



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO
DELL'ECONOMIA**

**ECONOMIA E ISTITUZIONI (IUS/09)
XXIII CICLO**

**RAPPRESENTANZA E RAPPORTO DI FIDUCIA
NELLA DECISIONE DI BILANCIO**

RELATORE
CH.MO PROF. GUIDO RIVOSECCI

DOTTORANDA
DOTT.SSA LINDA CECCONI

COORDINATORE
CH.MO PROF. ROBERTO MICCÙ

ANNO ACCADEMICO 2010/2011

“Nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet”
Eneo Domizio Ulpiano (da “Digesta” 50.17.54)

“Il signor Proudhon ha afferrato molto bene il fatto che gli uomini producono panni, tele, sete, e torna a suo gran merito l'aver capito questa inezia! Quello che non ha afferrato è che questi uomini, a seconda delle loro forze, producono anche le relazioni sociali in mezzo alle quali preparano panni e tele. Meno ancora ha compreso che gli uomini, che foggiano le proprie relazioni sociali in armonia con la propria produttività materiale, foggiano anche idee e categorie, vale a dire l'espressione astratta ideale di questi stessi rapporti sociali. Così le categorie non sono eterne più di quanto non lo siano i rapporti che esse esprimono. Sono prodotti storici e transitori. Per il signor Proudhon, al contrario, le astrazioni e le categorie sono la causa prima. Secondo lui, esse, e non gli uomini, fanno la storia. L'astrazione, la categoria presa in quanto tale, cioè separata dagli uomini e dalle loro attività materiali, è naturalmente immortale, immobile, immutabile, è essa sola una forma dell'essere di pura ragione; il che è soltanto un'altra maniera di dire che l'astrazione in quanto tale è astratta. Mirabile tautologia!”
Karl Marx (da “Lettera a Annenkov” 28 dicembre 1846)

“Human institutions are never perfect, and it is difficult to predict how they will actually work from their paper constitutions”
Christopher Sims (da “The precarious fiscal foundations of Emu” 18 novembre 2010)

INDICE

Introduzione	pag. 8
1. Il bilancio dello Stato	pag. 14
2. Piano del lavoro	pag. 17

I. La decisione di bilancio: fonti e soggetti

1. Bilancio e Costituzione	pag. 22
1.1 Gli articoli 23 e 53 della Costituzione: potestà impositiva e capacità contributiva	pag. 23
1.2 L'articolo 81: il diritto al bilancio	pag. 29
1.3 La giurisprudenza costituzionale	pag. 42
2. Crisi della sovranità statale nel processo di bilancio	pag. 46
2.1 Il Patto di stabilità e l'attrazione della politica monetaria e di bilancio in favore dell'UE	pag. 47
2.2 Il sistema delle autonomie territoriali e lo sviluppo del principio autonomistico	pag. 55
2.3 Dallo Stato alla pubblica amministrazione: verso un bilancio multilivello	pag. 66

II. Le procedure di bilancio

1. Legge di bilancio e manovra finanziaria	pag. 70
1.1 Principi e caratteristiche del bilancio	pag. 72
1.2 Struttura della legge di bilancio	pag. 79
1.3 Una prospettiva storica: dalle origini alla legge finanziaria	pag. 86
1.4 La programmazione economico-finanziaria di medio periodo e la tipizzazione della legge finanziaria	pag. 94
1.5 Bilancio politico e bilancio amministrativo: una riforma della metodologia contabile	pag. 101
1.6 Il rigore finanziario e la crescita economica	pag. 104

2. Il nuovo assetto normativo della legge 196	pag. 107
2.1 Il nuovo ciclo annuale della programmazione finanziaria	pag. 109
2.2 La decisione di finanza pubblica	pag. 112
2.3 La legge di bilancio	pag. 116
2.4 La legge di stabilità	pag. 123
2.5 Gli altri documenti contabili	pag. 131
2.6 Il raccordo con i vari livelli di Governo	pag. 136

III. La rappresentanza nella decisione di bilancio

1. Patto sociale e responsabilità nel bilancio	pag. 141
1.1 Bilancio centralizzato o bilancio rappresentativo?	pag. 143
1.2 Il bilancio in Parlamento	pag. 147
1.3 La decisione di bilancio nella democrazia maggioritaria	pag. 151
2. Il ruolo del Parlamento nel processo di bilancio alla luce della riforma normativa e delle recenti prassi	pag. 157
2.1 Il mancato adeguamento dei Regolamenti parlamentari alle nuove procedure di bilancio	pag. 159
2.2 Autorizzazione legislativa, flessibilità amministrativa e potere emendativo	pag. 164
2.3 L'informazione come rimedio al deficit democratico?	pag. 172
2.4 Il potere di controllo e il potere di scelta	pag. 182

IV. Il rapporto di fiducia nella decisione di bilancio

1. Il rapporto di fiducia	pag. 188
1.1 Teoretica e pragmatica della questione di fiducia	pag. 190
1.2 Il rapporto di fiducia nella manovra finanziaria	pag. 198
1.3 Crisi di governo in sessione di bilancio	pag. 206
2. Lo spostamento del processo di bilancio in favore dell'esecutivo	pag. 210
2.1 Gli strumenti "ordinari" dell'esecutivo: Commissioni filtro, decreto taglia spese e bilancio delegato	pag. 212
2.2 Gli strumenti "straordinari" dell'esecutivo: la manovra permanente nella decretazione d'urgenza	pag. 223
2.3 Un dialogo fra esecutivi: il bilancio fra governo locale, nazionale e europeo	pag. 230
2.4 Verso un bilancio del Governo	pag. 233

V. Riforme al banco di prova ed elementi di novità

1. Dalla norma alla prassi	pag. 235
1.1 Un documento “primo e ultimo nel suo genere”: la Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013	pag. 236
1.2 Legge di stabilità e di bilancio per il triennio 2011-2013 e l’anticipazione della manovra per decreto	pag. 242
2. Governance europea e nuovi assetti ordinamentali nazionali	pag. 246
2.1 Il semestre europeo e le misure anticongiunturali	pag. 248
2.2 La riforma della legge 196	pag. 255
2.3 Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione	pag. 262

Conclusione

No representation without taxation	pag. 293
------------------------------------	----------

Bibliografia	pag. 300
---------------------	----------

Introduzione

Il patto sociale fondativo di ogni sistema politico verte essenzialmente sulla delega dell'autonomia sovrana di ciascun individuo volta alla creazione di un sistema pubblico organizzato, nel quale la distribuzione di un potere limitato da regole condivise è finalizzato alla gestione collettiva e responsabile dei beni individuali e sociali della società costituente.

Una indagine sulla morfologia istituzionale che regola le scelte economiche pubbliche, analizzando, a partire dalla Costituzione economica, norme e prassi, nonché le interrelazioni concrete fra gli attori pubblici, permette, pertanto, di comprendere quale sia il livello democratico della delega conferita dal popolo sovrano alla gestione responsabile della proprietà e dell'iniziativa economica.

La complessa interazione fra l'esercizio del potere impositivo e redistributivo delle assemblee parlamentari e dell'esecutivo, analizzata alla luce del rapporto di fiducia e in relazione all'istituto della rappresentanza, è utile prospettiva di discettazione per comprendere l'evoluzione della costituzione materiale.

La conformazione della forma di stato democratica e della forma di governo parlamentare italiana, al di là delle loro definizioni astratte, appare infatti esplicitata se letta sotto la prospettiva privilegiata offerta dalla sessione di bilancio, che acuisce le dinamiche latenti proprie della vita istituzionale di ogni giorno.

Se è vero, infatti, che i parlamenti sono nati proprio per decidere in merito alle finanze pubbliche, sancendo al potere autocratico un primo limite con la concessione della magna carta inglese, rivendicazione sfociata poi in venti rivoluzionari con la secessione delle colonie americane dal Parlamento inglese che negava loro la rappresentanza proprio nelle decisioni fiscali ed economiche, è forse troppo avventato domandarsi se non possano gli stessi parlamenti perire, novelli Sansone, se della potestà legislativa in materia di contabilità pubblica fossero privati?

Numerose analisi sono sorte dal dibattito, che ha interessato non soltanto l'Italia ma più in generale i paesi dell'area *Ocse*, su quali regole fiscali e quali assetti istituzionali costituiscano l'architettura sistemica ottimale per garantire una gestione della finanza pubblica trasparente, efficiente e democratica.

L'urgenza della questione, a cui si è cercato di rispondere in Italia tramite timide innovazioni normative in materia di contabilità e finanza pubblica e più incisive prassi nella determinazione della politica economica, sorgeva dalla lievitazione della spesa pubblica che ha accomunato i paesi europei negli ultimi decenni, affiancata dalla nebulosità circa le competenze e le responsabilità degli attori impegnati nel processo di bilancio. Ma è stata soprattutto posta dai nuovi vincoli determinati dalle regole economiche e finanziarie europee introdotte a Maastricht, nonché, per il nostro Paese, dai nuovi limiti creati dal riconoscimento costituzionale delle autonomie locali e dalla recente adozione del federalismo fiscale.

La soluzione è stata da più voci individuata nella ricerca di una maggiore *accountability*, intesa come possibilità di individuare ex ante la competenza nelle scelte finanziarie e di verificarne ex post i risultati, tale da poter collegare, in una consequenziale catena di responsabilità, governo, Parlamento ed elettori.

In Italia l'incapacità di riformare strutturalmente il sistema delle scelte economiche pubbliche è stata affiancata nel tempo da una modifica dei meccanismi, prima politici e poi istituzionali, che ha mutato l'essenza stessa della domanda a cui si cercava di rispondere in ambito nazionale ed europeo ed ha reso anacronistici i primi tentativi di soluzione.

Se negli anni 80, infatti, era indicato come fattore principe della lievitazione della spesa pubblica la cogestione, esente da responsabilità in quanto sfuggente nelle competenze, di Governo e Parlamento del processo di bilancio, oggi tale assetto pare scomparso alla luce dell'ormai acclarata prevalenza del Governo nella determinazione delle scelte normative, non soltanto di bilancio ma più in generale nella formazione delle leggi dello Stato.

L'instaurarsi del bipolarismo e del principio maggioritario, l'individuazione diretta del candidato premier, la cultura politica che ha innalzato il livello di confronto fra coalizioni, hanno modificato la dialettica fra i due organi costituzionali, acuendo la prevalenza del ruolo dell'esecutivo, per addivenire all'attuale forma di governo, cosiddetta del "Governo in Parlamento", nella quale la potestà legislativa e l'istituto della fiducia sono stati esautorati alla competenza del Parlamento tramite, per enucleare le manifestazioni più eclatanti, il ricorso sistematico a strumenti normativi d'eccezione nonché alla apposizione della questione di fiducia sulle proposte normative, anche di secondaria rilevanza rispetto al programma di Governo.

E' avvenuta una rideterminazione sostanziale nella divisione dei poteri, che ha trasformato il classico binomio esecutivo/legislativo in una nuova dialettica costituita dal *continuum* Governo-maggioranza parlamentare da una parte e opposizione dall'altra.

A tale deterioramento parlamentare si è tentato di opporre, da parte dell'assemblea legislativa, il potere di emendamento, laddove l'iniziativa legislativa veniva sostanzialmente negata.

Proprio per questa modifica avvenuta nella dialettica istituzionale, non è improprio affermare che, ai fini di valutare la consistenza delle residue prerogative costituzionalmente garantite all'assemblea legislativa, sia utile analizzare non tanto il ruolo svolto dall'opposizione quanto l'autonomia e la capacità di intervento dimostrata dalla stessa maggioranza parlamentare rispetto alle iniziative di origine governativa.

Tale autonomia, ridotta dalla prevalenza di disegni di legge di origine governativa e dalla annunciata volontà di annichilire il dibattito nel *plenum* dell'aula parlamentare, come attestano diverse proposte normative di maggioranza concernenti la riforma dei regolamenti parlamentari che disegnano un Parlamento in cui prevale la sede redigente o deliberante delle commissioni, sino alla configurazione di un'assemblea legislativa nella quale la facoltà di voto sia esercitata dai gruppi parlamentari invece che dal singolo parlamentare, ha mantenuto un grado significativo nello specifico momento della sessione di bilancio.

La cornice d'eccezione della fase di bilancio è testimoniata dalla quantità e dalla qualità dell'intervento normativo di maggioranza: l'esercizio del potere legislativo conferito in via principale dalla Costituzione all'assemblea legislativa si può facilmente desumere dall'intensa attività emendativa della componente di maggioranza sulla proposta di finanza pubblica presentata dal Governo, rompendo il configurato assetto Governo-maggioranza *versus* opposizione che caratterizza generalmente il dibattito parlamentare.

Con la riforma del bilancio pubblico operata dalla legge 196 del 31 dicembre 2009, tuttavia, il potere di bilancio delle Camere ha subito un ulteriore potenziale restringimento.

La riforma si è dispiegata, in sintesi, tramite la configurazione di una legge di stabilità ridotta nel suo contenuto a mera fotografia dello stato dell'economia, senza spazio per l'intervento sostanziale; il Parlamento è

chiamato a pronunciarsi in merito alla legge di stabilità e al bilancio su livelli di spesa sempre più elevati, limitando così la facoltà per lo stesso di perseguire politiche economiche diverse tramite la redistribuzione delle risorse fra alternativi centri di competenza, ed è stata fortemente ridotta la possibilità emendativa sui testi presentati dal Governo; il passaggio configurato da un bilancio misto ad un bilancio di sola cassa è stato affidato ad una delega realizzata senza l'adozione di criteri stringenti; la sessione di bilancio per il Parlamento e le autonomie territoriali, infine, è stata compressa nello spazio di 30 giorni, risultando troppo stretta e sovraccaricata ai fini di una valutazione complessiva e di un intervento incisivo da parte dell'assemblea legislativa.

Queste modifiche sostanziali alla procedura di bilancio, benché in parte temperate dalla successiva legge di revisione, legge n. 39 del 2011, sono state legittimate dai proponenti della riforma con la volontà di attribuire la responsabilità decisionale in merito al bilancio pubblico al solo Governo, lasciando al Parlamento quella di mero controllo, potere residuo che tuttavia viene vanificato dal fallimento dell'istituzione della Commissione per la trasparenza dei conti pubblici e di un servizio del bilancio unificato.

Tali scelte, nell'opinione dell'autore, hanno in realtà finito per svuotare la sessione di bilancio, per cui l'obbligatoria determinazione delle politiche fiscali ed economiche in sessione viene *a fortiori* attribuita a provvedimenti che costituzionalmente rileverebbero un rango inferiore, ossia le cosiddette manovre anticrisi, adottate con la decretazione d'urgenza.

Lo storico compromesso che, nella centralità del Parlamento, aveva dato alla luce la longeva cornice normativa della legge 468 del 1978, sembra pertanto essersi involuto con la recentissima riforma operata dalla legge 196, che più che rispondere alla domanda su come apportare razionalità, efficienza e responsabilità nelle scelte economiche condivise fra Governo e Parlamento, pare aver annullato l'esigenza dell'equilibrio affidando

l'esclusiva competenza della politica finanziaria all'esecutivo, che la esercita tramite provvedimenti d'eccezione.

Emerge allora il concreto timore che, nelle descritte circostanze, il patto sociale per l'allocazione delle risorse pubbliche, che lega il popolo sovrano ai rappresentanti eletti, i quali esercitano tale delega di sovranità tramite la competenza legislativa e il rapporto di fiducia su cui si regge il Governo, possa svanire, consumando l'architettura parlamentare, e in ultimo democratica, del sistema italiano.

La fine della competenza parlamentare nella determinazione del livello impositivo e nella allocazione delle risorse pubbliche potrebbe, infatti, creare un grave vulnus alla determinazione democratica del bene pubblico da perseguire.

E' innegabile che la riforma recente, che ha visto, si noti, anche una convergenza politica trasversale nella sua definizione e approvazione, non costituisce un assunto immutabile, ma è certo che la dinamica concreta che vedrà la sua applicazione, permettendo una riesamina dei rapporti tra tecnica e politica e dei ruoli e delle responsabilità degli organismi che operano lungo il ciclo della quantificazione degli oneri recati dalle leggi di spesa, potrà svelarci quanto e fino a che punto valga ancora, come corollario al principio ispiratore della prima rivoluzione democratica, *no taxation without representation*, l'assunto che la rappresentanza esiste soltanto alla luce di tasse democraticamente decise.

1. Il bilancio dello Stato

Che cos'è il bilancio?

Secondo la definizione maggiormente condivisa è un documento contabile di previsione previsto dall'art. 81 della Costituzione da approvare con scadenza annuale, indicante le entrate e le uscite dell'amministrazione statale, relative ad un determinato periodo di tempo.

Il processo di bilancio rappresenta, in altre parole, quel complesso di decisioni con cui annualmente si definiscono le principali scelte allocative, sia sul versante della spesa sia dell'entrata.

Ma il bilancio suggerisce qualcosa di più di una somma di numeri o una sequenza di procedure, è anche l'espressione del sentimento politico di una maggioranza, o, per indagarne ancora più in nuce l'essenza, è il fondamento garante del sistema democratico che lega governanti e governati.

Per Maffeo Pantaleoni, in senso funzionalistico, il bilancio è un “sistema di simboli che non acquista significato che in vista del fine per il quale il bilancio è composto”¹, mentre per Griziotti, che ne coglie il portato politico, è “il risultato delle decisioni della collettività, e per essa del Parlamento, in merito alla estensione dell'attività pubblica in certo periodo di tempo”².

Il bilancio è inoltre espressione giuridica, o, come sostiene Arena, è il “fulcro della legalità di un regime politico”.

Il bilancio pubblico, infine, racconta una storia, come disse il De Viti “è fattore di primissima importanza nelle vicende storiche dei popoli; senza

¹ Pantaleoni [1904].

² Griziotti [1962].

comprenderlo e tenerne conto, si può fare la storia descrittiva e drammatica delle guerre e delle rivoluzioni, ma non se ne dà la spiegazione”³.

Se il bilancio pubblico riflette quindi la storia economica e sociale di un Paese⁴, o se, in termini più ampi “lo spirito di un popolo, il suo livello culturale, la configurazione della sua struttura sociale, le imprese che la sua politica può preparare, tutto ciò, e molto altro ancora sta scritto nella sua storia fiscale senza false retoriche”⁵, la narrativa finanziaria italiana è caratterizzata da una alternanza di impulsi democratici e involuzioni autoritarie.

Il bilancio dello Stato, seguendo un andamento sinusoidale, è stato, negli anni e nei secoli, modellato dal legislatore e dalle prassi istituzionali su sistemi di maggiore o minore conoscibilità da parte del popolo sovrano, di diverso grado di recettività alle istanze, dirette o mediate dalla rappresentanza elettiva, dei contribuenti, e di differente intensità di responsabilità pubblica davanti alla possibilità di una valutazione dei risultati relativi all’allocazione delle risorse.

La politica economica rappresenta, infatti, la genesi e il limite ultimo di ogni scelta pubblica, è una metapolitica che, nell’assegnazione delle risorse alle altre materie di competenza statale, pregiudica la fattibilità, il successo o il fallimento dei servizi essenziali, della tutela dei diritti fondamentali, del perseguimento ultimo del bene collettivo.

Ebbene, proprio perché la decisione di bilancio è una decisione sulle decisioni, e proprio perché nei moderni stati democratici questa decisione viene assunta dal Parlamento rappresentativo ed eletto, il grado di democraticità della scelta originaria dipende dalla sua preventività, conoscibilità e omnicomprensività.

³ De Viti De Marco [1953].

⁴ L’espressione è di Filippo Cavazzuti nella voce “Bilancio Pubblico” dell’Enciclopedia giuridica Treccani.

⁵ Schumpeter [1983]

Un bilancio esclusivamente consuntivo, frammentato, oscuro, che riassume disposizioni di spesa disorganiche, prese da più istituti e in un arco dilatato di tempo, senza cornice normativa, non è un bilancio democratico.

In Italia il bilancio ha avuto un lungo corso prima di addivenire alla forma attuale e soltanto negli anni 70 del secolo scorso le istituzioni sono riuscite a concentrare in un unico momento, la c.d. sessione di bilancio, le scelte determinanti in materia economico-fiscale.

L'unificazione delle diversificate decisioni di spesa, la strutturazione preventiva e tipicizzata del bilancio dello Stato, l'affiancamento a questo di una norma omnicomprensiva delle principali disposizioni recanti oneri di spesa e attributiva delle autorizzazioni per le medesime spese alle autorità amministrative e politiche, tanto lungimirante nei contenuti da divenire nel giro di pochi anni norma omnibus, ha rappresentato uno dei momenti più alti della vita istituzionale del Paese.

Affidare poi la discussione e la facoltà ultima di giudizio al Parlamento in merito al bilancio e alla legge finanziaria ha significato il completamento della democrazia sostanziale originata dal disposto costituzionale, in quanto, semplificando all'estremo, la scelta che dettava le principali direttrici economiche ad ogni altra politica pubblica veniva affidata al popolo attraverso la rappresentanza, tornando ogni cittadino ad essere, putativamente, di nuovo padrone delle proprie finanze.

2. Piano del lavoro

Scopo del lavoro è quello di effettuare un'analisi critica della complessa interazione tra principi costituzionali e norme positive, nazionali e comunitarie, che disciplinano la materia della finanza pubblica, con una particolare attenzione all'inveramento delle regole nella prassi applicativa sottostante alla determinazione della decisione di bilancio e della politica economica nazionale.

Si cercherà di fornire una ricostruzione delle influenze che le dinamiche esogene, andamento macroeconomico e orientamenti comunitari, ed endogene, forma di governo e sensibilità di natura prettamente politica, esercitano sulla architettura normativa, modificando la qualità e la natura dei documenti di bilancio, il senso e la funzione della decisione di finanza pubblica e, in ultimo, il rapporto fra gli organi istituzionali preposti alla loro definizione, Governo e Parlamento in primis, ma anche enti locali e, indirettamente, istituzioni comunitarie.

Ai fini dell'analisi, il metodo scelto è quello di esaminare preliminarmente i concetti essenziali riguardanti la disciplina della finanza pubblica, individuandone, a livello normativo e con una attenzione all'evoluzione storica, le fonti, i soggetti e le procedure, e successivamente di approfondirne i nodi problematici. A tale fine, volendo tracciare un prospetto che dia conto della democraticità, legalità e trasparenza del processo di bilancio in Italia, cogliendone le innovazioni intercorse dai primi anni della Repubblica sino ai nostri giorni, le procedure di finanza pubblica saranno analizzate alla luce del principio di rappresentanza, garante del "diritto al bilancio" proprio di ogni cittadino, e del rapporto di fiducia, istituto basilare su cui si dispiega la dinamica interistituzionale.

Infine, verranno presentate le attuali linee di tendenza, che vedono a livello comunitario il tentativo di una razionalizzazione ed armonizzazione legislativa dei diversi processi di bilancio in vigore negli Stati membri, e, sul piano nazionale, l'affermarsi di una prassi distante dalle regole e improntata sul ruolo preponderante dell'esecutivo e sulla emergenzialità delle decisioni.

Il primo capitolo vuole introdurre al concetto di bilancio, analizzando le fonti che regolano le decisioni di finanza pubblica e i soggetti che le determinano. Un accento particolare viene dato alle disposizioni che in Costituzione disciplinano il diritto al bilancio, la potestà impositiva e la capacità contributiva, mostrando come la sovranità statale nel processo di bilancio sia stata progressivamente erosa dallo sviluppo del principio autonomistico che ha rafforzato il sistema delle autonomie territoriali, da una parte, e dall'attrazione della politica monetaria e di bilancio in favore dell'Unione Europea, dall'altra. Mutamenti di tale intensità da modificare sostanzialmente il disegno costituzionale in materia, facendo parlare della fine del bilancio "dello Stato" in favore di un "bilancio multilivello".

Il secondo capitolo ha natura prettamente ricognitiva delle procedure di bilancio. Dopo avere definito principi, caratteristiche e struttura della legge di bilancio così come prevista in Costituzione, verranno analizzate le riforme normative che si sono susseguite negli anni, dalla introduzione della manovra di bilancio con la legge finanziaria, alla istituzionalizzazione della programmazione economico-finanziaria di medio termine e alla riforma della metodologia di classificazione contabile, sino alla recentissima riforma della legge di contabilità e finanza pubblica entrata in vigore il 1° gennaio 2010. Questa, abrogando le precedenti disposizioni, ha tracciato un nuovo quadro normativo entro cui riorganizzare il processo di bilancio, sia a livello di documenti contabili che di procedure, sia sotto

l'aspetto del confronto fra organi costituzionali che di raccordo fra vari livelli di governo.

Il terzo capitolo entra nel cuore della questione della qualità e democraticità della decisione di bilancio, analizzando la fase della sessione di bilancio in Parlamento. La prima parte, di carattere maggiormente speculativo, analizza il senso del patto sociale sottostante alla allocazione delle risorse pubbliche, tracciando una evoluzione della decisione di bilancio nel passaggio ad una democrazia maggioritaria, nonché il dibattito sorto in ambito OCSE circa la bontà di adottare un bilancio maggiormente centralizzato ovvero più rappresentativo. La seconda parte declinerà le riflessioni di carattere generale alla luce della ultima riforma, investigando in merito al ruolo assunto dal Parlamento nel nuovo processo di bilancio. La tesi sviluppata è che alla volontà del legislatore di conferire all'organo legislativo un minor potere di scelta in ordine alle questioni finanziarie e un più incisivo potere di controllo sulle proposte governative, non sia seguita l'attuazione pratica se non del primo aspetto, con la conseguenza che il Parlamento, immerso in una permanente carenza informativa sui principali dati macroeconomici e sulle proiezioni finanziarie alla base dei documenti di bilancio, viene depotenziato nelle sue funzioni, inficiando così la rappresentatività delle decisioni di politica economica.

Nel quarto capitolo la prospettiva dell'analisi si trasferisce sull'altro organo costituzionale preposto alla determinazione della politica di bilancio, il Governo. Il rapporto di fiducia costituisce il nucleo dell'indagine, con un tentativo di tracciarne l'inquadramento costituzionale e normativo, declinato quindi sull'incidenza e le ragioni che legano il momento della sessione di bilancio alle crisi di governo. Come nel capitolo precedente, la prima parte di carattere generale e teoretico viene precipitata, nella seconda parte, nella realtà applicativa: verranno analizzati prima gli strumenti

“ordinari” con cui l’esecutivo esercita un controllo nel processo di bilancio e quindi i mezzi “straordinari” che hanno caratterizzato le ultime legislature e in particolar modo gli anni successivi alla riforma. La tesi è che si sia determinato uno spostamento del processo di bilancio in favore dell’esecutivo, non tanto nelle regole giuridiche, che cristallizzando ancora un equilibrio con il potere legislativo, quanto in una prassi al di fuori della norma. La pratica con cui si modella il bilancio è caratterizzata, infatti, dal ricorso continuo a decreti legge sostanzialmente assimilabili ad una manovra finanziaria, tale da far parlare di una “manovra permanente” lungo tutto l’esercizio, dall’apposizione della questione di fiducia sulle proposte governative, dalla sostituzione dei documenti frutto del dibattito parlamentare con maxi emendamenti del Governo e dall’instaurarsi di un rapporto privilegiato, di un dialogo esclusivo, fra esecutivi, nazionali, locali e comunitari, in merito agli obiettivi di finanza pubblica da raggiungere. Si vuole dimostrare, in sintesi, come tale processo escluda, di fatto, il coinvolgimento dell’organo rappresentativo, e quindi dei cittadini stessi, dalle decisioni circa l’allocazione delle risorse.

Il quinto ed ultimo capitolo mira a raccogliere gli spunti emersi nel resto della trattazione e a delinearne le conseguenze sulla qualità della normazione, analizzando le manovre finanziarie, e i vari decreti c.d. anticrisi o di stabilizzazione finanziaria, che hanno seguito la riforma. Nel quinto capitolo vengono, inoltre, illustrate le recenti novità comunitarie che hanno accresciuto la *governance* europea della finanza pubblica e modificato procedure e valori del Patto di stabilità, con dirette conseguenze sugli assetti ordinamentali nazionali.

Ci si sofferma, infine, sulla proposta di modifica costituzionale con l’introduzione del principio dell’equilibrio di bilancio nel testo della Carta.

A conclusione del lavoro, tracciando una sorta di “bilancio del bilancio”, si cercherà di definire se sia possibile ancora parlare di bilancio pienamente democratico, o se sia necessario, per garantire la validità del principio “no taxation without representation”, rivedere, a livello nazionale, forme e istituti nonché, a livello comunitario, senso e funzioni, di quella che è stata definita la decisione sulle decisioni, ossia la decisione di finanza pubblica.

I. La decisione di bilancio: soggetti, procedure e vincoli

1. Bilancio e Costituzione

In Italia, così come in tutti gli stati moderni, la contabilità pubblica è disciplinata da norme giuridiche basate su principi costituzionali.

Nel nostro ordinamento, la Costituzione individua la priorità, in materia di finanza pubblica, nella tutela dell'interesse fiscale di ogni cittadino, i cui diritti sono fissati e garantiti agli articoli 23 e 53 della Carta, ancor prima che attraverso la fissazione delle regole circa il corretto uso delle risorse prelevate, la cui disciplina è affidata al successivo articolo 81.

Se le prime due disposizioni stabiliscono la riserva di legge sulla potestà impositiva e il principio della capacità contributiva dei cittadini, nonché della progressività del sistema fiscale, l'articolo 81 riserva al Parlamento l'approvazione dei bilanci e dei rendiconti presentati ogni anno dal Governo e pone il divieto di stabilire con questi nuovi tributi e nuove spese, oltre a sancire l'obbligo per il legislatore di contemperare la definizione di nuove spese con l'indicazione circa il reperimento dei mezzi con cui fare fronte alle stesse.

L'Assemblea Costituente, in particolare la Commissione economica costituita in seno a questa sotto la guida di Luigi Einaudi, pose le basi del costituzionalismo economico, ispirato da precetti non esclusivamente tecnico contabili ma da una più ampia volontà "morale" di indirizzare

l'esercizio dei poteri istituzionali verso scelte finanziarie responsabili e giudiziose.

Oltre al dettato costituzionale, concorre alla determinazione delle fonti sovraordinate che regolano la contabilità pubblica, la giurisprudenza costituzionale, che ha contribuito, con poche ma determinanti sentenze, a illuminare una materia complessa e variabile come quella della Costituzione economica.

Alle regole costituzionali così come furono concepite nel 1947, che si riferiscono esclusivamente al bilancio dello Stato, sono andate ad aggiungersi, dagli anni, '90 le disposizioni di rango paracostituzionale mutate dai Trattati Europei, nonché, con la revisione del 2001, i principi in materia di decentramento finanziario relativi agli enti locali. Entrambi, analizzati nel paragrafo successivo, hanno ampiamente inciso sul perimetro della sovranità statale.

Una analisi ragionate delle fonti rappresenta un punto di partenza per una più ampia ricognizione sui soggetti interessati dalla dinamica della decisione di finanza pubblica e sulle procedure che ne sottendono, ma è essenziale anche per determinare i diritti, non solo patrimoniali ma anche sociali e politici, dei cittadini e per costruire un quadro epistemologico attraverso il quale riflettere, nell'ultimo capitolo, sull'evoluzione contemporanea della nostra democrazia.

1.1 Gli articoli 23 e 53 della Costituzione: potestà impositiva e capacità contributiva

L'interesse fiscale e il rispetto della capacità contributiva del singolo sono valori costituzionali tutelati dal combinato disposto degli articoli 23 e 53 della Carta. L'interesse fiscale rappresenta un vero e proprio diritto sociale nel senso che rappresenta la primaria condizione per l'effettiva tutela dei

valori costituzionali, in quanto la possibilità per lo Stato di perseguire il programma costituzionale, il manifesto socio-economico dettato dai Costituenti, è veicolato inevitabilmente dal recupero e dall'impiego di risorse adeguate.

Il fine della percezione tributaria è la realizzazione sostanziale del principio di eguaglianza, per cui un sistema tributario efficiente e articolato secondo norme di equità permette di acquisire le risorse economiche necessarie per attuare uno sviluppo dell'assetto sociale capace di garantire pari opportunità.

In questo senso la capacità contributiva, individuandosi la stessa nella forza economica del soggetto, appare come criterio di riferimento per il riparto del carico tributario.

La Costituzione, a tutela di una corretta implementazione dell'interesse fiscale, pone alcune indicazioni fondamentali: riserva alla legge la facoltà di disporre in materia tributaria e dà indicazione al legislatore di orientare il carico fiscale in senso progressivo.

La riserva di legge in materia tributaria è disposta all'art. 23 della Carta, dove, nell'attribuire le scelte di politica fiscale al legislatore ordinario, sottraendole, quindi, al potere esecutivo, si richiede un fondamento legislativo del potere regolamentare ovvero discrezionale dell'amministrazione: nel disporre che *“nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”* l'articolo ha il chiaro scopo di evitare che qualunque obbligo posto a carico dei cittadini, consistente nel versamento di una determinata somma di denaro o di altri beni, possa essere arbitrariamente stabilito.

Per prestazione personale sono da intendersi tutti quegli oneri di carattere fisico o intellettuale che possono essere imposte dallo Stato per un superiore interesse pubblico. Con il termine prestazioni patrimoniali ci si riferisce, invece, in primo luogo al pagamento dei tributi, inteso come dovere di contribuire alle spese pubbliche.

Il pagamento del tributo, ossia delle tasse, delle imposte e dei contributi, deve essere individuato e applicato dalla legge, in modo che non possa esserci discrezione nella loro riscossione da parte degli enti preposti.

La Corte Costituzionale ha escluso che l'articolo 23 Cost. potesse rappresentare un limite alla retroattività delle norme fiscali⁶, osservando che un tributo imposto con legge retroattiva non è di per sé un tributo *sine lege* se vengono indicati con precisione gli elementi fondamentali del tributo stesso.

Tale riflessione apre tuttavia a controversie su quelle norme che, pur con formale rispetto dell'articolo 23, sono caratterizzate da un vizio sostanziale, ad esempio le disposizioni che attribuiscono il grado di legge formale a precedenti provvedimenti amministrativi istitutivi di tributi e, come tali, illegittimi per un evidente contrasto con il principio della riserva di legge, come le leggi di conversione dei decreti leggi istitutivi di tributi.

La seconda disposizione con la quale la Costituzione regola l'interesse fiscale è data dall'articolo 53 secondo cui *“tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”*.

Con questa norma il Costituente fissa il dovere per tutti di concorrere alle entrate dello Stato e per il legislatore l'obbligo di finalizzare il prelievo fiscale al finanziamento della spesa pubblica, escludendo che i contributi possano essere utilizzati per scopi alternativi, come ad esempio la creazione di un surplus di bilancio⁷. L'art. 53 legalizza, inoltre, il potere d'imperio conferito allo Stato in materia fiscale, quel monopolio dell'uso della forza legittima, per parafrasare Weber, finalizzata a garantire la compartecipazione di ogni cittadino alla spesa pubblica.

⁶ Sentenza Corte Costituzionale 8 luglio 1957, n. 118.

⁷ Sul punto, si veda avanti l'ultimo paragrafo del capitolo V, le recenti evoluzioni dell'orientamento pubblico, normativo e politico, in materia di finanza pubblica, hanno portato a considerare legittimo, anzi consigliabile, la creazione di avanzo finanziario nei cicli economici favorevoli come gestione prudentiale delle risorse in vista dell'utilizzo del surplus per garantire equilibrio di bilancio anche in congiunture sfavorevoli.

Il principio di capacità contributiva è stato inteso inizialmente come un concetto metagiuridico, strumentale, vuoto, che poteva essere declinato e riempito dal legislatore secondo la propria sensibilità politica, impostazione avvalorata da alcune sentenze della Corte di Cassazione⁸, secondo cui le disposizioni dei primi due commi dell'articolo 53 della Costituzione sono programmatiche e quindi non di immediata applicazione, lasciando al legislatore la possibilità di una successiva e più completa determinazione e specificazione del concetto. Tale ragionamento portava ad una sottrazione delle norme ordinarie, rilevanti sotto il profilo della capacità contributiva, al giudizio di legittimità della Corte costituzionale.

L'impostazione fu invalidata successivamente dalla Consulta, quando stabilì che la legittimità costituzionale di una norma può anche derivare dal contrasto con una norma programmatica⁹.

Il principio della capacità contributiva diventava, dunque, un parametro utilizzabile dalla Corte Costituzionale nella valutazione della legittimità costituzionale delle leggi tributarie, che dovrebbero sempre presentare un collegamento tra la forza economica del contribuente, obiettivamente valutabile, e l'onere economico impostogli. Peraltro, va ricordato che la Corte Costituzionale ha sempre limitato il suo sindacato alla razionalità dell'intervento legislativo, poiché la misura dell'imposizione tributaria resta pur sempre frutto di una valutazione politica.

Ad oggi la dottrina è concorde nel ritenere la capacità contributiva come la possibilità economica dell'individuo di concorrere alle spese pubbliche, in altre parole, secondo la definizione della Corte, "l'idoneità economica del contribuente a corrispondere la prestazione coattiva imposta"¹⁰, la quale si esprime attraverso indici economicamente valutabili, quali il patrimonio, il reddito, la spesa per consumi o investimenti.

⁸ Sentenza della Corte di Cassazione 25 marzo 1954 n. 844.

⁹ Sentenza Corte costituzionale n. 1/1956.

¹⁰ Sentenza Corte costituzionale n. 45/1964

Con il riconoscimento del concetto giuridico di forza economica, l'articolo 53 della Costituzione cessa di essere una norma meramente programmatica, basata su un criterio di misurazione del prelievo di ricchezza, per diventare una norma precettiva, cioè con efficacia vincolante per il legislatore ordinario.

Nella nozione di capacità contributiva occorre dunque individuare sia l'elemento solidaristico, tutelato dall'art. 2 della Cost., sia l'elemento economico di garanzia e tutela dei diritti patrimoniali, sia, infine, quello egualitario, essendo l'applicazione di un sistema impositivo legittimo sotteso al principio di uguaglianza sancito nell'articolo 3 della Costituzione¹¹.

Dall'uguaglianza davanti alla legge discende, infatti, l'obbligo per il legislatore di disporre in materia di prestazioni tributarie in modo tale che le stesse gravino in modo uniforme su soggetti con la medesima capacità contributiva, e in modo differente, secondo il criterio della progressività, su soggetti che hanno manifestazioni di ricchezza differenti.

Il secondo comma dell'articolo 53 stabilisce infatti che *“Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”*.

Da una lettura combinata del primo e secondo comma dell'articolo 53¹² discende quindi che il tributo è un dovere di convivenza sociale, di cooperazione fra soggetti appartenenti allo stesso gruppo sociale al fine di dividere le spese comuni, e che tale sacrificio patrimoniale deve essere ripartito proporzionalmente alla capacità economica di ciascuno. In tale lettura si individua anche la fissazione di un livello limite oltre il quale l'imposizione fiscale non può avventurarsi, un livello rappresentato dal

¹¹ Il sistema tributario delineato dall'art. 53 si pone come lo “svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)” (ord. Corte Costituzionale n. 341/2000).

¹² La cui sinallagmaticità è richiamata dalla giurisprudenza costituzionale alla ord.n. 341/2000.

patrimonio essenziale a soddisfare i bisogni elementari di ogni cittadino e a godere degli altri diritti costituzionalmente garantiti, quale ad esempio il diritto alla salute¹³. E' per questo che un reddito minimo non può in alcun modo essere considerato un indice di capacità contributiva ed i tributi che ledono lo stesso sono da considerarsi illegittimi.

Il criterio di progressività, consistente in un'imposizione con aliquota proporzionalmente maggiore man mano che la base imponibile aumenta, si deve chiarire che non si intende per ciascuno tributo ma si applica alla totalità del prelievo fiscale, per cui è anche possibile che vi siano specifiche norme regressive in un sistema tributario che nella sua interezza rispetta invece il carattere di progressività¹⁴.

Intimamente connesso al concetto di progressività, vi è quindi quello di redistribuzione della ricchezza prodotta¹⁵. L'implementazione della funzione redistributiva, finalizzata al progredire del benessere sociale, si esplicita, ovviamente, in due momenti distinti temporalmente ma interconnessi sotto il profilo concettuale: nella decisione di bilancio, tramite

¹³ Sentenza Corte Costituzionale n. 134/1982. Il limite implicito allo strumento fiscale è posto dal principio stesso di eguaglianza sostanziale, come afferma la Corte Cost. nella sentenza n. 97/1968: "la rimozione degli ostacoli che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini non solo esige che le spese pubbliche abbiano a gravare in misura progressivamente maggiore sui soggetti economicamente privilegiati, ma presuppone altresì che a nessuno l'imposizione tributaria tolga quei mezzi che appaiono indispensabili alle fondamentali esigenze dell'uomo".

¹⁴ La Consulta, fin dalla sentenza n. 128/1966, ha affermato che il precetto costituzionale della progressività ha un fine politico e sociale, attuabile "ricorrendo di preferenza a tipi di tributi i quali consentano di fare gravare maggiormente il carico sui redditi personali più elevati, e rendano quindi la partecipazione di ciascuno alle spese pubbliche adeguata alla capacità contributiva individuale". Da ciò discende che non è incostituzionale un singolo tributo ispirato a criteri diversi da quello della progressività, ma un intero sistema tributario che non abbia nel suo complesso un carattere progressivo, in quanto, nella pratica reale, "nella molteplicità e varietà di imposte, attraverso le quali viene ripartito fra i cittadini il carico tributario - non tutti i tributi si prestano, dal punto di vista tecnico, all'adattamento al principio della progressività, che - inteso nel senso dell'aumento di aliquota col crescere del reddito - presuppone un rapporto diretto fra imposizione e reddito individuale di ogni contribuente".

¹⁵ Come si evince dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente, il principio della progressività, non presente nel precedente Statuto Albertino, si configurava come "un principio informato a un criterio più democratico, più aderente alla coscienza della solidarietà sociale e più conforme alla evoluzione delle legislazioni più progredite"(Int. On. Scoca).

la quale si attua la redistribuzione, insistono, infatti, sia la scelta relativa al prelievo che quella di spesa.

Abbiamo visto come sulla decisione di entrata i vincoli procedurali e sostanziali siano rappresentati dalla riserva di legge, disposta all'art. 23, e dalla gradualità del sistema fiscale, fissata al 53.

Nel paragrafo che segue, si analizzeranno invece i fondamenti costituzionali relativi alla decisione di spesa, che trovano nell'articolo 81 della Costituzione l'architettura giuridica.

1.2 L'articolo 81: il diritto al bilancio

Se i due principi costituzionali ora analizzati fissano un vero e proprio diritto di ciascun cittadino a non vedere modificata irragionevolmente la propria sfera patrimoniale, tramite la fissazione del divieto di una imposizione fiscale che violi il requisito di progressività e la riserva alla sola legge dello Stato della facoltà di incidere sul livello patrimoniale individuale, non si trova nella Carta una determinazione parimenti esplicita del diritto al bilancio come diritto primario, soggettivo e generale.

La norma costituzionale che si occupa di bilancio, l'art. 81, è difatti inserita non nella prima ma nella seconda parte della Carta, laddove, conclusa l'enunciazione dei diritti e dei doveri dei cittadini, il costituente fissa le regole procedurali sull'ordinamento della Repubblica.

Il diritto al bilancio, inteso come riconoscimento a ciascun cittadino del potere di conoscere e valutare la bontà delle scelte allocative delle risorse pubbliche e di potersi esprimere in ordine ad esse, è tuttavia desumibile da una esegesi sistematica e teleologica dell'art. 81 della Carta, in combinato disposto con gli articoli 23 e 53, di cui si è detto, degli artt. 71, 72, 76 e 77, che regolano la produzione normativa ordinaria e straordinaria, e dell'articolo 75 che statuisce sullo strumento referendario.

Il diritto al bilancio non appare, quindi, come una facoltà soggettiva isolata e circoscrivibile, statica e monolitica, ma deriva dalla complessa interazione dinamica degli organi costituzionali preposti alla scelta di bilancio, di cui l'art. 81 fissa le modalità, e dalla qualificazione delle norme di spesa che possono modificare il patrimonio individuale dei cittadini, sulle quali, *unicum* nell'architettura costituzionale che determina i meccanismi di produzione delle norme senza entrare in merito alla bontà delle stesse, il testo esprime un giudizio di valore.

Per la sua posizione, la sua complessità e la lunga e controversa applicazione, l'art. 81, definito anche un esempio di “costituzionalismo economico *anti litteram*”¹⁶, contiene indicazioni che attengono non soltanto alla decisione di bilancio ma anche al rapporto fra Parlamento e Governo e al rapporto fra questi e il cittadino, dettando così principi basilari che trascendono il mero aspetto della finanza pubblica fino a toccare direttamente l'essenza della forma di Governo, e finanche di Stato, del nostro Paese.

L'articolo 81 in oggetto risulta infatti composito e multiforme, contenendo in una sola disposizione una norma procedurale, ossia una regola sulle regole, per ciò che attiene ai suoi primi tre commi, laddove vengono fissate competenze e procedure per la determinazione della legge di bilancio, e una norma sostanziale, ossia una disposizione di contenuto, in riferimento al quarto comma, il quale stabilisce il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa.

Rinviando per una disamina più profonda delle disposizioni attinenti la legge di bilancio al capitolo successivo, nel quale verranno analizzati principi, funzioni e contenuti della stessa, in questo paragrafo esamineremo il senso del combinato disposto dell'art. 81 con gli altri elementi costituzionali sopracitati, al fine di individuare l'essenza e la latitudine del

¹⁶ Vegas [2006]

diritto al bilancio, inteso come diritto ad una democrazia finanziaria rappresentativa.

Il diritto, come si diceva, non è garantito direttamente dalla Costituzione, ma l'aspetto complementare della pressione fiscale, ossia l'allocazione delle risorse prelevate al cittadino, viene affidato dalla Carta alle dinamiche intercorrenti fra Governo e Parlamento.

All'esecutivo viene affidata l'iniziativa legislativa di ricognizione delle spese e delle entrate nonché la fissazione degli obiettivi generali dei saldi economico-finanziari in linea con il programma di Governo, attraverso la decisione annuale di bilancio, mentre al Parlamento viene attribuito il potere di disporre in merito alla allocazione delle risorse generali, nel quadro finanziario proposto dall'esecutivo, e di modificare i diritti soggettivi dei cittadini in materia, attraverso le successive e diverse leggi di spesa.

L'art 81 attribuisce al Governo "la responsabilità delle sue scelte finanziarie, assunta come principio di condotta democratica e sottoposta al controllo esercitato dal Parlamento: controllo che diviene potere di condizionamento, attraverso l'approvazione del bilancio, e potere di intervento, attraverso l'approvazione di emendamenti al bilancio"¹⁷.

Questa equilibrata distribuzione di competenze e poteri avrebbe dovuto condurre, nell'intenzione dei Costituenti, ad una allocazione pareto-ottimale delle risorse pubbliche, non tramite una contrapposizione dei due poteri costituzionali ma attraverso una cooperazione virtuosa fra i due, derivante dalla stessa forma parlamentare, poiché nel garantire al Governo la possibilità di indirizzare l'economia pubblica sulla base del proprio programma, riassunto nei saldi della legge di bilancio, veniva posto da contraltare il potere dell'organo rappresentativo di esprimersi, anche modificandolo, sull'orientamento generale e di incidere sui i rapporti giuridici dei cittadini attraverso l'ordinaria produzione normativa di spesa.

¹⁷ Degni [2004].

L'art. 81 disponendo al primo comma che *"le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo"*, disciplina il rapporto costituzionale tra Parlamento e Governo in merito alla legge di bilancio, sancendo l'iniziativa del Governo in materia e il vaglio finale del Parlamento, il cui controllo garantisce la rispondenza tra il piano economico del Governo e la maggioranza che lo sostiene, tutela i diritti delle minoranze e permette, attraverso la conversione in atto legislativo, la sottoposizione della norma al vaglio della Corte Costituzionale.

Sulla natura stessa della legge di bilancio la Carta si esprime subito dopo, chiarendo come questa rivesta carattere di norma formale, in quanto, come stabilito dal terzo comma *"con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese"*, intendendosi per nuovi tributi qualsiasi mutamento sostanziale dei requisiti fondanti (soggetto, oggetto, misura) dei tributi già disciplinati da norme precedenti e per nuove spese le spese non previste da una preesistente disposizione legislativa sostanziale¹⁸. La legge di bilancio non può contenere cioè, secondo il dettato costituzionale, disposizioni e provvedimenti che creano ex novo rapporti giuridici tra i soggetti del diritto o che modificano rapporti preesistenti. Ha, in estrema sintesi, la forma ma non la sostanza della legge,

¹⁸ Luciana Di Rienzo, voce "I principi di bilancio" Enciclopedia Treccani. La tesi della natura formale della legge di bilancio ha trovato conforto in passato in alcune pronunce della Corte Costituzionale. In particolare, nella sentenza n. 7 del 1959, la Corte, che si esprimeva in ordine ad una legge del Trentino Alto-Adige, ha evidenziato che "la legge del bilancio... è una legge formale che non può portare nessun innovamento nell'ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti (...) diversi da quelli preesistenti alla legge stessa". Tuttavia parte della dottrina, facendo propria un'analisi letterale del terzo comma che stabilisce il divieto soltanto per quei tributi e quelle spese che sono "nuovi", ritiene che la Carta lasci intendere che siano possibili modifiche che introducano "maggiori spese", tali per cui una legge di bilancio che producesse variazioni quantitative, sempre nei limiti delle leggi preesistenti, ma non qualitative, sarebbe una norma legittima. Indipendentemente dall'analisi testuale, è stato evidenziato come il bilancio soffra, ai fini del perseguimento dell'equilibrio di bilancio, di una "staticità" che vieta "unicamente le nuove decisioni, senza alcuna considerazione per quelle prese nel passato", Degni [2004], ragion per cui in caso di rilevanti automatismi incrementali di spesa le nuove o maggiori spese trovano ugualmente spazio in un bilancio pur formalmente rispettoso delle proscrizioni costituzionali.

poiché il suo contenuto è vincolato da norme preesistenti o da contratti in essere che determinano gli stanziamenti per le entrate e le spese.

La legge di bilancio, inoltre, non tocca i rapporti tra lo Stato e il cittadino ma limitatamente quelli tra potere legislativo e organi dell'amministrazione. In quanto legge formale, il bilancio è stato definito come legge nella quale "alla forma dell'atto non corrisponde un contenuto normativo"¹⁹, ovvero "legge a competenza limitata"²⁰, "legge di organizzazione dell'attività finanziaria dello Stato"²¹ o ancora come "espressione del principio di legalità"²².

Da ciò discenderebbe la tipicità del bilancio, un "atto rigorosamente tipico, che non può contenere disposizioni diverse da quelle dirette a consentire la riscossione delle entrate e l'erogazione delle spese secondo le leggi vigenti ed in funzione di un certo equilibrio politico, economico, contabile"²³.

La formalità della legge di bilancio²⁴, la sua annualità, la sua tipicità, la sottraggono dalla ordinaria normazione, dando alla stessa la veste di un atto

¹⁹ Per una analisi della natura del contenuto normativo della legge di bilancio si veda, fra gli altri, Mortati [1976].

²⁰ Onida [1969]

²¹ Bartole [1979].

²² Brancasi [1985].

²³ Amatucci [2004].

²⁴ Nonostante vi sia generale concordia in dottrina sulla natura formale della legge di bilancio, esistono posizioni diverse, che attribuiscono alla norma valore sostanziale. Fra gli altri Barile e il Paladin, il quale individua nella attività emendativa del Parlamento la sostanzialità di un atto che non è solo provvedimento amministrativo. Così il Paladin in *Le fonti del diritto italiano* [1996] "*non regge il tradizionale assunto [...] per cui sarebbero meramente formali le leggi di approvazione degli annuali bilanci preventivi. Valgono a smentirlo i chiarissimi disposti dei regolamenti parlamentari, che entro certi limiti e in certe forme consentono la presentazione di emendamenti ai rispettivi disegni del Governo*". Sulla stessa lettura Amatucci e Graziani, che rilevano la natura mista della legge di bilancio nell'opera d'innovazione dell'ordinamento giuridico finanziario vigente, il quale ha appunto necessità ogni anno della legge di bilancio per acquisire operatività. Da ciò discende che la legge di bilancio sarebbe una legge di approvazione, nello specifico una legge di autorizzazione, che trasforma la proposta di legge del Governo in atto amministrativo eseguibile. Da ultimo le riforme della legge di contabilità apportate nel 2009 e la proposta di riforma costituzionale hanno conferito maggiore spessore alla lettura della legge di bilancio quale atto sostanziale, espandendo le potenzialità decisionali del bilancio e accentuandone le caratteristiche di strumento di attuazione degli indirizzi di politica economica e finanziaria. Per una trattazione del tema si veda più avanti il secondo paragrafo del terzo capitolo e l'ultimo paragrafo del capitolo finale.

autorizzatorio con il quale il Governo recepisce dal Parlamento il *placet* per incassare entrate ed effettuare spese nella misura indicata nelle postazioni.

La legge di bilancio è altresì uno strumento ricognitivo dei diritti patrimoniali e delle pretese fiscali stabiliti dall'ordinamento giuridico vigente, senza la possibilità di modificarli. Dalla natura della legge di bilancio discenderebbe, quindi, anche la natura dei rapporti fra l'Assemblea e l'Esecutivo, con l'Assemblea che esercita un controllo sull'indirizzo politico-amministrativo del Governo.

Il potere sostanziale viene invece affidato alle ulteriori e diverse leggi di spesa, per le quali l'iniziativa appartiene agli organi stabiliti dall'art. 71 Cost. e le modalità di discussione e approvazione sono regolate dal successivo art. 72.

E' stato detto che si configura, nell'impostazione costituzionale, una supremazia della legge di spesa sul bilancio in quanto se alla prima, di cui è titolare il Parlamento, viene attribuito il potere di disporre obblighi e diritti a contenuto patrimoniale, alla legge di bilancio, la cui gestione è affidata al Governo, rimane il compito di coordinamento unitario degli indirizzi della politica di spesa²⁵.

Rispetto a quanto stabilito nelle disposizioni procedurali sulla formazione delle leggi, la Costituzione all'art. 81 compie un passaggio cruciale esprimendosi anche sul contenuto delle stesse, qualificando per la prima volta le norme come rispettose del dettato costituzionale non soltanto sotto un aspetto di procedura ma di sostanza. Ai sensi del quarto comma dell'art. 81 le norme di spesa, sia che gravino sul bilancio in corso o già formato all'atto della loro deliberazione, sia che gravino su esercizi futuri, devono infatti conformarsi al principio della copertura finanziaria, ossia della concomitanza fra spese disposte e mezzi per farvi fronte.

Tale precetto costituzionale, pertanto, prescrivendo che i provvedimenti legislativi volti ad incrementare le spese siano condizionati ad indicare un

²⁵ De Ioanna [1989].

correlativo incremento di entrate, è volto sia a garantire l'iniziativa parlamentare per leggi che implicano nuove o maggiori spese, sia ad evitare che i membri del Parlamento ed il Governo, che di questo è emanazione, siano spinti a proporre spese senza un'adeguata ponderazione delle conseguenze negative che potrebbero derivare per l'equilibrio della finanza pubblica. La "responsabilità finanziaria del legislatore", la cui necessità ai fini di una consapevolezza ed assunzione di responsabilità nell'accoglimento di leggi di spesa diverse dal bilancio fu fortemente postulata in sede costituente da Einaudi²⁶, e che già era parte del nostro ordinamento con la legge di contabilità dello Stato (Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 244), fissava già allora la base per l'obiettivo di un tendenziale pareggio di bilancio, o di un "pareggio del saldo incrementale"²⁷, tramite il rapporto sinallagmatico tra decisione di spesa-decisione di copertura, cercando di evitare, a fronte di una corretta applicazione della "contestualità tra piano dei fini e piano dei mezzi"²⁸, l'espansione del debito pubblico e la crescita del rapporto fra spesa pubblica e prodotto interno lordo.

E' soltanto dalla disamina combinata del terzo e quarto comma, infatti, che si comprende appieno il portato del dettato costituzionale, il quale individua un limite interno alla autonomia legislativa nella copertura delle leggi di spesa affidata al Parlamento, che interagisce con il limite esterno dato dalla cornice della legge di bilancio, la cui proposta nasce dall'esecutivo.

Si disegna così una complessa morfologia della dinamica intercorrente fra i due organi, per cui appare sensato affermare che l'equilibrio dei conti

²⁶ Einaudi, nei suoi scritti così come negli interventi in Assemblea Costituente, riteneva che dovesse essere tutelato non solo il principio del pareggio incrementale di bilancio ma anche quello del pareggio complessivo. Fra i più strenui sostenitori della necessità di introdurre il principio di responsabilità finanziaria del legislatore si ricordano anche Vanoni, Bozzi e Mortati. Per una trattazione delle posizioni espresse dai costituenti e dei lavori della Commissione economica si veda il contributo di De Ioanna in "Dizionario di contabilità pubblica" [1989].

²⁷ Pedone [2008].

²⁸ Degni [2004].

pubblici appare realizzabile solo tramite una corresponsabilizzazione del potere legislativo ed esecutivo nel processo allocativo.

Nei sessant'anni di applicazione, l'art. 81 è stato declinato dalla prassi e dalle norme interpretative (prima fra tutti la legge 468 del 1978) in maniera difforme rispetto allo spirito della Carta, che individuava l'imposizione fiscale come strumento principale per provvedere ai mezzi con cui far fronte alle spese e considerava l'indebitamento patrimoniale, tramite il ricorso al mercato, soltanto come eventualità marginale ed eccezionale.

Questa modalità di copertura degli oneri è stata invece ampiamente utilizzata dal legislatore, collocandosi all'origine dell'espansione del debito pubblico e sommandosi all'elusione del dettato del terzo comma dell'art. 81, laddove, a fronte del divieto per la legge di bilancio di istituire nuovi tributi e nuove spese, è stata invece prassi inserire nei capitoli di spesa della legge risorse superiori alle necessità di spesa autorizzate dalle norme sostanziali approvate (i c.d. fondi di riserva, fondi speciali, etc.), per creare una sorta di riserva finanziaria disponibile successivamente, ovvero di finanziare nuove spese senza inscrivere in bilancio, con il conseguente effetto di caricare il livello di spesa iscritta a bilancio nell'esercizio successivo²⁹. Questo anche per la conformazione stessa del disposto costituzionale che, in merito alla valutazione relativa alla copertura

²⁹ Non è tuttavia soltanto per ragioni endogene al processo di bilancio, e determinate da mala fide, che negli anni si è verificata una crescita del debito pubblico: alla radice del disavanzo annuale spesso vi sono state sottovalutazioni degli oneri di spesa o sopravvalutazioni delle entrate che poi il ciclo economico effettivo dell'anno ha costretto a rivedere i saldi. Anche la giurisprudenza costituzionale ha indirettamente fornito legittimazione alla progressiva elusione del rigore contabile del quarto comma, ad esempio quando per la copertura di spese future, la Consulta ha ammesso anche il ricorso alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che detta previsione si dimostri "sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulle situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza" (sent. n. 1 del 1961 e sent. n. 384/91).

finanziaria, effettuata ex ante, nella fase della formazione delle leggi – anche se sottoposta a riscontri successivi sia nel quadro dei controlli di legittimità sia nell’ambito delle procedure di monitoraggio ex post – riguarda il controllo dell’equilibrio non globale ma soltanto “a margine” tra variazioni finanziarie di segno opposto prodotte dalle nuove norme. L’entità di tali variazioni è stata valutata rispetto agli andamenti tendenziali sanciti dagli strumenti di programmazione e dalle relative deliberazioni parlamentari. Se tali modalità di svolgimento del controllo preventivo di copertura tendono a limitare i possibili margini di discrezionalità nella valutazione degli equilibri finanziari insiti in ogni nuova decisione di spesa al fine di garantire, per un verso, la pari legittimazione dei titolari del potere di iniziativa legislativa a promuovere modifiche dell’ordinamento e, per altro verso, l’equilibrio tra Parlamento e Governo nella valutazione dei profili di sostenibilità finanziaria delle innovazioni legislative via via introdotte, è tuttavia indubbio che i presidi finanziari si sono rilevati insufficienti per garantire un equilibrio di bilancio duraturo.

Il fenomeno della progressiva crescita del nostro debito pubblico non è in ogni caso ascrivibile soltanto alla permeabilità del disposto normativo ma, sopra ogni cosa, alla volontà, o meglio alla mancanza di volontà, della politica di applicarne le regole in modo rigoroso o elusivo.

Per far fronte allo snaturamento della legge di bilancio sopradescritto il legislatore ha allora introdotto, nel 1978, l’istituto della legge finanziaria, la quale, con le caratteristiche di una legge sostanziale, non sottoposta alla rigidità del terzo comma dell’art. 81 e da approvare contestualmente al bilancio, avrebbe dovuto regolamentare e coprire, effettuando una ricognizione delle norme recanti spesa vigenti, la discrasia finanziaria fra spese ed entrate nel vincolo dei saldi dettati dalla legge bilancio³⁰.

³⁰ L’obiettivo della legge 468 era quello di conseguire un tendenziale pareggio della parte corrente (la copertura delle nuove spese e degli interessi sul rimborso dei prestiti accesi

Dieci anni dopo la legge 468, un ulteriore strumento di inversione tendenziale della spesa è stato dato con l'introduzione dei cosiddetti provvedimenti collegati, i quali hanno agito in funzione di risparmio prevedendo riforme di settore volte alla diminuzione delle spese derivanti dalla crescita incrementale degli oneri³¹.

Il divieto esplicito di configurare fra le ipotesi di copertura delle disposizioni di spesa l'utilizzo di disponibilità in bilancio è stato stabilito soltanto con la riforma del 1999³², che ha posto un freno al meccanismo di uno stanziamento sovradimensionato nel bilancio preventivo al fine di costituire una riserva finanziaria per spese non ancora autorizzate.

A fronte del percorso interpretativo dell'art. 81, comma 4, che ha permesso una violazione sostanziale del principio del pareggio tendenziale senza che fosse sanzionata l'incostituzionalità della stessa, più volte in sede accademica e istituzionale sono state avanzate ipotesi di riforma, indirizzate, quando non verso la costituzionalizzazione del principio del pareggio³³, nella direzione di correggere almeno la presunta staticità della norma che, indirizzando il proprio controllo sulle nuove o maggiori spese, non pone attenzione e riparo alla lievitazione della spesa relativa alla legislazione in essere per stimoli esogeni al processo normativo.

da realizzarsi solo tramite maggiori entrate), che, se venisse conseguito, non potrebbe produrre un peggioramento nominale del risparmio pubblico, mentre l'obiettivo seguito da i rappresentanti fu quello, meno ambizioso, dell'azzeramento del disavanzo primario, ossia del saldo dato dalle entrate meno spese al netto degli interessi [De Ioanna 1989].

³¹ Alla legge di riforma 362 del 1988 seguì anche la novellazione del Regolamento del Senato, che rese di fatto più stringente il meccanismo di controllo della spesa pubblica in conformità all'indirizzo dell'esecutivo, grazie alla anteposizione della votazione della legge di bilancio rispetto alla legge finanziaria, il divieto, per questa, della votazione residuale del saldo netto da finanziare, e il rafforzamento della valutazione tecnica della Commissione di Bilancio.

³² Per una analisi dettagliata delle norme citate, l. 468/78, 362/88, 208/99, si veda il capitolo successivo.

³³ La proposta è stata variamente sostenuta dalla Commissione Bozzi del 1985, dalla Commissione De Mita-Iotti del 1993 e dalla Bicamerale D'Alema del 1997, la quale ha proposto di riformare il disposto costituzionale ammettendo la possibilità del ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento.

Poiché, tuttavia, la funzionalità del disposto costituzionale in ordine all'esigenza di avviare la finanza pubblica verso un percorso virtuoso appare assicurata dalla interazione responsabile dei soggetti titolari di poteri in materia di bilancio, Governo e Parlamento, piuttosto che dalla cristallizzazione normativa di regole procedurali, apparirebbe più efficace individuare meccanismi per assicurare una prassi interpretativa conforme e capace di tutelare il diritto al bilancio di cui si diceva in apertura³⁴.

Questa breve disamina ci porta a poter ricostruire l'emersione del diritto al bilancio da una interpretazione sistemica del contenuto di uno degli articoli più complessi del nostro testo costituzionale: da una parte infatti viene chiarito il meccanismo per la fissazione dei saldi di riferimento sui quali poi conformare la successiva legislazione di spesa, attraverso la disciplina della legge di bilancio; in merito alla legislazione di spesa diviene obbligatoria la compenetrazione del livello delle spese con quello delle entrate, tramite la responsabilità finanziaria del legislatore; e le entrate, nella interpretazione rigorosa che attribuisce l'origine dei mezzi di copertura esclusivamente alla imposizione fiscale, non possono essere imposte se non tramite legge e nel rispetto della capacità contributiva e del principio della progressività redistributiva, secondo quanto stabilito agli artt. 23 e 53.

Il "sistema autorisolto" delle norme costituzionali in materia di bilancio³⁵ investe il cittadino del diritto ad un equilibrio finanziario nel quale non può essere privato di risorse proprie se non per l'utilizzo delle stesse a fini pubblici, con modalità attuative trasparenti e per il perseguimento di obiettivi stabiliti tramite il duplice potere dell'organo rappresentativo, che si esplicita attraverso la responsabilità finanziaria sulla legislazione di spesa e il potere di controllo sul Governo, vertente sul rapporto di fiducia, nella fase di approvazione della legge di bilancio.

³⁴ Sul dibattito e le novità normative circa il pareggio di bilancio in Costituzione si veda l'ultimo paragrafo del capitolo V.

³⁵ La definizione è di Degni [2004].

Il diritto al bilancio appare allora come un diritto mediato dal meccanismo della rappresentanza: la sua tutela è sottratta dagli strumenti di democrazia diretta (chiara conferma è data dall'art. 75, secondo comma, il quale prescrive la non ammissibilità del referendum abrogativo per le leggi di bilancio, disposizione che la sentenza n. 2/1994 ha contribuito ad estendere alla legge finanziaria e alle leggi collegate a questa) e affidata al Parlamento, titolare della potestà, non delegabile, di modificare la sfera patrimoniale dei contribuenti.

Il fatto che il diritto al bilancio appaia come un diritto che si accende solo tramite il corretto funzionamento del circuito rappresentativo è testimoniato anche dalla discrezionalità politica afferente alla decisione di bilancio, che ha determinato una sfuggevolezza della stessa al vaglio di legittimità della Corte Costituzionale³⁶, la quale, come vedremo in seguito, è intervenuta in materia con scarsa frequenza e su questioni principalmente di principio piuttosto che nella sostanza delle scelte economiche.

La decisione di bilancio, attuativa del diritto al bilancio, è così strettamente connessa alla funzione rappresentativa che appare pacifico concludere che l'approvazione della stessa non possa avvenire con gli atti del potere esecutivo aventi la stessa efficacia della legge definiti dagli artt. 76 e 77 della Costituzione. E' da escludersi una delega legislativa che apparirebbe in chiaro contrasto con il dettato della Carta laddove dovrebbe contenere i principi e l'oggetto della legge di bilancio che fanno invece parte della discrezionalità del Governo sancita dalla esclusività dell'iniziativa legislativa in materia che la Costituzione gli riserva.

Ed ancora più remota appare la possibilità di un ricorso al decreto legge poiché laddove si verificassero le condizioni di una straordinaria necessità ed urgenza, quale una paralisi dell'attività dello Stato irrisolvibile con

³⁶ Più incisivo è stato invece il ruolo di garante svolto dal Presidente della Repubblica che ha utilizzato il potere di rinvio alle Camere per violazione dell'art. 81. Per un approfondimento sul tema si veda il contributo di Salvemini nel volume "I Guardiani del Bilancio" 2003.

l'esercizio del bilancio provvisorio stabilito dal secondo comma dell'art. 81, significa che il Governo verrebbe a trovarsi davanti ad un persistente rifiuto del Parlamento di approvare la legge di bilancio, ma la soluzione a tale ipotesi sarebbe non il ricorso allo strumento della decretazione quanto piuttosto l'apertura di una crisi di Governo. Vedremo nel prosieguo come la sessione di bilancio sia stata spesso cornice delle tensioni nel Governo proprio per la sua propensione a "drammatizzare" i conflitti all'interno della compagine governativa, ma anche come nella quasi totalità dei casi queste non siano sfociate in vere e proprie crisi.

La decisione di bilancio, secondo una autorevole tesi, costituisce un subsystema nel quale emergono i reali rapporti fra organi costituzionali e tra le formazioni politico sociali che formano il substrato del sistema costituzionale³⁷.

In tale ottica, allora, per tutelare il diritto al bilancio, sottratto alle forme di democrazia diretta, ai poteri di garanzia della costituzionalità dei provvedimenti, così come al potere emergenziale dell'esecutivo, l'unico approccio è di garantire un pieno ed equilibrato funzionamento del meccanismo della rappresentanza, attraverso la costituzione materiale che si individua nelle prassi con le quali gli organi Parlamento e hanno interpretato e declinato il dettato costituzionale dell'art. 81 e connessi.

In conclusione una involuzione del principio della rappresentanza, e dei corollari a questo, dal rapporto di fiducia alla trasparenza dell'azione amministrativa, non potranno che indebolire, ed hanno difatti indebolito nella storia istituzionale, il diritto al bilancio, il quale, se anche non viene riconosciuto esplicitamente nella prima parte della Carta, rappresenta uno dei capisaldi della nostra costituzione economica e un indicatore essenziale per riflettere sul livello di democrazia della Repubblica.

³⁷ De Ioanna [1989].

1.3 *La giurisprudenza costituzionale*

La Corte Costituzionale in materia di finanza pubblica ha mantenuto negli anni un *low profile*, volgendo la sua attenzione a questioni definitive o di fissazione di alti principi in applicazione del precetto costituzionale dell'art. 81, ma evitando di inserirsi fattivamente nella dialettica Parlamento a cui è affidata l'implementazione del diritto al bilancio. Con tale approccio la Corte ha voluto riconoscere autonomia al giudizio politico del Parlamento. Nella nota sentenza n. 1/1966, infatti, la Corte ha ritenuto che “le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento”.

Scelte che essendo “frutto di un'insindacabile discrezionalità politica” esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale³⁸.

Anche in relazione al più stringente quarto comma dell'art. 81, su cui invece il Presidente della Repubblica ha operato un sindacato più marcato³⁹, per la Corte la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo, che la esercita non senza discrezionalità, salvo sempre “l'approvazione e il giudizio politico del Parlamento, quante volte l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico-sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio”. Coerente con tale orientamento è l'ordinanza n. 69/1989 nella quale la Corte ha ritenuto che “non è comunque sindacabile in sede di giudizio di costituzionalità l'entità della copertura finanziaria, rimessa al giudizio del Parlamento in sede di approvazione della legge”.

³⁸ Pieroni [2008].

³⁹ Al 2004, come riporta Degni “dei 55 rinvii presidenziali effettuati ai sensi dell'art. 74 della Costituzione, ben 37 sono stati effettuati per assenza della con testualità fra fini e mezzi disposta dalla norma costituzionale”.

In sintesi per la Corte le scelte economiche sono valutazioni discrezionali del circuito Governo-Parlamento, prese sulla base di esigenze di equilibrio finanziario o di sviluppo socio-economico, sulle quali il giudizio di legittimità costituzionale si intende sospeso sino alla legge di bilancio che attualizza dette previsioni di spesa nel singolo esercizio.

In materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa, fino agli anni 80, hanno avuto rilievo piuttosto sentenze di tipo additivo, che, prescindendo dal problema della copertura finanziaria, ampliavano la classe di soggetti beneficiari dei diritti patrimoniali rispetto alla previsione originaria del Parlamento (si vedano, ad esempio, le sentenze 495/1993 e n. 240, 246, 288/1994 in materia di integrazione al minimo delle pensioni)⁴⁰.

La Corte, affrancandosi da giudizi stringenti sui mezzi, le tecniche e le previsioni di copertura, ha ritenuto sufficiente dare chiarezza definitoria dei precetti contenuti nel dettato Costituzionale. Ha, ad esempio, esplicitato il significato della responsabilità finanziaria del legislatore nella sentenza 9/1958, spiegando come la copertura delle spese non implichi una frammentazione dell'unità del bilancio che, come vedremo nel capitolo successivo, dispone che tutte le spese e tutte le entrate si presentino come un tutt'uno unitario, non essendo ammissibili collegamenti tra singola entrata e singola spesa né tributi di scopo.

In ordine al senso del quarto comma, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che come una norma di carattere non contabile ma sostanziale, che attiene ai "limiti (...) che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa" (sentenza n. 1/1966).

Sul legame fra terzo e quarto comma la Corte ha quindi specificato come il significato della locuzione "altra legge" presupponga una relazione non cronologica ma sistemica fra i due (sent. n. 66/59) poiché mentre il terzo

⁴⁰ Salvemini [2003].

comma dispone che con il bilancio non si possono stabilire “nuovi tributi e nuove spese”, e cioè non si possono aggiungere spese e tributi a quelli contemplati dalla legislazione sostanziale preesistente, il quarto comma dispone che ogni legge sostanziale che importi “nuove o maggiori spese” deve indicare i mezzi per farvi fronte, e cioè che non possono emanarsi disposizioni, che importino per l’erario oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente, se non viene introdotta nella legislazione anche l’indicazione dei mezzi destinati alla copertura dei nuovi oneri.

Sempre in materia definitiva la Corte ha ricordato come in caso di delega legislativa spetti al Parlamento, istituzionalmente preposto all’esercizio della funzione legislativa, disporre in ordine ai mezzi di copertura degli oneri (sent. n. 226/76). La giurisprudenza costituzionale ha inoltre esteso l’obbligo di copertura anche alle leggi di minore entrata e non soltanto di maggiore spesa (in ultimo si veda la sentenza n. 244/95) ed ha vietato, in relazione ai mezzi di copertura, ogni tecnica basata meramente sul rinvio alla legge di bilancio (sent. 150/76) in quanto “il rinvio della quantificazione delle spese continuative e ricorrenti, nonché dei relativi mezzi di copertura, al momento della redazione e dell’approvazione del bilancio, non può avere il significato di un’elusione dell’obbligo di cui all’art. 81, quarto comma e terzo comma, Cost., al contrario, esso risponde a esigenze di maggiore e globale ponderazione degli oneri che ciascun bilancio, necessariamente in pareggio, deve sopportare” (sentenza n. 331/1988; si vedano anche sentenze nn. 41/1966; 26/1991 e 446/1994).

La Corte è intervenuta anche in riferimento al perimetro soggettivo delle disposizioni costituzionali in materia finanziaria, fissando l’obbligo del rispetto del dettato della Carta anche per gli enti che compongono la finanza allargata, in quanto “il collegamento fra enti e Stato è tale da dar luogo a un unico complesso finanziario” (sent. n. 92/81).

In relazione al principio del pareggio di bilancio, infine, la giurisprudenza costituzionale ha seguito, e non anticipato, l'andamento delle posizioni istituzionali e dottrinali, le quali a loro volta venivano modellate dall'espansione del debito pubblico, una questione avvertita sempre più come irrimandabile. Se negli anni sessanta per la Consulta era sufficiente che si osservasse con puntualità l'obbligo di copertura solo nei confronti di spese che incidessero sopra un esercizio in corso, essendo sufficiente per gli esercizi futuri una mera previsione rimessa alla discrezionalità del Governo (sent. n. 1/66, che sancì anche definitivamente la legittimità del ricorso all'indebitamento come forma di copertura finanziaria delle leggi di spesa), negli anni '90 l'orientamento è diventato molto più rigoroso, postulando il rispetto del principio del tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato tanto su base annuale quanto su base pluriennale, ed escludendo che le leggi relative alla materia del bilancio costituiscano una zona sfuggente al sindacato del giudice di costituzionalità.

Ed è sempre della Consulta la prima pronuncia dell'applicazione del principio c.d. *golden rule*: con la sentenza n. 275/2007 la Corte, pronunciandosi sulla legittimità di una legge regionale, ha infatti operato un distinguo fra tipologia di disavanzo, al fine di ammettere il finanziamento di spese con operazioni di mutuo solo laddove si riferissero a spese in conto capitale, ossia in investimenti.

Nella variegata e ondivaga giurisprudenza della Corte il *fil rouge* che ha parametrato negli anni il sindacato di costituzionalità è stato, per concludere, il principio di "gradualità" in ordine alla attuazione di valori costituzionali che importino rilevanti oneri a carico del bilancio statale (sent. n. 26/80, 349/85, 12 e 13/ 86, 33/87), al fine di conseguire un sostanziale bilanciamento degli interessi costituzionalmente garantiti rispetto alla disponibilità delle risorse finanziarie, nella cornice del valore costituzionale dell'equilibrio finanziario.

2. Crisi della sovranità statale nel processo di bilancio

Nella prima concezione dello Stato moderno l'assunto fondamentale su cui si legittimava la rinuncia alla libertà assoluta di ciascuno in favore di una organizzazione sovraordinata era quello di accettare imposizioni fiscali in cambio delle prestazioni collettive che il singolo non sarebbe stato capace di autogarantirsi.

Il modello che si affermava era, cioè, quello di tasse in cambio di sicurezza, alla Hobbes, o tasse in cambio di libertà, per dirla con Locke.

Tale principio cardine è valso per secoli e la sovranità nazionale, prima ancora che nel controllo del territorio o nel monopolio della forza legittima, si esprimeva proprio nell'esercizio del potere impositivo in materia tributaria, atto che senza risorse finanziarie non sarebbe stato possibile per lo Stato assicurare né sicurezza né giustizia ai cittadini.

La sovranità statale in merito alle decisioni di finanza pubblica, la sua potestà sulla scelte circa il livello di entrate da percepire e sulla qualità, nonché sull'indirizzo, delle spese da erogare, sono rimaste immutate, variando soltanto la democraticità di tali scelte con l'ampliarsi della partecipazione popolare alla vita pubblica e l'irrobustirsi del controllo dell'assemblea elettiva sulle decisioni economiche prese dall'organo esecutivo.

Negli ultimi decenni, tuttavia, spinte endogene ed esogene hanno eroso la sovranità finanziaria dello Stato, inteso come organo centrale: da basso il progressivo affermarsi del principio di autonomia territoriale ha sottratto alla competenza statale rilevanti settori afferenti alla finanza pubblica,

mentre dall'alto la limitazione all'autonomia nazionale è venuta con l'ingresso dell'Italia in organizzazioni internazionali con crescenti poteri in materia di economia pubblica.

Il primo processo ha portato alla costituzionalizzazione della struttura della Repubblica italiana basata su aggregati, abbandonando il principio verticistico dell'amministrazione centrale sovraordinata rispetto alle autonomie locali in favore di un modello orizzontale e concorrente, ed ha spinto il legislatore alla riforma del sistema fiscale sul modello federalista.

La seconda tensione ha invece favorito la perdita di potere statale nella politica monetaria, fiscale ed economica, in favore dell'Unione Europea, prima con la creazione della moneta unica poi con i principi di Maastricht atti a favorire la convergenza fra i sistemi di intervento pubblico in economia propri degli Stati membri europei.

I due processi hanno cioè “simultaneamente spinto competenze e responsabilità verso altri soggetti, lasciando un Parlamento tendenzialmente inerziale rispetto all'esecutivo”⁴¹.

Nel paragrafo che segue analizzeremo entrambi i fenomeni, per rispondere all'interrogativo se sia ancora possibile, e in che termini, parlare di un processo di bilancio nel quale l'organo rappresentativo sia attore determinante delle scelte di politica economica che attengono ai cittadini.

2.1. Il Patto di stabilità e l'attrazione della politica monetaria e di bilancio in favore dell'UE

I principi fondamentali che regolano la contabilità e la finanza pubblica non sono desumibili soltanto dal dettato costituzionale, di cui abbiamo dato illustrazione nel capitolo precedente, ma trovano genesi anche nelle norme originarie e derivate dell'Unione Europea, e “la stessa configurazione del

⁴¹ Goretti, Rizzuto [2010].

sistema delle fonti è ormai da tempo sistematicamente compenetrata dall'impatto del diritto comunitario”⁴².

I Trattati Europei hanno infatti disposto ampiamente in materia, tramite principi e norme che, attraverso la volontaria limitazione della sovranità statale determinata dall'applicazione dell'art 11 della Carta, risultano ad oggi fonti sovraordinate alla legge ordinaria italiana e, escludendo i principi fondamentali, anche a quella costituzionale.

Nel complesso dell'architettura legislativa europea è stato con l'approvazione del Trattato di Maastricht, nel 1992, che le dinamiche materiali in vigore nella Comunità sono state formalizzate in disposizioni normative, ed è con il Trattato di Maastricht che sono stati posti i maggiori limiti quantitativi e qualitativi all'autonomia finanziaria e contabile dello Stato italiano.

Sotto il profilo quantitativo si sono ridotti di molto gli strumenti con i quali lo Stato ha la possibilità di orientare l'economia pubblica ai fini desiderati, mentre, per ciò che concerne l'aspetto qualitativo, la riduzione della strumentazione è stata affiancata dall'individuazione di obiettivi comuni agli Stati membri dell'Europa in termini di salute dei conti pubblici, di regole di mercato e della qualità della vita economica e sociale dei cittadini europei.

Sul primo punto la novità sostanziale è data dal congelamento prima, e dalla rinuncia poi, ad una politica monetaria nazionale, con l'introduzione della moneta comune (1° luglio 2002) e l'affido delle scelte di politica monetaria alla Banca Centrale Europea (in funzione dal 1° gennaio 1999), il cui compito, dall'iniziale funzione di mantenimento della stabilità dei prezzi, si è ampliato sino a ricomprendere poteri più ampi in merito alla crescita complessiva del potere di acquisto dei redditi.

Sul secondo aspetto, il principio del tendenziale pareggio di bilancio, la struttura concorrenziale del mercato e gli obiettivi di occupazione e

⁴² Rivosecchi [2011].

sviluppo dettati dal Patto di Lisbona, hanno ridotto la discrezionalità dei governi statali nelle politiche economiche e finanziarie del proprio Paese, così come la creazione di uno Stato sociale, anche se minimo, ha imposto agli stati di garantire standard di servizi pubblici in determinati settori del welfare e quindi di impegnare risorse finanziarie sufficienti per la loro erogazione⁴³.

L'attrazione della politica monetaria in favore dell'Unione Europea, con la decisione di dar vita alla moneta unica, costituisce il fenomeno più evidente della nuova Costituzione economica materiale, ed il suo portato è in effetti rilevante, non soltanto a livello nominalistico, con l'introduzione dell'euro, ma soprattutto per le restrizioni che il sistema della moneta unica opera nelle scelte di politica economica dello stato nazionale.

Se il Governo, infatti, non è più in grado di utilizzare la leva monetaria in funzione anticongiunturale, di rilancio dell'economia, di sostegno al reddito e di input all'export, è evidente che in caso di andamento sfavorevole del ciclo economico l'esecutivo dovrà concentrare i propri interventi sulla strumentazione residua, ossia le politiche fiscali e di sviluppo.

Conseguentemente alla rinuncia a determinare il tasso di sconto, gli interventi di politica economica non monetari saranno potenziati, e gli stati nazionali, in caso di congiuntura sfavorevole, potranno agire sull'economia soltanto investendo in misure di rilancio (sostegno alla produttività e al reddito) o in investimenti strutturali, così come la perdita della possibilità di iniettare liquidità nel sistema obbligherà lo Stato ad intervenire in termini fiscali.

Entrambe le misure avranno un impatto in termini di bilancio più invasivo di quanto avrebbe determinato una svalutazione competitiva attuabile pre moneta unica.

⁴³ Per le recenti evoluzioni in termini di integrazione europea, si veda, *infra*, il paragrafo "Governance europea e nuovi assetti ordinamentali nazionali" del capitolo V.

Nella logica dell'Unione Europea l'euro rappresentava il portato ultimo della creazione del mercato comune e, al contempo, un fattore propulsivo per la trasformazione di questo nel mercato unico, con il conseguente accrescimento della domanda da nazionale ad europea e gli effetti positivi in termini di sviluppo del sistema produttivo che avrebbe prodotto.

E' pur tuttavia vero che il fallimento del progetto di creare una industria europea, reti transnazionali adeguatamente sviluppate e una politica fiscale comune, ha amputato il modello dell'economia comunitaria, portando i Paesi euro a una perdita di produttività rispetto all'economia globale che ha richiesto a più riprese, il potenziamento, si diceva prima, degli strumenti di politica economica non monetari.

Tuttavia se formalmente la politica fiscale, a differenza di quella monetaria, è rimasta di appannaggio nazionale, nella pratica la fissazione, avvenuta sempre con il Trattato di Maastricht, di obiettivi in termini di saldo a cui i bilanci pubblici degli Stati membri dovevano conformarsi, ha ridotto la capacità di manovra anche della leva tributaria, che sul livello dei saldi pubblici detiene il *golden share*.

Con il Trattato di Maastricht è stato fissato, anche se non esplicitamente, il principio del tendenziale pareggio di bilancio e sono stati indicati i termini transitori per il suo raggiungimento, fissando nel 3% del deficit annuale e nel 60% dello stock di debito i limiti oltre i quali gli Stati nazionali non possono portare i propri bilanci pubblici.

I limiti quantitativi su deficit e debito rappresentano i due parametri di Maastricht (inizialmente, per la fase di aggiustamento delle finanze pubbliche nazionali in vista dell'ingresso nell'euro, i parametri erano 5⁴⁴)

⁴⁴ I parametri fissati per partecipare alla moneta unica erano: 1 Stabilità del cambio: la moneta di ogni Paese deve far parte, per i primi due anni precedenti alla creazione della moneta unica, dell'accordo di cambio del sistema monetario europeo; 2 Inflazione: il tasso di aumento dei prezzi di consumo del Paese non deve essere superiore del 1,5% rispetto a quello dei tre paesi con tasso di inflazione più basso; 3 Tassi di interesse: i tassi di interesse non devono superare più di due punti i tassi di lungo periodo dei paesi che presentano i tassi più favorevoli, 4 Debito pubblico: il debito pubblico non deve superare

con cui l'Europa ha voluto blindare la solidità finanziaria degli Stati membri, sia per garantire robustezza alla nuova moneta sia nell'ottica di forgiare un'area economica omogenea per i paesi aderenti al mercato unico, attraverso il divieto di uno squilibrio permanente fra il livello di entrate e il livello di spese.

Ma non è soltanto negli standard dei requisiti di convergenza che si intravedono quei vincoli che fanno parlare di una limitazione apportata dall'Ue alle politiche economiche nazionali non genuinamente monetarie, in quanto anche altri principi, fra tutti quelli relativi alla leale concorrenza che deve guidare la struttura di mercato, limitano la discrezionalità nazionale, considerato che, per rimanere in materia di concorrenza, misure dirette o indirette di sostegno a comparti produttivi o ad aree geografiche specifiche sono ritenute illegittime in quanto suscettibili di alterare la concorrenza fiscale fra le imprese.

Vale la pena approfondire il senso dei parametri di bilancio fissati dal Trattato Maastricht.

I due indicatori rappresentano i cardini sui quali è costruito il Patto di stabilità e crescita, ossia l'accordo stipulato dai paesi membri dell'Unione Europea, inerente al controllo delle rispettive politiche di bilancio, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione Economica e Monetaria europea (Eurozona).

Esso si richiama agli articoli 99 e 104 del Trattato di Roma costitutivo della Comunità Economica Europea (così come modificato con il Trattato di Maastricht) e si attua attraverso il rafforzamento delle politiche di vigilanza sui deficit ed i debiti pubblici, nonché un particolare tipo di procedura di infrazione, la Procedura per Deficit Eccessivo (PDE), che ne costituisce il principale strumento⁴⁵.

il 60% del prodotto interno lordo (PIL), 5 Deficit pubblico: non deve essere superiore al 3% del PIL.

⁴⁵ Come si legge nella relazione pubblicata sul sito della Commissione, infatti, «*Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) è la concreta risposta dell'UE alle preoccupazioni circa la*

Da più parti è stata sottolineata l'eccessiva rigidità del Patto e la necessità di applicarlo considerando l'intero ciclo economico e non un singolo bilancio di esercizio, anche in considerazione dei rischi involutivi derivanti dalla politica degli investimenti troppo limitata che esso comporta, con il pericolo di rappresentare un mero Patto di stabilità e non di crescita, in contrasto con gli obiettivi sancito dalla strategia di Lisbona⁴⁶.

In tale senso è emersa la proposta di non considerare, ai fini della costruzione dei parametri di riferimento, la spesa in conto capitale, poiché, a causa della sua comprimibilità, la stessa rischiava di essere sacrificata nei bilanci nazionali a fronte della rigidità della spesa corrente.

Sono stati anche espressi rilievi sul fatto che il Patto non contiene apprezzamenti in merito alla struttura finanziaria di uno Stato oltre i singoli valori di deficit e di debito, essendo innegabile che se la spesa pubblica fosse estremamente modesta rispetto al Pil un suo incremento, come un incremento del debito, potrebbe essere tollerato dal sistema senza rilevanti ripercussioni sul sistema economico⁴⁷.

Altrettanto evidente è che il raggiungimento degli obiettivi in termini di saldo non è equivalente se avviene tramite una riduzione del debito o attraverso un aumento del Pil, ovvero se la riduzione del debito si concretizza con una riduzione del livello di spesa oppure con un innalzamento della pressione fiscale.

Tali considerazioni hanno portato numerosi commentatori a chiedere non soltanto che nella valutazione dei bilanci pubblici si applicasse un orizzonte pari al ciclo economico invece che all'esercizio, ma è stata anche avanzata la richiesta che le spese in conto capitale, orientate allo sviluppo, non

continuità nel rigore di bilancio nell'Unione Economica e Monetaria (UEM). Stipulato nel 1997, il PSC ha rafforzato le disposizioni sulla disciplina fiscale nella UEM di cui agli articoli 99 e 104, ed è entrato in vigore con l'adozione dell'euro, il 1° gennaio 1999».

⁴⁶ Per sbloccare la presunta eccessiva rigidità del Patto parte della dottrina sostiene la necessità di introdurre la c.d. *golden rule*, per la quale è possibile indebitarsi per finanziare gli investimenti pubblici. Sul tema si veda Mills e Quinet, FMI (2001), Brunilla, Hagen, Fitoussi e Creel (2002).

⁴⁷ Vegas [2010].

venissero incluse nel conteggio⁴⁸, o ancora, da ultimo, che nell'apprezzamento dello stato dei conti fossero valutati non soltanto l'indebitamento e il risparmio pubblico ma anche quelli privati.

Le riflessioni sul senso e il valore del Patto, anche sulla scorta della recente crisi economica e dell'incapacità, per i Paesi euro e per le istituzioni comunitarie, di rispondere in maniera univoca e incisiva alle sfide della recessione e al turbamento dei mercati globali, hanno spinto a rivedere in generale il sistema economico europeo, le procedure di salvaguardia della moneta e della produzione, gli strumenti di monitoraggio e di intervento nei conti pubblici nazionali, sino alla conformazione di una vera e propria *governance economica* europea.

Analizzando il modello economico europeo in controtuce rispetto agli istituti italiani è necessario sottolineare come, indipendentemente dalla generale tenuta dei conti pubblici, almeno sino alla ultima crisi economica, sia stato comunque complesso per il nostro Paese adeguare la strumentazione nazionale in materia fiscale e di bilancio alle disposizioni comunitarie e come, in ultimo, sussista tuttora una matrice profondamente diversa fra l'approccio europeo e quello nazionale.

Il sistema europeo del tendenziale pareggio di bilancio considera il pareggio reale tra entrate e spese, in termini di saldo obiettivo ed in riferimento al valore consolidato del conto economico delle amministrazioni pubbliche.

Ciò evidenzia criticità sia sul piano soggettivo che oggettivo. Per ciò che attiene l'oggetto su cui si esprime il controllo finanziario, il sistema di finanza pubblica italiano è improntato su una ottica di valutazione *ex ante*,

⁴⁸ Non sono apparse in tale ottica sufficienti le deroghe stabilite nel 2005, che, in aggiunta alla clausola di salvaguardia per la quale gli Stati che registrano una contrazione del Pil del 2% sono autorizzati al superamento del livello di deficit senza che si inneschi automaticamente una sanzione, hanno stabilito ulteriori gradi di elasticità nella disciplina contabile del Patto di stabilità per i Paesi che procedano a riforme strutturali, o tempistiche più agiate per il rientro dai deficit eccessivi. Per una esaustiva disamina dei problemi della politica fiscale in ambito europeo si veda Buti M., Franco D. "Fiscal policy in EUM. Theory, Evidence and institution, Cheltenham, Edward Elgar, 2005. Per le proposte di riforma Buiter W.H., Corsetti G. e Rubini N. "Excessive deficits: sense and nonsense in the Treaty of Maastricht", Economic Policy, 16, 1993.

ossia di programmazione del saldo obiettivo da raggiungere, con il documento di programmazione economico-finanziaria⁴⁹, e dell'iscrizione delle poste così determinate in registro nella legge di bilancio, mentre il sistema europeo, come si è visto, è imperniato su un modello di valutazione *ex post* del conto consolidato (anche se le recenti modifiche apportate con la *governance* europea potenziano la fase di programmazione e concertazione preventiva degli obiettivi economici).

Sul piano soggettivo la dicotomia è rinvenibile nella circostanza che se l'Unione Europea prescrive parametri che si riferiscono al complesso della pubblica amministrazione, ossia l'aggregato dell'attività pubblica più ampio di quella svolta dallo Stato, il parametro tradizionale delle regole interne nazionali è stato invece declinato con attenzione quasi esclusiva al bilancio dello Stato *stricto sensu*, essendo stato sinora di difficile realizzazione pratica il raccordo fra il bilancio dello Stato e quello degli enti di previdenza e delle amministrazioni territoriali⁵⁰.

Tali conflittualità di fondo hanno spinto il legislatore italiano ad operare una riforma del sistema contabile, con la legge 196 del 2009 di cui si darà ampia trattazione nel capitolo successivo, volta ad allargare il perimetro soggettivo dei livelli di bilancio considerati in relazione ai parametri europei, ad effettuare misure di raccordo con gli enti e le amministrazioni decentrate e a privilegiare un'analisi di cassa piuttosto che di competenza per la costruzione dei documenti contabili al fine di evidenziare con maggiore chiarezza le disposizioni finanziarie concretamente disposte per l'anno di riferimento, dando maggiore enfasi anche alla fase della valutazione *ex post*.

⁴⁹ O altrimenti detta DFP, nella legge n. 196/2009, o ancora DEF, nella legge n. 39/2011.

⁵⁰ Un tentativo di conciliare i sistemi è stato fatto quando si è inserito, nel 1995, il conto economico delle pubbliche amministrazioni del DPEF, al fine di modulare il Documento di programmazione economico-finanziaria sui modelli di *medium term budgetary framework*. La successiva sistematizzazione normativa si è avuta con la legge 208 del 1999.

La riforma, tuttavia, è intervenuta in una fase di profonda rivoluzione del sistema economico europeo, per cui diversi suoi istituti, a nemmeno un anno dalla loro definizione, sono apparsi già datati rispetto a quanto l'Europa chiede agli stati membri, ed hanno indotto il legislatore a tornare con un intervento normativo sulla legge 196.

Indipendentemente dalle valutazioni sotto il profilo normativo e di sistema, si può concludere che, con tutti i suoi limiti, la comunitarizzazione di alcuni aspetti della politica economica nazionale ha avuto rilevanti effetti sulla salute del bilancio pubblico, se si pensa che il risultato dell'impulso alla razionalizzazione, all'efficienza e al contenimento della spesa pubblica dato dalle regole europee è stato, per utilizzare numeri, il passaggio da un indebitamento dell'11,8 per cento del prodotto interno lordo nel 1990 all'1,8 per cento nel 1999⁵¹.

Ma ha anche indubbiamente posto le procedure nazionali davanti a obiettivi e tempistiche che hanno forzato il diritto interno rompendo equilibri istituzionali radicati negli anni.

2.2 Il sistema delle autonomie territoriali e lo sviluppo del principio autonomistico

La progressiva sottrazione allo Stato della piena potestà decisionale in materia di finanza pubblica avviene, come si diceva, anche per effetto della disgregazione della centralità del bilancio dello Stato, la cui composizione, nell'ultimo decennio, è andata facendosi multiforme per l'affermarsi del principio autonomistico negli assetti di finanza pubblica.

La dinamica decentratrice, come limite alla tradizionale configurazione del bilancio dello Stato, ha portato ad una riallocazione delle competenze in materia economica, cambiando gli assetti materiali della gestione della

⁵¹ Degni M., Emiliani N., Gastaldi F., Salvemini G., Virno C., [2001].

finanza pubblica, tale per cui se “ancora nel 1978, lo Stato intermediava oltre l'80 per cento della spesa pubblica, adesso, la spesa pubblica è composta da una pluralità di centri di decisione, pensiamo solo alle regioni, alle province, ai comuni, agli istituti previdenziali, alle università, alla spesa sanitaria e lo Stato intermedia circa il 50 per cento del totale della spesa pubblica”⁵².

Alla prassi materiale ha fatto da cornice la sistematizzazione normativa: il sistema delle autonomie territoriali ha trovato la sua più alta codificazione nella riforma del titolo V della Parte II della Costituzione, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha ridisegnato i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali.

Alla nuova conformazione delle articolazioni territoriali che costituiscono la Repubblica, con il consolidarsi di un modello orizzontale, in sostituzione di quello verticistico e gerarchico, nel quale i diversi soggetti istituzionali hanno pari dignità⁵³, è stata affiancata una diversa ripartizione delle competenze e delle funzioni normative fra Stato e Regioni (assegnando a queste la gran parte delle competenze legislative in materia di spesa) e l'affido ai Comuni in via normale delle competenze amministrative⁵⁴, improntata al principio della sussidiarietà, nonché una diversa configurazione dell'assetto finanziario pubblico, basato sul principio di

⁵² Così si è espresso il Ministro Vegas intervenendo alla Camera, il 9 settembre 2009, nell'ambito della discussione sulla legge 196.

⁵³ Alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art 114, si legge che “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

⁵⁴ Per la ripartizione delle competenze legislative occorre integrare l'art. 119 con la lettura della ripartizione delle competenze legislative effettuate dall'art. 117 Cost., mentre per le funzioni amministrative è il successivo art. 118 a dettare le disposizioni fondamentali. In sintesi, l'art. 117 Cost. prevede potestà legislativa esclusiva allo Stato in ordine al “sistema tributario e contabile dello Stato”; potestà legislativa concorrente delle regioni in ordine al “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” e la competenza legislativa residuale della regione in materia di tributi regionali e locali.

responsabilità finanziaria e indipendenza degli enti territoriali, pure nella impregiudicata unità economica della Repubblica⁵⁵.

Sul piano degli assetti di finanza pubblica, in particolare, il nuovo articolo 119 della Costituzione dispone per le Regioni e gli enti locali autonomia di entrata e di spesa, sostanziando la devoluzione di poteri prima riservati allo Stato centrale tramite il conferimento agli stessi di risorse e entrate proprie (nonché la compartecipazione ai tributi erariali aventi ad oggetto il gettito riferibile i propri territori e l'accesso a fondi perequativi senza vincolo di destinazione al fine di sostenere i territori con minore capacità fiscale per abitante).

Mentre sul lato delle spese l'articolo conferisce agli stessi enti la facoltà di scegliere liberamente la destinazione delle risorse appostate in bilancio, pur nel rispetto dei livelli essenziali di servizi pubblici di cui hanno diritto di godere i cittadini⁵⁶.

Il previgente impianto finanziario e tributario di Regioni ed enti locali caratterizzato dalla finanza "derivata", in cui le risorse agli enti territoriali venivano trasferite dal bilancio dello Stato, che dettava una disciplina uniforme dei diversi tributi, con limitate eccezioni volte a consentire a regioni ed enti locali di pervenire ad autonome scelte impositive, è stato quindi sostituito dal principio dell'autonomia finanziaria.

⁵⁵ Come sancito all'art. 120 della Costituzione, modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

⁵⁶ La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 423/2004, ha contribuito a fornire una esegesi del sistema di decentramento territoriale: "in base al nuovo testo dell'articolo 119, le Regioni – come gli enti locali – sono dotate di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (primo comma) e godono di «risorse autonome» rappresentate da tributi ed entrate propri, nonché dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (secondo comma). E per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo «senza vincoli di destinazione» (terzo comma). Nel loro complesso tali risorse devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma). Non di meno, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (quinto comma)".

L'articolo 119 opera una importante sinossi fra il principio della capacità contributiva, ossia il nesso fra la fiscalità e la capacità reddituale o patrimoniale del contribuente, di cui all'articolo 53 della Carta, e la capacità fiscale del territorio, fissando da una parte la territorialità dei tributi (così come la compartecipazione ai tributi erariali aventi ad oggetto un prelievo relativo al territorio di competenza) e dall'altra tutelando il diritto alla fruizione delle funzioni essenziali di cittadinanza grazie all'integrale finanziamento statale dei servizi pubblici essenziali affidati agli enti locali⁵⁷.

La riforma costituzionale del 2001, segnando la cornice per una più ampia revisione del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario⁵⁸, ha dato impulso al legislatore per completare il quadro dei rapporti finanziari intercorrenti fra Stato centrale e enti locali, definendo complesse materie come quella dell'individuazione di fabbisogni standard connessi con i livelli essenziali dei servizi pubblici, le fonti di finanziamento degli enti propri, i meccanismi perequativi in senso solidaristico e cooperativo, e i livelli di indebitamento consentiti.

Questi aspetti sono stati regolati di recente con la c.d. legge sul federalismo fiscale (legge delega n. 42 del 5 maggio 2009) e i relativi decreti attuativi, i quali devono essere improntati, come si evince dalla legge delega, sui principi di autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di Governo, lealtà istituzionale, trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, razionalità e coerenza del sistema tributario, valorizzazione della sussidiarietà orizzontale nonché della territorialità dell'imposta, neutralità dell'imposizione e divieto di esportazione delle

⁵⁷ De Ioanna e Goretti [2010].

⁵⁸ Lo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e, ha legislazione esclusiva e competenza regolamentare in materia di "*moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie*". La competenza regolamentare è stata esercitata con la legge delega n. 42 del 2009, che ha completato il progetto federalista sorto con la riforma costituzionale del 2001.

imposte. A fare da unità polari nel modello di federalismo fiscale sono pertanto i due principi, distanti ma armonici, di autonomia e coordinamento.

Il federalismo fiscale, inteso come “sistema che si fonda sul riconoscimento di autonomia tributaria e non più genericamente autonomia finanziaria agli enti sub-statali”⁵⁹, completa nella sua parte essenziale l’assetto federalista, poiché non è immaginabile che ad una devoluzione di funzioni normative e amministrative faccia da contraltare una dipendenza finanziaria della periferia dal centro, poiché in tale condizione lo Stato centrale potrebbe, tramite la leva finanziaria, riappropriarsi di tutte quelle facoltà decentrate, non soltanto fissandone i principi generali ma anche determinandone l’implementazione pratica.

L’obiettivo della riforma in senso federale dell’assetto finanziario è quello di ridurre parallelamente il carico fiscale a carico dei cittadini e di riportare i conti pubblici verso un progressivo e virtuoso rientro dai disavanzi, tramite il superamento del meccanismo incrementale della spesa storica in favore dei fabbisogni e dei costi standard per il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali, al fine di far convergere progressivamente le amministrazioni territoriali verso indici di media efficienza⁶⁰.

L’obiettivo di risanamento dei conti pubblici dovrebbe raggiungersi non soltanto grazie alla nuova impostazione nell’erogazione delle risorse centrali, ma anche tramite il coinvolgimento più intenso degli attori responsabili della allocazione delle risorse, in quanto la gestione diretta delle finanze locali dovrebbe condurre ad una responsabilizzazione degli

⁵⁹ Mone “La legge 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali”, 20101, sul sito www.costituzionalismo.it.

⁶⁰ I meccanismi per l’individuazione dei fabbisogni standard sono stati definiti con il decreto legislativo sui fabbisogni standard di province, comuni e città metropolitane, approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 18 novembre 2010.

amministratori locali, ossia alla *accountability* dell'amministrazione davanti ai propri elettori⁶¹.

Innovazioni di tale natura, vertenti essenzialmente sul passaggio dalla finanza derivata a quella autonoma, indipendentemente dalla capacità effettiva di realizzare l'obiettivo di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica locale⁶², è evidente che restringono il perimetro di manovra dello Stato, non essendo più valevole, nella nuova architettura istituzionale di finanza pubblica, il modello dello Stato accentratore delle entrate e distributore di risorse a livello territoriale, ma essendosi affermato piuttosto il principio di una responsabilità finanziaria collettiva e orizzontale ripartita fra più enti.

Il nuovo ruolo che si configura per lo Stato è allora quello di garante dei principi fondamentali della materia e del rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini connessi alle prestazioni pubbliche essenziali (ossia i livelli essenziali di cittadinanza)⁶³, di supervisore ultimo degli indirizzi finanziari

⁶¹ Espressamente è, infatti, previsto, all'articolo 1 della legge 5 maggio 2009, n. 42, che il fine della norma è quello di garantire negli amministratori pubblici "la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti".

⁶² In sede di discussione dei decreti attuativi la convergenza bipartisan che aveva denotato l'approvazione della legge delega sembra essere svanita, e da più parti sono state avanzate critiche circa le modalità attuative del federalismo fiscale, contestando in particolare l'ipotesi che la riforma possa realmente operare una riduzione del debito pubblico locale, e di quello nazionale in conseguenza. Oggetto delle maggiori critiche è stato il decreto attuativo del federalismo municipale, per il quale è stata contestata la sostenibilità del progetto per la finanza comunale e la possibilità che con esso venga accresciuta la pressione fiscale per i contribuenti, a causa della discussa tassa di soggiorno, che nega l'assunto fondamentale della territorialità delle imposte e della responsabilità degli amministratori (che imporrebbero tributi al turista che non dovrà poi giudicarli) e, soprattutto, un'addizionale comunale IRPEF. Per una più puntuale disamina si veda la discussione del decreto legislativo svoltasi alla Camera e al Senato nel mese di febbraio 2011, che ha portato anche all'espressione di un parere negativo da parte della Commissione bicamerale per il federalismo con conseguente rinvio da parte del Capo dello Stato.

⁶³ E' stata da più parti rilevata la differenza sostanziale che correrebbe tra quanto disposto dal decreto sul federalismo fiscale, all'art. 8 della legge 42, ossia il finanziamento da parte dello Stato delle spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m, e quanto previsto invece a livello costituzionale in materia finanziaria, ossia il finanziamento statale integrale delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni e agli enti locali (art 119, commi 2 e 3). La legge 42 minerebbe il principio di

degli enti locali, essendo in sua facoltà disporre sanzioni e premialità in relazione alla maggiore o minore virtuosità dei conti pubblici locali, nonché di sintesi e raccordo fra le autonomie territoriali e gli indirizzi assunti in sede europea in merito ai saldi di finanza pubblica.

A livello costituzionale è fatta salva, fra le materie di competenza esclusiva dello Stato, la legislazione e la competenza regolamentare in materia di sistema tributario e contabile dello Stato e di perequazione finanziaria, mentre è ricompresa fra le materie di legislazione concorrente l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre lo Stato, tramite la funzione perequativa, che si caratterizza come competenza in senso funzionale⁶⁴, ossia con un carattere teleologico, può spaziare in una serie di ambiti materiali con l'effetto di limitare l'esercizio della potestà legislativa concorrente e residuale delle Regioni oltre quanto previsto dalla Carta⁶⁵.

La Corte Costituzionale, in più pronunce e in diversi momenti, ha chiarito che il potere statale di coordinamento consiste nella determinazione delle grandi linee dell'intero sistema tributario, nella definizione degli spazi e dei limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva di regioni ed enti

uguaglianza sostanziale previsto dagli articolo 2 e 3 della Carta, in quanto i diritti di cittadinanza e fondamentali non sarebbero assicurati in condizioni di uguaglianza su tutto il territorio nazionale ma verrebbe finanziato soltanto il loro livello essenziale, innescandosi così uno deterioramento del principio di unità nazionale e un arretramento del livello di prestazioni pubbliche fruibili dello Stato sociale. Per più ampie riflessioni su questo tema si veda, Mone D. (2010), e, su posizione opposta, Ruggeri A. nella nota commento alla sentenza Corte cost. n. 10 del 2010 su www.forumcostituzionale.it.

⁶⁴ Del coordinamento della finanza pubblica è stata data dalla Corte una lettura funzionalista (sentenze n. 4/2004, n. 17/2004, n. 36/2004 e n. 37/2004), che configura il coordinamento non tanto quale "materia" in senso proprio, quanto piuttosto come "competenza funzionale", alla stregua di altri ambiti di legislazione concorrente (es. ambiente), in quanto non individua propriamente oggetti, bensì peculiari e strategiche finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale, trova, di volta in volta, il proprio fondamento costituzionale, a garanzia dell'equilibrio finanziario complessivo della Repubblica, pur salvaguardando il margine di autonomia delle diverse componenti in cui essa si articola.

⁶⁵ Vedi pubblicazioni del Servizio studi e bilancio della Camera dei Deputati e Senato della Repubblica "*Temì di federalismo fiscale*".

locali, e nella fissazione di vincoli alle politiche di bilancio, laddove ciò sia finalizzato ad obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi comunitari, escludendo che possa essere considerato espressione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica la previsione, tramite legge statale, di limiti all'entità di una singola voce di spesa o l'imposizione di strumenti concreti da utilizzare per raggiungere gli obiettivi nazionali⁶⁶.

Espressione del potere di coordinamento statale in materia fiscale e tributaria è innanzitutto il Patto di stabilità interno, che traspone in termini locali gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita europeo, vincolando "le regioni, le province autonome, le province, i comuni, le comunità montane (...) alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica".

Il Patto di stabilità interno, introdotto inizialmente nel collegato di sessione per il 1999⁶⁷ e poi istituzionalizzato con la legge 208 del 1999, è la risposta all'esigenza di garantire la responsabilità finanziaria degli enti locali, il cui apporto finanziario è imprescindibile al fine di conseguire gli obblighi di bilancio sottoscritti dal Paese con l'adesione al Trattato di Maastricht.

Il Patto di stabilità interno, come il suo omologo comunitario, fissa infatti i saldi obiettivo in coerenza con i quali gli enti locali e le Regioni devono determinare i propri bilanci.

Allo Stato è conferito il compito di determinare il valore dei saldi, stabiliti dal Governo di concerto con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica⁶⁸, di monitorare il loro rispetto a livello territoriale, e di sanzionare eventuali scostamenti dai valori di riferimento.

La tensione fra l'autonomia gestionale degli enti e il rispetto degli obiettivi di stabilità finanziari dettati in ambito Ue trova pertanto sintesi nel Patto e

⁶⁶ Vedi, fra le altre, sentenze 4, 17, 36 e 37 del 2004, sentenze 417 e 449 del 2005, 95 del 2007 e 159 del 2008.

⁶⁷ Legge n. 448 del 23 dicembre 1998.

⁶⁸ Istituita ai sensi dell'art. 5 della legge 42 del 2009.

nel ruolo svolto dallo Stato centrale, mediatore tra le due istanze tramite la declinazione degli obiettivi europei in obiettivi nazionali, comprensivi dell'apporto finanziario degli enti territoriali.

Il Patto ha lo scopo, in estrema sintesi, di garantire la disciplina fiscale e la coerenza di comportamenti degli enti territoriali rispetto alle finalità di finanza pubblica nazionale.

Parimenti a quanto avviene per il Patto di stabilità e crescita, se in generale gli obiettivi interni prevedono un miglioramento del saldo di bilancio, è implicito che l'obiettivo ultimo è quello del pareggio tendenziale (principio divenuto positivo con la legge delega sul federalismo fiscale), pur nella difficoltà di raccordare tale obiettivo con quanto disposto dalla Costituzione, la quale dà invece gli enti locali la facoltà di indebitarsi, pur circoscrivendo la possibilità alle sole spese di investimento⁶⁹.

Lo Stato ha, in definitiva, perso gli strumenti per la determinazione contabile delle risorse destinate agli enti locali ma ha mantenuto il potere di impulso iniziale circa gli obiettivi macroeconomici (con il Patto di stabilità interno e, come vedremo dopo, il Patto di Convergenza), il potere di riequilibrio, grazie alla perequazione, e il potere di valutazione, in corso ed ex post, circa il comportamento finanziario delle amministrazioni territoriali.

Se vogliamo poi osservare, all'interno dello Stato centrale, come si sia evoluto il rapporto fra organi istituzionali, alla luce delle complesse interazioni giuridiche fra disposizioni costituzionali, legge delega sul federalismo, decreti attuativi e riforma della legge di contabilità, è possibile affermare che nella determinazione degli obiettivi di bilancio degli enti territoriali prevale un modello pattizio che esalta il ruolo del Governo e

⁶⁹ All'articolo 119, comma 7, si legge infatti che gli enti territoriali *“Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”*. Come si vedrà nel prosieguo la legge 196 del 2009 affida alla legge di stabilità il compito di definire la quota di indebitamento coerente con gli obiettivi di politica economica che ogni ente può accendere.

delle Conferenze permanenti degli enti locali, escludendo un apporto fattivo da parte del Parlamento e delle assemblee regionali e locali.

E' pur vero, infatti, come vedremo nel capitolo successivo, che la nuova legge di contabilità prevede che gli obiettivi programmatici per sottosettori (Regioni, Province, enti locali) siano inseriti nella Decisione di Finanza Pubblica, ossia il documento di programmazione macroeconomica nel quale vengono indicati i parametri, i criteri e gli obiettivi economici essenziali per la formulazione del bilancio, ma il Parlamento si esprime sul saldo programmatico dopo che la ripartizione dell'obiettivo è già stata fatta tra i sottosettori, essendo così escluso dalla "intensa attività negoziale [*degli esecutivi centrali e locali*] di cui alla fine non resta che prendere atto come in una sede notarile"⁷⁰.

Eguale ridotto appare il ruolo parlamentare nell'ulteriore strumento di coordinamento della finanza pubblica introdotto con la legge delega su federalismo fiscale, ossia il Patto di convergenza, inteso come lo strumento per garantire che il livello dei servizi pubblici non sia inferiore a quello predeterminato concordemente tra Stato e Regioni, tramite la "convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali"⁷¹.

In sostanza dal Governo devono scaturire le indicazioni per far convergere costi e fabbisogni standard connessi ai livelli essenziali dei servizi pubblici, che sono negoziate con la Conferenza unificata, sulle quali il Parlamento è soltanto informato senza facoltà di interventi sostanziali.

La possibilità di giungere ad un bilancio delle pubbliche amministrazioni è vincolata, infine, oltre che al rispetto degli obiettivi, anche alla possibilità di

⁷⁰ Rizzuto, Goretti [2010]. Corsivo non degli autori.

⁷¹ Per le caratteristiche, funzioni e modalità di funzionamento del Patto di convergenza si veda l'art. 18 della legge 42/2009.

effettuare una lettura trasversale ed un confronto reale fra i vari sistemi di bilancio delle articolazioni della Repubblica.

Il sistema italiano ha sempre sofferto di una ridotta omogeneità negli standard contabili di redazione dei bilanci pubblici e tale frammentazione ha rappresentato un limite rilevante per la conoscibilità del reale stato delle finanze italiane.

Nell'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, il legislatore nazionale ha fissato meccanismi di armonizzazione dei bilanci pubblici, affidando alla Commissione paritetica per il federalismo fiscale il processo di adozione di regole contabili uniformi, nonché ha fissato la costituzione di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, comprendente gli indicatori essenziali delle entrate e delle spese degli enti locali, finalizzata a determinare i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio e a valutare il raggiungimento degli obiettivi da parte degli enti⁷².

Tuttavia l'accesso a tali dati è stato riservato alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, escludendo così il ruolo di monitoraggio del Parlamento e degli osservatori terzi⁷³.

La materia appare ancora fluida e in fase di determinazione⁷⁴, ma sin da ora è possibile affermare che la devoluzione principiata con la riforma

⁷² Art. 13, della legge 196/2009.

⁷³ Con la legge 196 del 2009 l'accessibilità alla banca dati, come si vedrà più avanti, è stata ampliata.

⁷⁴ Dalla legge delega sono scaturiti 8 decreti attuativi: Federalismo demaniale, Roma Capitale, Fabbisogni standard, Federalismo municipale, Autonomia tributaria di regioni e province, Perequazione e rimozione squilibri, Sanzioni e premi per regioni, province e comuni, Armonizzazione sistemi contabili.

Alcuni di questi hanno concluso il loro iter e sono già operativi. In particolare, i decreti riguardanti il federalismo demaniale (decreto legislativo n.85 del 28/5/2010), l'ordinamento transitorio di Roma Capitale (decreto legislativo n.156 del 17/9/2010), i fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province (decreto legislativo n.216 del 26/11/2010), Federalismo fiscale municipale (decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23), le risorse aggiuntive e di interventi speciali (decreto legislativo n. 88 del 31/5/2011),

costituzionale e implementata con il federalismo fiscale ha fortemente indebolito la “patria potestà” statale sul bilancio delle pubbliche amministrazioni.

Il suo esito non è tuttavia scontato: solo attraverso una leale cooperazione istituzionale fra gli esecutivi, nonché un maggiore grado di trasparenza nelle procedure contabili e un più elevato livello di informazione diffusa fra organi rappresentativi e i cittadini, finalizzata al controllo delle politiche finanziarie, sarà davvero ridotto il ruolo statale nella decisione di bilancio territoriale.

Qualora ciò non avvenisse, lo Stato centrale che sulla carta appare come attore marginale, dovrà riprendere un ruolo primario ritornando soggetto sostanziale ed interventista, sia tramite la perequazione che attraverso l’ingerenza sanzionatoria nei confronti degli enti poco virtuosi.

2.3 Dallo Stato alla pubblica amministrazione: verso un bilancio multilivello

Ragionare in termini di un bilancio dello Stato in “splendido isolamento” è un’idea che deve essere abbandonata: il principale strumento che regola i conti della pubblica amministrazione non può più essere disposto e deliberato su logiche che fanno capo solo alla contabilità di Stato.

Negli anni recenti, con le evoluzioni sopra tracciate, il ruolo affidato all’amministrazione centrale e agli organi politici si è trasformato profondamente e la funzione dello Stato non è più deterministica in ordine ai conti pubblici quanto piuttosto maieutica rispetto ad un “bilancio

l’armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio (decreto legislativo n. 118 del 23/6/2011), meccanismi sanzionatori e premiali (decreto legislativo n. 149 del 06/9/2011).

multilivello”, capace di sintetizzare gli obiettivi sopranazionali europei con la gestione territoriale dei bilanci degli enti autonomi.

Tale sintesi delle scelte di politica economica dovrebbe avvenire in sede di procedura di bilancio, tuttavia alcune discrasie fra il linguaggio finanziario europeo e quello italiano proprio in tale sede hanno portato il legislatore a procedere ad una revisione del *set* di procedure contabili e delle norme finanziarie nazionali al fine di adempiere in maniera adeguata alle regole di disciplina fiscale poste a Bruxelles.

Se l’Europa sin dal Trattato di Maastricht ha parlato in termini di bilancio consolidato di tutte le pubbliche amministrazioni, non sempre, come si è detto, in Italia l’analisi dei saldi pubblici è stata estesa all’intero comparto della pubblica amministrazione, individuandosi piuttosto nel riferimento al solo bilancio dello Stato, distinto dall’aggregato delle pubbliche amministrazioni⁷⁵.

Qualora si consideri, infatti, il bilancio dello Stato questo sarà riferito soltanto agli stati di previsione dei singoli ministeri e della Presidenza del Consiglio⁷⁶, mentre nel caso della pubblica amministrazione, oltre al livello

⁷⁵ La prima volta che il legislatore ha parlato di bilancio del settore pubblico allargato è stata con la riforma nel 1999 della legge 362, ed un primo tentativo di raccordo fra il settore statale e il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni è stato fatto ad opera del decreto legislativo n. 297 del '97 che disciplinava i criteri per l’integrazione dei flussi informativi fra i due aggregati, tuttavia senza giungere, in nessun delle due novelle della legge “storica” sulla decisione di bilancio, la 468 del 1978, a soluzioni sostanziali in termini europei.

⁷⁶Per una breve disamina sulle differenze fra le Amministrazioni pubbliche, il Settore statale, il Settore pubblico e il Settore pubblico allargato, il Dossier Servizio di Bilancio del Senato n.13 aprile 2009 scrive che “ Le Amministrazioni pubbliche (AP) risultano dal consolidamento di tre sottosettori: le Amministrazioni Centrali, le Amministrazioni Locali e gli Enti di Previdenza. Nel perimetro istituzionale di tale settore vengono incluse tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Il settore statale (SS), così come definito dalla legge di contabilità, è l’aggregato risultante dal consolidamento del bilancio di cassa dello Stato e della tesoreria statale. Il bilancio dello stato (BS) è, a sua volta, costituito dagli stati di previsione delle entrate e delle spese relativi a tutti i ministeri. Il settore pubblico (SP), la cui costruzione è prevista dal comma 3 dell’art. 30 della legge 468 del 1978, è l’aggregato

centrale, saranno ricompresi, senza pretesa di esaustività, anche gli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, le agenzie fiscali (come l'Agenzia delle dogane), gli enti di regolazione dell'attività economica (come l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie) e gli enti produttori di servizi economici (ad esempio Anas S.p.a), le Autorità amministrative indipendenti (Autorità garante della concorrenza e del mercato) e gli Enti e Istituzioni di ricerca, le Regioni, le province, i comuni, le Asl, ecc.⁷⁷

Per ciò che concerne, invece, i criteri contabili, il bilancio dello Stato è stato articolato in riferimento alla competenza giuridica e di cassa⁷⁸, in asincronia con la competenza economica che, secondo gli standard europei sanciti dal Sec 95⁷⁹, avrebbe dovuto costituire la base per la costruzione della contabilità nazionale.

ottenuto dal consolidamento del SS, delle regioni e degli enti elencati nell'articolo 25 della medesima legge di contabilità (province, comuni, enti ospedalieri, altri enti, etc.). Il Settore Pubblico Allargato (SPA), richiamato all'art. 25 della legge 468 del 1978 con particolare riferimento alla tavola A allegata alla legge, è l'aggregato in cui vengono consolidati i conti di un più ampio insieme di Enti pubblici. Si tratta di un aggregato non più presentato nei principali documenti di finanza pubblica. Non è semplice individuare una definizione generale del SPA, che in base alle indicazioni della legge di contabilità, includerebbe, oltre a tutti gli enti del SP, le imprese pubbliche nazionali e municipalizzate. La definizione individuata può essere integrata da quella fornita nell'ambito dei conti pubblici territoriali, dove il SPA è costituito, in aggiunta alle AP, da un Settore Extra PA (definito sia a livello centrale che locale/sub-regionale) in cui sono incluse le entità sotto il controllo pubblico - le imprese pubbliche - impegnate nella produzione di servizi o beni destinabili alla vendita e a cui la Pubblica Amministrazione ha affidato il compito di fornire agli utenti servizi di pubblica utilità”.

⁷⁷ Sulla base del Sec95, il sistema europeo dei conti, l'Istat predispone l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S13), i cui conti concorrono alla costruzione del Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. Ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n.196 (Legge di contabilità e di finanza pubblica), l'Istat è tenuto, con proprio provvedimento, a pubblicare annualmente tale lista sulla Gazzetta Ufficiale. L'ultimo elenco è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 171 del 24 luglio 2010.

⁷⁸ Come si vedrà nel secondo capitolo, terzo paragrafo, la riforma operata dalla legge 196 del 2009 ha orientato il bilancio dello stato prevalentemente verso criteri di cassa, affiancati alla competenza economica.

⁷⁹ Il Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec95) è uno schema contabile utilizzato nella contabilità nazionale, la cui adozione del SEC95 è stata prevista dal regolamento comunitario del Consiglio (CE) n.2223/96 del 25 giugno 1996.

Stesso discorso per i saldi di riferimento: mentre il saldo netto in termini comunitari è definito sulla base dell'indebitamento netto, nel bilancio nazionale vengono ricomprese anche le partite finanziarie che non comportano una variazione del patrimonio pubblico in quanto il saldo di riferimento è rappresentato dal disavanzo, ossia dalla differenza fra le entrate fiscali effettivamente riscosse e le uscite finali di parte corrente, al netto degli interessi.

E' oggi convinzione diffusa che per conseguire un effettivo pareggio di bilancio occorra far riferimento alla finanza delle pubbliche amministrazioni nel loro complesso, che, come si è visto nel paragrafo precedente, hanno notevolmente ampliato la sfera di competenze suscettibili di arrecare spese al bilancio locale e con essa l'autonomia finanziaria.

Occorre passare da una legge di contabilità dello Stato ad una legge di contabilità della Repubblica, così come dispone il primo articolo del nuovo Titolo V della Costituzione.

Per far ciò è essenziale intervenire sia sulla struttura dei documenti di bilancio che sulla procedura relativa alla loro approvazione.

Tuttavia, al di là delle innovazioni legislative, la dicotomia istituzionale fra la responsabilità finanziaria del solo livello centrale, fissata all'art. 81 della Carta, e l'autonomia finanziaria degli enti, stabilita dal Titolo V della Costituzione, non appare superabile, nell'ottica di valorizzare e rispettare gli obiettivi europei discendenti anch'essi da un'altra disposizione costituzionale, l'art. 11, se non tramite una responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nella decisione di politica finanziaria e solo tramite la loro compartecipazione alla determinazione di un bilancio multilivello per aggregati.

II. Le procedure di bilancio

1. Legge di bilancio e manovra finanziaria

La Costituzione, nel fissare le regole fondamentali di finanza pubblica all'art. 81, prevede strumenti interposti per la sua applicazione, quali la legge di bilancio e il rendiconto, disciplinati con i primi tre commi dell'articolo in oggetto.

La legge di bilancio reca in sé il principio di responsabilità, ripartita fra Governo, al quale è affidata la predisposizione del disegno di legge, e Parlamento, che l'approva, ed il principio di razionalità, derivante dalla separazione, concettuale e fisica, da tutte le altre leggi di entrata e di spesa, dato che il compito del bilancio è quello di individuare l'equilibrio finanziario che le leggi approvate durante l'anno non possono modificare.

Il bilancio si pone quindi come norma atipica, applicativa direttamente dei precetti costituzionali, come legge dotata di forza sovraordinata allo strumento legislativo ordinario, e come atto rigido, poiché il suo contenuto, nonché i principi fondamentali che lo ispirano, sono predeterminati⁸⁰.

Tale specificità e staticità, come vedremo nei paragrafi che seguono, si è scontrata, nella storia finanziaria del Paese, con l'esigenza, avvertita dagli

⁸⁰ E' rimasta minoritaria in dottrina la tesi volta a configurare il disegno di legge di bilancio come vero e proprio disegno di legge di approvazione (V. Sica, *Bilancio dello Stato e programmazione economica* Napoli, 1964), mentre è assolutamente prevalente la tendenza a configurarlo come uno strumento di esercizio della funzione legislativa (fra tutti V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969; e S. Bartole, *Commento all'art. 81*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979).

attori istituzionali, di disporre invece di strumenti programmatori, capaci di incidere sull'allocazione finanziaria delle risorse pubbliche, anche a fini pro ciclici e anticongiunturali, e non semplicemente di predisporre una loro ricognizione.

Tali motivazioni hanno portato il legislatore ad affiancare alla legge di bilancio uno strumento legislativo di tipo innovativo, che potesse allo stesso tempo rispettare i vincoli posti dall'art. 81 e garantire “elasticità al bilancio, un più ampio margine di manovra per il controllo delle grandezze finanziarie e del livello della spesa pubblica e un miglior governo del sistema tributario”⁸¹.

Il mezzo per riuscire nella sintesi fra le istanze costituzionali e la necessità di dare sostanza agli strumenti finanziari, è rappresentato dalla legge finanziaria, introdotta negli anni '70, che svolgeva la funzione di adeguamento e assestamento, sia pure periodico, della legislazione finanziaria alle esigenze della politica di bilancio.

La legge finanziaria permetteva, insomma, di agganciare la legge di bilancio alla più ampia decisione di bilancio, intesa come “tipica espressione di un atto di indirizzo politico ed economico, con potenziali riflessi sia sui rapporti interorganici (fra i soggetti dell'apparato pubblici) che sui rapporti intersoggettivi (tra lo Stato e i suoi creditori o debitori)”⁸².

La decisione di bilancio trascendeva così la mera ricognizione di bilancio aprendo la strada ad una vera e propria manovra di bilancio, ossia un complesso di strumentazioni e procedure articolate grazie alle quali i soggetti istituzionali preposti definivano gli obiettivi e le macrograndezze di politica economica.

Il passaggio dalla legge di bilancio alla manovra finanziaria ha segnato un discrimine profondo nella storia economica e sociale del Paese, in quanto l'allocazione delle risorse è stata trasferita dalla singola norma di bilancio

⁸¹ Cantoni [2007].

⁸² Barettoni Arleri [1989].

su un più ampio complesso di leggi recante in sé un generale progetto economico e sociale.

E' pur vero, tuttavia, che le dialettiche istituzionali, le prassi degli attori coinvolti, le interpretazioni del tessuto normativo possono cambiare, anche stravolgere, non solo lo spirito che ha portato a introdurre la manovra finanziaria ma anche le procedure e i contenuti della manovra.

Nei paragrafi che seguono, analizzeremo prima i principi e le caratteristiche del bilancio, quindi la sua struttura, ed infine, in un breve *excursus* storico della pubblicistica in materia di bilancio e contabilità, l'evoluzione delle procedure e degli strumenti di finanza pubblica. Nella convinzione che “nella traiettoria evolutiva delle nostre istituzioni di bilancio c'è l'autobiografia istituzionale del nostro sistema politico”⁸³, si avrà modo di osservare come l'andamento sinusoidale nel grado di democraticità e trasparenza della decisione di bilancio abbia caratterizzato l'evoluzione della materia finanziaria e contabile sin dagli anni 70 della prima manovra fino ai nostri giorni.

1.1 Principi e caratteristiche del bilancio

Di diretta emanazione del disposto costituzionale, figurano alcuni principi relativi alla legge di bilancio: la riserva di legge, per cui non è possibile approvare il bilancio né con fonti di rango inferiore né con la decretazione d'emergenza né con norme delegate; l'iniziativa legislativa governativa, stante che l'esecutivo è il soggetto delegato alla gestione del bilancio; l'annualità, una determinazione cronologica funzionale all'esigenza espressa dalla legge di bilancio di verifica degli oneri pubblici che non potrebbe esplicarsi su un periodo più limitato (con conseguenti bilanci troppo frequenti e senza la necessaria stabilità) né su un lasso di tempo

⁸³ Contributo di De Ioanna, in Manzella e Bassanini [2007].

pluriennale, pena l'evanescenza del raffronto fra entrate e spese. Tuttavia se il primo comma dell'articolo 81 indica che *“le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo”*, una eccezione al rigore è consentita, laddove al secondo comma si consente di poter provvedere alla funzionalità dello Stato tramite il ricorso all'esercizio provvisorio, il quale tuttavia *“non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi”*.

Ordinariamente è la data del 31 dicembre a segnare la chiusura dell'anno finanziario, pertanto se entro tale data non è avvenuta l'approvazione del bilancio da parte delle Camere viene a mancare al Governo la potestà di accertare e riscuotere le entrate e di sostenere le spese, con la conseguente paralisi dell'attività finanziaria e amministrativa dello Stato e l'inficiarsi delle disposizioni di spesa precedentemente approvate. Proprio per ovviare a tali conseguenze è stato previsto l'esercizio provvisorio, che, autorizzato dal Parlamento con legge solo quando fra i motivi ostativi all'approvazione del bilancio vi siano dei chiari ritardi procedurali che si ritengono in *bona fide* superabili, e non quindi divergenze politiche in seno alla maggioranza parlamentare, si caratterizza come uno strumento provvisorio a cui fare ricorso in caso di eventualità straordinaria. Nonostante nella storia finanziaria del Paese si sia ricorso all'esercizio provvisorio per ben 86 volte, lo strumento è adesso fattispecie caduta in desuetudine, sia per opera delle norme interne che hanno stabilito la c.d. sessione di bilancio, con regole procedurali volte a garantire la discussione e l'approvazione del bilancio nelle tempistiche prefissate, sia per influsso della disciplina fiscale comunitaria che, soprattutto a seguito nelle recentissime riforme, ha segnato un calendario contabile stringente.

Fra gli altri principi⁸⁴ è doveroso ricordare l'universalità, o unicità, per cui tutte le entrate e tutte le spese devono essere iscritte in bilancio e non sono

⁸⁴ I criteri positivi relativi al Bilancio dello Stato che integrano quelli direttamente previsti in Costituzione sono riportati, da ultimo, dalla legge di contabilità e di finanza pubblica n.

ammissibili debiti e gestione di fondi fuori bilancio ad eccezione di quelli espressamente indicati nella tabella allegata allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (l'assolutezza del principio è tuttavia incrinata dalla esistenza di soggetti di diritto privato che svolgono molte delle attività originariamente pubbliche, i cui conti finanziari non sono contabilizzati nella legge di bilancio).

Detto principio interagisce con quello della integrità, che prescrive che le entrate e spese devono essere indicate al lordo delle spese di riscossione e registrate per il loro intero ammontare, non essendo ammesse compensazioni con le eventuali entrate che ne potrebbero derivare e che ne snaturerebbero l'effettiva consistenza, e con quello della unitarietà, o unità, per cui tutte le spese e tutte le entrate si presentano come un tutto unitario, facendo esplicito divieto di stabilire collegamenti tra singola entrata e singola spesa (non sono pertanto ammessi, in linea generale, tributi di scopo)⁸⁵.

Tuttavia, come ha chiarito la Corte nelle sentenze n. 107/90 e 347/95, i principi di certezza e annualità non impediscono la ripartizione della spesa in più esercizi, secondo un criterio usuale per le spese continuative e pluriennali, funzionale alle esigenze di una programmazione economica di lungo periodo, anche alla luce degli obiettivi di rientro dal debito pubblico sanciti a livello comunitario, che hanno portato ad affiancare al bilancio

196 del 2009 che, riprendendo le disposizioni già previste nella precedente legge 468 del 1978 e successive modifiche, stabilisce all'art. 24 che *“i criteri dell'integrità, dell'universalità e dell'unità del bilancio dello Stato costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione”*.

⁸⁵ Come riportato nella sentenza della Corte Costituzionale n. 384/91 il principio dell'unità del bilancio costituisce la base interpretativa del quarto comma dell'art. 81 per cui l'indicazione dei mezzi per fronteggiare spese nuove o maggiori individua un incremento dell'entrata in una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate e non già la precisa appropriazione di un'entrata ad una spesa.

preventivo, che ha natura annuale, anche altre previsioni di bilancio, come il bilancio pluriennale a legislazione vigente e il bilancio triennale⁸⁶.

Sotto il profilo contabile si annoverano il principio della specializzazione, secondo il quale le voci di entrata e di spesa debbono essere iscritte in bilancio in modo distinto, dettagliato e ordinato secondo determinati criteri al fine di ridurre la discrezionalità della pubblica amministrazione. Su tale aspetto il legislatore è più volte tornato per disciplinare la modalità di registrazione contabile, inseguendo ora la conoscibilità della struttura di bilancio da parte del Parlamento ora la veridicità delle funzioni affidate a ciascuna unità di costo relativa ad un diverso centro amministrativo di competenza, e la permeabilità delle modalità di registrazione alla discrezionalità governativa di operare modifiche successivamente all'approvazione parlamentare (tramite storni, riallocazione dei residui di gestione, etc.) si è ampliata e ristretta nel corso della storia applicativa dell'articolo 81.

Proprio perché l'esigenza di una conoscibilità del bilancio è stata sempre sentita come esigenza fondamentale per una gestione democratica delle risorse pubbliche, ulteriori principi relativi alla legge di bilancio sono quelli della veridicità, per cui dal bilancio deve apparire in modo chiaro ed esatto

⁸⁶ Sempre dal Dossier Servizio di Bilancio del Senato n.13 aprile 2009: “La capacità di un Paese di garantire una gestione sana della politica fiscale, cioè di conseguire gli obiettivi programmatici dei saldi di bilancio, è stata spesso associata all'esistenza di un quadro di programmazione di medio periodo (*Medium Term Budgetary Framework*, MTBF30), cioè di un quadro di riferimento pluriennale per la decisione annuale di bilancio. Il MTBF è definito come uno strumento istituzionale che estende l'orizzonte della politica fiscale oltre l'anno di riferimento del bilancio. Tipicamente esso si fonda su uno scenario macroeconomico che determina l'ammontare delle risorse disponibili per l'attuazione delle politiche di bilancio. Sulla base di questo scenario macroeconomico vengono prodotte previsioni di medio termine sulle principali grandezze della finanza pubblica (saldo di bilancio, debito, ammontare delle spese totali e relativa composizione, entrate totali e relativa composizione), sia per il settore statale sia per la Pubblica Amministrazione. Ad esso sono di solito associati obiettivi vincolanti di finanza pubblica sul disavanzo e, alcune volte, sul debito”. Per maggiore esaustività sugli orientamenti emersi nel dibattito europeo e internazionale sul valore di una programmazione di medio termine si veda: OECD *Best Practices for Budget Transparency*, OECD (2001); *Manual of Fiscal Transparency*, Fondo Monetario Internazionale (2003); *Public Finances in EMU*, Commissione Europea (2007).

la situazione finanziaria in cui si trova lo Stato, e la pubblicità, che si attua mediante la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della legge di Bilancio. L'esigenza di chiarezza e solidità del bilancio trova riscontro nelle pronunce della Corte (sent. n. 359/2007), tuttavia la complessità del documento ha fatto sì che le sue determinanti rimanessero oscure non soltanto ai cittadini ma spesso ai rappresentanti politici che in ordine alla legge di bilancio e agli altri documenti contabili sono chiamati ad esprimersi.

Fra i principi indiretti della legge di bilancio è stato considerato anche quello del pareggio di bilancio, correlato al divieto, previsto all'art. 119, di contrarre debito per coprire la spesa corrente, una prescrizione relativa agli enti locali ma estendibile per analogia al bilancio dello Stato. Sul punto, tuttavia, la dottrina e la giurisprudenza sono sempre state molto caute nell'attribuirgli un veste formale, considerandolo piuttosto come un principio funzionale e tendenziale a cui orientare la decisione politica in materia di finanza pubblica⁸⁷, in altre parole un parametro fattivo utile per il conseguimento di un'ordinata amministrazione e di una coerente programmazione finanziaria⁸⁸.

La Costituzione attribuisce al Governo, infatti, il potere discrezionale necessario a impostare il bilancio nella prospettiva della sua funzione di stimolo e di correzione della congiuntura, il che presuppone una valida analisi economica e un "equilibrio" (non pareggio) fra entrate e spese.

Della formalità della legge di bilancio si è già detto analizzando il terzo comma dell'art.81 nel capitolo precedente. Alla definizione di tale aspetto hanno contribuito anche le pronunce della Corte Costituzionale, la quale con la sentenza n. 7/1959 ha stabilito che la legge di bilancio non possa apportare alcun innovamento all'ordine legislativo, sì che da essa non

⁸⁷ Per una più ampia analisi si veda il capitolo precedente.

⁸⁸ L'evoluzione della sensibilità politica in ordine al pareggio di bilancio e la fase di revisione delle procedure contabili e delle norme per assicurarle, sono ampiamente descritte nell'ultimo paragrafo del capitolo V.

possano derivare “né impegni né diritti diversi da quelli preesistenti alla legge stessa”.

La “prova dimostrativa” della formalità della legge di bilancio è data dalla circostanza per cui la Corte nel rilevare un vizio di incostituzionalità in una legge di spesa non ha ritenuto necessario estendere il giudizio anche sugli appostamenti contenuti nei capitoli di stato di previsione della legge di bilancio, che alla legge di spesa davano sostanza e attuazione, in forza, appunto, della sua formalità (sent. n. 37/61).

Per ciò che attiene l’approvazione del bilancio, non viene indicato in Costituzione una maggioranza specifica, pertanto, rinviando il silenzio del testo costituzionale alle modalità ordinarie di legiferazione, la legge si intende approvata dal Parlamento con una maggioranza semplice⁸⁹.

Il processo di formazione del bilancio consta di due fasi essenziali: la prima attiene alla predisposizione e alla valutazione delle componenti preventive di settore (singoli ministeri), avendo nel Ministero dell’Economia e delle Finanze e nella Ragioneria Generale i centri di competenza e raccordo, la seconda si riferisce invece alla dialettica Governo - Parlamento, durante la quale l’esecutivo predispone la deliberazione nel testo definitivo del progetto di bilancio di previsione, essendo l’organo collegiale responsabile del coordinamento della finanza pubblica e della sua unitarietà di indirizzo, e il Parlamento si esprime su di esso con potere di modifica, grazie agli emendamenti parlamentari, rappresentando gli interessi dei cittadini in ordine alla allocazione delle risorse.

Come si può osservare il bilancio non ha quindi una funzione esclusivamente tecnico contabile, di registrazione dei movimenti della finanza pubblica e di conoscibilità della situazione contabile dello Stato e

⁸⁹ A tal proposito è da sottolineare che, in occasione dell’approvazione dell’art. 81 da parte dell’Assemblea Costituente, fu presentata una proposta volta a disporre, per detta approvazione, una maggioranza di due terzi in entrambe le Camere, ma a fronte della concreta possibilità che tale maggioranza risultasse difficilissima da raggiungere, ponendo lo stato davanti ad una paralisi amministrativa e finanziaria, la proposta non trovò accoglimento.

degli enti, ma rappresenta lo strumento con cui gli organi istituzionali adempiono a più ampie e generali funzioni: una giuridica, una economica e una politica⁹⁰.

La funzione giuridica del bilancio è rappresentata dall'autorizzazione con la quale il Parlamento dà facoltà al Governo di accertare e riscuotere le entrate e impegnare e pagare in conformità con gli stanziamenti previsti nei capitoli di bilancio. Con l'approvazione da parte del Parlamento, la proposta di legge di bilancio diventa un atto giuridico con forza di legge, sottoponibile al vaglio di legittimità della Corte Costituzionale e suscettibile di vincolare alla sua osservanza l'attività della pubblica amministrazione.

Attiene invece alla fissazione delle priorità da perseguire e dei modi per reperire le risorse funzionali a tali obiettivi, la funzione economica.

Con l'attribuzione al bilancio, in combinato con la legge finanziaria, di un ruolo attivo in funzione dell'equilibrio economico generale⁹¹, la legge è divenuta infatti uno strumento di programmazione che permette di valutare gli effetti dell'attività finanziaria sui vari aspetti della vita economico sociale e di orientare gli interventi di politica economica verso gli obiettivi desiderati, corrispondendo ad una maggiore o minore disponibilità finanziaria stanziata in bilancio una maggiore o minore possibilità di attuazione della scelta politica.

E' evidente, tuttavia, che le scelte non sono totalmente discrezionali, in quanto devono collocarsi in una cornice economica di sviluppo o recessione, di crescita dei consumi o di contrazione, ed è per questo che alla funzione economica si è fatto corrispondere l'utilizzo del bilancio in funzione anticiclica ovvero per fini di riduzione del debito pubblico.

⁹⁰ La prima definizione delle funzioni del bilancio si deve a Musgrave nel 1959.

⁹¹ La finanza congiunturale, o funzionale, nasce sotto l'influenza delle teorie keynesiane che, evidenziando i limiti della finanza neurale basata sul modello economico di Adam Smith, postulavano l'utilità di un intervento statale attraverso l'incremento o il decremento della spesa pubblica al fine di sostenere l'economia nei cicli depressivi, favorire l'occupazione e il consumo.

Il bilancio, come si è ampiamente visto, non è soltanto un semplice strumento di rilevazione contabile ma ha acquistato una funzione politica nel rapporto fra Parlamento e Governo e fra questo e la sua maggioranza. In una condizione di risorse limitate le scelte attuate dal Governo in ordine alla allocazione delle finanze, al loro modo di esperimento e alla distribuzione sociale degli oneri, rappresentano diretta emanazione del programma di Governo sul quale appunto il Parlamento è chiamato, esplicitamente o indirettamente, a esprimere la propria fiducia.

Dalle norme e dalle fattispecie che regolano la funzione politica, intendendosi per queste la conoscibilità del bilancio da parte del Parlamento, i margini di emendabilità del testo proposto per lo stesso, il tempo dedicato alla discussione del provvedimento e la maggiore o minore permeabilità del bilancio definitivamente approvato all'azione governativa, discende il grado di rappresentanza dei cittadini nelle scelte economiche fondamentali, la garanzia del loro diritto al bilancio, il rispetto del patto sociale che lega governanti e governati.

1.2 Struttura della legge di bilancio

Come si evince dai principi sopra descritti la legge di bilancio è una norma fortemente tipicizzata nella sua struttura organizzativa. Tali rigidità si riflettono nel periodo temporale a cui la norma fa riferimento, nel contenuto della legge e nelle modalità di registrazione delle poste.

La caratteristica principale del bilancio dello Stato, sotto il profilo temporale, è rappresentata dalla sua natura preventiva. Il bilancio si caratterizza come strumento con il quale viene effettuata una distribuzione delle risorse ex ante, in quanto le poste finanziarie iscritte a registro si riferiscono all'esercizio finanziario successivo all'approvazione della legge. Dal punto di vista giuridico, ossia della autorizzazione effettiva a riscuotere

le entrate e accertare le spese, il periodo considerato è quello di un anno, mentre per ciò che attiene il profilo programmatico la copertura afferisce a più esercizi, avendo tuttavia la previsione un valore soltanto economico e tendenziale (in questo caso si distingue fra bilancio pluriennale a legislazione vigente, redatto a legislazione invariata, coincidente per il primo anno con il bilancio annuale e oggetto di approvazione parlamentare, e il bilancio triennale programmatico, che tiene conto degli effetti economici delle politiche che il Governo intende adottare).

Esiste, e lo indica la stessa Costituzione al primo comma dell'art. 81, anche un bilancio consuntivo, o rendiconto, nel quale vengono quantificate le operazioni effettivamente realizzate, attraverso la cui lettura è possibile, per il Governo che lo redige e per il Parlamento che lo discute e approva, verificare se sono state rispettate le autorizzazioni concesse nel bilancio preventivo e quale sia stato l'andamento della gestione delle finanze pubbliche. Tuttavia lo strumento del rendiconto, nella storia della finanza pubblica italiana, ha avuto costantemente un posto di minor rilievo nell'attenzione degli attori istituzionali coinvolti e nell'opinione pubblica, i quali si sono concentrati soprattutto sulla fase autorizzatoria, con l'effetto di un indebolimento della valutazione ex post e quindi dell'*accountability* del Governo, aprendo in tale modo la via ad una evanescenza della gestione amministrativa e ad una lievitazione della spesa pubblica.

Sotto il profilo contenutistico il bilancio riporta l'autorizzazione ad accertare e riscuotere le imposte e le tasse, le cui previsioni vengono adeguate sulla base della legislazione vigente, e ad eseguire gli impegni e i pagamenti che fanno capo ai rispettivi Ministeri, con la specificazione della modalità di ripartizione delle somme ricomprese, considerandosi le stesse come valore limite che l'amministrazione non può superare essendole impedito di effettuare spese in caso di assenza o insufficienza nella dotazione destinata a quel tipo di erogazione.

La pianificazione effettuata con la legge di bilancio rispetta il principio di veridicità, tuttavia scostamenti da quanto autorizzato possono sempre avvenire: dal punto di vista delle entrate la quantificazione ha, infatti, un valore estimativo in quanto l'amministrazione è obbligata a realizzare i gettiti delle varie fonti di entrata sulla base del loro andamento effettivo il quale può risultare difforme, in eccesso o in difetto, rispetto alle previsioni (in tale caso nelle varie leggi di riforma specifici vincoli alla destinazione d'uso delle risorse eccedenti le previsioni sono state più volte introdotte preventivamente, destinandole, ad esempio al rientro dal debito pubblico o a provvedimenti normativi di sviluppo economico e sociale).

Relativamente alle spese, la quantificazione ricomprende oneri inderogabili o relativi al godimento di diritti fondamentali (per i quali la discrezionalità dell'amministrazione è nulla) e autorizzazioni di spesa basate invece su previsioni che tengono conto di fattori evolutivi non sempre di agevole predeterminazione (sulle quali il c.d decreto taglia spese, analizzato nel IV capitolo, ha introdotto severe norme che vincolano l'effettività della norma di spesa alla disponibilità finanziaria originariamente prevista, disponendo che la norma cessi di esplicare effetti giuridici all'esaurirsi dello stanziamento registrato in bilancio).

Senza tali autorizzazioni, che pure sono di carattere formale dato che la decisione di spendere o incassare è legata a norme sostanziali previgenti, l'attività economico-amministrativa dello Stato si arresterebbe, ecco perché la legge di bilancio, sotto il profilo contenutistico, rappresenta il momento per ricondurre a unità i conti pubblici e approvarli nel loro complesso.

Il bilancio reca inoltre un quadro riassuntivo dei principali saldi di contabilità pubblica: il risparmio pubblico, dato dal differenziale fra le entrate tributarie ed extratributarie e il totale delle spese correnti; l'indebitamento netto, rappresentato da tutte le entrate e da tutte le spese escluse le operazioni di accensione e rimborso prestiti, il quale misura quindi l'incremento annuale dello stock di debito ossia il volume di prestiti

che occorre accendere ex novo nell'anno di riferimento per colmare lo squilibrio delle operazioni economiche di entrata e di uscita (altrimenti detto saldo netto da finanziare); il ricorso al mercato, dato dal risultato differenziale tra le entrate finali e il totale delle spese e corrispondente al totale delle operazioni finanziarie di ricorso al debito, inclusive anche del rimborso o del rinnovo dei titoli in scadenza. A questi va ad aggiungersi il risparmio pubblico, che registra il flusso delle entrate correnti derivanti dall'area del prelievo obbligatorio meno il totale delle spese correnti, comprensive delle spese per la copertura degli interessi sprigionati dai debiti contratti precedentemente, il cui equilibrio rappresenterebbe il risultato ottenibile tramite una rigorosa applicazione di quanto disposto dall'art. 81.

I saldi rappresentano un parametro essenziale per valutare lo stato dei conti pubblici, sia sotto il profilo comunitario, che usa il valore dell'indebitamento netto come indicatore ai fini del giudizio sul rispetto del Patto di stabilità, sia a livello interno, concentrandosi la dialettica politica proprio su tali valori, declinati rispetto alle modalità di conseguimento degli stessi. E' indubbio, infatti, che lo stesso valore di saldo possa essere realizzato con riduzioni di spesa o incremento di entrate ma le due modalità riflettono impostazioni economiche molto distanti fra loro e legate, in estrema sintesi, ad un approccio all'economia pubblica, da parte dell'esecutivo, più liberale o maggiormente sociale, privilegiando l'iniziativa privata il primo e l'offerta di servizi pubblici il secondo.

Il fabbisogno inscritto in bilancio, quale valore limite delle emissioni di titoli pubblici, rappresenta un meccanismo per ampliare il precetto costituzionale che impone la copertura finanziaria delle leggi di spesa che devono trovare risorse di competenza senza peggiorare gli equilibri di cassa.

Il bilancio contiene, inoltre, il quadro generale riassuntivo del totale della spesa generale dello Stato, eventuali norme specifiche e la disposizione per l'approvazione del bilancio pluriennale a legislazione vigente.

Nella seconda parte sono invece recati i quadri riassuntivi e le tabelle di accompagnamento, recanti gli stati di previsione relativi alle appostazioni per ciascun ministero di spesa.

La ripartizione classificatoria delle poste prevede per le entrate la suddivisione in titoli a seconda della natura tributaria, extratributaria, derivante da ammortamento o alienazione di beni patrimoniali o dalla riscossione di crediti, la cui somma costituisce il totale delle entrate finali, nonché quelle derivanti dall'accensione di prestiti, che assieme agli altri titoli costituisce il totale complessivo delle entrate, il quale dovrà corrispondere alla spesa complessiva.

A livello metodologico le poste possono essere classificate con metodo amministrativo, secondo il quale le entrate e le spese vengono ripartite in base ai centri di competenza, ossia agli organi amministrativi che le gestiscono, e con metodo economico, in base cioè agli effetti che le operazioni di bilancio sortiscono sul sistema dell'economia pubblica e privata, distinguendo in particolare fra un approccio funzionale, per oggetto e giuridico finanziario.

La modalità di classificazione delle poste è variata sensibilmente nel corso delle varie leggi di riforma della contabilità pubblica. Alla luce dell'ultima riforma, che ha spostato il criterio da una ripartizione per centri di costo a una basata sulle funzioni perseguite, le entrate sono suddivise, inoltre, ai fini dell'approvazione parlamentare, in macroaggregati e, ai fini della rendicontazione, in capitoli, a sua volta suddivisi in articoli secondo il rispettivo oggetto.

Le spese dello Stato sono invece ripartite in missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi generali, all'interno delle quali trovano collocamento i programmi, affidati ad unico centro di responsabilità

amministrativa e oggetto di votazione parlamentare, ed i programmi a loro volta vengono articolati in macroaggregati per spese di funzionamento.

All'interno della classificazione delle poste, le transazioni fra partite vengono infine distinte sia in base alla qualità dell'entrata e della spesa, distinguendo fra operazioni di parte corrente ovvero in conto capitale, sia in base alla modalità di registrazione amministrativa, operando una diversificazione fra bilancio di competenza e bilancio di cassa.

Sotto il primo aspetto le partite di parte corrente sono caratterizzate da stabilità e periodicità dei movimenti finanziari interessati, mentre quelle in conto capitale hanno natura eccezionale e circoscritta. Le entrate correnti sono rappresentate da imposte dirette e ordinarie mentre quelle in conto capitale discendono da alienazioni o ammortamenti di beni patrimoniali o da prelievi *una tantum*.

A livello di copertura deve esistere una corrispondenza fra la qualità dell'entrata e quella della spesa: le entrate correnti serviranno a reperire i mezzi finanziari per far fronte a spese correnti, derivanti cioè dagli oneri per il funzionamento dell'amministrazione o per trasferimenti monetari a enti pubblici, mentre le entrate in conto capitale dovranno essere utilizzate per spese in conto capitale, destinate cioè a investimenti in beni materiali o immateriali che accrescano il capitale fisso. Alle spese in conto capitale è possibile fare fronte inoltre, mutuando la regola della *golden rule* applicata per gli enti locali, attraverso l'indebitamento derivante dal ricorso al mercato, mentre ciò non può avvenire per la spesa corrente, le cui risorse devono provenire dai primi tre titoli del bilancio.

In bilancio vengono inoltre appostate risorse senza vincolo immediato di destinazione, nei c.d. fondi di riserva, fondi che non hanno una funzionalità di spesa predeterminata ma che servono a fronteggiare spese impreviste, ampliando quindi la flessibilità amministrativa del bilancio.

Per ciò che attiene il secondo aspetto, la distinzione fra bilancio di competenza e di cassa, il primo metodo di registrazione delle transazioni è

articolato in base alle obbligazioni giuridiche di credito e di debito, individuando le entrate che si prevede di accertare e le spese che si decide di impegnare nel periodo finanziario di riferimento e descrivendo in termini monetari l'entità dei diritti sottostanti all'obbligazione giuridica, mentre il bilancio di cassa attiene alle entrate che effettivamente si prevede di incassare e alle spese che si prevede di pagare nel corso dell'anno, dando conto effettivo delle operazioni finanziarie di entrata e di uscita dello Stato sulla base di un profilo non giuridico – amministrativo, ma economico – monetario.

L'elemento distintivo è il momento giuridico, per cui nel bilancio di cassa viene indicato quando l'obbligo viene adempiuto e il diritto realizzato, mentre nel bilancio di competenza l'attenzione è rivolta al momento di costituzione del diritto e di assunzione dell'obbligo.

Al fine di valutare la trasparenza e democraticità della legge di bilancio, sono indicatori fondamentali il criterio utilizzato per la classificazione delle poste, per centri di competenza o per funzioni, il livello dell'unità di voto parlamentare e la discrezionalità amministrativa con la quale il Governo può operare modifiche agli stanziamenti successivamente alla approvazione definitiva.

In merito a questo ultimo aspetto si evidenzia, e si approfondirà nel III capitolo, come attraverso la suddivisione adottata dall'ultima riforma della legge di contabilità fra spese rimodulabili e non modulabili, che sostituisce quella precedente fra spese obbligatorie e discrezionali, sia stata data al Governo la facoltà di modificare gli stanziamenti fra un programma a l'altro all'interno della stessa missione per le spese rimodulabili.

Ciò crea un'area di intervento da parte dell'esecutivo piuttosto ampia, indebolendo il pronunciamento da parte del Parlamento, in quanto ciascun centro di competenza, ciascun Ministero ossia, ha il potere di utilizzare il complesso delle risorse assegnategli nella missione di riferimento anche a fini diversi da quelli originariamente perseguiti dalle leggi di spesa

sostanziali e dalla autorizzazione parlamentare, riallocando gli stanziamenti fra diversi programmi.

Alla fase di autorizzazione preventiva, esaurita con il bilancio di previsione, segue una fase di assestamento, realizzata dalla legge di assestamento che offre la possibilità di riconsiderare la quantificazione degli stanziamenti a metà dell'esercizio finanziario, e una di verifica finale, con il rendiconto consuntivo, anch'esso articolato, nell'ultima riforma, per missioni e programmi, riferito ad ogni singolo Ministero di spesa e differenziato per il conto del bilancio e il conto del patrimonio.

1.4 Una prospettiva storica: dalle origini alla legge finanziaria

La genesi del bilancio dello Stato italiano segue le vicende storiche del risorgimento: i modelli amministrativi dello Stato conquistatore si sono estesi infatti parallelamente alla presa del territorio. Il primo riferimento al bilancio in una Carta costituzionale, momento che segna il passaggio dallo Stato assoluto nel quale il bilancio è di totale e imperscrutabile pertinenza del monarca, allo Stato costituzionale nel quale è la legge a stabilire l'imposizione fiscale e la destinazione d'uso delle risorse finanziarie, è nello Statuto Albertino, laddove l'art. 10 stabiliva che "ogni legge di imposizione di tributi e di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei deputati" e all'art 30 si sanciva che "nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re".

All'unificazione dello Stato italiano il sistema di bilancio del Regno del Piemonte (legge Bastoni 1861 e Legge Cambray-Digny 1869) venne esteso ai territori conquistati, portando con sé sia le novità in materia di pubblicità e trasparenza dei conti (anche se il bilancio era redatto in forma assai semplificata, indicando soltanto per la parte di cassa le spese ordinarie e

straordinarie) sia il forte debito iniziale che recava gli squilibri finanziari dettati dal periodo bellico.

La prima riforma del sistema contabile, avvenne nel 1884, assieme al consolidamento della pubblica amministrazione del neonato Stato italiano, quando fu inserito un criterio contabile più stringente, si effettuò il passaggio dalla cassa alla competenza e venne introdotto il bilancio di assestamento⁹².

Il primo corpus fondamentale sull'ordinamento della contabilità di Stato è da rinvenire nell'atto normativo noto come "legge De Stefani" sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello stato (R.D. 18 novembre 1923, n. 2440) e nel relativo Regolamento (R.D. n. 827 del 1924), che sino al 2009 hanno rappresentato le norme fondamentali vigenti in materia di bilancio, dettando principi tuttora validi come l'unità del bilancio e la definizione di un riepilogo generale delle entrate e delle spese.

Il provvedimento del Ministro delle Finanze De Stefani disciplinava il patrimonio dello Stato, i contratti e la disciplina contabile propriamente detta, stabilendo l'anno finanziario, il bilancio di previsione e il rendiconto generale in termini di competenza, ed affidando alla Ragioneria Generale dello Stato il compito di armonizzare i provvedimenti recanti impegni di spesa disposti dai vari centri di competenza in base ai principi di garanzia, accentramento e rigidità nella disciplina procedurale⁹³.

La Costituzione, lasciando impregiudicato il modello contabile in vigore, contribuì a stabilizzare i principi in vigore sancendo l'inviolabilità della copertura finanziaria delle nuove e maggiori spese e il divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese con la legge di approvazione del bilancio, principi stabiliti all'articolo 81 della Carta, del quale ampia illustrazione è stata data nei paragrafi precedenti.

⁹² Per approfondimenti sul tema si veda Vegas [2010].

⁹³ Caruso [2000].

La costituzionalizzazione della responsabilità finanziaria avrebbe dovuto rappresentare, per i Costituenti, un vincolo molto rigoroso sulla decisione di politica fiscale, che negli anni fu affidato alla interpretazione data dagli attori politici nel farsi del procedimento legislativo di spesa⁹⁴.

Questa interpretazione, nell'implementazione della politica di bilancio fra Governo e Parlamento, ha portato ad una evoluzione variabile nel tempo e nelle legislature della dinamica interistituzionale e delle procedure di bilancio, affidando alla maggiore o minore omogeneità della compagine di Governo e alla disciplina della maggioranza parlamentare sia l'esito delle decisioni di finanza pubblica che l'urgenza di ridefinire le regole operative per la sua determinazione.

Negli anni '60, accanto all'espansione delle funzioni sociali dello Stato, e quindi dell'impiego di risorse economiche atte a poterle esercitare, emerse la necessità di una più decisa programmazione economica, tale da trasformare il bilancio dello Stato da mero documento di autorizzazione delle spese e di registrazione dei flussi finanziari dell'esercizio considerato, in atto con una valenza politico - economica di determinazione delle scelte nei settori della vita pubblica e di sintesi delle istanze sociali.

La legge Curti (legge n. 64, 1 marzo 1962) registrò l'esigenza di superamento del compito limitato sino ad allora affidato al bilancio, ossia la rigida fissazione dei tetti di spesa, introducendo elementi strategici per le scelte di economia politica, e fu intesa come "occasione di rinnovamento tesa all'inserimento della politica della spesa pubblica nel quadro della programmazione economica"⁹⁵.

Vennero unificati in un unico provvedimento i bilanci dei vari Ministeri; fu sostituita la sistematizzazione delle spese effettuata con la distinzione fra ordinarie e straordinarie con la ripartizione delle uscite fra correnti (o di funzionamento e mantenimento) e in conto capitale (o di investimento);

⁹⁴ De Ioanna e Goretti [2008].

⁹⁵ Strianese [2011].

venne affiancata la classificazione dei capitoli di spesa e di entrata sotto il profilo economico (per titoli e categorie) ad una classificazione funzionale (per sezione), abbandonando così il criterio patrimoniale in favore del principio funzionale.

Nel prosieguo, il disavanzo crescente, dettato dalla domanda di maggiori servizi, il peso dei trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti locali e alle amministrazioni esterne, nonché l'acclarata ingovernabilità del bilancio pubblico, stante i suoi limiti di significatività a causa di una incapacità programmatica pluriennale, di una mancanza di espressività in termini economici e di una ridotta capacità di manovra sulla decisione di bilancio pubblico, spinsero il dibattito sulla riforma della contabilità di Stato ad esprimere l'esigenza di affiancare al bilancio un nuovo istituto, la legge finanziaria. Appariva ormai chiaro che la legislazione di spesa, che configurava spesso il riconoscimento di diritti soggettivi universali, attraverso "il riconoscimento da parte delle amministrazioni pubbliche di utilità di contenuto economico"⁹⁶, non era più governabile con il mero rigore finanziario dell'obbligo di copertura. Diventava allora necessario introdurre uno strumento sostanziale capace di incidere sulla spesa pubblica e sulle leggi che la originavano.

L'istituzione della legge finanziaria avvenne tramite la legge 468/1978, che può considerarsi come la legge istitutiva del moderno bilancio pubblico, e che ha resistito, tra molte novelle, fino al 2009.

La legge 5 agosto 1978 n. 468, riforma Stammati, ha profondamente innovato la normazione inerente la disciplina del bilancio di previsione e, più in generale, ha modificato la disciplina contabile e finanziaria dello Stato, contribuendo anche a codificare i principi fondamentali del bilancio (universalità, integrità, unità, divieto delle gestioni fuori bilancio).

Per ciò che attiene nello specifico la disciplina di bilancio, la 468 ha stabilito l'istituzione di un bilancio di cassa accanto a quello di competenza,

⁹⁶ Perna [2007].

ai sensi dell'articolo 1, prevedendo così una differenziazione fra il bilancio materiale e quello giuridico, riferendosi il primo, quello di cassa, alle entrate effettivamente riscosse e le spese di fatto pagate per il periodo considerato, ed il secondo, quello di competenza, alle entrate che lo Stato ha il diritto riscuotere, cioè quelle accertate, e le spese che si è impegnato ad erogare.

In secondo luogo la novità sostanziale della legge 468 consisteva nella istituzione di uno strumento programmatico, ossia il bilancio pluriennale, il quale, coprendo un periodo superiore ai tre anni, indicava, redatto separatamente in due versioni ma sempre in termini di competenza, sia le spese e le entrate a legislazione vigente (bilancio pluriennale a legislazione vigente), per fornire al Parlamento una indicazione sull'andamento futuro del bilancio qualora non fosse stata attuata alcuna variazione nella legislazione con effetti finanziari, sia le previsioni sulle entrate e le spese alla luce degli interventi di politica economica (bilancio pluriennale programmatico).

Nel rispetto del dettato costituzionale, oltre a prevedere la perfetta coincidenza fra gli stanziamenti previsti nel primo anno di bilancio pluriennale e quelli contenuti nel bilancio annuale di previsione, fu stabilito che il bilancio pluriennale non avrebbe dovuto avere carattere autorizzatorio ma meramente ricognitivo e previsionale, rappresentando la sede di riscontro per la copertura finanziaria delle nuove spese in conto capitale previste dalla legislazione di spesa a carico degli esercizi finanziari considerati nel bilancio pluriennale stesso.

L'autorizzazione di spesa veniva invece affidata alla legge finanziaria.

Scopo precipuo della legge finanziaria era quello *“adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici*

*che si ricollegano alla finanza statale, agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale*⁹⁷.

La legge finanziaria, norma sostanziale e non meramente formale come quella di bilancio, ha difatti la funzione di riconsiderare e modificare annualmente le decisioni legislative precedentemente assunte in merito all'impiego delle risorse, al fine di rispondere ai mutamenti economici e sociali dei tempi e di conseguire gli obiettivi di politica economica prefissi. Fissando i limiti annui del disavanzo e di ricorso al mercato, la legge finanziaria rappresentava inoltre per il legislatore lo strumento con il quale armonizzare le politiche economiche pubbliche e frenare la crescita del disavanzo, sinora lievitato a causa di interventi disomogenei e estemporanei.

In sintesi, la legge finanziaria doveva determinare il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, l'entità dei fondi speciali destinati a fare fronte alle spese originate da progetti di legge che si prevede siano approvati nel corso dell'esercizio, e le quote, destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, delle spese disposte da leggi a carattere pluriennale. Compito della legge finanziaria era anche quello di modificare ed integrare le disposizioni legislative aventi riflessi sulle entrate e le uscite del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome e degli Enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, in modo da adeguarle agli obiettivi di politica economica cui si devono ispirare sia il bilancio annuale che il nuovo bilancio pluriennale. La legge indicava inoltre l'entità dei fondi speciali destinati a far fronte alle spese originate da progetti di legge che si prevedeva dovessero essere approvati nel corso dell'esercizio, ed allargava la disciplina contabile alle aziende autonome e agli enti pubblici che si ricollegano alla finanza dello Stato.

Il disegno di legge finanziaria doveva essere presentato ogni anno al Parlamento dal Ministro del Tesoro, di concerto con il Ministro del Bilancio

⁹⁷ Come si legge all'articolo 11 della legge 468/78.

e della programmazione economica e con il Ministro delle Finanze, contemporaneamente alla presentazione del disegno di legge di bilancio, ma era da approvarsi prima di questo proprio perché le poste in bilancio registrassero tutte le variazioni di entrata e uscita disposte dalla legge finanziaria.

La rivoluzione della legge 468 del 1978 fu rappresentata, in ultimo, dalla rideterminazione dei rapporti fra Governo e Parlamento nella definizione delle scelte di finanza pubblica.

Agli interventi finanziari disarticolati, di provenienza governativa come parlamentare, i quali venivano poi armonizzati in un documento politicamente poco significativo e tipizzato come la legge di bilancio, si sostituiva infatti uno strumento specifico, analizzato ed approvato con cadenza annuale, al quale il Governo imprimeva lo status di atto fondamentale della sua politica economica e rispetto al quale al Parlamento era data facoltà di esternare sensibilità politiche antagoniste all'esecutivo nelle priorità allocative delle risorse pubbliche, attraverso la modifica dell'atto in seno al dibattito parlamentare. Parimenti appare assai rilevante per l'analisi del "peso specifico" attribuito agli organi costituzionali nella procedura di bilancio, l'estensione della riserva dell'iniziativa legislativa del Governo dalla sola legge di bilancio, una norma, *absit iniuria verbis*, "politicamente poco significativa", alla più sostanziale legge finanziaria, una innovazione tale da far parlare di "formalizzazione, per la prima volta, del ruolo centrale dell'esecutivo nell'ambito della decisione di finanza pubblica"⁹⁸.

La legge 468, spezzando la tipicità di marca contabile dei documenti di bilancio conformati alla legislazione previgente, gettava così le basi per il passaggio dalla decisione di bilancio alla manovra di bilancio, una summa di atti normativi finalizzati alla determinazione dei principali indirizzi di politica economica e dei suoi effetti sulle finanze pubbliche.

⁹⁸ Perna [2007].

La discussione sulla legge finanziaria rappresentava, nell'intento del legislatore, il momento di massimo confronto fra i due organi istituzionali, i quali, nel contraddittorio espresso all'interno della manovra, esplicitavano le proprie sensibilità politiche in ordine all'allocazione delle risorse pubbliche all'interno della cornice regolata dalle procedure parlamentari.

Alle legge 468 era infatti seguita, nel 1983 alla Camera e nel 1985 al Senato, l'introduzione, tramite modifica dei Regolamenti parlamentari della sessione di bilancio, di un cornice procedurale per consentire lo svolgimento regolato dell'iniziativa riservata al Governo in materia di formazione e presentazione dei documenti che compongono la sessione, con regole attinenti i tempi di esame di finanziaria e bilancio, discussi congiuntamente, una procedura di controllo dei relativi contenuti affidata al Presidente della Camera ed ai Presidenti delle Commissioni, attraverso la decisione preliminare delle disposizioni estranee ai fini dello stralcio ed il giudizio di ammissibilità degli emendamenti.

Il superamento del formalismo contabile sino ad allora in vigore in favore di una concezione maggiormente politica della procedura di bilancio e l'accentramento in un unico atto delle decisioni finanziarie per il periodo di riferimento prima disperse in una miriade di leggi di spesa, permettevano, inoltre, maggiore conoscibilità delle finalità politico economiche perseguite e assicuravano una responsabilizzazione dei due organi costituzionali rispetto alle stesse.

Non mancarono tuttavia diverse voci critiche in relazione alla riforma del 1978, che evidenziarono come la sostanzialità della norma neutralizzava l'impianto del terzo comma dell'art. 81 della Costituzione, che si reggeva sulla programmazione finanziaria a legislazione invariata, e poneva criticità anche in relazione al quarto comma, nel controsenso di dover applicare l'obbligo di copertura ad una legge a cui era affidata la determinazione stessa dei saldi di bilancio.

Ad ogni modo la legge 478 rappresentò un momento cruciale di innovazione delle procedure di bilancio che, pur fra molte revisioni, era destinato a costituire l'impianto fondamentale per più di 30 anni.

1.4 La programmazione economico-finanziaria di medio periodo e la tipizzazione della legge finanziaria

L'esperienza dei primi dieci anni di vita della legge finanziaria aveva tuttavia mostrato che la norma, nata come legge strumentale per attenuare le rigidità delle previsioni di bilancio derivanti dall'art. 81 della Costituzione e per consentire un confronto articolato e omnicomprensivo fra Governo e Parlamento in merito alle priorità economiche pubbliche da perseguire, si era sovraccaricata a livello contenutistico, trasformandosi in veicolo di norme settoriali e microsettoriali che spesso non avevano attinenza con la manovra, che rendevano disomogeneo il suo contenuto e che polverizzavano la responsabilità dei due organi costituzionali rendendo irriconoscibile la paternità degli interventi finanziari.

Si era insomma invertita la *ratio* stessa della norma: la spinta centripeta aveva sì accentrato le determinazioni di spesa in un atto prevalente, ma non era riuscita ad imporre alle stesse omogeneità né a semplificarle, con la conseguente trasformazione della legge finanziaria in una legge *omnibus*.

Inoltre non appariva convincente il risultato in termini di copertura finanziaria della legge finanziaria stessa, laddove non venivano determinati con precisione l'effetto netto delle innovazioni recate dalla finanziaria e l'equilibrio di riferimento, anche in relazione al fatto che la votazione del saldo netto dell'articolo 1 della stessa finanziaria interveniva al termine del

processo deliberativo⁹⁹, con la conseguenza del ricorso continuo a nuovo debito per finanziare il saldo netto senza valutazione esatta della qualità e della continuità delle spese recate¹⁰⁰.

Anche la sessione di bilancio, che avrebbe dovuto rappresentare, nell'intento del legislatore, una fase di confronto fra Governo e Parlamento ricompresa in una cornice temporalmente determinata, a protezione dell'iniziativa governativa tramite la sottrazione delle scelte fondamentali di politica economica alla ordinaria agenda parlamentare, si era trasformata in un mezzo veloce per l'approvazione di leggi di settore, aggirando così il precetto costituzionale dell'articolo 81. La mancanza di vincoli agli emendamenti e ai tempi di esame portavano pertanto al ricorso abituale all'esercizio provvisorio con lo slittamento del voto dopo il 31 dicembre.

La legge 468, e le modifiche ai Regolamenti parlamentari che avevano fatto seguito, non erano state in grado, insomma, di assicurare all'esecutivo che le scelte di politica economica, quantitative e qualitative, predisposte nel disegno di legge della legge finanziaria non venissero snaturate nel dibattito parlamentare, stravolgendo la portata e la direzione stessa della manovra.

Contemporaneamente il problema del disavanzo pubblico era divenuto sempre più gravoso.

La necessità di un maggiore controllo sulle finanze pubblica in Italia nasceva inoltre sulla scorta di un più ampio dibattito europeo ed

⁹⁹ Si è tentato di arginare la prassi dell'inversione dell'ordine delle votazioni, che vedeva soltanto alla fine del processo deliberativo l'approvazione dell'art. 1 che recava i saldi di bilancio, all'art. 129 del Regolamento del Senato.

¹⁰⁰ A sottolineare come la progressione esponenziale del debito pubblico sia cominciata prima della legge finanziaria, è invece Pedone [2008] che riporta come "sin dai primi anni settanta, il deficit pubblico, già presente e importante negli anni precedenti, era giunto a superare il 5% del prodotto interno lordo (PIL), e a metà degli anni settanta (ben prima dell'introduzione della Legge Finanziaria) giunse a superare il 10% del PIL. Infatti il presunto vincolo di pareggio del bilancio imposto dall'art. 81 e il carattere puramente "formale" della legge di bilancio erano stati già aggirati o superati con l'appostazione di "fondi globali" per fronteggiare nuove o maggiori spese derivanti da leggi future non ancora in essere; inoltre, la stessa Corte Costituzionale nel 1966 aveva ritenuto rispettosa dell'obbligo di copertura l'indicazione dei mezzi atti a fronteggiare gli oneri di spesa limitatamente al primo anno di applicazione delle leggi di spesa".

internazionale: già negli anni 70 negli Stati Uniti era stato istituito il *Congressional Budget Office* e nel 1985 era stata introdotta nel bilancio federale la prima regola fiscale finalizzata alla riduzione del disavanzo (*Gramm - Rudman Hollings Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*), mentre già nel Rapporto Delors del 1986, sulle cui linee sarebbero poi sorte le regole di Maastricht, era indicata l'esigenza di pervenire ad un più stringente rigore sulla spesa corrente primaria.

Da queste premesse trae origine la determinazione del legislatore di modificare il sistema dettato dalla legge 468/1978, attraverso la normazione di fonte primaria della legge 362/1988 e tramite le relative modifiche ai Regolamenti parlamentari.

La volontà del legislatore non era quella di introdurre un “vincolo contenutistico, di una regola fiscale di valore costituzionale (pareggio di bilancio, pareggio di parte corrente, regola aurea, ecc.) da applicare pedissequamente al decisore politico [ma] di giungere ad una rimodulazione dei limiti e vincoli procedurali e relazionali che il sistema dell'articolo 81 Cost. pone e può porre al Governo e al Parlamento[...] una revisione che fosse, in qualche modo, capace di delimitare in modo più preciso e vincolante, per un verso, le istanze del Governo, per altro verso, l'area e i limiti della emendabilità dei testi in Parlamento”¹⁰¹, e in tale senso si mossero le direttrici seguite dalla riforma. Lo scopo era infatti quello del conseguimento del recupero del disavanzo, grazie all'introduzione di maggiore rigore nella copertura finanziaria e al ridimensionamento della legge finanziaria da provvedimento *omnibus* a legge snella, al fine di liberare il sovraccarico decisionale che l'aveva interessata.

Per perseguire tali obiettivi la legge 362/88 operò sottraendo la programmazione economica alla legge finanziaria e affidandola ad uno strumento esterno alla sessione di bilancio: il documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF).

¹⁰¹ Strianese [2011], corsivo non dell'autore.

Il DPEF, presentato dal Governo al Parlamento entro il 15 maggio di ogni anno per l'espressione delle risoluzioni parlamentari sullo stesso entro il 31 luglio, rappresenta il veicolo per la determinazione delle scelte macroeconomiche, in particolare quelle relative al reddito e all'occupazione, a cui poi ispirare le politiche di settore nella legge finanziaria.

Con una separazione logica, oltre che temporale, fra le scelte di politica fiscale e la decisione annuale di bilancio, il DPEF indica i parametri, i criteri e gli obiettivi economici essenziali per la formulazione del bilancio annuale di previsione, del bilancio pluriennale e della legge finanziaria, e riporta i flussi delle pubbliche amministrazioni a politiche invariate.

Le risoluzioni parlamentari sul documento di programmazione indicano i saldi di riferimento sui quali definire l'entità della manovra netta, ossia il complesso di interventi necessari per riportare l'andamento tendenziale dei conti al saldo programmatico.

Il DPEF completava ed ampliava così il contenuto dell'articolo 81, non soltanto ponendo vincoli all'emendabilità della successiva legge finanziaria, che deve rispettare i saldi indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria, ma anche grazie all'agganciamento delle leggi di spesa approvate durante l'anno ad un vincolo esogeno e predeterminato proprio dal documento macroeconomico. Il vincolo posto doveva inoltre fungere da correttivo per il tendenziale rientro dagli squilibri di bilancio imponendo riduzioni di spesa o aumento delle entrate più ampio di quanto un approccio formalistico al dettato costituzionale avrebbe permesso.

L'importanza del DPEF risiede anche nella novellazione dei rapporti interistituzionali, in quanto il Governo si intende politicamente impegnato a redigere il bilancio di previsione successivo all'approvazione del documento programmatico nel rispetto dei criteri e degli indirizzi scaturenti dal dibattito parlamentare svoltosi su di questo e al Parlamento viene data la

possibilità di conoscere con ampio anticipo gli intendimenti dell'esecutivo in politica economica e finanziaria.

Lo strumento del DPEF permetteva al nostro ordinamento, infine, di avvicinarsi alle prescrizioni comunitarie in materia di politica di bilancio, e sarebbe stato in tale senso utilizzato dieci anni dopo quando dalla Ue sarebbe stato richiesto di regolare le scelte macroeconomiche per un riequilibrio dei conti pubblici nel medio termine tramite la determinazione dei cosiddetti *medium term budgetary framework*.

La legge n. 362 del 1988 gettava le basi per la procedura “auto risolta”¹⁰², in quanto, parallelamente alla istituzione del DPEF, il contenuto della legge finanziaria veniva rigidamente determinato e tipizzato, limitandolo alla disposizione annuale del quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio e alla regolazione annuale delle grandezze previste nella legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi del DPEF.

La nuova formula della legge finanziaria in sostanza compiva una ricognizione tecnica degli effetti finanziari delle innovazioni normative presentate dentro e fuori della sessione di bilancio e poteva indicare soltanto la definizione dei vincoli di bilancio, come il saldo netto da finanziare e il ricorso al mercato, ma era fatto esplicito divieto di introdurre nuove imposte, tasse e contributi o disporre nuove o maggiori spese che potessero peggiorare il risparmio pubblico.

Con la riforma operata dalla 362 la legge finanziaria “vede drasticamente ridotta la sua potenzialità innovativa dell'ordinamento giuridico; il suo intervento sul versante della spesa è ricondotto in sostanza al cosiddetto contenuto necessario e alla variazione di aliquote, detrazioni, scaglioni ecc., relativi alle imposte indirette, tasse, canoni e contributi nonché alle correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione”¹⁰³.

¹⁰² De Ioanna [2011]

¹⁰³ Da Empoli, De Ioanna, Vegas [2004].

La finanziaria cessava in tal modo di essere uno strumento propedeutico alla formazione del progetto di bilancio divenendone “strumento operativo per la programmazione finanziaria tramite un articolato snello accompagnato da un numero limitato di tabelle”¹⁰⁴.

L’inserimento del saldo di riferimento scaturito dalle risoluzioni parlamentari sul DPEF impediva, anche tramite l’analisi della ammissibilità e procedibilità degli emendamenti presentati, di peggiorare i saldi nelle more della discussione parlamentare ed obbligava di conseguenza il legislatore ad introdurre misure di compensazione finanziaria laddove novelle normative avessero introdotto maggiori spese o minori entrate. Era infatti fatto divieto di ricorrere all’accensione di prestiti per coprire le nuove spese correnti.

Poiché sotto questa nuova veste la legge finanziaria veniva ad incontrare vincoli analoghi a quelli previsti dalla Costituzione per la legge di bilancio, fu stabilito dal legislatore che la normativa sostanziale, ed anche eventuali deleghe, venisse affidata a disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica ed affidati ad una corsia preferenziale del dibattito parlamentare (da presentare entro il 30 settembre) perché determinanti per la copertura della manovra.

I collegati, assoggettati allo stesso regime di emendabilità e al medesimo vincolo dei saldi della legge finanziaria, e con l’obbligo di contenere unicamente norme volte al miglioramento dei saldi, avevano tuttavia l’effetto, in tema di rapporti legislativo - esecutivo, “come era inevitabile per le misure ordinamentali e di spesa contenute nelle finanziarie omnibus, la sostanziale emarginazione dell’esame delle Commissioni parlamentari competenti per il merito delle *policies* di settore”¹⁰⁵.

Alle norme primarie si affiancarono, nell’88, importanti modifiche ai Regolamenti parlamentari: vennero determinati rigidamente i tempi e le

¹⁰⁴ Sciola [2010].

¹⁰⁵ Manzella e Bassanini [2007].

procedure della sessione di bilancio, dedicata esclusivamente all'analisi della legge di bilancio e della legge finanziaria, al fine di scongiurare il ricorso agli esercizi provvisori che, come abbiamo visto, aveva caratterizzato il decennio precedente.

L'introduzione fra le norme regolamentari del meccanismo della inammissibilità di emendamenti non correlati di compensazione finanziaria fu dovuta proprio al vincolo autoimposto dei saldi di riferimento approvati prima dell'estate.

Come la legge 468 aveva contribuito a forgiare l'architettura istituzionale del tempo anche l'innovazione degli strumenti e delle procedure della manovra data dalla riforma della 362, ebbe evidenti ricadute sul rapporto fra Governo e Parlamento, poiché se da un lato al Parlamento era data facoltà di conoscere con ampio anticipo le linee di politica economica e finanziaria del Governo, tramite il DPEF, e di poter indirizzare l'esecutivo nella predisposizione della legge finanziaria, del bilancio e dei collegati, tramite i parametri definiti dal dibattito parlamentare sulle risoluzioni al DPEF, al Governo si conferiva il potere di *imprimatur* sulla politica economica tramite la determinazione del documento programmatico dai cui saldi e macrograndezze non era possibile poi discostarsi in manovra.

L'obbligo di misure di compensazione delle iniziative emendative conferiva inoltre al Governo un "formidabile vantaggio posizionale"¹⁰⁶ in quanto, attraverso la Ragioneria Generale e gli uffici tecnici del Ministero dell'Economia e delle Finanze, era il solo in possesso delle informazioni finanziarie necessarie a quantificare le proposte innovative.

¹⁰⁶ Perna [2007].

1.5 Bilancio politico e bilancio amministrativo: una riforma della metodologia contabile

Il successivo intervento del legislatore nella disciplina contabile dello Stato, a dieci anni di distanza dalla legge 362, si è concentrato nella logica dell'ampio processo di innovazione dell'apparato statale, investendo la struttura ed il processo di formazione del bilancio di previsione.

Con la legge 3 aprile 1997, n. 94, si è affrontata la questione del ruolo del bilancio come strumento di allocazione delle risorse e di definizione delle politiche pubbliche in stretta correlazione con la riforma amministrativa della legge 59 del 1997 ¹⁰⁷.

L'epicentro della riforma è stata la riorganizzazione del documento di bilancio, rendendo più snella ed efficace la decisione parlamentare sulla proposta di legge di bilancio, sino ad allora rimasta secondaria rispetto alla più significativa legge finanziaria e ai suoi collegati, con “il dichiarato fine di accordare maggiore trasparenza e consapevolezza alla decisione da parte del Parlamento, più elasticità alla gestione finanziaria ed in particolare una buona governabilità alla spesa pubblica e infine, di rimarcare la responsabilità della classe dirigente pubblica nella gestione delle risorse”¹⁰⁸.

La riforma sorge dalla necessità di ridefinire il collegamento tra scelte politiche e gli indirizzi amministrativi delle amministrazioni dello Stato, ed i principi guida sono quelli di razionalizzare la struttura del bilancio e di ammodernare l'organizzazione e il procedimento amministrativo, responsabilizzando i dirigenti amministrativi nella fase ascendente di formazione della proposta di bilancio e, in tono minore, in quella discendente di valutazione dei risultati conseguiti.

¹⁰⁷ Carabba [2005].

¹⁰⁸ Strianese [2011].

La principale innovazione della legge n. 94 del 1997 è la distinzione fra “bilancio politico” sottoposto all’approvazione parlamentare e costruito sulla base di aggregazioni ampie (unità previsionali e unità di voto) legate all’identificazione di centri di responsabilità amministrativa, e il “bilancio amministrativo”, affidato alla responsabilità del Governo e articolato in termini di contabilità finanziaria (capitoli) e di contabilità economica (centri di costo).

Il processo decisionale che doveva scaturire dall’applicazione della legge prevedeva l’identificazione delle funzioni e degli obiettivi, la definizione dei centri di responsabilità e l’elaborazione dei criteri per la misurazione e la valutazione dei risultati.

Il meccanismo di responsabilizzazione finanziaria dei centri amministrativi, ossia “la funzione di limite ad accertare ed impegnare, ovvero ad incassare e pagare, rispettivamente le entrate e le spese, [che] si costruisce su quel livello di responsabilità dirigenziale al quale corrisponde un aggregato omogeneo di capitoli che esprimono, in termini finanziari, una linea di intervento che a sua volta presenta una omogeneità interna”¹⁰⁹, era improntato, in definitiva, su un sistema di controlli *ex ante*, in quanto è proprio dai dirigenti responsabili di ciascun Dicastero, attraverso l’interazione con il Ministro, che parte l’impulso sugli obiettivi e sui programmi, sulle funzioni e sugli strumenti delle politiche, utili per la predisposizione degli schemi di previsione sui quali si esprimerà la Ragioneria Generale dello Stato.

Tuttavia, tale approccio, che intendeva sostituire il modello *zero base budgeting* al meccanismo delle correzioni incrementali degli andamenti tendenziali e delle poste iscritte nel bilancio dell’esercizio precedente, rimase tuttavia sostanzialmente nominalistico, non riuscendo a trovare attuazione concreta nella riallocazione della spesa pubblica¹¹⁰.

¹⁰⁹ Strianese [2011], corsivo non dell’autore.

¹¹⁰ Vegas [2010].

Il Governo, ed in particolare il Ministero del Tesoro assieme ai dirigenti delle pubbliche amministrazioni, godeva così, a seguito della riforma, di una accresciuta flessibilità gestionale - era nelle sue facoltà infatti di operare variazioni compensative fra capitoli, fatta eccezione per le spese qualificate obbligatorie - che avrebbe dovuto essere bilanciata dall'impegno alla motivazione contabile delle scelte politiche, impegno mai peraltro mai realizzato appieno.

Il Parlamento, pronunciandosi sulle unità previsionali di base e lasciando all'amministrazione interessata e al Ministero del Tesoro l'individuazione delle concrete modalità di utilizzazione delle spese ricomprese nelle unità revisionali, acquistava chiarezza di giudizio in merito alle politiche pubbliche perseguite dall'esecutivo ma allo stesso tempo rinunciava all'analiticità contabile della decisione di bilancio, riducendosi gli oggetti del voto parlamentare (da circa 6mila capitoli a alcune centinaia di unità di base) ed abbassandosi la significatività finanziaria di ciascuno.

Veniva inoltre elusa la sua funzione di vigilanza nell'applicazione dell'articolo 81 poiché, fin dalla prima legge finanziaria che seguì la riforma, si inaugurò l'impostazione di autorizzare la copertura delle spese in bilancio non più con uno stato di previsione delle entrate che autorizza alla riscossione delle stesse, ma tramite il riferimento ad un ineffabile "ammontare delle entrate previste".

All'affievolimento del controllo parlamentare sulla distribuzione amministrativa delle risorse avrebbe dovuto fare eco una rinnovata funzionalità del conto consuntivo, non più solamente dimostrativa e certificativa ma con profili di valutazione sostanziale dei risultati conseguiti dall'azione amministrativa, ma la mancanza di un effettivo passaggio dalla gestione finanziaria a quella economica ha reso in realtà poco significativo il controllo *ex post*, anche alla luce del mancato raccordo, nel conto consolidato, fra il conto dello Stato e le aziende autonome e gli enti pubblici istituzionali.

1.6 *Il rigore finanziario e la crescita economica*

In seguito alla realizzazione dell'obiettivo di includere l'Italia tra i paesi partecipanti alla moneta unica, grazie ad una opera di drastica riduzione del debito pubblico e alle riforme normative che, proprio con tale fine, avevano irrigidito i contenuti dei documenti di bilancio, si aprì una prospettiva di finanza pubblica più morbida.

E' in tale senso che, sempre con la tecnica della novella legislativa, opera la legge n. 208/99 ("Disposizioni in materia finanziaria e contabile").

La legge tornava ad allargare il perimetro contenutistico della legge finanziaria per includervi, dopo l'austerità rappresentata dal divieto di introdurre nuove spese o minori entrate, la possibilità per la legge di contenere misure di sviluppo, che si tradussero quasi subito in misure di spesa¹¹¹, in quanto il sostegno alla crescita fu interpretato in senso estensivo consentendo anche l'introduzione di provvedimenti di sostegno al reddito.

L'effetto di tale innovazione fu di riportare il contenuto della legge finanziaria al modello che era stato seguito nel decennio 78-88 e le misure che dovevano limitarsi allo sviluppo si sono trasformate in breve tempo in semplici norme di spesa o di minore entrata, con un incremento della spesa pubblica che addirittura superò quello del decennio che aveva portato alla stretta contenutistica della 362.

Alla estensione del contenuto della finanziaria fece da contraltare l'espulsione dalla sessione dei cosiddetti collegati, ritenendo che la discussione e approvazione congiunta dei collegati e della manovra

¹¹¹ All'articolo 2 comma 17 della Legge 25 giugno 1999, n. 208 si legge che "*all'articolo 11, comma 3, della citata legge n. 468 del 1978, dopo la lettera i), sono inserite le seguenti: i-ter) norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata ed il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale;*".

finanziaria avesse reso poco limpido e gestibile, negli effetti finanziari, il processo di bilancio.

Ampliando il contenuto innovativo della legge finanziaria e depotenziando quindi il portato definitivo del DPEF, vennero anche riavvicinati i due momenti di discussione parlamentare degli atti, posponendo la presentazione alle Camere del documento di programmazione economico-finanziaria dal 15 maggio al 30 giugno, in quanto si riteneva che in tale modo il quadro macroeconomico su cui costruire il documento programmatico fosse più vicino alla discussione fondamentale che tornava a focalizzarsi nelle legge finanziaria¹¹².

Ai fini di una valutazione della qualità e della portata delle sessioni che hanno seguito la novella della 208, l'analisi degli effetti delle modifiche normative non può essere disgiunta da una considerazione sulle vicende politico-istituzionali.

Le debolezze della 208, ossia la dilatazione del contenuto della legge finanziaria e l'apertura alla espansione della spesa pubblica offerta dalle nuove regole di bilancio, non appaiono infatti visibili appieno sin dal principio per l'instaurarsi di una democrazia dell'alternanza, ove la forza numerica della maggioranza parlamentare, adiuvata dal ricorso agli strumenti della fiducia, permetteva all'esecutivo di imprimere politiche economiche coese e impermeabili alle trattative parlamentari.

Mutando invece la configurazione politica con la XV legislatura, caratterizzata da un margine di sostegno parlamentare ridotto e dalla mancanza di coesione nella compagine parlamentare, le potenzialità negative della novella del 1999 esplosero, come dimostra la finanziaria

¹¹² Il nuovo calendario prevedeva, in sintesi, le seguenti modifiche ai termini di presentazione: la presentazione alle Camere del Dpef passa dal 15 maggio al 30 giugno; entro il 15 luglio il Governo deve presentare al Parlamento e alla Conferenza Stati-Regioni-Città, i dati prospettici sul bilancio annuale a legislazione vigente; la presentazione del Bilancio di previsione a legislazione vigente slitta dal 31 luglio al 30 settembre.

2008, con un solo articolo composto da centinaia di commi, la metà dei quali di derivazione parlamentare.

La sessione di bilancio con la riforma del 1999 tornò ad essere il coacervo delle tensioni istituzionali e delle dinamiche politiche latenti nella gestione ordinaria della cosa pubblica, rappresentando il *redde rationem* fra Governo e Parlamento, così come fra le diverse espressioni politiche dell'esecutivo, a causa della cornice proceduralmente codificata dei lavori parlamentari che veniva sfruttata da entrambi gli organi al fine di approvare celermente interventi normativi che si sarebbero altrimenti persi nell'ordinaria agenda parlamentare.

Rimaneva insoddisfatta la ricerca di disposizioni capaci non soltanto di orientare le procedure di bilancio verso un *trend* di riduzione della spesa pubblica, ma anche di selezionare fra misure volte allo sviluppo e alla spesa corrente, com'era nelle originarie intenzioni della 208, e di imputare precise competenze, e quindi responsabilità agli organi istituzionali.

2. Il nuovo assetto normativo della 196

Nel rispetto della scansione decennale che ha caratterizzato la tempistica con la quale il legislatore è intervenuto in materia di bilancio pubblico, il 1° gennaio 2010 è entrata in vigore la legge di contabilità e finanza pubblica, che, abbandonando la tecnica della novella che aveva distinto i precedenti interventi normativi e abrogando contestualmente alla sua entrata in vigore la legge 468, ha disegnato un nuovo quadro in materia di finanza pubblica, abrogando la legge del 1978.

L'esigenza di un nuovo quadro normativo è stata dettata da quei processi centrifughi in materia di finanza pubblica di cui si è detto nel capitolo precedente, o, in altre parole dalla “necessità di adeguare le disposizioni che presiedono al Governo della finanza pubblica e del bilancio alle esigenze poste dall'adesione dell'Italia all'Unione monetaria, dall'evoluzione del sistema economico e dal nuovo assetto istituzionale tra Stato ed Enti decentrati”¹¹³.

La legge, per rispondere a tali mutamenti, agisce proprio modificando i tempi del ciclo economico, in linea con il calendario degli adempimenti europei, e allargando il perimetro soggettivo degli attori coinvolti nel processo di bilancio in base al principio di condivisione delle responsabilità delle amministrazioni pubbliche rispetto al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

I principi e gli obiettivi della riforma sono fatti presenti sin dall'articolo 1 della legge, che reca “*Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito*

¹¹³ Ragioneria dello Stato: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Note-brevi/La-legge-d/>.

nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica”.

L’impianto della riforma si muove, in sintesi, lungo “quattro direttrici fondamentali: coordinamento della finanza pubblica; armonizzazione dei sistemi contabili; riforma degli strumenti di Governo dei conti pubblici; ridefinizione del sistema dei controlli”¹¹⁴, e mira a dare implementazione a tre fondamentali principi: “realizzazione di un forte coordinamento fra i differenti livelli di Governo per una corretta disciplina della finanza pubblica nella duplice prospettiva del decentramento costituzionale e dell’integrazione nella *governance* europea; riforma della legge finanziaria e dell’intero ciclo della programmazione; completamento della riforma del bilancio dello Stato per missioni e programmi”¹¹⁵.

La nuova legge incide, quindi, sia nel riparto di competenze fra livello centrale e locale, sia in direzione di assicurare una maggiore rispondenza delle procedure contabili ai tempi e agli obiettivi europei, e segna anche profondamente anche i rapporti fra organi costituzionali, riallocando le funzioni svolte da Governo e Parlamento in materia di finanza pubblica, e rinnovando contenuto, forma e struttura dei principali documenti contabili.

Nei paragrafi che seguono si tratterà delle principali novità introdotte dalla legge 196, analizzando il nuovo ciclo economico della programmazione finanziaria, i principali documenti normativi che lo compongono, DFP, legge di stabilità e legge di bilancio, e la dinamica fra vari livelli di governo, nazionale, locale e comunitario, che si instaura a fronte della

¹¹⁴ Rivosecchi [2009].

¹¹⁵ Giovannini [2010].

diversa redistribuzione di competenze e potere in materia di finanza pubblica.

2.1 Il nuovo ciclo annuale della programmazione finanziaria

Se il ruolo decisionale in materia contabile, affidato al Parlamento dalla Costituzione, si esplica nel rispetto a cui il Governo è tenuto degli adempimenti e delle tempistiche stabilite per la sessione di bilancio, modificare questi adempimenti e il relativo calendario significa incidere sulla dinamica di relazioni fra Governo e Parlamento.

Le notevoli novità introdotte dalla nuova cornice normativa, relative sia ai tempi che alle procedure di programmazione economico finanziaria, hanno effetti che vanno pertanto al di là della mera scansione temporale delle fasi della decisione di bilancio, per toccare l'essenza della dinamica interistituzionale e quindi, in ultimo, il rapporto fra le istituzioni e i cittadini.

Il ciclo della programmazione, comprensivo della sessione e dei tempi per la presentazione dei documenti tipizzati che compongono la decisione di bilancio, è definito dall'art. 7 della legge 196, che ricorda come *“l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle amministrazioni pubbliche è ispirata al metodo della programmazione”* e, proprio per consentire l'esercizio della programmazione, definisce i tempi per la presentazione dei documenti in senso funzionale tra loro¹¹⁶. La

¹¹⁶ In relazione alle procedure di bilancio sequenziali e funzionali fra loro, si legge nel Dossier Servizio di Bilancio del Senato n.13 aprile 2009 che “Negli ultimi venti anni, nei paesi OCSE, il set di regole fiscali utilizzate nell'ambito delle procedure di preparazione e approvazione del bilancio, si è arricchito notevolmente. In particolare l'introduzione di vincoli sulla spesa (*expenditure ceilings*) è stata considerata come un efficace strumento rispetto all'obiettivo di perseguire una solida disciplina fiscale. [...] La decisione sull'ammontare di spesa aggregata, compatibile con gli obiettivi di bilancio, dovrebbe poi avvenire in una fase antecedente a quella della decisione annuale di bilancio, che risulterebbe dunque vincolata alla fissazione di tale limite. L'importanza di mantenere un

programmazione prende avvio il 15 aprile con l'invio alle Camere della Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, a cui segue, il 30 giugno, il Disegno di legge di Assestamento. In sostituzione del Documento di programmazione economica e finanziaria, che era presentato entro il 30 giugno, la legge 196 istituisce la Decisione di finanza pubblica, contenente le linee guida per la ripartizione degli obiettivi di bilancio, che viene trasmessa alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica entro il 15 luglio, e, acquisito il parere della suddetta Conferenza entro il 10 settembre, è trasmessa, nei cinque giorni successivi, alle Camere dal Governo, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, per le conseguenti deliberazioni parlamentare. Posticipata di un mese e mezzo, ha quindi avvio la sessione di bilancio il 15 ottobre, con l'abbinata presentazione alle Camere del Disegno di legge di stabilità, corredata dalla nota tecnico-illustrativa, e del Disegno di legge di bilancio.

La data entro la quale poter presentare i Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica è individuata nel 28 febbraio, configurandosi quindi gli atti come collegati fuori sessione. Rispetto a quanto previsto nel calendario pre riforma, il ciclo della programmazione finanziaria è composto anche dall'Aggiornamento del Programma di Stabilità, sulla base del calendario europeo, e da specifici documenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

intervallo temporale fra la decisione sui vincoli aggregati (definizione del *fiscal framework* o programmazione di medio periodo) e quella della sua allocazione scaturirebbe dall'opportunità di mettere al riparo la scelta sull'obiettivo aggregato di spesa, coerente la politica fiscale che si intende seguire, dalle eventuali pressioni dei soggetti coinvolti nella decisione di bilancio (ministeri di spesa, Parlamento, amministrazioni locali, etc.). L'introduzione di regole sulla spesa sono spesso associate a processi di approvazione del bilancio di tipo *top-down*. Questo modello, già in vigore in molti paesi, implica un sistema di decisione sequenziale, in cui ciascuna deliberazione successiva si inserisce nel quadro di quanto stabilito precedentemente. Secondo questa struttura decisionale, verrebbero sottoposti ad approvazione gli obiettivi pluriennali di saldo, articolati a loro volta in obiettivi di aggregati di spesa. Le fasi successive sarebbero invece dedicate alla scelta allocativa fra i vari ministeri e poi tra programmi e dotazioni. L'allocazione delle risorse risulterebbe, quindi, delineata sulla base di una più coerente individuazione delle priorità e degli obiettivi, nell'ambito dei vincoli finanziari e qualitativi definiti in precedenza”.

Gli adempimenti tipizzati e calendarizzati in tale modo risultano funzionali, secondo i proponenti, all'esigenza di programmazione della decisione di finanza pubblica, non soltanto a livello nazionale ma anche in relazione ai vincoli comunitari. Tuttavia sono proprio le tempistiche stesse, rideterminate nel nuovo calendario del ciclo di bilancio, che appaiono suscettibili di indebolire la funzione programmatica, almeno quella svolta da parte dell'organo legislativo.

E' indubbio, infatti, che lo slittamento dei tempi concernenti la presentazione del documento con cui vengono illustrati gli intendimenti macroeconomici del Governo, ossia il DPEF prima e la DFP adesso, dal 30 giugno al 15 settembre, ha un effetto di compressione della discussione parlamentare che si riversa anche sulla sessione di bilancio vera e propria, la quale oltretutto soffre di una riduzione dei tempi pari a un mese e mezzo¹¹⁷. In altre parole, il fatto che "sono stati ravvicinati e compressi i tempi di presentazione e di approvazione degli obiettivi e della manovra rende concreto il rischio che i primi non vengano fissati in maniera indipendente dalla seconda"¹¹⁸. E' pur vero che il posponimento della presentazione della DFP adegua i tempi alle previsioni sull'evoluzione del gettito tributario, anche alla luce delle recenti modifiche normative che hanno spostato in avanti i termini per la presentazione delle dichiarazioni, ed è quindi coerente con l'esigenza di disporre di un quadro previsivo di finanza pubblica più aggiornato rispetto a quello disponibile al 30 giugno, evitando così il ricorso alla Nota di aggiornamento che per prassi ha sempre preceduto l'avvio della sessione di bilancio, ma tale scelta indiscutibilmente restringe i tempi di discussione parlamentare sugli intendimenti di programmazione economica del Governo.

¹¹⁷ Inizialmente, nel ddl AS 1397, la presentazione della DFP alle Camere era fissata ancora più avanti, nel 20 settembre.

¹¹⁸ Salvemini [2010].

Lo slittamento dei collegati fuori sessione abbassa ulteriormente il livello di omogeneità della programmazione finanziaria, e quindi di omnicomprensività del giudizio che è possibile formare su di essa, e nel nuovo ciclo di bilancio, arricchito nel numero di documenti, vi è il rischio concreto che la quantità delle informazioni trasmesse vada a detrimento della qualità delle stesse e soprattutto del confronto parlamentare sui documenti presentati dal Governo.

2.2 *La decisione di finanza pubblica*

La decisione di finanza pubblica (DFP), che sostituisce nelle funzioni il Documento di programmazione economica e finanziaria, ed è disciplinata dall'art. 10 della legge 196, rappresenta il “più importante dei documenti governativi di carattere non legislativo”¹¹⁹. Volta a dare conoscenza dei macro obiettivi di finanza pubblica che saranno poi tradotti in disposizioni normative dalla legge di stabilità e di bilancio, la decisione, come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari, indica gli obiettivi programmatici pluriennali di finanza pubblica e di politica economica espressi in termini di saldi e di debito, per il complesso delle amministrazioni pubbliche e per i suoi sottosettori, al netto e al lordo degli interessi e delle misure una tantum, quantificati in percentuale del Pil.

Si configura, inoltre, l'articolazione della manovra per almeno un triennio¹²⁰, con l'indicazione delle azioni da assumere nelle amministrazioni

¹¹⁹ Vegas [2010].

¹²⁰ “Secondo una prassi ormai consolidata i DPEF da molti anni sono impostati su un periodo temporale di riferimento più esteso rispetto a quello del triennio previsto dall'attuale formulazione dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 468 del 1978 e confermato dalla norma in esame. Il consolidarsi di tale prassi è presumibilmente legato, oltre che all'esigenza politica di definire gli obiettivi programmatici dell'azione di Governo per tutto l'arco della legislatura, anche all'esigenza di coordinamento tra il documento di programmazione interno e gli obiettivi programmatici assunti in base alle regole del Patto di stabilità e crescita e contenuti nel Programma di stabilità da

centrali, affiancata dalle previsioni tendenziali a legislazione vigente del conto economico della pubblica amministrazione, del saldo di cassa e del debito, sia complessivi sia articolati per i sottosettori istituzionali.

In ottemperanza alle disposizioni comunitarie, trovano spazio nella Decisione anche il contenuto del Patto di Convergenza e del Patto di Stabilità Interno, le cui norme necessarie a garantire quest'ultimo si collocano nella legge di stabilità, e le misure atte a realizzare il percorso di convergenza, definite nella legge di stabilità o in apposito disegno di legge collegato alla manovra, la cui indicazione deve essere fatta presente sin dal documento programmatico.

In sintesi, la DFP illustra “la manovra necessaria a conseguire per ciascun anno del triennio gli obiettivi prefissati e indica gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica da presentare alle Camere entro il successivo mese di febbraio”¹²¹.

Gli obiettivi fissati dalla Decisione rappresentano anche il limite posto al Parlamento alla emendabilità della legge di stabilità, attraverso la quale si possono operare modifiche in relazione ai flussi di entrata e di spesa ma soltanto entro il perimetro dei saldi indicati dalla DFP.

Il suo bacino di riferimento non è individuato tuttavia soltanto nel Parlamento, ma anche nei “contribuenti e nei mercati” in quanto, dando pubblicità degli interventi economico-finanziario che il Governo intende adottare, si consente agli attori economici di “assumere le decisioni di loro competenza anche alla luce delle novità che sono assunte con la legge di stabilità”¹²², la quale, a norma di legge, non può infatti discostarsi in termini di saldi da quanto stabilito proprio in sede di DFP. Ovvero, un eventuale discostamento può avvenire solo laddove porti ad un miglioramento della

comunicare alle autorità europee” come si legge nel Dossier Servizio del Bilancio del Senato “A.S. 1397: “Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli” aprile 2009 n. 13.

¹²¹ Pola [2010].

¹²² Vegas [2010].

finanza pubblica, un vincolo tale per cui, nell'ambito della discussione parlamentare relativa alla legge di stabilità, emendamenti che portino ad un peggioramento dei saldi verranno dichiarati inammissibili.

La decisione di finanza pubblica rappresenta quindi una metadecisione economica, individuando gli estremi finanziari su cui dovranno poi essere prese le decisioni normative con la legge di stabilità e la legge di bilancio. Come avveniva per il DPEF, la Decisione fissa gli obiettivi per il cui conseguimento nella sessione di bilancio verranno individuati gli strumenti normativi.

Tale unitarietà degli scopi e dei mezzi rende impossibile scindere i due momenti, come si legge art. 11 comma 1 infatti *“la legge di stabilità e la legge di bilancio compongono la manovra triennale di finanza pubblica, essa contiene, per il triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati all'articolo 10, commi 1 e 2, della presente legge”*.

I tempi parlamentari di discussione attorno alla decisione di finanza pubblica, per l'approvazione delle risoluzioni su di essa, sono stati compressi rispetto a quanto avveniva in relazione al Documento di programmazione economico finanziario. Come si accennava nel precedente paragrafo, le modifiche apportate al ciclo di bilancio rispondono, secondo i proponenti della riforma, alla esigenza di avvicinare i due momenti deliberatori per evitare che intercorrano variazioni nell'evoluzione dell'economia che possano inficiare i dati finanziari e gli obiettivi di previsione su cui sono costruiti i documenti contabili e i giudizi valoriali sugli stessi.

Alle Camere sono dati, infatti, soltanto 30 giorni per esprimersi nel merito, in quanto la DFP viene trasmessa entro il 15 settembre ed entro il 15 ottobre il Governo è tenuto a presentare la legge di stabilità, redatta tenendo in conto i rilievi emersi dalle risoluzioni parlamentari. Prima della sua

presentazione alle Camere il Governo deve inoltre aver recepito le indicazioni provenienti da Regioni ed enti locali.

In Parlamento la DFP è trasmessa inizialmente alle Commissioni bilancio di Camera e Senato, per una valutazione sotto il profilo finanziario delle sue disposizioni anche grazie alle audizioni congiunte dei rappresentanti dei principali organismi economici nazionali e delle parti sociali, e quindi alle Commissioni di merito che valuteranno ciascuna la parte di propria competenza rinviando alle Commissioni bilancio il parere per la formulazione della relazione da trasmettere all'Assemblea.

La complessità della procedura, da concludersi nella contrazione dei tempi, può determinare tuttavia la situazione paradossale per cui mentre le Camere sono ancora impegnate nella discussione della DFP il Governo, nel rispetto del calendario ma non della *ratio* della riforma, ha già dato avvio alla sessione di bilancio con l'approvazione del disegno di legge di stabilità e di bilancio. Inoltre, proprio perché la procedura di analisi della Decisione di Finanza Pubblica non è quella ordinaria che caratterizza l'attività legislativa, ossia la discussione della norma prima in ramo del Parlamento e poi nell'altro, ma lo stesso testo viene dibattuto contestualmente alla Camera e al Senato, non è da escludersi che le risoluzioni approvate differiscano fra loro, di fatto indebolendone la natura di indirizzo al Governo. Tali pericoli, come vedremo nell'ultimo capitolo che analizza la prima sessione post riforma, si sono effettivamente concretizzati. Sembrerebbe stato più logico, allora, allineare i tempi di presentazione della DFP alle Camere con quelli previsti per l'invio delle linee guida sulla Decisione alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che avviene il 15 luglio, di modo da dare al Parlamento una reale possibilità di condurre una riflessione profonda sugli intendimenti economici governativi e di dare valore vincolante alle risoluzioni da questo approvate, del caso, al fine di evitare i summenzionati scostamenti delle

previsioni normative dall'andamento reale dell'economia, facendo fare seguito alla DFP da una nota di aggiornamento¹²³.

2.3 *La legge di bilancio*

La riforma del 2009 ha mutato considerevolmente non soltanto il calendario della manovra di finanza pubblica, ma anche gli strumenti predisposti alla sua finalizzazione e attuazione.

Ha innanzitutto rivisto caratteristiche e contenuti della legge di bilancio.

La finalità della riforma è di dare maggiore operatività e immediatezza al bilancio, anche alla luce dell'opposta riduzione di peso a carico della legge finanziaria¹²⁴, ribaltando la prospettiva vigente dal 1978, che "affidava la parte prevalente della manovra alla legge finanziaria, lasciando al bilancio la mera trasposizione in appostazioni contabili della spesa storica"¹²⁵.

Una delle novità più salienti è rappresentata dall'estensione dell'arco temporale coperto dalla manovra: gli effetti finanziari coprono un periodo triennale, fatta salva la possibilità di aggiustamenti per rispondere a mutamenti esogeni della congiuntura economica, come si legge al comma 1 della legge, infatti, "*nel corso del periodo considerato dalla manovra, in caso di eventuali aggiornamenti degli obiettivi, conseguenti anche a cambiamenti delle condizioni economiche, la manovra annuale ridetermina gli interventi per gli anni successivi a quello in corso*".

Le previsioni di spesa e di entrata relative al secondo e al terzo anno del bilancio triennale divengono quindi oggetto di approvazione parlamentare,

¹²³ Tale impostazione è stata seguita nella legge di revisione della 196, legge n. 39/2011, che anticipa al 10 aprile l'invio del documento programmatico.

¹²⁴ Secondo Loredana Strianese [2011] il legislatore ha voluto trasferire operatività e flessibilità dalla legge finanziaria alla legge di bilancio poiché, in un'ottica di rientro dal debito, il secondo strumento normativo ha una dimensione finanziaria nella media di 10 volte superiore alla legge finanziaria, configurandosi così come lo strumento che offre maggiori spazi per portare a termine una forte riduzione della spesa pubblica.

¹²⁵ Vegas [2010].

anche se solo le previsioni di spesa e di entrata, e costituiscono limiti per le autorizzazioni di impegno e pagamento.

La programmazione triennale, che formalizza il metodo di programmazione finanziaria introdotto con il decreto legge 112 del 2008, avrebbe il pregio di evitare, grazie a una rigida programmazione su più esercizi futuri, che la legge finanziaria annuale divenga un provvedimento omnibus comprensivo di disparate disposizioni di spesa disomogenee fra loro e peggiorative dei conti pubblici, prevenendo così la creazione, in un meccanismo incrementale, di divergenze rilevanti fra gli andamenti tendenziali e quelli programmatici.

Le manovre annuali precedenti, infatti, pur essendo impostate su base triennale, individuavano tutta la correzione necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo nel primo anno del periodo di programmazione ¹²⁶, invece sulla base della nuova normativa in esame, con una triennializzazione rafforzata “la manovra annuale sembrerebbe determinare gli interventi per gli anni successivi solo in caso di eventuali scostamenti degli obiettivi, conseguenti anche a cambiamenti del quadro economico”, ma a prescindere da ciò, la formulazione sembrerebbe comunque “costringere il Governo a proporre una manovra triennale, salva ovviamente la possibilità di introdurre cambiamenti di *policy* all'interno dell'impostazione della

¹²⁶ In relazione alla tematica della triennializzazione della manovra la Commissione Europea, nella comunicazione *Public finances in EMU, n. 3, 2007*, ha sollecitato gli Stati ad adottare efficaci strumenti di programmazione finanziaria, evidenziando molteplici aspetti virtuosi associati alla programmazione di medio termine: la dimensione temporale di medio periodo risulta più prossima a quella necessaria alla concretizzazione degli effetti economici delle misure predisposte; nel perseguimento delle politiche fiscali, risulta facilitato il *commitment* politico del Governo, il quale può impegnarsi in un percorso predefinito nell'ambito di uno scenario pluriennale; un aspetto del massimo rilievo è costituito dall'individuazione di uno scenario pluriennale che sia legislativamente vincolante. Alle raccomandazioni della Commissione sono seguite le adozioni di piani di bilancio pluriennali con obiettivi fissi da parte dell'Olanda e del regno Unito. Anche la nuova impostazione da parte dell'Italia sembra quindi accogliere tale orientamento e inserirsi nei Paesi “virtuosi” in termini di programmazione.

manovra definita per il triennio, anche in dipendenza dell'evoluzione delle variabili (macro e di finanza pubblica) esogene”¹²⁷.

Le altre novità più rilevanti contenute nella riforma della legge di bilancio sono rappresentate dal passaggio ad un bilancio di sola cassa e dalla riclassificazione contabile delle poste articolata in base a programmi e missioni.

Il passaggio in termini di cassa per il bilancio annuale di previsione e per gli altri documenti contabili dovrà avvenire, in esercizio della delega conferita dall'art. 42, con separata e analitica evidenziazione conoscitiva delle corrispondenti previsioni di competenza finanziaria ed economica, e prima dovrà riferirsi al solo Stato e successivamente a tutte le amministrazioni pubbliche.

L'obiettivo del passaggio alla sola cassa è quello di tenere sotto controllo il debito pubblico, conferendo maggiore autonomia, e quindi anche responsabilità, al dirigente titolare di un programma di spesa, e consentendo inoltre maggiore flessibilità e libertà di azione in vista dei risultati da conseguire.

Alla base del passaggio c'è la constatazione, da parte dei proponenti, che la competenza giuridica avrebbe dato, nel corso degli esercizi, prova di scarsa affidabilità, intesa come capacità informativa, a causa, fra le varie ragioni, della presenza dei c.d. impegni impropri, ossia quegli stanziamenti che non corrispondono a effettive obbligazioni assunte dall'amministrazione verso terzi nell'anno di riferimento e che quindi generano residui di stanziamento, sia attivi (somme contabilizzate però non incassate nell'anno) che passivi (spese non realizzate durante l'esercizio)¹²⁸, ponendosi così in confliggenza

¹²⁷ Sciola [2010].

¹²⁸ E' da sottolineare come la scelta fatta nel 1978 di adottare un bilancio di competenza sia stata motivata dall'esigenza di fornire una esatta valutazione del costo reale dei servizi pubblici statali evidenziando nell'anno i mezzi per farvi fronte, anche in ottica comparata fra più esercizi in funzione di rendere più efficiente la programmazione finanziaria, e allo stesso tempo sia mossa dalla volontà di garantire un controllo legislativo più stringente

con il dettato costituzionale che prevede che il bilancio sia realizzato integralmente nell'esercizio a cui esso si riferisce.

Un bilancio di cassa, inoltre, appare più semplice nella lettura e utile al fine di esercitare un sindacato diretto sugli organi di gestione finanziaria, e, in relazione al rapporto fra esecutivo e legislativo, il passaggio “renderà i relativi dati inemendabili in sede parlamentare, dove verosimilmente il bilancio dovrebbe essere oggetto di sola approvazione, in termini peraltro strettamente aderenti al dettato dell'art. 81, primo comma, Cost.”¹²⁹.

Rispetto all'esclusiva competenza di cassa sarebbe stato tuttavia forse più corretto, per garantire maggiore completezza delle informazioni, agire per conferire al bilancio di competenza una più completa stringenza informativa invece che abolirlo *tout court* o ridurlo a mero corredo conoscitivo, al fine di tutelare l'interesse di vincolare l'organo esecutivo alla volontà di quello deliberativo.

E' stato evidenziato, infatti, come la redazione del bilancio in termini esclusivi di cassa sollevi alcuni interrogativi in merito della compatibilità di questo con il Conto delle amministrazioni pubbliche, che è invece costruito su un modello di competenza economica.

La preoccupazione riguarda la “possibilità che si generino comportamenti opportunistici nel momento in cui la gestione della competenza può essere subordinata alle esigenze della cassa” e l'ipotesi che “il controllo dei flussi di cassa possa diventare l'unico, o il principale, imperativo del dirigente, sottovalutando la competenza rispetto alle effettive obbligazioni assunte [...] con la conseguenza che potrebbe verificarsi negli esercizi futuri l'emergere di [...] accumulazione di debiti impliciti non esposti chiaramente e sin dall'inizio in bilancio”¹³⁰.

per evitare che lo Stato potesse assumere impegni finanziari la cui erogazione era rinviata ad esercizi futuri.

¹²⁹ Dickmann [2010].

¹³⁰ Giovannini [2010].

A margine si evidenzia anche come un bilancio di sola cassa potrebbe far perdere il senso delle autorizzazioni disposte in base a leggi sostanziali, i cui effetti si esplicano nel tempo e la cui portata non può esaurirsi nella sola contabilizzazione finanziaria.

La legge di bilancio, è stato detto, non ha l'esclusiva funzione di risolvere "il problema della coerenza tra i mezzi (le entrate tributarie e il debito) e i fini (la spesa pubblica)" ma affronta, appunto, il rapporto tra "i diritti (i fini) e le risorse (i mezzi)"¹³¹, un rapporto che potrebbe rendersi più evanescente in un bilancio di sola cassa.

Per ciò che attiene la modalità di classificazione, invece, la riforma istituzionalizza la classificazione funzionale delle spese per missioni e programmi già introdotta a partire dal 2008, ed eleva l'unità di voto parlamentare per le spese, che storicamente ha rappresentato uno dei punti cardine nella determinazione degli equilibri in materia finanziaria tra esecutivi e legislativi, dal macroaggregato al programma, quale aggregato diretto al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. Queste ultime rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa da ciascun Ministero, ovvero sono "l'espressione politico-istituzionale del programma"¹³² in quanto esprimono, con un respiro di lungo periodo, le macrofinalità dell'attività pubblica indipendentemente dalla contingenza politica.

L'art. 40 della legge prevede il completamento della revisione della struttura di bilancio, rivedendo le risorse da attribuire a ciascun programma, il numero e la struttura dei programmi, nonché la distribuzione delle missioni tra diversi Ministeri, con lo scopo di abolire i programmi attribuiti a più Ministeri¹³³.

¹³¹ Giarda, Goretti [2006].

¹³² Strianese [2011].

¹³³ Nel bilancio del 2009 12 missioni erano di competenza di un solo Ministero, 15 condivise tra 2 Ministeri, 2 vedevano la partecipazione di 3 Ministeri e 5 registravano un numero di soggetti incaricato ancora più alto.

La finalità sottesa al provvedimento, che riorganizza la spesa mediante l'individuazione delle finalità perseguite a livello amministrativo, è quella di aumentare la responsabilità delle strutture amministrative e di consentire un più efficace coordinamento delle attività dirette a realizzare il programma stesso, affidando la realizzazione di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa¹³⁴.

A *fortiori*, è prevista la possibilità di rimodulazioni, in via compensativa, delle spese classificate come fattore legislativo e come fabbisogno¹³⁵ assegnate all'interno dei singoli programmi nell'ambito di ogni missione senza bisogno di ulteriori modifiche delle sottostanti autorizzazioni legislative, sempre nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, nonché la rimodulazione tra le dotazioni finanziarie all'interno di ciascun programma. Vengono lanciate quindi le basi per il possibile superamento del capitolo come unità gestionale, al fine di aumentare ulteriormente i margini di flessibilità nella gestione del bilancio, facilitare il conseguimento degli obiettivi di contenimento e garantire maggiore autonomia gestionale. In sintesi è stato detto che “le missioni costituiscono la graduazione delle grandi linee di intervento della spesa pubblica e si delineano nell'ulteriore articolazioni del bilancio in programmi. Le missioni e i programmi - oggetto del voto parlamentare - devono riflettere gli indirizzi politico-legislativi fondamentali”¹³⁶, lasciando poi alla competenza amministrativa la possibilità di una loro modulazione.

A livello di contenuto informativo corredato al bilancio, la legge 196 ha proceduto alla sostituzione della Nota preliminare agli stati di previsione

¹³⁴ E' da dire, tuttavia, che già la cornice normativa precedente alla riforma della 196 prevedeva che le unità previsionali di base corrispondessero ad un unico centro di responsabilità amministrativo, anzi la nuova formulazione, parlando di “affido” in luogo che di “corrispondenza” fra unità di voto e centri amministrativi, parrebbe addirittura aprire all'interpretazione che allo stesso programma corrispondano più strutture a condizione che la responsabilità sia intitolata ad un solo soggetto.

¹³⁵ Ai sensi dell'art. 21, c. 7, lett. A, sono considerate fattori legislativi le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio.

¹³⁶ Sciola [2010].

con la Nota integrativa, contenente, per le entrate, i criteri adottati per l'attività impositiva, con l'indicazione circa la loro natura ricorrente oppure *una tantum* e con la specificazione di quali effetti sul gettito abbiano le esenzioni o le riduzioni di imposta, al fine di “fornire esatta conoscenza dell'andamento delle entrate anche negli esercizi futuri e della distruzione delle stesse tra le diverse categorie di contribuenti” nonché per “disporre di una ragionevole mappa della possibile area di evasione o elusione tributaria”¹³⁷. La nota è articolata, per la spesa, in una prima sezione contenente il piano degli obiettivi correlati a ciascun programma ed i relativi indicatori di risultato, aspetto maggiormente politico, e in una seconda sezione recante l'illustrazione del contenuto di ciascun programma e i criteri utilizzati per la formulazione delle previsioni, in ambito più strettamente finanziario.

Due sezioni che hanno “lo scopo di fornire giustificazione alle scelte pubbliche perseguite attraverso le decisioni di spesa, illustrandone i relativi costi, in un'ottica comparativa rispetto ad alternative di scelta perseguibili”¹³⁸.

Infine, ciascun programma è corredato dalla c.d. Scheda programma, che indica, con aggiornamento semestrale, le leggi che finanziano il programma e le varie tipologie di spesa, differenziando fra quelle in conto capitale o di parte corrente. Un successivo elemento innovativo è costituito dalla presentazione all'interno degli stati di previsione del budget dei costi di ciascuna amministrazione, che finora aveva costituito un documento conoscitivo a sé stante.

Come si vedrà nel capitolo che segue, questa nuova ripartizione classificatoria aumenta il perimetro di competenza del Governo, e delle strutture amministrative che rispondono dell'indirizzo governativo, a scapito del potere esercitato dal Parlamento, il cui voto a livello di

¹³⁷ Vegas [2010].

¹³⁸ Ibidem.

programma può comunque essere eluso dalla rimodulazione delle poste finanziarie intramissione.

Alla luce di quanto sinteticamente esposto appare condivisibile la riflessione circa il “diverso ruolo della legge di bilancio: non solo più strumento di indirizzo e controllo dell’Amministrazione ma piuttosto strumento di Governo della finanza pubblica”¹³⁹, capace di operare direttamente manovre di risanamento finanziario.

Proprio per questa accresciuta sostanzialità della legge di bilancio è inevitabile chiedersi innanzitutto a quale soggetto venga intitolato il detto governo della finanza tramite lo strumento del bilancio e, in secondo luogo, domandarsi se la nuova veste del bilancio sia ancora compatibile con la rigidità e la tipicità costituzionalmente stabilita, che impone non soltanto di non disporre nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio ma neppure di variare le entrate e le spese già approvate.

2.4 *La legge di stabilità*

Già dalla analisi etimologica della norma, che passa dalla dizione neutra di legge finanziaria ad una teleologica di adeguamento della finanza interna agli obiettivi posti dal Patto di stabilità, si comprende come la volontà sottostante alla riforma sia quella di un utilizzo della legge di stabilità non tanto per orientare l’economia nazionale quanto piuttosto per garantire il rispetto degli obiettivi comunitari¹⁴⁰.

¹³⁹ Strianese [2011].

¹⁴⁰ Già nel 2002 il Ministro Tremonti, intervenendo di fronte alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, annunciava “*Una ipotesi di riforma articolata in questi termini potrebbe essere sintetizzata nella formula della trasformazione della attuale 'legge finanziaria' in una 'legge di stabilità'*”. La dizione “legge di stabilità” è stata introdotta, in sostituzione di legge finanziaria, con un emendamento del Relatore durante la prima lettura della proposta di legge AS 1397 al senato della Repubblica.

Al di là di quanto testualmente disposto infatti, ossia che la legge provvede “*alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi*” (art. 11 comma 2), in maniera identica a quanto faceva la legge finanziaria pre riforma, è indubbio che rispetto alla 468 gli obiettivi di politica economica, che pure si intendono essere quelli fissati annualmente dalla decisione di finanza pubblica, sono essenzialmente ricondotti al rispetto dei parametri stabiliti a Bruxelles.

La limitazione delle ambizioni della legge finanziaria al solo rispetto degli equilibri di bilancio, avvenuta soprattutto, come vedremo, riducendo l’area di intervento della norma tramite l’esclusione delle disposizioni per lo sviluppo economico del Paese dalla stessa, ha di fatto relegato la legge finanziaria ad un ruolo di “co-primario”¹⁴¹, conferendo quello di attore principale alla legge di bilancio, secondo l’intento della riforma, ovvero, nell’opinione di chi scrive, a strumenti normativi eccezionali e straordinari presentati extrasessione.

Non è tuttavia soltanto “questione di nomi, o di date spostate nel tempo” perché “nomi e date indicano un rapporto del tutto diverso tra andamenti tendenziali e manovra, e anche un depotenziamento del ruolo del Parlamento” in quanto con la riforma della 196 si verifica “la sostanziale rinuncia a correggere [...] la dimensione eccessiva della spesa pubblica e la sua dinamica radicata nella legislazione di carattere permanente”¹⁴².

La legge di stabilità, come si legge nella norma cornice, vede infatti ridotto essenzialmente il suo perimetro di azione a disporre “*annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale*”¹⁴³, abdicando alla ambizione di incidere sostanzialmente su detto quadro.

¹⁴¹ Vegas [2010].

¹⁴² Salvemini [2010].

¹⁴³ Art. 11 comma 2 legge 196/2009.

Alla luce della nuova impostazione “se la conseguenza più visibile è quella della minore latitudine degli interventi disposti nella legge di stabilità, l’effetto non secondario non potrà essere che quello del naturale restringimento dell’area dell’emendabilità desiderata alla legge stessa”¹⁴⁴, e quindi di una sottrazione di discrezionalità politica al Parlamento.

Operando un raffronto a livello contenutistico fra le disposizioni dell’art. 11 della legge 468, che disciplina la legge finanziaria, e il nuovo articolo 11 della legge 196, che regola la legge di stabilità, appare immediatamente chiaro come siano intervenute alcune innovazioni apparentemente marginali ma che possono tuttavia aprire la strada a scostamenti rilevanti.

In primis, il contenuto della legge di stabilità è stato fissato rigidamente, sia nella parte obbligatoria che in quella facoltativa: con la riforma della 196 è ribadito il divieto per la legge di stabilità di contenere norme di delega, di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, nonché interventi localistici o microsettoriali.

Come nella 468, inoltre, la legge finanziaria deve indicare il livello massimo del ricorso al mercato, gli importi dei fondi speciali e l’importo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego. Ai sensi del comma 4 l’indicazione relativa ai saldi è corredata “*a fini conoscitivi, da un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra adottata*”, in modo tale da dare evidenza non soltanto dell’obiettivo di saldo netto in termini quantitativi ma anche dei riflessi delle disposizioni finanziarie su indebitamento netto e fabbisogno.

La legge di stabilità opera inoltre una ricognizione quantitativa degli oneri finanziari recati dalle leggi di spesa vigenti, in quanto riporta la determinazione della quota da inscrivere in bilancio per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanenti e per le leggi di spesa pluriennale in conto capitale, organizzata secondo la

¹⁴⁴ Vegas [2010].

metodologia classificatoria del bilancio, in missioni e programmi, e con esplicita indicazione (precedentemente non contemplata) dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni; gli importi delle autorizzazioni legislative; le norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa.

Nonostante la triennializzazione della manovra, la legge di stabilità rimane sostanzialmente uno strumento annuale, anche se, con la soppressione della previsione che essa debba contenere esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale, sembra aprirsi la possibilità che la legge di stabilità possa contenere disposizioni a decorrere anche da anni successivi al primo. Sempre secondo l'articolo 11 infine, la legge di bilancio indica le variazioni delle misure che incidono sul quantum della prestazione (fatta salva l'autonomia di regioni e enti locali in materia di tributi, addizionali e compartecipazioni stabilita con la legge sul federalismo fiscale).

La legge non può quindi istituire nuove imposte o tasse ma può operare sulla imposizione esistente, modificandola nell'ambito delle competenze statali.

A fronte di una espressa rigidità sul lato della spesa si denota, quindi, una maggiore elasticità sul piano delle entrate, un sistema che porterà, prevedibilmente, il Governo e il legislatore, ai fini del riordino dei conti pubblici, ad agire tramite aumenti di entrata, modificando le aliquote, piuttosto che grazie a riduzioni di spesa, in quanto rispetto al ventaglio di possibilità atte a garantire un miglioramento dei saldi, di cui al comma 3 lettera i della legge 196, appare più immediato ed elastico un intervento sulle imposte che una modifica del livello e della natura della spesa, derivante spesso da disposizioni normative sostanziali e complesse la cui revisione comporterebbe un articolato dibattito parlamentare¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Nella legge di stabilità rimarrebbe cioè una “asimmetria, nel senso della possibilità di una manovra espansiva sul lato delle entrate e dell'esclusione di quella sul lato della

Costituzionalmente non eccede tale impostazione all'obbligo di copertura, il quale attiene al rispetto del vincolo di saldo e non alla dimensione degli addendi, ma è evidente che, nell'ampio ventaglio di opzioni disponibili, la legge 196 opta per un'impostazione che permette di determinare la struttura della manovra, sia sotto il profilo del mix tra entrate e spese sia in relazione alla evoluzione in corso d'anno della legislazione finanziaria, sulla libertà di scelta fra varie scelte politiche di fondo, pur nel rispetto del vincolo del saldo.

Come si è detto, il contenuto "necessario" della legge finanziaria viene quasi pedissequamente riprodotto nella legge di stabilità, mentre la novità sostanziale è data dall'esclusione della parte rilevante del contenuto "eventuale", ossia gli "aumenti di entrate o riduzioni di spesa se rilevanti per il miglioramento dei saldi ovvero aumenti spesa o riduzioni entrata se finalizzate al rilancio dell'economia"¹⁴⁶, un ambito di manovra che aveva rappresentato, negli anni scorsi, la parte saliente delle manovre, sia a livello finanziario che di confronto politico.

A differenza di quanto stabilito in precedenza dalla legge finanziaria, la legge di stabilità non può contenere, infatti, norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia.

La sottrazione alla legge di stabilità di una tale gamma di interventi, pur rilevanti per l'economia nazionale, avrà l'effetto indiretto di far gravare tali misure su strumenti normativi diversi, pena l'inazione del governo dell'economia.

E' stato sottolineato come la spinta a frammentare la decisione di spesa su più atti normativi, che deriva dallo svuotamento della legge principale, sia

spesa", come si legge nel citato Dossier Servizi del Bilancio del Senato n. 13, che sarebbe potuto essere sanata, come si diceva, se fossero state accolte le proposte in sede di dibattito parlamentare di introdurre nella DFP un saldo di riferimento per le entrate e un obiettivo vincolante sulla pressione fiscale desiderata.

¹⁴⁶ Codogno [2009].

potenzialmente deleteria per la disciplina fiscale e come “non si è valutato se vi erano vincoli o controindicazioni a – semplicemente – espellere una parte della decisione, quella di aumento o riallocazione degli stanziamenti di spesa; aspetto che in tutti i paesi OCSE fa parte, di diritto, della decisione annuale di bilancio, la cui “compattezza” rappresenta anzi la garanzia di una corretta gerarchizzazione delle priorità, elemento cruciale per rendere credibile la politica fiscale”¹⁴⁷.

La prassi, cui la legge 196 ha dato veste normativa, aveva già visto, con la legge finanziaria per il 2009, adottare tale impostazione, ossia una legge finanziaria snella, tendenzialmente ricognitiva, e il conseguente affido delle imprescindibili disposizioni in funzione anticongiunturale a strumenti normativi diversi, primo fra tutti il decreto n. 78 del 2008.

Sul piano del rientro dal debito, se la precedente legge finanziaria stabiliva che fosse indicata “*quale quota delle nuove o maggiori entrate per ciascun anno compreso nel bilancio pluriennale non può essere utilizzata per la copertura di nuove o maggiori spese*” (art. 11, comma 4), la legge di stabilità non prevede esplicitamente tale indicazione ma richiama alla presenza nella norma di disposizioni “*necessarie a garantire l’attuazione del Patto di stabilità interno, come definito ai sensi degli articoli 8, comma 2, e 10, comma 2, lettera f), nonché a realizzare il Patto di convergenza di cui all’articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall’articolo 51, comma 3, della presente legge*” (art. 11, comma 3, lett. m).

La nuova impostazione evidenzia come il ruolo del Parlamento sia ridotto in favore di una responsabilizzazione del Governo, poiché non è più nella piena libertà dell’organo legislativo disporre quale quota di maggiori entrate debba essere sottratta al finanziamento di nuove spese, e quindi finalizzata al miglioramento dei saldi pubblici, ma è il Governo che la determina nella negoziazione, con gli enti locali, degli obiettivi recati dal Patto di Stabilità Interno e dal Patto di Convergenza, intesi come strumenti

¹⁴⁷ Goretti, Rizzuto [2010].

orientati a produrre una riduzione del disavanzo dell'aggregato della pubblica amministrazione nel quadro stabilito a livello comunitario¹⁴⁸.

La questione della copertura delle spese disposte, o delle minori entrate che si prevede di realizzare, fatti salvi gli oneri relativi alle spese in conto capitale per i quali non è necessaria alcuna specifica di copertura rinviando la legge alle entrate derivanti dall'accensione di prestiti, è disciplinata dalla legge di stabilità al comma 6 dell'articolo 11, laddove dispone che *“gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico risultanti dal bilancio di previsione a legislazione vigente rispetto all'assestamento relativo all'esercizio precedente possono essere utilizzati per la copertura finanziaria della legge di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico”* in combinato disposto con il comma 7 che prevede un limite per cui *“le nuove o maggiori spese disposte con la legge di stabilità non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con gli obiettivi”* stabiliti dalla DFP.

La 196 istituzionalizza così la prassi che ha visto individuare la copertura alla legge finanziaria nei previsti miglioramenti del risparmio pubblico, ma con il limite che il risparmio debba evidenziare un segno positivo e che non possa configgere con gli obiettivi macroeconomici predeterminati¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Al riguardo si ricorda che la disposizione soppressa, relativa alla definizione della quota delle nuove o maggiori entrate che non può essere utilizzata per la copertura di nuove o maggiori spese, è stata in passato considerata rilevante per l'individuazione di un limite all'utilizzo di maggiori entrate rispetto alle previsioni a legislazione vigente ai fini della copertura di nuovi o maggiori oneri, e la sua cancellazione, seppure in un quadro normativo di rigore, apre in ogni caso una riflessione sulla individuazione di regole contabili precise in merito alla possibilità dell'utilizzo dei cosiddetti *"windfall effects"* (denominati nel dibattito di politica di bilancio anche come dividendi fiscali), cioè degli andamenti delle entrate più favorevoli rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente.

¹⁴⁹ Si sancisce il venir meno, insomma, della regola fiscale che a partire dal 1988 ha tutelato la composizione del saldo di bilancio tra parte corrente e in conto capitale, stabilendo sostanzialmente un vincolo di non peggioramento del risparmio pubblico assestato per l'anno in corso, una regola che si poneva come norma interposta tra il vincolo costituzionale di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.) e la legge finanziaria. A fronte di tale innovazione della legge 196 viene operata, come si diceva prima, una

L'utilizzo del c.d. tesoretto, ossia il miglioramento del risparmio pubblico, per coprire spese correnti, e l'adottarsi esplicito di una logica che ribalta l'impianto dell'art. 81 Cost., il quale prevede la copertura puntuale di ciascuna legge di spesa e non della manovra nel suo complesso, è un mezzo che segna ancora una volta la predominanza dell'esecutivo, in quanto è l'unico organo in grado di accertare eventuali andamenti favorevoli delle entrate e delle spese correnti.

E' stata esaltata, della nuova legge di stabilità, la sua struttura snella, con un perimetro "assai più ristretto rispetto a quello conosciuto dall'attuale normativa contabile che riconosce alla legge finanziaria margini più ampi"¹⁵⁰.

Tuttavia, eccezion fatta per l'esclusione di interventi di rilancio o sostegno all'economia, come si è visto, il contenuto della legge di stabilità non pare eccessivamente asciugato rispetto a quanto prima disposto dalla legge finanziaria.

E' vero che con la 196 si è operata una riduzione delle tabelle allegate da sei a tre, ed è stata anche introdotta una nuova struttura per missioni e programmi sul modello di quella utilizzata in bilancio, ma la differenza non pare sostanziale.

E' piuttosto con il rinvio a disegni di legge collegati, esplicitamente previsti nella norma, che intervengano su materie ordinamentali, strutturali e di sviluppo, materie sottratte alla legge finanziaria che si potrà nella prassi operare quello snellimento tanto anelato e conforme al diritto.

La dinamica reale dei cicli finanziari post riforma ha mostrato, invece, come il vero *deus ex machina* capace di sintetizzare e alleggerire, sotto il

sostituzione fra un vincolo in termini "assoluti" alla configurazione in senso espansivo della manovra di finanza pubblica con un vincolo "relativo" rispetto agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in fase di programmazione, un mutamento nel quale il Parlamento viene affievolito nel suo ruolo di controllo sul rispetto del vincolo dato da una disposizione generale in favore del Governo che detiene il potere di contrattazione con gli enti locali e sovranazionali nella definizione degli obiettivi ogni volta mutevoli.

¹⁵⁰ Perrotta [2009].

profilo contenutistico, la legge di stabilità, risieda più che nei collegati nello strumento del decreto legge.

Il sistema appare, in conclusione, come una forzatura del diritto positivo, per cui “l'alleggerimento del contenuto della legge finanziaria, presentato agli osservatori e all'opinione pubblica come una razionalizzazione del metodo di decisione finanziaria, sembra prefigurare il ricorso a una politica di bilancio "dalle mani libere", che si vorrebbe non costretta da regole fiscali e procedurali, più di quanto non sia reso necessario dall'appartenenza del nostro Paese all'Unione monetaria europea (quindi dall'ottenere un saldo in linea con quanto concordato) e purché sia assicurato il formale rispetto ex-ante della regola contabile della copertura finanziaria”¹⁵¹.

2.5 Gli altri documenti contabili

Il ciclo della programmazione economica, oltre che della Decisione di finanza pubblica, della legge di stabilità e di bilancio, si arricchisce di una serie di altri documenti contabili e programmatori. Fra i principali ricordiamo innanzitutto la Relazione sull'economia e la finanza pubblica, che viene presentata alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno, i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di febbraio, la legge di assestamento e, infine, il Rendiconto generale dello Stato, da sottoporre all'analisi parlamentare entro il 30 giugno di ogni anno.

La Relazione sull'economia e la finanza pubblica, disciplinata dall'art. 12 della legge 196, contiene l'analisi dell'andamento dell'economia, del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi indicati nella Decisione di Finanza Pubblica. Provvede anche ad aggiornare le previsioni

¹⁵¹ Goretti, Rizzuto [2010].

macroeconomiche, il conto economico delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori nonché il saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche per il periodo di previsione della Decisione e, in caso di scostamento dagli obiettivi, indica le eventuali misure correttive che il Governo intende adottare. Comprende, inoltre, le indicazioni sul saldo di cassa del settore statale e sulle correlate modalità di copertura.

La Relazione ha, infine, fra i suoi obiettivi, quello di fornire informazioni di dettaglio sui consuntivi e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa, come quello della sanità, del pubblico impiego e della protezione sociale.

A differenza dell'altro atto di indirizzo, la Decisione di Finanza Pubblica, la REF viene presentata alle Camere e, pur aprendosi in seno alle Commissioni di merito un dibattito, il confronto parlamentare non dà corso all'approvazione di una formale risoluzione su di essa.

Per ciò che attiene i collegati, invece, possiamo osservare come, se con la nuova legge 196/2009 il DPEF è stato sostituito dalla Decisione di Finanza Pubblica, il legame tra quest'ultima e i collegati è rimasto: la lettera h) del comma 2 dell'art. 10 della legge 196 (Decisione di finanza pubblica) stabilisce infatti che essa reca *“l'indicazione di eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, ciascuno dei quali [...] concorre al raggiungimento degli obiettivi programmatici fissati dalla Decisione di finanza pubblica, anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio ovvero di rilancio e sviluppo dell'economia”*¹⁵².

Le procedure e i termini per l'esame dei disegni di legge collegati, elencati insieme agli altri “strumenti di programmazione” dall'art. 7 della legge 196 e presentati alle Camere entro il mese di febbraio (art. 7 comma 2, lettera f)¹⁵³, sono affidati ai Regolamenti parlamentari. Tuttavia, come vedremo

¹⁵² Sciola [2010].

¹⁵³ Nella proposta di legge presentata dal Sen. Azzollini, A.S.1397, i collegati erano configurati come “collegati di sessione”, con un ritorno alla situazione normativa

più avanti, non è intervenuta alcuna revisione degli stessi successivamente all'approvazione della nuova disciplina, con il rischio dunque che i provvedimenti collegati, non sostenuti da alcuna procedura aggiornata che ne renda agevole la discussione e l'approvazione nel nuovo quadro normativo, siano sottoposti, al fine di giungere in breve ad un loro licenziamento, al meccanismo della fiducia e dei maxiemendamenti.

La legge 196 pone l'accento su come i collegati debbano contenere “*disposizioni omogenee sia per materia sia per competenza delle amministrazioni*”¹⁵⁴, riprendendo così l'interpretazione, sostanziata dalle pronunce costituzionali, che gli atti siano ricompresi nella strumentazione organica della manovra finanziaria, anche se in una dilatazione temporale dei termini, tale per cui anche gli stessi vengono sottratti dalle materie sottoponibili a referendum¹⁵⁵.

E' stato osservato che “la disciplina dei disegni di legge collegati, è stata potenziata anche alla luce del restringimento del contenuto della legge di stabilità”¹⁵⁶, tanto che la funzione dei collegati appare, alla luce della nuova disciplina, come quella di definire un vero e proprio “diverso assetto dell'entrata e della spesa, anche come conseguenza della riorganizzazione di uno o più comparti dell'amministrazione”¹⁵⁷.

Le determinazioni fondamentali in materia di entrata e di spesa sembrano pertanto spostarsi dalla legge di stabilità ai collegati, in quanto ciascuno di essi è chiamato a concorrere al raggiungimento degli obiettivi

antecedente alla riforma 208 del 1999 e con una incongruenza rispetto alla data di presentazione del 15 novembre, inizialmente prevista.

¹⁵⁴ Art. 10 comma 2 lettera h della legge 196/2009.

¹⁵⁵ La Corte costituzionale, nella sentenza 2/94, ha infatti sostenuto che “se le leggi che assumono funzione di provvedimenti collegati alla legge finanziaria, al di là della loro qualificazione formale presentino effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi di bilancio si può ritenere sussista il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario”.

¹⁵⁶ Dalla Relazione della V Commissione permanente in merito alla proposta di legge 2555 alla Camera.

¹⁵⁷ Vegas [2010].

programmatici già fissati dalla Decisione di finanza pubblica, anche attraverso interventi di rilancio e sviluppo dell'economia che sono invece indisponibili in manovra.

Tale aspetto, associato alla circostanza per la quale i provvedimenti delegati sono di iniziativa governativa e possono operare anche tramite legge delega, che contiene soltanto i principi e i criteri direttivi della disposizione finale, è ulteriore indicatore della progressiva estromissione del Parlamento dalle decisioni di finanza pubblica.

Per ciò che riguarda la legge di assestamento, disciplinata dall'art. 33 della legge 196, questa viene presentata alle Camere dal Ministro dell'Economia e delle Finanze entro il mese di giugno di ciascun anno, ai fini dell'assestamento delle previsioni di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio precedente.

La legge di assestamento è funzionale a operare una “riconsiderazione a metà anno degli stanziamenti del bilancio approvato e corrisponde alla necessità di operare una diversa redistribuzione delle risorse, ove, in corso d'anno, si verificassero maggiori esigenze di spesa per un settore e minori per un altro”¹⁵⁸. Ai sensi di legge rimane comunque precluso alla legge di assestamento l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti. La legge di assestamento può apparire come uno strumento pleonastico in quanto dispone procedure più rigide per la riallocazione delle risorse da parte dei Ministri competenti rispetto a quelle maggiormente agevoli indicate all'art. 33 comma 4, nonché dall'art. 23 comma 3, e ciò perché innanzitutto la legge di assestamento non può modificare in negativo i saldi di finanza pubblica, e, in secondo luogo, perché la stessa incide soltanto sulla ripartizione delle dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione, mentre le altre disposizioni incidono, con variazioni compensative, tra le dotazioni finanziarie interne a

¹⁵⁸ Vegas [2010].

ciascun programma, sempre nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica.

Relativamente, infine, al Rendiconto Generale dello Stato, di cui all'art. 35 della legge 196, la presentazione alle Camere è confermata per il 30 di giugno. Il relativo disegno di legge è costituito dal Conto del bilancio, che riporta i conti corrispondenti ai diversi stati di previsione del bilancio, e dal Conto generale del patrimonio, che comprende le variazioni derivanti dal patrimonio non soltanto in conseguenza delle variazioni del bilancio ma di tutte le disposizioni modificative del patrimonio verificatesi in corso di esercizio.

Sulla stessa impostazione per il bilancio di previsione, anche il Rendiconto, che possiede la stessa natura formale della legge di bilancio, è corredato da una nota integrativa per ciascuna amministrazione, che espone i risultati e il grado di realizzazione degli obiettivi riferiti a ciascun programma e le relative risorse utilizzate, motivando gli eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto con il bilancio di previsione. Con riferimento ai programmi, sono illustrati i risultati finanziari ed evidenziati gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali e i risultati a consuntivo. Inoltre, in maniera speculare rispetto alle previsioni, nella rilevazione dei costi sostenuti, allegata al Rendiconto generale dello Stato, vengono presentate le risultanze economiche di ciascuna amministrazione riconciliate con i dati della gestione finanziaria.

Per tracciare un breve paragone con la cornice contabile pre riforma, è evidente che nella architettura della 196 c'è una maggiore attenzione alla fase di valutazione ex post circa l'utilizzo delle risorse precedentemente allocate, la congruità degli stanziamenti assegnati a ciascun programma e i risultati conseguiti, grazie ad un ampliamento delle informazioni rese a consuntivo.

L'obiettivo del legislatore era quello, infatti, nel passaggio dalla “cultura del bilancio alla cultura del rendiconto”¹⁵⁹, di fornire informazioni utili alla valutazione dell'operato delle amministrazioni centrali dello Stato, che fungessero anche da base di riflessione per l'elaborazione del successivo bilancio di previsione. Tuttavia, data la particolare procedura che vede la parificazione del Rendiconto da parte della Corte dei Conti prima della sottoposizione, per la sua approvazione, alle Camere, così come previsto all'art. 37 della legge 196, non è semplice prevedere quale concreto potere di giudizio, e soprattutto di modifica, possa avere il Parlamento in ordine ai dati finanziari in esso inclusi, essendo precluso qualsiasi potere emendativo che non sia quello relativo alla contestazione della non veridicità delle quantificazioni presentate.

In tale senso la dichiarata volontà di spostare l'attenzione del Parlamento dalla previsione alla valutazione ex post dei flussi finanziari, appare allora più come un esercizio intellettuale che come effettivo ribilanciamento della prospettiva contabile fra gli organi costituzionali.

2.6 Il raccordo fra livelli di Governo

La riforma della legge 196 nasce per rispondere a quei mutamenti esogeni, di cui si diceva nel precedente capitolo, quali la spinta verticale data dalle nuove regole economico - finanziarie europee e la dinamica centrifuga a livello orizzontale innescata dalla riforma del Titolo V della Costituzione e proseguita con l'approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale, che hanno sottratto allo Stato la piena titolarità del bilancio pubblico esercitata al tempo della prima legge organica in materia di bilancio, quando l'amministrazione centrale gestiva circa l'88% della spesa pubblica.

¹⁵⁹ Vegas [2010].

La legge 196, al fine di adeguare strumenti e procedure finanziarie al nuovo sistema contabile, prevede alcune direttrici di coordinamento con l'ambito sopranazionale e con quello locale, tali per cui è stato detto che “nella nuova programmazione post 468 sono maggiormente evidenti sia il raccordo della politica pubblica italiana con gli obiettivi europei, sia il coinvolgimento dei diversi livelli di Governo del nostro Paese”¹⁶⁰.

Innanzitutto la nuova legge è destinata all'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni e mira all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio dei soggetti compresi in tale aggregato. La legge 196, infatti, “definisce un ambito di applicazione più ampio del bilancio dello Stato, estendendolo all'intero perimetro della P.A. Si tratta di una prospettiva coerente con l'evoluzione più recente della finanza pubblica italiana, in virtù da un lato degli impegni contratti dal nostro Paese in sede europea, dall'altro della riforma in senso federale dell'ordinamento dello Stato”¹⁶¹.

In secondo luogo la riforma ha voluto attuare un maggior coinvolgimento di tutti i livelli di Governo nella definizione e condivisione degli obiettivi di bilancio e delle connesse responsabilità.

In materia di armonizzazione dei sistemi contabili, bisogna riconoscere che il legislatore si è trovato ad operare su sistema fortemente disarmonizzato, poiché la previsione di un adeguamento dei bilanci di enti pubblici non economici, Comuni, Province e aziende autonome dello Stato al bilancio finanziario dello Stato, pur disposta con la legge 468/78, non era mai stata osservata dai soggetti interessati. Un grado ancora minore di omogeneità aveva caratterizzato i sistemi contabili delle Regioni. Inoltre, per consentire il passaggio da un bilancio dello Stato ad una rendicontazione delle entrate

¹⁶⁰ Pola [2010].

¹⁶¹ Dossier Servizio del Bilancio del Senato “A.S. 1397: “Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli” aprile 2009 n. 13 .

e delle spese dell'intera pubblica amministrazione, grava la questione delle attribuzione delle competenze, che vede, all'art. 117 terzo comma della Costituzione, la ripartizione concorrente fra Stato e Regioni in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica.

Per superare i vincoli costituzionali, la riforma prevista dalla 196 ha individuato la base normativa con cui assicurare la legittimità costituzionale delle disposizioni concernenti il riordino dei sistemi contabili nel combinato disposto degli articoli 117, secondo comma lettera m, laddove viene attribuita allo Stato la competenza esclusiva in materia di diritti civili e sociali, il cui godimento da parte dei cittadini è correlato alla fruizione di livelli essenziali di prestazioni che devono essere garantite uniformemente su tutto il territorio, con l'articolo 120 della Carta, che dà facoltà al livello centrale di sostituirsi agli enti decentrati laddove lo richieda la tutela dell'unità economica e giuridica della Nazione in relazione proprio agli stessi diritti di cui sopra¹⁶².

In base a tale ragionamento l'armonizzazione contabile risulta quindi strumentale a garantire i diritti civili e sociali fondamentali e lo Stato appare legittimato a sostituirsi alle Regioni per attuarla, senza che si riscontri un conflitto di attribuzione.

Dal punto di vista operativo, la legge 196, opera, in sintesi, tramite l'emanazione di decreti delega affidati al Ministero dell'Economia e delle Finanze, e con la partecipazione, per quanto riguarda le Regioni, della Conferenza unificata nella loro elaborazione. I decreti delega devono contenere schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche costruiti sulla base dei principi di trasparenza, standardizzazione e uniformità.

¹⁶² L'art. 1 comma 4 della legge 196 dispone, infatti, che *“le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione”*.

Il comma 5 dell'art. 2 della legge 196 prevede inoltre l'istituzione del Comitato per i principi contabili, a supporto dell'esercizio della delega in materia di criteri e schemi contabili per gli enti decentrati, nonché l'istituzione di una banca dati unitaria presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze contenente i dati concernenti i bilanci di previsione, i conti consuntivi e le operazioni gestionali di tutte le pubbliche amministrazioni. L'idea del legislatore è quella di giungere ad un conto consolidato del settore pubblico, capace di integrarsi nel sistema di contabilità europeo.

Il secondo aspetto qui trattato, ossia l'obiettivo di raccordo fra i vari livelli di Governo in merito agli obiettivi di politica economica, avviene, ai sensi della 196, con il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella determinazione degli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dalla Decisione di Finanza Pubblica, attraverso la definizione del quadro di riferimento normativo per il Patto di stabilità interno, caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti, come si legge all'art. 8 della legge. Inoltre è stato rafforzato l'interessamento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (istituita dall'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42) sia nella fase di definizione degli obiettivi macroeconomici, ed in particolare nell'individuazione della quota di indebitamento delle amministrazioni locali per ciò che concerne le spese in conto capitale, sia in sede di predisposizione dell'aggiornamento del Programma di stabilità da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, come si evince all'art. 9 della legge 196.

E' stato osservato che "la legge n. 196 riconduce pienamente il Patto di stabilità interno e il Patto di convergenza, introdotto dalla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, nell'alveo delle procedure parlamentari di bilancio, prevedendo che dei relativi contenuti si dia atto nella Decisione di finanza pubblica, oggetto di approvazione parlamentare,

e che nella legge di stabilità siano inserite le norme eventualmente necessarie alla loro attuazione, ponendo il problema di individuare strumenti e procedure per un esame parlamentare di tali documenti di carattere non meramente formale”¹⁶³.

Allo stesso tempo, tuttavia, è stato sottolineato come, proprio l’esigenza più sentita, quella del coordinamento con i vari livelli di Governo, risenta di una impostazione che appare invece statocentrica e in confliggenza con l’intento di dare piena attuazione all’art. 119 della Costituzione e, più in generale, del Titolo V¹⁶⁴. Questo a causa della previsione vincolante, nella Decisione di Finanza Pubblica, degli obiettivi di bilancio delle Regioni, che sarebbero in tale modo lese nella propria facoltà legislativa concorrente¹⁶⁵.

Continuerebbe cioè, e lo si denota anche nella legittimazione costituzionale che in modo un po’ ardito è stata individuata nel disposto degli artt. 117 e 120, “quell’inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario”¹⁶⁶, che soltanto un più stretto coordinamento non solo fra esecutivi, centrale e locali, ma anche fra parlamenti, nazionale e regionali, in ottica di paritaria collaborazione, potrebbe arrestare conferendo maggiore rappresentatività e democraticità alle scelte di politica economica decentrate¹⁶⁷.

¹⁶³ Cabras [2010].

¹⁶⁴ Come è stato giustamente sottolineato dal citato Dossier Servizio del Bilancio del Senato infatti “*Al riguardo occorre valutare se tale forma di coinvolgimento dei rappresentanti degli enti territoriali nei processi di attuazione normativa legati all’armonizzazione dei sistemi contabili risulti complessivamente coerente con l’articolo 117 della Costituzione, in base al quale il coordinamento e l’armonizzazione della finanza pubblica rientrano tra le materie di legislazione concorrente (comma terzo), ma viene altresì chiaramente esplicitato (comma primo) che l’esercizio della potestà legislativa di Stato e regioni è vincolato dal rispetto dei trattati internazionali e dell’ordinamento comunitario. Si tratterebbe in altre parole di valutare se il processo di armonizzazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni delineato nella delega in esame sia riconducibile ad una funzione di coordinamento della finanza pubblica, ovvero se esso costituisca uno strumento necessario per il rispetto dei trattati europei*”.

¹⁶⁵ Rivosecchi [2009].

¹⁶⁶ Brancasi [2008].

¹⁶⁷ Le istituzioni europee, proprio in tale senso, hanno sollecitato i Governi a coinvolgere i Parlamenti nella definizione dei contenuti dell’aggiornamento dei Programmi di stabilità e nella discussione in merito al parere espresso sugli stessi dal Consiglio, nelle

III. La rappresentanza nella decisione di bilancio

1. Patto sociale e responsabilità nel bilancio

Le istituzioni rispondono alle leggi dell'economia ma lo fanno a partire da strutture sociali, politiche e culturali che condizionano in modo profondo i risultati.

Montesquieu per primo ha evidenziato come sia necessario, in uno Stato di diritto, un patto legale tra potere costituito e cittadini di cui il bilancio doveva essere espressione, tale per cui il potere esecutivo era autorizzato a prelevare le imposte ed effettuare le spese pubbliche tramite la mediazione rappresentativa del Parlamento.

In "Economia e società" Max Weber sottolineava che il finanziamento dello Stato costituiva il fulcro della potestà pubblica, poiché tramite esso si determinavano le politiche pubbliche generali, quell'insieme, cioè, di "decisioni interrelate, prese da un attore politico o da un gruppo di attori, sulla selezione di obiettivi e di mezzi atti al loro raggiungimento all'interno di una situazione specifica su cui gli attori hanno, in linea di principio, il potere di prendere tali decisioni"¹⁶⁸.

Selezionare le priorità in base all'agenda politica, formalizzata con l'adozione del programma di governo sorretto dalla fiducia parlamentare, consolidare e specificare gli ambiti e i criteri di intervento attraverso

Conclusioni del Consiglio ECOFIN di Ottobre 2007 e in European Commission, *Public Finances in EMU 2007*.

¹⁶⁸ Jenkins W. I. in Raimondi [2008].

l'adozione di atti normativi, definire le strategie di attuazione e implementazione a livello amministrativo, valutare a posteriori gli effetti prodotti, costituiscono le fasi essenziali delle politiche pubbliche.

Ciascuna politica pubblica, inoltre, implica non soltanto una scelta circa l'allocazione delle risorse disponibili ma anche una responsabilità che l'organo che le assume accetta su di sé nei confronti dei cittadini.

Nel nostro ordinamento sono il governo ed il Parlamento che assumono tali responsabilità, sia verso l'elettorato sia verso le amministrazioni decentrate, che nei confronti degli organismi comunitari, in un complesso intreccio di relazioni tra livelli istituzionali diversi.

Ma è solo il Parlamento che è incaricato di tradurre il contenuto del patto sociale siglato con i cittadini in prescrizioni normative di finanza pubblica, conferendo al bilancio quella qualità di “luogo irriducibile della democrazia rappresentativa”¹⁶⁹.

Il patto sociale iniziale, sotteso ad una concezione “minima dello Stato”, che individuava nell'equilibrio finanziario la norma di condotta su cui orientare l'opportunità della spesa pubblica e la sua destinazione, si è negli anni ampliato, trasformandosi da mera attività finanziaria in una più ampia e complessa attività economica.

Politiche di sviluppo, di sostegno al reddito, di garanzia di diritti sociali, hanno trovato legittimazione nel bilancio e l'interlocutore nel Parlamento.

Oggi c'è chi chiede un ridimensionamento del ruolo del legislativo, che dovrebbe limitarsi a “assicurare che le misure di entrata e di spesa autorizzate annualmente siano fiscalmente sostenibili (*fiscally sound*), corrispondano alle esigenze dei cittadini nell'ambito delle risorse disponibili (come riconosciute dalle priorità politiche espresse dalla maggioranza in carica) e che tali risorse siano usate propriamente ed

¹⁶⁹ Degni [2004].

efficientemente”¹⁷⁰, passando così da interprete del patto sociale a mero garante dell’interpretazione data dall’esecutivo.

Nei paragrafi che seguono si darà inizialmente conto del dibattito circa l’assetto istituzionale più adatto per garantire una efficace ed efficiente allocazione delle risorse finanziarie, quindi si tracceranno le linee generali del ruolo svolto tradizionalmente dal Parlamento nel processo di bilancio ed infine si evidenzierà l’evoluzione della decisione di bilancio negli anni del maggioritarismo.

1.1 Bilancio centralizzato o bilancio rappresentativo?

Negli ultimi anni si è sviluppato un ampio dibattito circa la configurazione istituzionale ottimale per garantire risultati di bilancio positivi, intendendosi con questo una azione volta al contenimento del debito, alla allocazione efficiente ed efficace di risorse limitate, e alla individuazione trasparente delle responsabilità decisionali.

Alcuni aspetti chiave connessi al processo di bilancio sono stati individuati nella fase *ex ante* della formazione del bilancio, quali la presenza di *medium-term budget framework*, a livello di aggregato o di funzioni specifiche, la possibilità di emendare le proposte di bilancio e il tempo di esame delle stesse. Altri nella fase di implementazione di bilancio, quali la possibilità per l’esecutivo di riallocare o ridurre amministrativamente gli stanziamenti approvati dal legislativo. Ed altri ancora nella fase di rendicontazione *ex post*, come la presenza o meno di un autorità indipendente ed esterna preposta alla realizzazione di report sugli *outcome* dell’anno finanziario.

Inoltre, in materia di assetto istituzionale, è stata individuata una generale corrispondenza fra il grado di separazione del potere fra organi

¹⁷⁰ Schick [2002].

costituzionali, a garanzia di indipendenza e specializzazione di ciascuna autorità, e l'influenza del potere di bilancio dell'organo legislativo sull'esecutivo¹⁷¹.

Sistemi presidenziali puri, come quello statunitense, affidano ampie prerogative all'organo legislativo ed efficaci strumenti per il loro esercizio: il Congresso americano può ad esempio disporre di un ufficio tecnico per l'elaborazione indipendente delle informazioni finanziarie, il CBO, di un tempo molto ampio per la valutazione della proposta di bilancio della Presidenza, 8 mesi, e di una relativa assenza di sanzioni politiche, per le scelte finanziarie, essendo svincolato a livello elettorale dall'esecutivo.

Al polo opposto si collocano i sistemi parlamentari di tipo Westminster, dove Governi con una ampia maggioranza in Parlamento determinano dimensioni e allocazione del budget. E' il caso della monarchia inglese, dove il Governo coinvolge minimamente il Parlamento nella predisposizione del bilancio, come si desume dal fatto che l'esecutivo non ha alcun obbligo di legge di dover presentare le linee di bilancio con un anticipo temporale sull'inizio dell'anno fiscale congruo per l'analisi parlamentare e la formulazione di proposte emendative.

In una posizione intermedia si collocano, infine, i sistemi semipresidenziali, le repubbliche parlamentari, come l'Italia, e le monarchie parlamentari di tipo non Westminster.

Per queste tipologie di sistema di governo, il grado di potere di bilancio del legislativo è fortemente influenzato da specifici fattori nazionali, politici e istituzionali: l'impatto del sistema elettorale sulla creazione di parlamenti multipartitici o bipolari, con un diverso grado di coerenza e omogeneità nella compagine governativa¹⁷²; il ruolo dei partiti politici e gli incentivi alla rielezione per i parlamentari; la presenza o meno di una seconda camera legislativa e di influenti *veto players*, che si ritiene siano connessi,

¹⁷¹ Lienert [2005].

¹⁷² Hallerberg [2004].

in rapporto direttamente proporzionale, con la crescita del deficit fiscale¹⁷³; l'esistenza di regole fiscali vincolanti e l'attribuzione del potere di iniziativa fiscale al governo o al legislativo; l'esistenza di asimmetrie informative fra i membri del Parlamento e il Governo e le possibili alleanze fra politici e burocrati; il grado di vincolo esercitato dalle procedure top-down interne e da eventuali organizzazioni sopranazionali.

Dagli studi in ottica comparata non è stato evidenziato un unico assetto capace di promuovere una *governance* efficiente ed una elevata trasparenza fiscale, risultando piuttosto utile a tali propositi la compresenza di differenti *good practices*, che possano limitare la naturale tendenza del “decisore politico ad adottare comportamenti elusivi [*dell'equilibrio finanziario*] in massima parte riconoscibili nella procrastinazione e nella sottovalutazione degli effetti finanziari delle decisioni di spesa”¹⁷⁴, sia perché a livello strategico è elettoralmente più vantaggioso trasferire sui governi futuri gli oneri delle decisioni di spesa, sia perché, a seguito dell'integrazione comunitaria, adottare artifici contabili permette di sfuggire alla sanzione, finanziaria e politica, delle istituzioni sovranazionali.

Da una parte si sono evidenziate, quindi, le opportunità di avere sistema centralizzato del potere di bilancio in capo all'esecutivo¹⁷⁵, e in particolar modo intestato al Ministro delle Finanze, che esercita le proprie funzioni attraverso procedure top down, dove cioè viene assunta, prima, una macrodecisione sui saldi alla quale seguono, successivamente, scelte vincolate in merito al livello di entrate e di spese e alla distribuzione delle risorse per aree di intervento. Tale configurazione, infatti, “fornisce incentivi per raggiungere e mantenere la prudenza fiscale, portando ad una più solida disciplina e a disavanzi inferiori”¹⁷⁶. Questa visione non sarebbe frutto soltanto di scelte razionali e teoriche ma sarebbe dovuta alla naturale

¹⁷³ Heller [1997].

¹⁷⁴ Degni [2004].

¹⁷⁵ Von Hagen [1992].

¹⁷⁶ Goretti, Rizzuto [2010].

evoluzione della spesa pubblica che, come abbiamo visto nel primo capitolo, è stata progressivamente devoluta a livelli di governo ultranei rispetto a quello nazionale, per cui nel caso delle assemblee legislative, anche laddove venissero intitolate di potere decisionale, questo potrebbe esercitarsi solo sulle poche materie di competenza esclusiva e sui principi generali di quelle a competenza concorrente, e ciò non soltanto nei riguardi delle autonomie locali ma anche degli organi comunitari.

Dall'altra parte è stato sottolineato, invece, come un modello governocentrico sia caratterizzato inevitabilmente da un più alto livello di discrezionalità, dato che il potere è esercitato principalmente in via amministrativa e con il concorso di un ristretto numero di soggetti responsabili, un assetto che conferisce consequenzialmente minore trasparenza all'intero ciclo dell'allocazione delle risorse e un più arduo mantenimento della disciplina fiscale.

Il potere dell'esecutivo, infatti, se può essere “un *asset* nelle fasi iniziali delle riforme strutturali o economiche, rischia di diventare progressivamente una *liability*”¹⁷⁷ in quanto potrebbe impedire la stabilizzazione di meccanismi di controllo e *accountability* nel comportamento finanziario degli attori istituzionali.

Per spezzare il monopolio informativo dell'esecutivo due sono le strade che sono state indicate: o il coinvolgimento nel processo di bilancio dei soggetti direttamente responsabili delle proprie scelte davanti ai cittadini, cioè gli organi elettivi come il Parlamento che hanno un maggiore *commitment* politico¹⁷⁸, ovvero di affiancare strutture tecniche e indipendenti dall'esecutivo come i *fiscal councils*¹⁷⁹.

Per garantire un ampio ruolo per l'organo legislativo è stata sottolineata l'importanza di sviluppare dibattiti *pre-budget* che garantiscano la

¹⁷⁷ Santiso [2004].

¹⁷⁸ Schick [2002].

¹⁷⁹ Debrun [2008].

diffusione delle informazioni circa le intenzioni di politica finanziaria del Governo, con la sottoposizione della proposta di bilancio preventivo in un tempo congruo per la proposizione di variazioni e la sua adozione prima dell'avvio dell'esercizio finanziario; la previsione di regole chiare e certe sulla casistica nella quale è concesso di adottare un bilancio correttivo in corso di esercizio (per nuove politiche, variazioni delle circostanze finanziarie, disastri tatarli o emergenze ad hoc) e l'obbligo di motivazione in ogni caso di scostamento dal bilancio preventivo; la previsione, infine, di una strategia di riduzione del debito con una elevata coesione politica¹⁸⁰.

Per assicurare *accountability* ed evitare involuzioni autoritarie sono cioè necessari *checks and balances*, che, come vedremo nel proseguio, hanno avuto equilibri variabili nella storia istituzionale della forma di governo italiana, a causa, principalmente, di una mancata separazione “tra le responsabilità del Parlamento e quelle del governo nella predisposizione, gestione e controllo della finanza pubblica”¹⁸¹.

1.2 *Il bilancio in Parlamento*

Il Parlamento costituisce, nel processo di bilancio, il luogo deputato per il suo svolgimento in quanto la funzione rappresentativa che svolge permette di includere nelle possibilità relative all'allocazione finanziaria anche quelle istanze minoritarie non rappresentate dalla compagine governativa. Il fine ultimo della decisione di bilancio, in una società complessa, non è deterministico, mero specchio di un programma elettorale e politico, ma cooperativo, di sintesi, di ricerca di un equilibrio. Un processo finalizzato cioè alla necessità di “ricomporre interessi diversi e fisiologicamente

¹⁸⁰ Lienert [2010].

¹⁸¹ Cavazzuti [2011].

confliggenti”¹⁸², attraverso l’incontro “duale” tra “il potere legislativo autorizzante del Parlamento e quello di “borsa” del governo”¹⁸³ e l’incontro plurale delle diverse sensibilità parlamentari.

E’ dal confronto in Parlamento che il bilancio cessa, infatti, di essere un momento esclusivamente contabile, afferente ai mezzi, per assumere un valore politico e istituzionale, relativo cioè ai fini.

Il confronto sui documenti di bilancio avviene nell’ambito di un procedimento specializzato e razionalizzato, che la Costituzione, nel silenzio procedurale dell’art. 81, che stabilisce come si è visto soltanto il principio di iniziativa governativa e quello di approvazione parlamentare, affida, tramite il più generale art. 72, alle norme regolamentari delle Camere.

I Regolamenti parlamentari¹⁸⁴ stabiliscono che l’esame dell’organo legislativo si svolga secondo il modello delle “sessioni” e che ruoti intorno al principio della programmazione.

Corollario del primo aspetto è la previsione di tempi “contingentati” per l’esame dei documenti di bilancio, in base al principio di predeterminazione.

La programmazione si esplica, invece, tramite il riconoscimento dell’esistenza di legami funzionali e temporali tra i documenti esaminati, con l’analisi prima della legge di bilancio, che rappresenta l’equilibrio, e poi della legge finanziaria, che lo sostanzia¹⁸⁵, ed infine con la successiva votazione finale del bilancio di previsione dello Stato così modificato.

Funzionalità procedurale che si riscontra anche tra le parti interne dello stesso documento: in una sorta di sistema che “con il procedere delle

¹⁸² Van Hagen [1994].

¹⁸³ Manzella [2004].

¹⁸⁴ In particolare, sono dedicati alla manovra finanziaria gli artt. 118 bis-123 bis Reg. Camera e artt.125-130 Reg. Senato.

¹⁸⁵ Prima della riforma operata dalla legge 362 del 1988 i documenti erano analizzati nell’ordine inverso, con l’effetto che una legge finanziaria non soggetta a copertura finiva con l’innovare liberamente la legislazione vigente, mentre il bilancio si limitava a registrare le innovazioni avvenute.

votazioni riduce progressivamente i gradi di libertà degli attori”,¹⁸⁶ il progetto di legge di bilancio vede l’approvazione dei primi tre titoli dell’entrata e successivamente di quello relativo al livello di accensione dei prestiti, mentre della legge finanziaria viene prima messa in votazione la disposizione che indica il livello massimo del ricorso al mercato e del saldo netto da finanziare, e quindi e altre misure.

La legge di bilancio e la legge finanziaria oscillano così fra separazione e sovrapposizione l’uno con l’altro, rimanendo atti normativi formalmente distinti (come si desume dalla distinta promulgazione e pubblicazione) ma riversandosi nell’uno i contenuti e i limiti quantitativi fissati dall’altro¹⁸⁷.

Sono previste, inoltre, una serie di garanzie che investono sia il complesso della manovra sia il contenuto dei singoli documenti.

Sul primo versante, in virtù del principio di esclusività dell’esame, vige il divieto di trattazione di altri argomenti nel corso della sessione di bilancio (ad esclusione dei decreti legge, degli atti con i quali vengono ratificati gli accordi internazionali o con cui vengono recepite normative comunitarie, o, al Senato, degli altri disegni di legge che la conferenza dei capigruppo all’unanimità riconosce il carattere di assoluta indifferibilità).

Sul secondo versante rilevano il c.d. potere di stralcio presidenziale ed il vaglio di ammissibilità degli emendamenti ai documenti di bilancio.

Il potere di stralcio, introdotto nei Regolamenti parlamentari dalla riforma del 1988, si basa sulla espunzione dal progetto di legge finanziaria di disposizioni non conformi al suo oggetto tipizzato ovvero “volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato” (Reg. Sen.). Tuttavia tale inedito potere, essendo totalmente discrezionale del Presidente, risente nell’applicazione pratica delle condizioni politico istituzionali proprie della legislatura, per cui è stato più incisivo nei

¹⁸⁶ Degni [2004].

¹⁸⁷ Come testimonia, ad esempio, l’interemendabilità fra i documenti di bilancio, fino al 1998, o la necessità di presentare emendamenti “binari” ai due.

momenti in cui il Presidente era espressione di una maggioranza diversa rispetto a quella di governo, o comunque distante, e si è affievolito negli anni del “maggioritarismo”, caratterizzati dal detto *continuum* esecutivo-maggioranza parlamentare.

In relazione invece al vaglio di ammissibilità degli emendamenti, valutato in base alla copertura finanziaria e alla attinenza o estraneità rispetto alla materia, è particolarmente rilevante il ruolo della Commissione bilancio.

La Commissione, destinataria di tutti i disegni di legge e i documenti attinenti al bilancio dello Stato, si caratterizza come “collegio specializzato”¹⁸⁸ a presidio dell’equilibrio dei conti pubblici, attraverso l’analisi di tutti gli emendamenti presentati alla legge finanziaria e di quelli relativi alla legge di bilancio trasferiti dalle Commissioni permanenti, determinando in tal modo anche gli emendamenti che possono essere ripresentati all’Aula, e come organismo di più generale controllo del quadro macroeconomico, attraverso la predisposizione della relazione generale sul disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e sul disegno di legge finanziaria.

Un ruolo più ristretto è invece affidato alle Commissioni permanenti che esaminano per le parti di competenza il progetto di bilancio e di legge finanziaria, in quanto, nonostante i profili settoriali mostrino una ricchezza che tende a sfuggire nella discussione generale, anche grazie ad una dialettica politica meno netta, il loro contributo si limita alla redazione di una Relazione da inviare alla Commissione bilancio che questa trasmette all’Aula.

Le procedure relative alla sessione di bilancio, come di evince, sono dunque estremamente dettagliate e finalizzate ad assicurare al Governo la certezza dei tempi di esame e approvazione, e al Parlamento ampi spazi di dibattito e intervento sul contenuto dei progetti di legge.

¹⁸⁸ Degni [2004].

Procedure specializzate e rafforzate per affrontare il processo decisionale più importante dell'anno, e soprattutto ispirate ad un equilibrio istituzionale che se formalmente è rimasto invariato nella sostanza, come si descrive nel paragrafo che segue, è stato forzosamente messo in crisi dall'evoluzione materiale dei rapporti "di forza" fra i due organi, a seguito di più ampie rivoluzioni politiche e soprattutto dall'instaurarsi di una logica maggioritaria.

1.3 La decisione di bilancio nella democrazia maggioritaria

La forma di governo italiana, al di là dell'assetto giuridico formale determinato dalla Costituzione, si è, negli anni, notevolmente evoluta nelle sostanziali dinamiche di interrelazione fra gli organi costituzionali, e tale trasformazione ha molto influito anche nella interpretazione delle regole procedurali descritte nel paragrafo precedente con cui gli organi si rapportano fra loro.

La debolezza originaria dell'esecutivo, determinata dalla centralità del Parlamento nel procedimento legislativo, si è andata considerevolmente affievolendo nel decennio del "maggioritarismo funzionale"¹⁸⁹.

Il passaggio ad un sistema elettorale maggioritario, la creazione di maggioranze di governo chiaramente definite prima delle consultazioni elettorali e l'individuazione di un rapporto quasi diretto fra esecutivo, e Presidente del Consiglio, ed il popolo elettore, tale da far parlare di

¹⁸⁹ Perna [2008]. Riprendendo la classificazione di Giovanni Piccirilli, in Lupo [2010], si precisa che si intendono legislature del maggioritario quelle successive alla riforma della legge elettorale nel 1993, e quindi dalla XII legislatura in poi, tuttavia la XII e la successiva legislatura si caratterizzano come "legislature di transizione", essendo soltanto dalla XIII in poi che, anche a seguito delle riforme procedurali del 1997, si sono stabilizzate le caratteristiche proprie del maggioritario.

“esecutivi elettorali”¹⁹⁰, hanno attenuato il ruolo di mediazione, di concertazione e di controllo prima svolto dal Parlamento.

La razionalizzazione del parlamentarismo, determinata dal sistema maggioritario, ha accentuato la preminenza del “plusvalore procedurale” affidato all’esecutivo¹⁹¹, nella semplificazione dei processi di codecisione per l’effetto dell’instaurarsi di un continuum governo-maggioranza che permette all’esecutivo di incidere sensibilmente sul lavoro delle aule parlamentari.

Ai mutamenti più genuinamente politici si sono affiancate le novelle regolamentari alle procedure legislative, dall’abolizione del voto segreto, all’affermazione del metodo del contingentamento dei tempi, fino al passaggio dall’unanimità alla maggioranza semplice per l’approvazione e la modifica del programma e del calendario dei lavori, che hanno rafforzato l’influenza del Governo sul Parlamento.

Tali novità procedurali non sono apparse tuttavia sufficienti a soddisfare le esigenze, più volte invocate dall’esecutivo, di esercitare un maggior controllo sul procedimento legislativo, sui suoi tempi e sul contenuto degli atti, divenuto essenziale proprio per la trasformazione del Governo in *dominus* della decisione di finanza pubblica a seguito delle variazioni, sopra dette, nella dinamica istituzionale.

In tale contesto si sono sviluppate prassi tese a diventare strutturali: l’uso intenso della delega legislativa, la compressione del ruolo delle Commissioni parlamentari, la riduzione della fase istruttoria del processo legislativo, e, soprattutto, l’esacerbazione, finanche l’abuso, della decretazione d’urgenza, che è andata configurandosi non come uno strumento eccezionale e straordinario ma come una “iniziativa legislativa rafforzata del Governo”¹⁹², per rispondere a quelle esigenze di imprimere

¹⁹⁰ Rubechi [2007].

¹⁹¹ Degni [2004].

¹⁹² Perna [2008].

celerità nelle decisioni e controllo sui risultati del procedimento legislativo da parte del Governo.

Successivamente alla cesura posta dalla Corte alla continua reiterazione dei decreti, che serviva non soltanto ad assicurare al governo un potere legislativo ed una certezza dei tempi di approvazione non previsti dall'assetto istituzionale originario, ma fungeva anche da strumento di mediazione con le assemblee modificando il decreto reiterato con l'accoglimento di eventuali rilievi emersi in ambito parlamentare, il governo ha affiancato alla emanazione di decreti legge gli altri strumenti "coercitivi" in suo possesso, questione di fiducia e maxiemendamenti, per garantirsi cioè non soltanto il potere di iniziativa legislativa, non più appunto reiterabile, ma anche la certezza di una conversione nei termini prestabiliti e di un voto favorevole.

Con il risultato che "la stabilità del governo" viene pagata "in termini di deficit democratico con forte deterioramento del ruolo complessivo dei parlamenti"¹⁹³.

Tali dinamiche hanno avuto un effetto macroscopico in materia di finanza pubblica: i processi di bilancio rimangono infatti governati "da istituzioni formali (i poteri legali del Parlamento, le procedure di approvazione del bilancio) e da processi informali (l'adeguatezza della capacità istituzionale in termini di risorse interne, gli incentivi politici e individuali in capo ai rappresentanti eletti); influenze significative derivano in particolare dall'equilibrio delle forze nell'ambito dei partiti, dal livello della competizione politica, dalla natura del sistema politico e dalla specificità delle regole elettorali"¹⁹⁴.

Le interazioni fra il sistema politico-istituzionale e la disciplina di bilancio sono infatti evidenti e profonde ed è di immediata percezione come "la

¹⁹³ Manzella [2003].

¹⁹⁴ Goretti, Rizzuto [2010].

concreta configurazione di un sistema istituzionale abbia profonde implicazioni sulla disciplina delle decisioni di finanza pubblica”¹⁹⁵.

Proprio perchè “le torsioni maggioritarie, ormai consuete nella generalità dei procedimenti parlamentari, si sono manifestate in tutta la loro incisività nelle materie di cui si tratta, sommandosi sino ad ottenere l'effetto di trasferire de facto al Governo il dominio delle decisioni di bilancio”¹⁹⁶, non è un caso se il modello del “Governo in Parlamento”¹⁹⁷, che investe ogni materia politica, ha espresso le fattispecie fenomenologiche più esplicite proprio nella politica di bilancio.

I governi del maggioritario, infatti, nonostante la dinamica bipolare instauratasi, hanno sempre sofferto di una maggioranza parlamentare frammentata, si sono cioè ridotti il numero dei partiti ma non è stata mai raggiunta la coesione all'interno delle coalizioni.

La decisione di bilancio nella democrazia maggioritaria ha riprodotto “plasticamente le caratteristiche dei governi di coalizione che discendono dalla legge elettorale vigente”¹⁹⁸: provvedimenti omnibus, recanti disposizioni assai distanti fra loro che rispecchiano le sensibilità di politica economica delle diverse componenti della maggioranza e della coalizione governativa.

Tanto più ridotta è la coesione interna alla maggioranza, tanto più le dimensioni della proposta di legge finanziaria sono elevate e tanto minore è la coerenza del testo finale rispetto al progetto governativo.

Proprio per sanare questa esplosione quantitativa e qualitativa delle norme di finanza pubblica, i governi hanno fatto ricorso a “tutto l'armamentario di strumenti a loro disposizione per mantenere un controllo diretto sui

¹⁹⁵ Perna [2007].

¹⁹⁶ Bergonzini [2011].

¹⁹⁷ Gianniti, Lupo [2004].

¹⁹⁸ Lupo [2010].

contenuti sostanziali, poiché non disponevano (né dispongono) di adeguati strumenti per disciplinarla”¹⁹⁹.

Il sistema normativo e procedurale non è apparso, infatti, capace di cogliere le innovazioni dinamiche scaturenti dall’assetto politico e istituzionale, regolandone i mutati meccanismi in modo da passare da un maggioritarismo funzionale ad uno strutturale, in quanto, ancora di più rispetto alle altre materie, le “procedure di bilancio nel decennio 1997-2007 non si sono giovate della spinta legata ai profondi mutamenti istituzionali intervenuti nel nostro sistema a partire dal 1993”²⁰⁰.

La prassi della decisione di bilancio ha quindi inevitabilmente compiuto, al di fuori di una cornice normativa obsoleta, “fughe in avanti”, difficili da correggere a posteriori.

Laddove, infatti, l’ordinarietà del diritto non consente spazi per l’azione governativa, o si presume non li consenta, l’esecutivo è portato ad adoperare ripetutamente procedure straordinarie, le stesse che andranno a formare poi una nuova ordinarietà, al di fuori dalle regole positive.

Il ciclo e gli strumenti di bilancio in questo decennio, e soprattutto negli ultimi anni, sono stati quindi evasi e superati da una prassi extranormativa caratterizzata da norme di origine governativa e di natura urgente.

Più nello specifico, il comportamento del governo nei confronti della sessione di bilancio nell’epoca del maggioritario, è stato distinto in due fasi diverse: “nel periodo 1993-1998 [*si è avuto*] il ricorso alle molteplici e ampie deleghe legislative, contenute nel collegato di sessione unico, unitamente alla presentazione di un decreto-legge correttivo dei conti pubblici” mentre “nel periodo 1999-2007, la tendenza riscontrata individua un governo che stabilisce il contenuto della finanziaria in via preliminare, riprende in Parlamento le questioni rimaste aperte al suo interno, riceve parte delle proposte microsettoriali e localistiche presentate dai

¹⁹⁹ Rubechi [2007].

²⁰⁰ Perna [2007].

parlamentari, le raccoglie nel maxiemendamento e, infine, scarica sul Parlamento l'onere di non causare una crisi, tramite la posizione della questione di fiducia sul testo"²⁰¹.

La proposta fatta da Einaudi in Costituente di introdurre un potere di veto del governo sulla legislazione di spesa, poi abbandonata in favore del più blando obbligo di copertura finanziaria degli atti normativi, è stata recuperata, in conclusione, con l'elusione del potere legislativo del Parlamento attraverso, appunto, la decretazione d'urgenza.

Dove invece il processo di bilancio ha mantenuto formalmente il rispetto delle regole, evitando di precorrere la manovra con decreti legge, sono state le stesse leggi finanziarie, coperte da fiducia e semplificate dai maxiemendamenti, a presentare le caratteristiche che segnano i decreti legge: l'iniziativa legislativa è del governo e vi sono tempi certi e predeterminati di conclusione dell'esame.

In entrambi i casi la *ratio* della decisione di bilancio nella democrazia maggioritaria è stata quella di una straordinarietà da fronteggiare con strumenti eccezionali, di appannaggio dell'esecutivo e limitativi del tradizionale potere legislativo del Parlamento.

²⁰¹ Rubechi [2007].

2. Il ruolo del Parlamento nel processo di bilancio alla luce della riforma normativa e delle recenti prassi

La legge 196 sorge con l'obiettivo, dichiarato esplicitamente dai suoi proponenti in sede di dibattito, di evitare che, in un abuso del potere emendativo del Parlamento, i documenti di bilancio, ed in particolare la legge finanziaria, si trasformino nel cosiddetto "assalto alla diligenza".

C'è insomma una volontà di restringere il potere di scelta e di influenza normativa dell'organo legislativo, a favore di un suo più stringente controllo sull'operato del Governo.

I proponenti della riforma sono partiti cioè da quel "paradosso storico" che è stato efficacemente sintetizzato così: "ai giorni nostri proprio l'affermazione del potere del Parlamento anche nelle decisioni attinenti all'allocatione delle risorse recepite con la tassazione ha finito infatti con l'affievolire, fino quasi ad annullarla del tutto, l'originaria funzione svolta dal Parlamento, quella di costituire un freno alle imposizioni del sovrano. A partire dal principio che la legittimazione al prelievo delle imposte derivi dal loro consenso, le Camere rappresentative hanno gradualmente sviluppato il potere di decidere in ordine alla spesa ed alle sue singole partizioni. Il bilancio è così divenuto uno strumento per vincolare le attività delle amministrazioni al perseguimento degli obiettivi individuati dall'organo detentore della sovranità come storicamente determinata"²⁰².

Il Parlamento, ex legge 196, doveva insomma ritrarsi nuovamente di fronte alle statuizioni del sovrano, *rectius* del Governo.

²⁰² Cantoni [2007].

Ma questo non dichiarato intento ha avuto evidenti ripercussioni sulla legittimità, financo costituzionale, della decisione di bilancio rispetto ad un “disegno complessivo dei costituenti [*che*] appare caratterizzato [*invece*] da un sostanziale contenimento del ruolo del Governo nell’ambito del procedimento legislativo”²⁰³.

La modifica delle tempistiche di discussione dei documenti contabili, la riallocazione del peso delle competenze fra amministrative e legislative, il passaggio tendenziale ad un bilancio di cassa e le innovazioni nel corredo informativo che accompagnano le decisioni di bilancio, disposti con la legge 196, hanno effetti determinanti sul ruolo e sui poteri dei due organi istituzionali maggiormente coinvolti nel processo di bilancio, il Parlamento e il Governo.

Come vedremo la dialettica istituzionale è stata rimodellata dalla riforma disponendo, in sintesi, “meno potere legislativo e più poteri di controllo per il Parlamento e, maggiore semplicità e speditezza delle procedure legislative, una più ampia flessibilità amministrativa per il Governo, a fonte tuttavia di più obblighi informativi e necessità di sottoporsi a controlli più incisivi da parte dell’organo legislativo”²⁰⁴.

La prassi che ha caratterizzato l’avvio della XVI legislatura, ha registrato un sensibile mutamento nel meccanismo e nei documenti contabili: la manovra per il 2009, snella e essenziale, aveva fatto da contraltare allo slittamento del reale potere decisionale in materia di politica economica in altri provvedimenti, collocati fuori dalla manovra, come il decreto anticrisi dell’anno precedente, cercando tuttavia di porre un bilanciamento a questa limitazione del “diritto al bilancio”²⁰⁵ del Parlamento accrescendo la sua funzione di controllo e monitoraggio delle scelte governative.

²⁰³ Perna [2007].

²⁰⁴ Cabras [2010].

²⁰⁵ Cabras [2010].

Poiché “un sistema di bilancio non può funzionare in modo soddisfacente se per troppo tempo le sue regole formali sono molto diverse da quelle che lo governano nei fatti”²⁰⁶ la legge 196, invece di tendere al rimodellamento della prassi tramite la norma, ha voluto adeguare il quadro normativo alle dinamiche già in atto nella pratica della dialettica interistituzionale, per cui, come vedremo nel capitolo successivo analizzando le prassi relative alla politica di bilancio, se “tutto il sistema è venuto baricentrando sull’esercizio dei poteri d’urgenza del Governo e sul circuito maxiemendamento, fiducia [...] questa forma specifica della razionalizzazione del nostro sistema risulta, di fatto, incorporata nella legge 196”²⁰⁷.

Nei paragrafi che seguono, cercheremo di analizzare se l’equilibrio fra poteri costituzionali, vacillante sotto l’abuso di decretazione di urgenza e apposizione di fiducia, sia stato ristabilito con la legge 196 e quali effetti abbia, sulla rappresentatività del bilancio, la modifica degli addendi, decisione o controllo, in una equazione istituzionale che pure potrebbe apparire a somma zero ma che ha innegabili risvolti di grande rilevanza sulla nostra forma di Governo.

2.1 Il mancato adeguamento dei Regolamenti parlamentari alle nuove procedure di bilancio

Nel sistema delle fonti che regolano la decisione di finanza pubblica “la legge di contabilità dipinge solo una faccia della medaglia del procedimento di bilancio [ossia] contenuto e processo di formazione nel Governo dei disegni di legge di bilancio e finanziaria”²⁰⁸. L’altro rilevante aspetto

²⁰⁶ Pisauro [2009].

²⁰⁷ De Ioanna [2011]

²⁰⁸ Da Empoli, De Ioanna, Vegas [2004].

normativo è rappresentato dai Regolamenti parlamentari. I Regolamenti parlamentari, infatti, disciplinano procedure e prerogative essenziali per l'esercizio dell'attività legislativa, senza le quali non viene garantita piena rappresentanza all'organo parlamentare né è possibile dare piena attuazione "dei diritti politici" delle stesse componenti dell'organo legislativo, in quanto verrebbe a mancare quel *corpus* normativo che "scolpisce i diritti di maggioranza e opposizione per quanto attiene alla facoltà di esprimere le diverse opinioni, di modificare i testi e di approvarli o respingerli"²⁰⁹. Questo è ancor più vero per ciò che attiene le disposizioni dei regolamenti che disciplinano nello specifico le procedure per l'approvazione dei documenti contabili: procedure speciali e in deroga alla dinamica ordinaria, al fine di garantire all'opposizione la piena capacità di espressione su un elemento fondamentale della vita politica, di assicurare un maggiore coinvolgimento e un più incisivo potere alle commissioni bilancio, esperte della materia, e, allo stesso tempo, di permettere che siano rispettate le scadenze temporali previste dal ciclo di bilancio.

Una riforma dei Regolamenti, su questa materia, non avviene dal 1997, anno in cui è stata da ultimo modificata, escludendo l'intervento della legge 196, la legge cornice di contabilità e finanza pubblica.

Alla legge 196, a differenza delle altre volte nelle quali il legislatore aveva operato sia sulle fonti primarie che sui Regolamenti, non è seguita tuttavia alcuna revisione delle norme procedurali relative alla discussione e all'approvazione dei documenti di finanza pubblica, nonostante questi siano, come si è detto, essenziali per assicurare funzionalità alla legge cornice e nonostante la stessa legge desse disposizioni per la loro revisione. La legge 196 effettua infatti ampi rinvii all'autonomia regolamentare delle Camere nel definire anche rilevanti spazi procedurali della manovra di bilancio: l'art. 35 comma 4 della legge stabilisce che, in relazione al Rendiconto Generale dello Stato, "*i regolamenti parlamentari stabiliscono*

²⁰⁹ Vegas [2010].

le modalità e i termini per l'esercizio del controllo, da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, dello stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie"; l'art. 10, comma 2, lett. h, affida ai Regolamenti procedure e termini per l'esame dei collegati; l'art. 17, comma 5, dispone che siano i Regolamenti a *"disciplinare i casi ulteriori rispetto ai disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie per cui in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica"*.

Proprio perché per i Regolamenti passano "non solo le regole sulla copertura, ma pure la disciplina dei tempi, delle procedure compreso l'ordine delle votazioni, nonché le possibili opzioni definitorie dei contenuti degli strumenti nonché della tipologia di proposte emendative (con i connessi poteri dei presidenti) che aprono larghi spazi alla configurazione concreta della manovra finanziaria e a delineare il ruolo delle Camere"²¹⁰ non si comprende come il Parlamento sia stato caratterizzato invece da una inoperosità su tale materia.

Sono ampie, infatti, le contraddizioni fra quanto stabilito dalla nuova legge di contabilità e le procedure regolate dai precedenti Regolamenti parlamentari²¹¹, tali per cui una rigorosa osservanza della prima conduce obbligatoriamente ad una violazione dei secondi, e viceversa.

Nonostante, dunque, l'estrema necessità di aggiornare le norme regolamentari, alla Camera è stato, tuttavia, depositato soltanto un parere della Giunta per il Regolamento²¹², che non prevede innovazioni sostanziali, ma si limita ad aggiornare il calendario della manovra ai nuovi

²¹⁰ Sciola [2010].

²¹¹ Si pensi, ad esempio, in materia di tempi di analisi, quanto sia difficilmente compatibile la previsione della legge 196 di avviare la sessione di bilancio il 15 ottobre e di chiuderla due mesi e mezzo dopo, mentre il Regolamento del Senato prevede una durata della stessa in prima lettura di 40 giorni ed in seconda di 35, e la Camera dedica alla sessione 45 giorni più 35.

²¹² Atto della Giunta per il Regolamento, esaminato secondo la procedura indicata all'art. 118-bis del Regolamento e deliberato in data 14 luglio 2010..

tempi strettissimi che derivano dal ciclo di bilancio ex riforma e a registrare i cambiamenti terminologici dei documenti di finanza pubblica.

La Giunta per il Regolamento ha proposto di affidare al Presidente della Camera il potere di definire i termini per l'esame dello schema da parte delle Commissioni, in modo che la calendarizzazione in Assemblea avvenga in termini compatibili con quello previsto dalla legge n. 196.

Per ciò che concerne l'analisi del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio è considerata sufficiente la procedura stabilita dagli artt. 119-123 del Regolamento, mentre la durata della sessione di bilancio viene rideterminata in 30 giorni, in misura pari sia in prima che in seconda lettura, al fine di consentire tempi minimi anche all'eventuale terza lettura. I termini per la conclusione delle varie fasi del procedimento sono, quindi, rimodulati prevedendo, di regola, 7 giorni dall'assegnazione per l'esame nelle Commissioni di settore, 13 giorni per l'esame nella Commissione bilancio e i restanti giorni per la discussione in Assemblea. In merito alle attribuzioni della Commissione bilancio, in relazione al controllo sull'attuazione della legge n. 196/2009, questa può formulare, sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta, osservazioni ed esprimere valutazioni utili alla migliore impostazione dei documenti di bilancio e delle procedure di finanza pubblica attraverso l'approvazione di un atto d'indirizzo (l'art. 117, comma 1, del Regolamento individua la risoluzione in Commissione quale strumento diretto a manifestare orientamenti o a definire indirizzi su specifici argomenti).

Nel parere si precisa, in ultimo, che per quanto riguarda le attività istruttorie, queste possono essere opportunamente svolte in maniera congiunta dalle omologhe Commissioni dei due rami del Parlamento, secondo un principio generale desumibile dalla legge n. 196/2009 (art. 4, comma 2), la quale individua al riguardo le intese fra i Presidenti delle Camere come strumento per la promozione di tale metodologia di lavoro.

Al Senato, invece, l'unico documento prodotto, rimasto fra gli atti ufficiosi²¹³, evidenziava con più incisività come nonostante “il Regolamento del Senato [sia], nella sua struttura fondamentale, a maglie sufficientemente larghe per accogliere spesso procedure parlamentari relative a fattispecie normative originariamente non contemplate [...] numerosi articoli della legge di contabilità e finanza pubblica implicano – con un grado di maggiore o minore cogenza – una modifica dei Regolamenti parlamentari”. In particolare, è stato proposto, di prevedere intese tra i Presidenti dei due rami del Parlamento perché la Commissione bilancio e le altre strutture possano promuovere attività di controllo in forma congiunta e accedere alle banche dati delle pubbliche amministrazioni; in merito ai tempi di analisi della Decisione di Finanza Pubblica, di concludere la lettura in venti giorni, e di coinvolgere le Commissioni di merito nell'analisi del Rendiconto, che diventa strumento sostanziale; circa la predisposizione della relazione tecnica, di fissare il divieto di iniziare l'esame dei disegni di legge senza che il Governo abbia trasmesso la documentazione in questione. Sulla sessione di bilancio viene proposto di concentrare la discussione sui singoli emendamenti nella fase di Commissione, e di applicare quindi alla Commissione bilancio il contingentamento della discussione; di ridurre il numero degli emendamenti in Assemblea, considerando ammissibili solo quelli attinenti a grandi temi della politica economica, evitando questioni di dettaglio; di mutuare la procedura di verifica preliminare del maxiemendamento da parte del Presidente della Camera per inibire l'introduzione di materie nuove rispetto a quelle esaminate dalla Commissione bilancio.

Come si è detto le proposte, sia alla Camera che al Senato, sono rimaste sulla carta, e le manovre economiche che sono seguite all'approvazione

²¹³ La proposta di parere della Giunta per il Regolamento è datata 25 maggio 2010, ma non è mai stata calendarizzata per il dibattito pubblico.

della legge 196 sono state “calate” in Parlamento con la strumentazione regolamentare datata 1997.

Eppure è noto che operare “una riforma efficace dei regolamenti avrebbe anche un seguito positivo nella qualità della normazione finanziaria”, infatti “se le corrette procedure condivise sanno funzionare, si evitano questioni di fiducia e conseguenti maxi-articoli che rendono illeggibile il prodotto legislativo senza un corredo di note che spesso è più corposo del testo stesso”²¹⁴.

2.2 Autorizzazione legislativa, flessibilità amministrativa e potere emendativo

Nel senso di una riduzione del portato incisivo delle funzioni legislative del Parlamento, si muove la revisione delle metodologie contabili attuata con la legge 196.

Abbiamo già detto nel capitolo precedente illustrando legge di bilancio e legge di stabilità, del passaggio ad un bilancio di cassa e del completamento della ripartizione delle poste finanziarie in programmi e missioni, con lo spostamento del voto parlamentare dal livello del macroaggregato a quello di programma, con una riduzione quindi del numero delle unità di voto e un accrescimento del loro valore finanziario. La precedente rilevante riforma della classificazione contabile delle poste finanziarie, e quindi del livello di significatività del voto parlamentare, risaliva alla legge 94 del 1997.

La riforma del 1997 era motivata dall'esigenza di “attenuare le rigidità dei bilanci dei singoli ministeri e i loro riflessi negativi sull'azione amministrativa, che derivavano dalla vecchia struttura in cui le unità di voto (e quindi i limiti alle autorizzazioni di spesa) erano costituite da circa

²¹⁴ Sciola [2010].

seimila capitoli”²¹⁵. Si è passati allora, mediante l'accorpamento di capitoli, a un bilancio con circa 1600 unità previsionali di base, organizzate all'interno di centri di responsabilità.

La nuova struttura per programmi del bilancio 2008 è sempre una riorganizzazione dei capitoli del vecchio bilancio pre-1997 che risponde alla stessa esigenza di aumentare gli spazi di flessibilità per i ministeri di spesa nella fase di esecuzione del bilancio. Sino alla riforma della 196 il bilancio dello Stato era quindi suddiviso in 13 stati di previsione (uno per ministero) e 34 missioni (22 delle quali interessano più di un ministero), a loro volta ripartite in 163 programmi e la spesa di ogni programma veniva distinta in macroaggregati (spese per funzionamento e spese per interventi, di parte corrente e in conto capitale), che costituivano le unità di voto per il Parlamento.

L'ultimo intervento normativo ha legiferato l'esperimento del 2007 quando venne attuata una riforma del bilancio dello Stato attraverso un ampio programma di revisione della spesa pubblica²¹⁶.

Con la riforma, si è detto, in sede di esame del disegno di legge di bilancio l'unità di voto si è spostata al livello del programma, “riducendo sensibilmente il numero delle possibili votazioni e concedendo al Governo più ampi spazi di manovra nella gestione del bilancio”²¹⁷, e garantendo così un maggiore margine di flessibilità rispetto alla situazione pre legge 196.

Con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica, inoltre, è stata prevista la possibilità, in sede di approvazione del bilancio e successivamente nell'attività amministrativa, di apportare, senza bisogno di ulteriori modifiche legislative, rimodulazioni compensative, cioè senza aumentare o

²¹⁵ Pisauro, Visco [2008].

²¹⁶ Sciola [2010].

²¹⁷ Cabras [2010].

diminuire la spesa complessiva, entro un programma o tra programmi nell'ambito di ogni missione²¹⁸.

Tale possibilità conferisce alla legge di bilancio una certa sostanzialità in quanto la riallocazione di spese stabilite precedentemente da disposizioni normative indebolisce il vincolo di formalità che deriva dai precetti costituzionali.

La legge 196, a tale scopo, ha proceduto a sostituire la precedente divisione tra spese obbligatorie e spese discrezionali con la ripartizione in spese rimodulabili e non rimodulabili, una differenziazione che individua cioè “la quota rigida della spesa di bilancio rispetto a quella variabile di anno in anno” e che definisce “l’area dei singoli programmi soggetti alla possibilità di subire modifiche nel corso dell’esame parlamentare ovvero nel corso dell’esecuzione del bilancio”²¹⁹.

²¹⁸ Se la prima possibilità era già prevista dalla legge 94 del 1997, che consentiva rimodulazioni tra capitoli della stessa unità previsionale con decreto del Ministro competente su proposta del dirigente responsabile, la seconda possibilità è una innovazione della legge 196, così come l’accentramento in capo al Ministero dell’economia delle competenze riallocative. Anche il dl 112 del 25 giugno 2008 ha contribuito a fissare la facoltà di operare rimodulazioni di spesa agli stanziamenti disposti con legge. All’articolo 60, comma 3, del decreto legge si stabilisce infatti che “*Fermo quanto previsto ai sensi del comma 6, per il triennio 2009-2011, in sede di predisposizione del progetto di bilancio annuale e pluriennale dello Stato, i Ministri competenti possono rimodulare le riduzioni delle missioni di spesa di cui al comma 1, tra i relativi programmi, nel rispetto delle finalità stabilite dalle disposizioni legislative relative ai medesimi programmi e dei saldi di finanza pubblica. E’ consentita la rimodulazione tra spese di funzionamento e spese per interventi previsti dalla legge nel limite massimo del 10 per cento delle risorse stanziare per gli interventi stessi. Resta precluso l’utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti*” e, più avanti, al comma 6, si legge che “*Fermo restando quanto previsto in materia di flessibilità con la legge annuale di bilancio, in via sperimentale, fino alla riforma della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, nel disegno di legge di bilancio o nei provvedimenti di cui all’articolo 17 della citata legge n. 468 del 1978, ovvero, quando si evidenzia l’esigenza di interventi più tempestivi, con decreti del Ministro dell’economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, da inviare alla Corte dei conti per la registrazione, nel rispetto dell’invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e nel rispetto dell’obiettivo di pervenire al consolidamento dell’articolazione per missioni e per programmi di ciascun stato di previsione, possono essere rimodulate tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito.*”

²¹⁹ Vegas [2010].

Le spese non rimodulabili riguardano erogazioni “per le quali l’amministrazione non ha la possibilità di effettuare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione”²²⁰ o che non possono essere modificate in via amministrativa in quanto dipendono da disposizioni di legge sostanziali, rappresentano ossia oneri inderogabili, dalla cui quantificazione non è possibile sottrarsi. In tale senso la spesa non rimodulabile riprende le cosiddette spese obbligatorie, quelle, a titolo esemplificativo, per stipendi e pensioni o per oneri discendenti da impegni comunitari o internazionali.

Le spese rimodulabili comprendono, invece, le spese autorizzate da espresse disposizioni legislative che ne determina l’importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio e le spese non predeterminate legislativamente ma quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni, ossia in adeguamento al fabbisogno²²¹.

²²⁰ Dickmann [2010].

²²¹ Nel decreto legge del 6 luglio 2011 n. 98, la c.d. manovra estiva, il Governo all’articolo 10, “Riduzione delle spese dei Ministeri e monitoraggio della spesa pubblica”, comma 11, ha contribuito a chiarire il significato della classificazione delle spese rimodulabili e non rimodulabili stabilendo che “Il secondo e terzo periodo dell’articolo 21, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, si interpretano nel senso che nell’ambito degli oneri inderogabili rientrano esclusivamente le spese cosiddette obbligatorie, ossia le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, le spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle vincolate a particolari meccanismi o parametri, determinati da leggi che regolano la loro evoluzione”. Il successivo decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, ha accresciuto, transitoriamente, la flessibilità di cui gode l’esecutivo in via amministrativa, disponendo, all’articolo 1, comma 2, una deroga alla norme di flessibilità delle dotazioni finanziarie di bilancio finalizzata a consentire alle Amministrazioni centrali maggiori margini di manovra per il conseguimento degli obiettivi di progressiva riduzione della spesa corrente primaria in rapporto al PIL. In questa direzione, è stato disposto che, limitatamente al quinquennio 2012-2016, nel rispetto dell’invarianza dei saldi di finanza pubblica, possano essere rimodulate le dotazioni finanziarie di ciascuno stato di previsione con riferimento a tutte le spese indicate dall’articolo 21, commi 6 e 7, della legge n. 196/09, comprese dunque anche le spese non rimodulabili quali, ad esempio, quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse. La misura della suddetta variazione delle dotazioni finanziarie dei Ministeri deve essere tale da non pregiudicare il conseguimento delle finalità definite dalle relative norme sostanziali e rimane fermo il divieto di disporre l’utilizzo di stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

L'introdotta flessibilità amministrativa ha inoltre "l'effetto di delegificare la portata finanziaria degli stanziamenti delle spese rimodulabili, consentendo di derogare, in incremento o in riduzione, alle leggi che li avevano originariamente autorizzati"²²².

Il Governo, alla luce della nuova cornice normativa, ha insomma una doppia leva di azione sulla ripartizione delle somme contabili: prima, in ambito di predisposizione del progetto di legge di bilancio, con la definizione della "modulabilità" di ciascuna spesa, blinda il perimetro finanziario entro il quale può esplicarsi l'attività di redistribuzione del Parlamento, e quindi, nella gestione amministrativa delle spese autorizzate dal Parlamento, ha facoltà di redistribuire la spesa rimodulabile fra programmi all'interno della stessa missione. Il Ministro competente, per le risorse a sua disposizione, ha infatti la possibilità di utilizzare le somme stanziare per fini diversi rispetto a quelli originariamente perseguiti dall'autorizzazione legislativa. Si concretizza così un passaggio da un modello di tipo organizzativo-gestionale a un sistema funzionale, nel quale il potere legislativo viene ridotto nella fase deliberatoria, con la minore significatività del voto parlamentare che, come abbiamo visto, può essere evaso dalla flessibilità amministrativa.

Tale nuova organizzazione contabile, che accentua l'aspetto amministrativo e funzionalistico dei documenti, in quanto rispetto alla organizzazione del 1997 i programmi sono determinati con riferimento alle attività effettivamente espletate e non alle strutture dei Ministeri che realizzano i programmi, se appare utile per una valutazione sull'efficacia e l'efficienza della allocazione finanziaria, riduce allo stesso tempo la visione complessiva e di lungo periodo degli interventi finanziari proposti dal Governo e affievolisce il portato giuridico dei diritti connessi alle disposizioni di spesa, maggiormente tangibili in un bilancio di competenza,

²²² Vegas [2010].

limitando la significatività del voto parlamentare, adesso esercitabile su macrograndezze finanziarie rimodulabili in sede amministrativa.

Come giustamente osservato “le esigenze di contenimento della spesa, derivanti dalla necessità di rispettare gli obiettivi di bilancio concordati in sede europea, e le consistenti riduzioni delle dotazioni finanziarie dei Ministeri che ne sono conseguite, hanno indotto il legislatore a introdurre nell’ordinamento contabile disposizioni volte a favorire una sempre più estesa flessibilità, sia *ex ante*, in fase di programmazione e allocazione delle risorse in sede di formazione del disegno di legge di bilancio, sia *ex post*, nella fase di gestione delle poste contabili”²²³.

Tale impostazione se, da una parte, “appare volta a preservare la funzionalità delle amministrazioni in presenza di una forte contrazione delle risorse a disposizione, risultando altresì coerente con l’esigenza di affermare una gestione del bilancio più strategica e orientata ai risultati della spesa pubblica – superando un approccio incrementale nelle decisioni di bilancio basato sul mero calcolo della spesa storica - dall’altra potrebbe far emergere talune problematiche dal punto di vista sistematico, in particolare laddove, consentendo una estesa flessibilità *ex post* nella gestione delle poste di bilancio, sottrae al Parlamento ampi margini di decisioni discrezionali ad esso riservati ai sensi del vigente ordinamento costituzionale”²²⁴.

E’ pur vero che la riforma ha aspetti positivi, in quanto responsabilizza il referente amministrativo e lascia allo stesso la possibilità di una più efficiente allocazione delle risorse, poiché la distribuzione delle finanze viene dettata dalle esigenze concrete della vita amministrativa e non da aprioristiche previsioni fatte in sede parlamentare. Ed è inoltre apprezzabile la circostanza per cui il controllo parlamentare non avviene più sul “quantum” delle risorse (upb o capitoli) ma sull’utilizzo funzionale delle

²²³ Dossier del Servizio Studi - Dipartimento bilancio, n. 343 del 4 ottobre 2011.

²²⁴ Ibidem

stesse da parte dell'Amministrazione. Tuttavia l'eccessiva discrezionalità governativa-amministrativa potrebbe avere riflessi sia sul controllo della spesa pubblica sia sulla tutela dei diritti fondamentali connessi alle disposizioni di spesa, compresi in missioni come "Diritti sociali" o "Istruzione scolastica" che, almeno in linea teorica, dovrebbero perdurare oltre il *momentum* politico particolare e trovare garanzia e tutela nell'Assemblea elettiva.

La giusta domanda, che è stata posta, è quella che si chiede "Dove va fissato il confine tra spazio della decisione politica e spazio della decisione amministrativa?"²²⁵. La questione sembra rimasta inevasa, sia dalla teoria che dalla prassi.

E' stato osservato che "la fedeltà di esecuzione del bilancio rispetto a quello approvato [...] costituisce un fattore cruciale di successo delle *policies* di contenimento del disavanzo e del debito"²²⁶.

Serve coerenza e fedeltà, cioè, sia nella fase preventiva e autorizzatoria del processo di bilancio sia in quella esecutiva e consuntiva. Autorizzazione legislativa e flessibilità amministrativa costituiscono insomma due principi polari entro i quali è necessario trovare un equilibrio che garantisca da una parte significatività alla scelta di natura politica attuata dall'organo rappresentativo e dall'altra lo spazio necessario all'esecutivo e alla pubblica amministrazione per potere operare efficientemente nell'ambito delle risorse disponibili.

Un indicatore essenziale per valutare il grado di rappresentatività e di democraticità di una norma è, inoltre, la maggiore o minore emendabilità delle proposte governative.

Il potere di emendamento, che si fa derivare in generale dalla lettura combinata dell'art 70 della Costituzione, laddove si prescrive che "*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere*",

²²⁵ Pisauro [2009].

²²⁶ Ljungman [2009].

intendendosi come parte essenziale della fase deliberativa del procedimento legislativo, con l'art. 72, in quanto la previsione dell'esame in Commissione e dell'approvazione articolo per articolo presuppone una attenta valutazione delle disposizioni normative al fine della presentazione di proposte emendative, assume costituzionalmente una valenza ancora più stringente proprio in relazione alla categoria delle leggi di bilancio, in quanto dall'attribuzione alle Camere della funzione di approvazione del bilancio si evince la loro possibilità di modificare il testo presentato dal Governo, non potendosi limitare il compito dell'organo legislativo alla sola ratifica.

Il potere di emendamento non è di per sé un elemento di garanzia della "bontà" del procedimento legislativo, anzi sono noti gli effetti ostruzionistici o anche la possibile frammentazione, spesso rispondente a interessi elettorali, di un abuso del potere, ma è condizione imprescindibile per una effettiva partecipazione delle Camere alla funzione legislativa. Nonché per garantire la "pluralità degli interessi protetti"²²⁷, ossia principi essenziali quali trasparenza, pubblicità e conoscibilità del documento normativo palesandosi nell'emendamento la potestà della proposta e la responsabilità del proponente, ed infine per assicurare un senso a "l'istituto della riserva di legge, quantomeno se inteso nella sua lettura garantistica, e affinché possano tuttora ritenersi validi ed attuali alcuni tra i significati che in genere vengono attribuiti al principio di legalità"²²⁸.

Principi questi che, come vedremo in seguito, vengono vanificati dal concorrente verificarsi dell'utilizzo dei maxiemendamenti con l'apposizione della questione di fiducia. Non deve trarre in inganno, tuttavia, la quantità di emendamenti presentati dalle opposizioni in materia finanziaria, spesso originati dalla volontà di correggere il testo dell'esecutivo piuttosto che di innovarlo con proprie proposte rispondenti

²²⁷ Cuocolo [2004].

²²⁸ Lupo [2007].

ad altra sensibilità politica, ma è sulla effettiva capacità di influire sulla proposta che il potere legislativo del Parlamento si esplica. Da tutelare, del potere di emendamento, è pertanto sì l'espressione e la possibilità che si proceda ad una approvazione delle proposte, ma anche la significatività, che si riduce, come è evidente, se l'oggetto emendabile è tanto più vasto ed eterogeneo ovvero se la sua quantificazione è modificabile in via amministrativa.

2.3 *L'informazione come rimedio al deficit democratico?*

Il bilancio pubblico è un insieme di documenti assai complesso, tale per cui "dice assai più o assai meno, come si vuole. Esso resta una sfinge impenetrabile alle grandi masse della Camera, a quelle masse che votano le leggi, che votano le spese, che votano le entrate"²²⁹.

E' stato affermato che "la ridefinizione del quadro dei poteri e delle responsabilità di Governo e Parlamento in materia di finanza pubblica tratteggiata dalla legge n. 196 appare sicuramente in linea con gli orientamenti prevalenti in ambito europeo e internazionale"²³⁰, i quali sottolineano all'unanimità la necessità di ampliare la capacità di controllo dei Parlamenti (ma nulla dicono, per inciso, sulla necessità di restringere anche il loro potere decisionale).

In ambito Ocse, dal Fondo Monetario Internazionale, così come da parte degli organi comunitari, è stata a più riprese segnalata, infatti, una scarsa trasparenza dei dati di finanza pubblica ed è stato richiesto un rafforzamento del ruolo dei Parlamenti in funzione di garanzia di disciplina fiscale.

²²⁹ Puviani [1903].

²³⁰ Cabras [2010].

Negli ultimi anni, gli organismi internazionali si sono frequentemente occupati della trasparenza di bilancio (*fiscal transparency*), sia nei confronti del Parlamento che dell'opinione pubblica, in quanto la conoscibilità e comprensibilità degli stessi è stata indicata come uno dei fattori necessari per ottenere migliori risultati e controllare efficacemente la spesa pubblica. La trasparenza, ossia la possibilità di avere accesso a informazioni complete, affidabili e comprensibili, non è quindi un risultato finale ma è il mezzo attraverso il quale promuovere una azione di Governo più efficiente ed efficace.

Il primo in ordine di tempo a farsi promotore dell'esigenza di rendere maggiormente trasparenti documenti e procedure di bilancio è stato il Fondo monetario internazionale che nel 1998 ha introdotto il *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* basato su quattro principi generali: chiarezza dei ruoli e delle responsabilità; apertura del processo di bilancio nella fase di preparazione, esecuzione e monitoraggio; disponibilità pubblica delle informazioni; certezza ed integrità dei dati.

Nel 2001 l'Ocse ha presentato le *Best Practices for Budget Transparency*²³¹, una raccolta di suggerimenti da seguire per migliorare il grado di trasparenza fiscale, basati sulle esperienze dei singoli Paesi membri, che include l'opportunità di affiancare al bilancio un *pre-budget report* e dei *report* mensili che aggiornino sui cambiamenti rilevanti in termini di spesa o entrata, di divulgare le ipotesi economiche che sono alla base dei documenti di bilancio e di rafforzare il controllo e l'*accountability* (o responsabilizzazione) verso il Parlamento, il quale dovrebbe avere le risorse e l'opportunità di esaminare effettivamente ogni documento.

La Commissione Europea, infine, ha affrontato il tema della trasparenza in occasione di uno studio svolto nel 2007 sui processi di bilancio dei Paesi membri²³², nel quale ha individuato i 7 fattori che rilevano nel processo di

²³¹ OECD Journal on Budgeting, Vol 1, Number 3.

²³² European Commission, Public finances in EMU, 2007.

bilancio, ossia la trasparenza, le previsioni pluriennali, l'accentramento del processo di bilancio, l'accentramento del momento di esecuzione del bilancio, l'uso di tecniche top-down, la prudenza delle ipotesi economiche e l'applicazione del *performance budgeting*²³³, ma anche variabili trasversali ai punti come la tempestività dei documenti di finanza pubblica, la divulgazione delle ipotesi macroeconomiche e dei modelli macroeconomici utilizzati, nonché il tempo impiegato dai revisori per il controllo del bilancio.

L'Italia, con la riforma operata dalla legge 196, ha effettivamente accolto alcune delle indicazioni provenienti dagli organismi europei e internazionali: l'allungamento del periodo di programmazione con la triennializzazione della manovra, l'accentramento in capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze della gestione ed esecuzione del bilancio e l'applicazione del principio top down nella sequenziale approvazione di indirizzi o obiettivi vincolanti per il documento contabile successivo in ordine temporale. Tuttavia è mancata un'incisiva riforma sui poteri di controllo e di monitoraggio del Parlamento e sulla qualità dei dati disponibili nonché degli strumenti tecnici atti ad esercitare un vaglio critico e informato sugli stessi.

L'accrescimento delle funzioni di monitoraggio del legislativo avviene, infatti, tramite il potenziamento del corredo informativo allargato ai documenti finanziari e garantendo l'accesso a fonti di informazione indipendenti dal soggetto che predispone gli schemi di bilancio, nonché attraverso la semplificazione delle grandezze contabili incluse in essi.

Per rendere effettivo un reale controllo è innanzitutto necessario, si diceva, che il legislatore disponga di dati completi e aggiornati. In tale senso la

²³³ Ognuno di questi elementi viene utilizzato per costruire degli indicatori numerici. Dai valori di un indice sintetico - dato dalla somma dei singoli indici associati alle caratteristiche elencate - emerge che i paesi che hanno il punteggio più alto sono l'Olanda, la Svezia e la Danimarca. I paesi con il punteggio più basso sono Francia, Grecia e Irlanda. L'Italia occupa il tredicesimo posto nella graduatoria su 18 paesi.

legge 196 ha dato delega per la creazione della Banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni e ha potenziato lo strumento del Rendiconto. L'istituzione di una banca dati comune alle pubbliche amministrazioni, con accesso garantito alle Camere, permette l'osservazione costante e minuziosa dello stato della finanza degli enti pubblici, mentre l'accresciuta attenzione e articolazione del Rendiconto consente una valutazione *ex post* sui risultati conseguiti con la politica di bilancio, aspetto sino ad adesso sacrificato nella accezione prevalentemente preventiva del processo di bilancio. Anche il contenuto dettagliato e ampliato della Decisione di Finanza Pubblica, rispetto al suo omologo DPEF, la sua estensione temporale, nonché l'istituzione della REF, permette al Parlamento di avere un'immediata e preventiva conoscibilità dell'indirizzo programmatico del Governo sulla spesa pubblica e sugli altri macroaggregati.

La condivisione delle revisione delle misure contenute nel Patto di stabilità prima della loro sottomissione agli organi comunitari, dà inoltre modo al Parlamento di acquisire maggiori informazioni in merito agli intendimenti del Governo sugli obiettivi posti da Bruxelles.

Le nuove regole di classificazione contabile infine, con una articolazione della legge di bilancio in programmi e missioni, danno immediata evidenza delle funzioni sottese alla allocazione delle finanze pubbliche e delle responsabilità amministrative degli organi preposti alla loro gestione.

In ultimo è degno di nota l'istituzionalizzazione della cosiddetta *spending review*, ossia la valutazione della corretta allocazione delle risorse, prevista all'art. 39 della legge, un'analisi che dovrebbe portare a formulare, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, proposte di rimodulazione delle risorse finanziarie tra diversi programmi di spesa. Il soggetto preposto a tale fine è il nucleo di analisi e valutazione della spesa, da istituirsi con decreto del Ministero, il quale ha come compito quello di verificare l'articolazione dei programmi che compongono le missioni, la coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto dei programmi

stessi, con la possibilità di proporre, attraverso apposito provvedimento legislativo, l'accorpamento e la razionalizzazione delle leggi di finanziamento per renderne più semplice e trasparente il collegamento con il relativo programma, nonché la rimodulabilità delle risorse iscritte in bilancio al fine di consentire le variazioni tra programmi all'interno della stessa missione.

L'attività di *spending review* trova compimento nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, che l'art. 41 della legge di contabilità e finanza pubblica prevede che sia redatto ogni tre anni da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e che contenga “*la composizione e l'evoluzione della spesa, i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del suo controllo e quelli relativi al miglioramento del livello di efficienza delle stesse amministrazioni*”, suggerendo eventuali modifiche nella programmazione della spesa.

Lo scopo dell'istituzionalizzazione della *spending review* è quello di verificare la corrispondenza tra i tre aspetti principali che compongono la decisione di finanza pubblica, ossia “le scelte di carattere finanziario (individuate nel bilancio), quelle legislative (descritte nella legislazione di entrata e di spesa) e la capacità dell'amministrazione di realizzarle”²³⁴.

Il patrimonio informativo è quindi, come si vede, estremamente ampliato, ma a fronte di tale dilatazione dei dati resi disponibili, la legge 196 restringe l'operatività del Parlamento, sia negli strumenti con cui poter valutare tali dati, sia nei tempi a disposizione del legislativo per compiere l'operazione di scrutinio, sia, infine, in relazione al valore più o meno vincolante delle sue decisioni.

Innanzitutto è essenziale effettuare una valutazione sulla tipologia delle informazioni messe a disposizione del Parlamento e sulla loro possibilità di impiego ai fini dichiarati.

²³⁴ Vegas [2010].

L'informazione *tout court* non è sufficiente, infatti, a garantire un potere di controllo, che si sostanzia solo in base alla qualità della informazione.

Poiché appare impensabile, come è stato detto, che “le Camere possano esercitare i compiti di proposta e di vaglio critico delle soluzioni che matureranno in ambito governativo [...] senza l’ausilio di un complesso di competenze specialistiche di natura tecnica”²³⁵, le vie che si aprono per garantire una *expertise* parlamentare sufficientemente competente ai fini di valutazione e controllo dei documenti governativi sono due: il potenziamento dei servizi tecnici interni al circuito parlamentare, ovvero la possibilità di avvalersi di consulenze e quadri di raffronto forniti da organi esterni, che possano rendere fruibili e confrontabili i dati dell’esecutivo.

Sulla prima ipotesi è stata avanzata la proposta di istituire una Commissione bicamerale per la trasparenza dei conti pubblici, e parallelamente di rafforzare le strutture tecniche dell’organo parlamentare, con la creazione di un Servizio del Bilancio unificato, un ufficio preposto alla formazione di prospetti tecnici e interpretativi ad utilizzo dei parlamentari per la formazione di un giudizio politico sulla politica finanziaria²³⁶.

Il testo della legge 196 approvato in prima lettura al Senato prevedeva un rafforzamento della strumentazione con cui il Parlamento poteva esercitare un reale controllo sulla proposta di legge di stabilità e di bilancio, e sugli altri documenti di iniziativa governativa. Fra questi è sicuramente degna di nota la proposta di istituire una Commissione per la trasparenza dei conti pubblici.

La Commissione, di natura politica, composta da venti membri designati dai Presidenti delle due Camere in modo da garantire la rappresentanza

²³⁵ Cabras [2010].

²³⁶ In questo caso, data la dipendenza della ragioneria dall’indirizzo del Ministro dell’Economia e delle Finanze, dovrebbero essere inserite maggiori garanzie sulla sua autonomia operativa, agendo, innanzitutto, sul meccanismo di *spoils system* che regola la designazione dei vertici del Dipartimento.

proporzionale della maggioranza e delle opposizioni, così come regolata dall'art. 4 del testo trasmesso alla Camera aveva *“il compito di promuovere e tutelare la trasparenza e l'informazione nel campo della finanza pubblica”*. L'attività fondamentale era quella di esprimere indirizzi sul contenuto informativo necessario dei documenti trasmessi dal Governo, con l'obiettivo di migliorare il contenuto informativo e rendere omogenea la prospettazione delle informazioni, al fine della comparabilità nel tempo e tra strumenti; sulle metodologie per la quantificazione delle innovazioni legislative con identificazione dei livelli informativi di supporto della quantificazione, nonché sull'eventuale predisposizione di schemi metodologici di settore per la valutazione degli effetti finanziari; sulle metodologie per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, anche di settore, con evidenziazione delle basi conoscitive necessarie per la loro verifica; sulla definizione dei contenuti minimi di raccordo tra andamenti tendenziali e innovazioni legislative; sui criteri metodologici per la predisposizione di previsioni a politiche invariate; sull'identificazione di ambiti per i quali è possibile migliorare la struttura dell'informazione disponibile ai fini della predisposizione dei bilanci, nonché sul monitoraggio e sulla rendicontazione dell'attività pubblica. Accanto alla Commissione per la trasparenza dei conti pubblici, era prevista inoltre, all'art. 7 del testo trasmesso alla Camera, l'istituzione di una *“struttura unica di supporto tecnico”*, che doveva fornire gli elementi tecnici funzionali all'esercizio del controllo parlamentare della finanza pubblica. La struttura di supporto, che riprendeva l'idea del Servizio di bilancio unificato²³⁷, era da istituirsi d'intesa tra i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

²³⁷ Nel dibattito che ha preceduto l'introduzione dei Servizi parlamentari del bilancio, nel 1988, venne avanzata la proposta che la struttura fosse unica e bicamerale, in attuazione del *“bicameralismo funzionale”* indicato dal Manzella e per rappresentare un vero e proprio *“contraltare”* agli uffici del Governo; tuttavia fu abbandonata sull'idea che proprio perché la nostra forma di governo presuppone non una formale separazione fra

La struttura unica avrebbe potuto permettere un riequilibrio informativo tra l'esecutivo, supportato a livello tecnico dalla Ragioneria Generale dello Stato, e l'organo legislativo.

Durante la lettura alla Camera dei Deputati entrambe le innovazioni sono state cancellate²³⁸, giustificando la scelta con la volontà di proteggere l'autonomia costituzionale delle Camere lasciando le modalità applicative alla disciplina regolamentare delle stesse, e le disposizioni sono state sostituite da una previsione generica e volontaristica di collaborazione tra le strutture tecniche già esistenti, prevedendo che esse possano operare in forma congiunta, cosa che già possono appunto fare.

Il nuovo art. 4 della legge 196, al Titolo II recante "Misure per la trasparenza e la controllabilità della spesa", prevede infatti soltanto che il Governo, su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, fornisca alle medesime Commissioni tutte le informazioni utili ad esercitare un controllo costante sull'attuazione della legge. Sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta le Commissioni parlamentari competenti delle due Camere formulano quindi osservazioni ed esprimono

Governo e Parlamento, ma anzi una loro interdipendenza, non aveva legittimazione l'ipotesi di creare una struttura preposta ad una quantificazione alternativa a quella prodotta dall'esecutivo. Sul punto si veda Degni [2004].

²³⁸ Allo stesso modo non è mai stata messa in discussione la proposta di modifica al Regolamento della Camera dei Deputati, depositata da Bressa e altri il 4 febbraio 2009 (Doc. II, n.9), la quale, anticipando sostanzialmente l'ipotesi emersa durante i lavori preparatori della legge 196, prevedeva all'art. 124 bis l'istituzione del "Comitato per il controllo sulla spesa pubblica", composto da trenta deputati nominati dal Presidente della Camera, con funzioni di monitoraggio dei principali flussi di finanza pubblica; controllo della spesa pubblica, valutandone l'economicità, l'efficienza e l'efficacia; verifica dei dati relativi all'effettivo andamento degli effetti finanziari delle leggi. Il Comitato, inoltre, ai sensi della proposta "*procede ad acquisire i necessari elementi conoscitivi. A tal fine può richiedere al Governo di fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche e avvalersi, per il tramite del Governo, della collaborazione dell'Istat. Il Comitato può, altresì, richiedere alla Corte dei conti, nei limiti dei poteri a questa attribuiti dalle leggi vigenti, informazioni, chiarimenti e documenti. Il Comitato può disporre lo svolgimento di audizioni dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili per la sua attività. Il Comitato approva relazioni che sono presentate al Presidente della Camera. Ogni volta che lo ritenga opportuno, il Comitato può chiedere che le stesse siano discusse e votate dall'Assemblea. La deliberazione della Camera ha luogo con una risoluzione. Alle discussioni sopra indicate partecipa un rappresentante del Governo*".

valutazioni utili alla migliore impostazione dei documenti di bilancio e delle procedure di finanza pubblica. Al fine di favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria utile al controllo parlamentare e di potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici della contabilità e della finanza pubblica da parte delle Commissioni parlamentari competenti, è previsto che i Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica adottino intese volte a promuovere le attività delle due Camere, anche in forma congiunta, nonché la collaborazione tra le rispettive strutture di supporto tecnico. Le materie sulle quali le Commissioni possono operare congiuntamente e richiedere al Governo di fornire indicazioni tecniche sono il monitoraggio, controllo e verifica degli andamenti della finanza pubblica e analisi delle misure finalizzate al miglioramento della qualità della spesa; la verifica dello stato di attuazione del processo di riforma e dell'adeguamento della struttura del bilancio; l'analisi del contenuto informativo necessario dei documenti trasmessi dal Governo e la verifica delle metodologie utilizzate dal Governo per la copertura finanziaria delle diverse tipologie di spesa, nonché per la quantificazione degli effetti finanziari derivanti da provvedimenti legislativi, nonché l'analisi delle metodologie utilizzate per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica.

La legge 196, così come da ultimo approvata, reca con sé il paradosso logico per cui al “controllore” (il Parlamento) i riferimenti economico finanziari con cui esercitare la propria funzione sono trasmessi dal “controllato” (il Governo).

Sembra cioè perdurare “quella sostanziale asimmetria informativa tra Governo e Parlamento cui gli studiosi della materia hanno attribuito tante responsabilità per la degenerazione della finanza pubblica italiana”²³⁹.

La seconda strada per assicurare al Parlamento i dati necessari a svolgere il compito di controllo, si diceva, è invece una maggiore collaborazione con

²³⁹ Bergonzini [2011].

fonti di informazione esterne al perimetro istituzionale, come l'Istat o la Banca d'Italia, o ancora l'istituzione di autorità indipendenti preposte al monitoraggio neutrale dei conti pubblici e alla valutazione delle tecniche di formazione e copertura del bilancio e degli altri documenti contabili, il cui monitoraggio potrebbe affiancare quello esercitato dal Parlamento.

Comitati dedicati ad esaminare le proposte finanziarie del governo sono in vigore in circa il 40% dei Paesi OECD, alcuni conducono analisi di politiche settoriali, altri invece si dedicano all'esame generale delle politiche fiscali aggregate, elaborando scenari e proiezioni fiscali utili per il lavoro parlamentare²⁴⁰.

La questione delle autorità indipendenti è stata vista, tuttavia, come una sorta di “fuga dalle responsabilità” o una “neutralizzazione della politica”²⁴¹, in quanto invece di utilizzare il criterio della trasparenza per riformare i meccanismi e gli organi istituzionali (Ragioneria, Servizi e Uffici del Parlamento, Corte dei Conti) le istituzioni, ammettendo una incapacità irrisolvibile, delegherebbero ad un altro centro di potere, che si presume regolamentare e non burocratico, l'onere di una valutazione sulla attendibilità dei dati.

In ogni caso tutte le ipotesi sottolineano l'opportunità di permettere un confronto o con gli organi tecnici interni o con i principali centri di ricerca economica pubblici e privati, al fine di distinguere più nettamente nei documenti contabili la parte delle previsioni oggettive da quella relativa alle scelte di politica economica, che dovrebbero, solo queste, essere oggetto del

²⁴⁰ Lienert [2010]. Gli Stati Uniti hanno creato un ufficio tecnico per ciascun ramo del Congresso nel 1974, tuttavia le risoluzioni di questi non sono legalmente vincolanti. Nel 2007 la Svezia ha istituito il Swedish Fiscal Policy Council nel 2010, la Germania nel 2009 ha creato un Consiglio per la stabilità che sostituisce il Consiglio per la programmazione finanziaria, il Regno Unito prevede, dal 2010, l'Office for Budget Responsibility.

²⁴¹ L'espressione è di De Ioanna in “Parlamento e procedure di bilancio”, in Manzella, Bassanini [2007]. Contro l'Authority, e per ragioni non troppo diverse, si è espresso anche il ViceMinistro Vegas durante la prima lettura della proposta di legge di contabilità pubblica.

dibattito parlamentare.²⁴² Per far ciò dovrebbero, tuttavia, essere previste regolari procedure di “ascolto” degli organi deputati al vaglio tecnico dei quadri finanziari governativi e di diffusione dei pareri da loro formulati, non soltanto ad uso dei parlamentari ma per la formazione dell’opinione pubblica dei cittadini²⁴³. Tuttavia, come si è visto, in sede di discussione sulla riforma della legge di contabilità è stata bocciata ogni ipotesi sopra descritta, che poteva rendere effettivo il potere di controllo del Parlamento in relazione agli scenari macroeconomici, alle variabili finanziarie e alla fattibilità delle politiche economiche preposte, inficiano anche il potere di controllo dell’opinione pubblica. Se, infatti, il Parlamento agisce come Camera di rappresentanza del popolo, è essenziale che le forze economico-sociali e i cittadini-contribuenti abbiano la possibilità di esprimere, in sede di concertazione parlamentare, opinioni e sensibilità su un progetto normativo di politica economica conoscibile e fruibile.

Prendendo in prestito l’espressione si potrebbe concludere che “non c’è soluzione di continuità tra sapere specialistico e scelta politica; c’è solo un problema di trasparenza che connette continuamente tecnica, politica e processo di formazione dell’opinione pubblica in una società democratica”²⁴⁴.

2.4 Il potere di controllo e il potere di scelta

La legge n. 196 ha rappresentato “un tentativo di razionalizzazione di un assetto già in atto, anche se non ancora consolidatosi, se non altro alla luce

²⁴² Su tale impostazione è ad esempio il gruppo Astrid coordinato da Bassanini e Macciotta.

²⁴³ Come è stato sottolineato in sede di Indagine conoscitiva, nell’audizione del Presidente Istat, Giovannini, i tempi previsti dalla legge 37 di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, per l’analisi dei dati finanziari contenuti nella DEF, ossia dal 10 al 30 aprile, appaiono troppo ristretti per un pieno coinvolgimento delle istituzioni economiche nella discussione parlamentare.

²⁴⁴ De Ionna in “Parlamento e procedure di bilancio”, in Manzella, Bassanini [2007].

delle forzature e delle torsioni della Costituzione e dei Regolamenti parlamentari derivanti dal ripetuto ricorso agli istituti e agli strumenti dei decreti legge e della apposizione della questioni di fiducia”²⁴⁵, come vedremo nel capitolo che segue, colmando, con una enfasi sul potere di controllo del Parlamento, il vuoto lasciato dalla drastica diminuzione del potere di scelta dello stesso. Questa “razionalizzazione incompiuta” ha portato al risultato che “nonostante la riforma organica delle procedure di bilancio, ciò che continua ad essere applicato, nelle aule parlamentari, sono le prassi, siano esse consolidate o di recente formazione”²⁴⁶.

Sotto questo profilo, la cornice normativa data dalla legge 196 rappresenta il momento fondante, ma non ultimativo, del nuovo assetto di bilancio.

Per avere un quadro definitivo dei rapporti interistituzionali in materia di finanza pubblica dovremmo attendere l’adozione delle deleghe conferite con la legge 196.

La stessa procedura di affidare una parte consistente della riforma a decreti legislativi di attuazione evidenzia sin dal principio, tuttavia, come si sia verificato “un significativo spostamento in favore [*del Governo*] del baricentro della *governance* delle decisioni di finanza pubblica”²⁴⁷, poiché scelte sostanziali verranno realizzate tramite decreti sottratti all’analisi dell’Aula parlamentare, pur nel contemperamento dato dall’obbligo, per il Governo, di presentare i decreti legislativi alle Commissioni competenti in materia di Bilancio per l’espressione da parte di queste di pareri non vincolanti²⁴⁸.

²⁴⁵ Cabras [2010].

²⁴⁶ Bergonzini [2011].

²⁴⁷ Dickmann [2010].

²⁴⁸ Ai sensi dell’articolo 40 della legge 196/2009 infatti “*Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, limitatamente agli stati di previsione di rispettivo interesse, e per i profili finanziari, entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi*

Nel momento in cui si scrive tuttavia, rispetto alle 10 deleghe emanate²⁴⁹, e fermo restando che la procedura della legge di contabilità di fatto è stata vuotata nella prassi emergenziale dai decreti legge a ripetizione che in materia economico-finanziaria che hanno segnato gli ultimi due anni (l'ultimo con copertura incrociata con una legge delega) e che il tutto va letto in combinato con i numerosi decreti legislativi di attuazione del

trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono essere comunque adottati in via definitiva dal Governo”.

²⁴⁹ Per una sintetica disamina delle deleghe conferite al Governo dalla legge 196: “art. 2, co. 1 il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 maggio 2011, uno o più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione delle regioni e degli enti locali, e dei relativi termini di presentazione e approvazione; art. 2, co. 8 entro 3 anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottate disposizioni correttive e integrative dei medesimi decreti legislativi; art. 30, co. 8 il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, (entro il 1° gennaio 2011) uno o più decreti legislativi per la razionalizzazione delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche; art. 40, co. 1 il Governo è delegato ad adottare, entro 2 anni dalla data di entrata in vigore della legge, (entro il 1° gennaio 2012) uno o più decreti legislativi per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato; art. 40, co. 4 entro 2 anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottate disposizioni correttive e integrative dei medesimi decreti legislativi; art. 42, co. 1 il Governo è delegato ad adottare, entro 4 anni dalla data di entrata in vigore della legge, (entro il 1° gennaio 2014) un decreto legislativo per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento del bilancio di cassa; art. 42, co. 5 entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, possono essere adottate disposizioni correttive e integrative del medesimo decreto legislativo; art. 49, co. 1 il Governo è delegato ad adottare, entro 1 anno dalla data di entrata in vigore della legge, (entro il 1° gennaio 2011) uno o più decreti legislativi per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa, art. 50, co. 1 il Governo è delegato ad adottare, entro 4 anni dalla data di entrata in vigore della legge, (entro il 1° gennaio 2014) un decreto legislativo recante un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria; art. 50, co. 4 entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, il Governo può adottare disposizioni correttive e integrative del decreto medesimo”.

Si precisa inoltre che per ciò che riguarda l'armonizzazione dei sistemi contabili il termine originario di un anno dalla data di entrata in vigore della legge (1° gennaio 2011) è stato prorogato al 31 maggio successivo dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, recante misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Ugualmente in merito al riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento del bilancio di cassa, il termine originario di 3 anni dalla data di entrata in vigore della legge (1° gennaio 2013) è stato prorogato al 2014 dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

federalismo fiscale, è stata esercitata una sola delega della 196 del 2009, ossia quella prevista dall'art. 2, co. 1 e relativa all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, attraverso il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili"²⁵⁰.

Si è detto come l'obiettivo della riforma della 196 sia stato quello di sostituire il ruolo decisionale in materia di politica economica, tradizionalmente svolto dal Parlamento ma già eluso nella prassi²⁵¹, con un più ampio potere di controllo, nell'idea che "la trasparenza dell'azione delle pubbliche amministrazioni è fondamento della qualità delle politiche e del controllo democratico sull'azione di un settore che pesa così tanto sul funzionamento dell'economia e della società"²⁵². Tuttavia, proprio per la mancanza di supporto tecnico e informativo sulla quantità e complessità delle informazioni trasmesse dal Governo, con il fallimento di ogni ipotesi di accrescere la trasparenza del bilancio, nello scambio dialogico fra esecutivo e legislativo, quest'ultimo funge da mero organo di ricezione di documenti, senza possibilità di esprimere sugli stessi un voto parlamentare (così avviene in merito alla Relazione sulla economia e sulla finanza pubblica, nonché all'aggiornamento del Patto di Stabilità).

Il controllo, infatti, "passando attraverso la manifestazione contabile delle decisioni finanziarie, investe anche la coerenza tra comportamenti e obiettivi, economici e politici, di governi e maggioranze parlamentari"²⁵³, ma senza un adeguato corredo informativo tale coerenza, o incoerenza, è

²⁵⁰ Si tratta dell'Atto del Governo n.359 "Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili", trasmesso dal Ministro per i rapporti con il Parlamento il 20 aprile 2011 e assegnato per l'espressione di parere alla 5^a Commissione permanente (Bilancio) in sede consultiva.

²⁵¹ La perdita di potere legislativo del Parlamento è efficacemente evidenziata nel dato riportato da Magrini [2010] "a quasi due anni dall'inizio della XVI legislatura, su un totale di 156 leggi approvate, ben 135 (ossia l'86%) sono di iniziativa governativa e 50 (il 32% del totale) consistono nella conversione di altrettanti decreti-legge".

²⁵² Giovannini [2010].

²⁵³ Degni [2004].

difficilmente ravvisabile. Inoltre si deve rilevare come, anche nel momento in cui fosse dato modo al Parlamento di acquisire una ampia strumentazione tecnica e informativa, con la legge 196 vengono assegnati tempi eccessivamente contratti e strumenti insufficienti per poter esercitare la funzione di proposta e emendamento (sia in relazione alla Decisione di Finanza Pubblica che sulla legge di stabilità e di bilancio).

La sessione parlamentare, spazio deputato al confronto fra gli orientamenti governativi in materia d'economia e di finanza pubblica e le sensibilità dell'organo rappresentativo, portatore di istanze anche diverse a quelle che trovano referente nell'esecutivo²⁵⁴, viene così ridotta, e il "Parlamento resta inerme dinanzi alle forzature procedurali, non ha il tempo - e gli strumenti, nonostante l'ottimo lavoro dei suoi Servizi Studi e Bilancio - di approfondire alcunché, perché si trova alla continua rincorsa di urgenze"²⁵⁵. Ma non è soltanto in termini temporali che il dibattito collegato alla manovra si restringe: anche sotto il profilo contenutistico, l'esclusione dalla legge di stabilità dei provvedimenti per il sostegno e lo sviluppo dell'economia se ha l'ammirevole scopo di limitare la dilatazione della spesa pubblica attraverso l'approvazione di misure di spesa disomogenee, allo stesso tempo ha "l'effetto di limitare indirettamente il potere di emendamento parlamentare proprio rispetto al provvedimento più atteso, in

²⁵⁴ A riprova dell'importanza dei principi, è interessante riportare l'analisi comparata fatta da Lupo [2007] sull'ordinamento francese: "il *Conseil Constitutionnel*, in un ordinamento in cui il Governo detiene in base alla Costituzione del 1958 ed esercita in concreto importanti poteri nel procedimento legislativo, ritiene che una lesione alle facoltà di emendamento dei parlamentari (in particolare attraverso la fissazione di un termine non congruo per la presentazione degli emendamenti alle "missioni" di cui si compone la loi de finances) si riverberi sia sull'articolo 3 della Costituzione secondo cui "*La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants*" (corrispondente perciò al nostro articolo 1, secondo comma); sia sul principio secondo cui la legge è espressione della volontà generale, affermato nella *Déclaration* del 1789, cardine della dottrina costituzionalistica francese e ritenuto comunemente dotato di piena vigenza in quell'ordinamento".

²⁵⁵ Bergonzini [2011].

quanto consentiva tradizionalmente interventi, spesso anche di impatto modesto, in tutti i settori economici”²⁵⁶.

Insomma il Parlamento viene informato in maniera dettagliata sui documenti contabili di origine governativa che compongono la manovra, ma la manovra perde portata sostanziale, e con essa quindi il potere di monitoraggio del Parlamento, in quanto le misure di sviluppo economico saranno traslate su altri strumenti normativi: i collegati, ai sensi della riforma, o i decreti legge di straordinaria necessità e urgenza, secondo la prassi invalsa, per i quali non è previsto lo stesso corredo informativo che completa i documenti in sessione.

E’ assolutamente condivisibile la riflessione per cui “il c.d. controllo parlamentare (da solo) non esprime alcun potere di correzione [*se non è affiancato da una*] sanzione politica”²⁵⁷, per cui una valutazione del potere di scelta e di controllo detenuto dall’Assemblea non può prescindere da un ragionamento su come e quanto il Parlamento riesca a far percepire agli elettori le scelte economiche prese dal Governo, le alternative finanziarie avanzate da maggioranza e opposizione rispetto allo schema governativo nonché gli scenari macroeconomici che derivano dalle manovre economiche. Senza la capacità di trasmettere i *payoff* economici, che toccano anche diritti essenziali del cittadino, dalla scuola alla sanità, il controllo parlamentare diventa un esercizio autoreferenziale e improduttivo.

²⁵⁶Cabras [2010].

²⁵⁷ De Ioanna [2011] (corsivo non dell’autore).

IV. Il rapporto di fiducia nella decisione di bilancio

1. Il rapporto di fiducia

Il rapporto di fiducia lega in una relazione sinallagmatica Parlamento e Governo, traendo entrambi, dalla sua sussistenza, validità ed efficacia delle proprie prestazioni, e rappresenta uno di quei fattori di razionalizzazione e di stabilizzazione della forma di governo parlamentare invocati, in sede di Costituente, dall'ordine del giorno Perassi.

A differenza degli altri organi costituzionali, per il Governo non è previsto un termine di durata, in quanto la sua permanenza si lega a quella del Parlamento. La Costituzione si limita a prevedere l'obbligo di dimissioni nel caso in cui al Governo non venga accordata la fiducia successivamente al giuramento, ovvero venga approvata una mozione di sfiducia, la quale segna il momento di dissolvimento del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento.

La fiducia, infatti, oltre a contraddistinguere il momento dell'instaurazione del rapporto, appunto fiduciario, tra Governo e Parlamento è anche l'istituto che segna costantemente tutta la durata dell'esecutivo. Attraverso il rapporto di fiducia l'assemblea esercita un diretto controllo sul governo ed una funzione di indirizzo politico²⁵⁸.

²⁵⁸ Sulla complessità del ruolo di indirizzo politico esercitato dal Parlamento attraverso l'istituto della fiducia, nella Relazione di Mortati sul potere legislativo, raccolto nelle

Il ruolo centrale del Parlamento può essere mitigato nel caso in cui il governo possa parzialmente sottrarsi al rapporto di fiducia dell'Assemblea ovvero svolgere una funzione legislativa, come in alcune determinate e circoscritte casistiche è concesso dalla nostra Costituzione.

L'art. 94 della Costituzione disciplina le modalità di instaurazione del rapporto fiduciario e stabilisce la necessità di una assunzione di responsabilità palese da parte dei membri del Parlamento, nell'obbligo del voto per appello nominale e di motivazione della propria scelta, per l'accordo ovvero la revoca della fiducia, individuandosi nell'esercizio di tale voto anche il momento della definizione del perimetro di maggioranza e di opposizione nella compagine parlamentare.

La Costituzione limita inoltre la casistica delle fattispecie nelle quali la mancanza di una maggioranza a sostegno delle proposte normative del governo genera automaticamente la cessazione dello stesso, laddove, al comma 4. dell'art. 94, si prescrive che *“il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni”*, ma soltanto nei casi in cui il voto contrario si espliciti su un atto a cui il governo ha conferito particolare rilevanza, tale da legarvi la propria permanenza in carica, tramite l'apposizione della questione di fiducia.

Relazioni e proposte presentate nella Commissione per la Costituzione II Sottocommissione, il deputato afferma che è proprio “attraverso il potere di dissoluzione che si manifesta il limite più penetrante all'influenza del Parlamento sull'indirizzo politico”, ricordando come “Per valutare il significato di tale elemento occorre anzitutto rendersi conto delle situazioni che possono sollecitare il ricorso al mezzo medesimo. Bisogna anzitutto distinguere: *a*) il caso che sussista in atto il rapporto di fiducia fra maggioranza dell'Assemblea e Governo, da quello *b*) in cui questo sia venuto meno o si presuma venuto meno. Nel caso *sub-a*) la dissoluzione può essere determinata o dalla necessità di affrontare problemi di notevole importanza politica non agitati in occasione della elezione del Parlamento in carica; o dal sospetto di mutamenti intervenuti nello stato della pubblica opinione durante la legislatura [...]. Nel caso *sub-b*) un primo problema si riferisce al modo di accertare la sfiducia (si deve presumere la sfiducia per il rigetto di una singola proposta di legge, o per il rigetto del bilancio, o invece occorre un espresso voto di censura?) e muove dalla distinzione fra l'indirizzo politico generale e le singole misure di attuazione dell'indirizzo stesso.

La fiducia si configura, quindi, come un istituto complesso, che si articola sia nell'espressione di determinati atti sia come processo continuativo, che può divenire strumento con cui il governo controlla agenda e contenuti del dibattito parlamentare ovvero mezzo grazie al quale il Parlamento riesce a incidere sul programma di governo dell'esecutivo, sulla sua composizione, sulla sua permanenza in carica.

Come si vedrà nei paragrafi che seguono, il rapporto di fiducia assume connotati specifici in relazione al processo di bilancio, da una parte "drammatizzando" le dinamiche che intercorrono fra esecutivo e legislativo, e fra opposizione e maggioranza, dall'altra inibendo l'ipotesi che le tensioni in ordine alla politica economica e finanziaria possano condurre alle estreme conseguenze di una vera e propria crisi di governo.

1.1 Teoretica e pragmatica della questione di fiducia

La questione di fiducia, a differenza delle altre procedure fiduciarie, mozione di fiducia e di sfiducia, non è oggetto specifico di disciplina costituzionale²⁵⁹, e se se ne volessero ravvisare gli estremi nella Carta ciò potrebbe avvenire soltanto da una "lettura in negativo dell'art. 94, comma 4"²⁶⁰.

²⁵⁹ Sempre dalla Relazione Mortati si evince che la Costituente si era bensì posta la questione se darsi o meno una disciplina specifica in materia. Si legge infatti che "Il [...] problema riguarda la convenienza di una disciplina più o meno particolareggiata del voto di censura (secondo che l'iniziativa di esso muova dal Governo o dalle Camere, secondo che si richieda un intervallo fra la presentazione della mozione e la sua votazione, secondo che si richieda o no la maggioranza qualificata, secondo che nella discussione e votazione sulla mozione le Camere intervengano come organi distinti o riuniti in assemblea unica, secondo infine si richieda o no un'espressa motivazione del voto in modo che emergano chiaramente le ragioni del dissenso)".

²⁶⁰ Gianniti, Lupo [2008]. In proposito Galizia [1962] "se il gabinetto può attribuire, ai sensi del quarto comma dell'art. 94 cost., significato politico ad un voto contrario su una sua proposta rassegnando le dimissioni, è evidente che esso può a maggior ragione annunciare preventivamente il particolare valore che assegna alla votazione, impegnando in maniera consapevole e chiara le forze parlamentari".

Proprio per il silenzio della Costituzione sulle procedure “straordinarie” che traggono origine dall’apposizione della fiducia, affidate alla discrezione dei Regolamenti dall’art. 72 secondo comma della Carta, laddove si legge che “*il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l’urgenza*”, le Camere hanno interpretato l’istituto nella pratica²⁶¹ declinandolo attraverso principi assai incisivi sul processo normativo, quali l’inemendabilità del testo sottoposto a fiducia e l’indivisibilità delle disposizioni in esso contenute. Tali principi si caratterizzano come straordinari perché rompono le procedure normative canoniche, negando ad esempio la logicità del percorso legislativo, che dovrebbe legare le decisioni assunte in Commissione con quelle trasferite all’Assemblea, e la prevedibilità dei tempi di approvazione, scardinata dall’autoritaria priorità del voto sul provvedimento rispetto all’agenda delle Camere.

La consuetudine dei precedenti è stata poi codificata da disposizioni specifiche nei Regolamenti parlamentari delle due Camere²⁶² e dalla legge

²⁶¹ Diversi autori fanno risalire il precedente che ha dato avvio alle consuetudini procedurali sulla questione di fiducia alla c.d. legge truffa, ed in particolare alla codificazione che ebbe a dare il presidente Gronchi nella seduta del 17 gennaio del 1953 quando riassunse in tre punti le caratteristiche dell’istituto: “1°) che la fiducia possa essere posta su un complesso di norme e particolarmente su questo complesso di norme; 2°) che agli effetti delle votazioni ne derivi l’indivisibilità del testo oggetto della questione di fiducia; 3°) che non solo agli effetti della votazione, ma anche agli effetti stessi della discussione, ne derivi preclusione di svolgimento, e quindi di votazione, di emendamenti”.

²⁶² Alla Camera l’art. 116 regola l’istituto disponendo che “1. Se il Governo pone la questione di fiducia sull’approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge, non è modificato l’ordine degli interventi e delle votazioni stabilito dal Regolamento. 2. Se il Governo pone la questione di fiducia sul mantenimento di un articolo, si vota sull’articolo dopo che tutti gli emendamenti presentati siano stati illustrati. Se il voto della Camera è favorevole, l’articolo è approvato e tutti gli emendamenti si intendono respinti. Nello stesso modo si procede se sia posta la questione di fiducia su un ordine del giorno, una mozione o una risoluzione. Se il progetto di legge consiste in un solo articolo, il Governo può porre la questione di fiducia sull’articolo medesimo, salva la votazione finale del progetto. 3. Sulla questione di fiducia si vota per appello nominale non prima di ventiquattro ore, salvo diverso accordo fra i Gruppi. Ha facoltà di rendere dichiarazione di voto un deputato per ciascun Gruppo. Il Presidente concede altresì la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto e ai deputati che intendano esprimere un voto diverso rispetto a quello

n. 400 del 1988, che disciplina la spettanza del potere di porre la fiducia all'interno dell'esecutivo, prevedendo la necessità di un voto di assenso da parte del Consiglio dei Ministri sull'iniziativa della fiducia avanzata dal Presidente del Consiglio.

Nonostante il modello bicamerale perfetto, le due Assemblee hanno interpretato autonomamente l'una dall'altra senso e procedure della questione di fiducia, determinando ampie e rilevanti divergenze fra la disciplina regolamentare, sia per la materia sulla quale è ammesso il ricorso

dichiarato dal proprio Gruppo, stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi. 4. La questione di fiducia non può essere posta su proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari e in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto". Il dettato regolamentare è stato tuttavia superato, soprattutto nelle parti nelle quali si prescrive comunque l'illustrazione di ciascun emendamento presentato al testo oggetto di fiducia e si fa divieto di modificare l'ordine degli interventi e delle votazioni, considerandosi l'iter autonomo e speciale.

Al Senato, molto più brevemente, le procedure relative alla questione di fiducia sono regolate dall'art. 161, ma è soprattutto il Parere della Giunta per il Regolamento del 19 marzo 1984 a delinearne legittimità e modalità applicative, con specifiche relative alla questione di fiducia avente ad oggetto ddl di conversione di decreti legge ovvero su maxi emendamenti: "1. La facoltà del Governo di porre la questione di fiducia sugli oggetti sottoposti al voto dell'Assemblea discende da principi sui quali si fonda il rapporto Parlamento-Governo nel nostro ordinamento costituzionale. Ciò è confermato da una prassi che conta numerosi precedenti consolidati. 2. Quando la questione di fiducia è posta sull'approvazione di un articolo o dell'articolo unico di un disegno di legge di conversione di decreto-legge nel momento in cui deve avere inizio l'esame degli articoli - così come sull'approvazione di qualsiasi altro oggetto di voto - ne deriva la priorità della votazione dell'oggetto sul quale la fiducia è stata posta, con la conseguenziale automatica esclusione di qualsiasi emendamento, stralcio, divisione o aggiunta. 3. La questione di fiducia non instaura un dibattito a sé stante, ma diventa la cornice della discussione sull'oggetto di voto in ordine al quale è stata posta. La rilevanza costituzionale di tale discussione assume carattere preminente, avendo il Governo condizionato in modo espresso all'approvazione di un testo la propria sopravvivenza, sicché la discussione stessa deve essere aperta a tutti i Senatori, non potendosi applicare al caso di specie l'articolo 99, secondo comma, del Regolamento, che si riferisce a pure e semplici questioni incidentali. 4. Alla discussione sul testo in ordine al quale il Governo abbia posto la questione di fiducia si applicano, secondo la prassi costante e non contestata, le norme generali relative alla disciplina della discussione, nonché quelle che regolano l'organizzazione dei lavori».

alla fiducia²⁶³, sia sui tempi di presentazione e votazione²⁶⁴, sia, in merito ai poteri concessi ai Presidenti dell'organo legislativo²⁶⁵.

La questione di fiducia è stata letta tradizionalmente come rispondente a due necessità: da un lato quella di “ricompattare” la maggioranza, restringendo gli spazi di libertà e autonomia dei parlamentari sul rispetto dell'indirizzo politico del governo, dall'altra come strumento antiostruzionistico in virtù degli effetti procedurali descritti sui tempi di intervento e di approvazione.

Il secondo aspetto, in particolare, riconduce alla questione della necessità di avere un “Parlamento decidente”²⁶⁶ e a quella più generale dell'uso del tempo in Parlamento, che “non è solo un problema di economia procedimentale, di razionale ed equa distribuzione di una risorsa scarsa, ma è anche e soprattutto un problema di politica istituzionale”, in quanto un utilizzo efficiente del tempo parlamentare risponde alla necessità di “garantire il diritto della maggioranza a decidere, superando eventuali ostruzionismi di minoranza”²⁶⁷.

L'utilità dello strumento è esaltata ancor più in caso di leggi di conversione dei decreti legge, per i quali, a fronte di una ristrettezza dei tempi per l'approvazione, pena il decadimento del decreto, non è invece previsto il contingentamento dei tempi.

²⁶³ Rispetto all'apponibilità della questione di fiducia sull'intero testo di un progetto di legge, l'ipotesi è, non senza problemi dottrinali, esclusa dal Regolamento della Camera in conseguenza della previsione del voto segreto obbligatorio sui progetti di legge, tale per cui viene fatta salva la votazione finale sul provvedimento, mentre viene implicitamente ammessa dalla prassi del Senato, in quanto la deroga al principio del voto articolo per articolo è stata appunto prevista dalla specialità del procedimento, come indicato nel Parere della giunta riportato nella nota precedente.

²⁶⁴ Alla Camera, dall'apposizione della fiducia devono trascorrere 24 ore prima dell'espressione del voto, periodo di tempo nel quale si intende come sospeso il rapporto fiduciario, paralizzandosi i lavori di aula e commissioni.

²⁶⁵ Rientra infatti nel potere del Presidente della Camera, ma non del Senato, di effettuare un vaglio preventivo di ammissibilità dell'emendamento sul quale il governo abbia posto o stia per porre la fiducia. Nella Camera alta tale potere è parzialmente bilanciato dalla c.d. procedura Pera, su cui ci si soffermerà nel paragrafo che segue.

²⁶⁶ Questo lo slogan adottato dal Presidente Violante per definire l'ispirazione su cui si è improntata la riforma del regolamento della Camera approvata nel 1997.

²⁶⁷ Manzella [2003].

Tuttavia, spesso, l'utilizzo della fiducia ha avuto un effetto di ritorsione sulla qualità delle norme così approvate, indebolendo quindi la celerità e decisionalità del processo legislativo, poiché “assai frequentemente le norme approvate in questo modo, che necessariamente sono state oggetto di minor riflessione, per esempio perché non sono state concertate, nell'ambito del sistema delle Conferenze, con le Regioni e le autonomie locali, tendono ad essere dichiarate contrastanti con l'art. 117 della Costituzione; oppure, non essendo state specificamente esaminate quanto al profilo della compatibilità comunitaria, risultano inefficaci perché contrastanti con il diritto dell'Unione europea; oppure, più semplicemente, si caratterizzano per un numero maggiore di errori ed imprecisioni – o presunti tali – di quanti normalmente non si trovino nei testi legislativi, i quali necessitano perciò di interventi “correttivi”, nelle successive letture parlamentari o – come ormai tende ad accadere con una certa frequenza – all'indomani dell'approvazione della legge”²⁶⁸.

Tali deficienze di tecnica legislativa ovvero di portato sostanziale dovute alle “prove di forza” dell'esecutivo, non sempre quindi agevolano effettivamente il percorso decisionale, ma anzi possono risultare invece “di ostacolo all'approvazione di una legislazione tempestiva sì, ma non per questo frettolosa e, alla fin fine, inapplicabile”²⁶⁹.

La questione di fiducia assume carattere ancor più permeante nelle procedure e nella qualità del procedimento ordinario quando venga apposta su un maxiemendamento²⁷⁰, ossia “emendamenti interamente sostitutivi,

²⁶⁸ Lupo [2010].

²⁶⁹ Ibidem

²⁷⁰ In realtà, come sottolineato da Lupo [2007], l'istituto dei maxiemendamenti “si presenta come caratterizzato da una propria autonomia concettuale rispetto a quello della questione di fiducia, ben potendosi verificare il caso della presentazione di un maxiemendamento senza che poi su questo sia posta la questione di fiducia. Tuttavia, si tratta di un'ipotesi poco frequente, visto che in tal caso gli scopi che i suoi presentatori si prefiggono potrebbero essere sostanzialmente vanificati mediante la presentazione di subemendamenti (a meno che non si tratti di “maxi-subemendamenti”) o la richiesta di votazioni per parti separate. Reciprocamente, è noto che la questione di fiducia può essere

formalmente riferiti ad un unico articolo, ma di fatto estesi all'intero testo in discussione (o a larga parte del medesimo)²⁷¹, che, indipendentemente dall'iter svoltosi in Commissione o nell'altro ramo del Parlamento, sostituiscono interamente il testo in discussione con la proposta del Governo.

La dottrina ha più volte palesato il contrasto fra il dettato costituzionale²⁷², laddove all'art. 72 si prescrive che *“Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale”*, rafforzandone la disciplina per norme di carattere sensibile come *“disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi”*, e la prassi dell'apposizione della questione di fiducia tramite maxiemendamenti, talvolta interamente sostitutivi del testo²⁷³.

Con l'apposizione dei maxiemendamenti, infatti, vengono violate sistematicamente sia l'obbligo di approvazione articolo per articolo, non potendosi configurare come articolo la riproduzione di un intero testo normativo, o di parte sostanziale di esso, in un unico articolo sostitutivo che aggrega in centinaia di commi disposizioni fra loro radicalmente

posta anche su emendamenti “normali” o sul mantenimento, senza emendamenti né articoli aggiuntivi, di un articolo o, al Senato, anche di un intero progetto di legge”.

²⁷¹ Griglio [2005].

²⁷² Particolarmente critici sono stati, a vario titolo e con diverse ragioni, Rescigno, Ainis, Guzzetta, Olivetti, Grigli, Mattarella e Cuoco, il quale ha definito la prassi fiducia più maxiemendamento come una “frode ai principi costituzionali ed elusiva della più ampia concezione materiale del tessuto costituzionale del 1948”.

²⁷³ Non soltanto la dottrina ha stigmatizzato la lontananza dal dettato costituzionale dei maxiemendamenti, ma anche il Presidente della Repubblica, Ciampi, ha formalmente invitato ad un maggiore rispetto delle regole nel messaggio alle Camere del 16 dicembre 2004, con il quale rinviò il disegno di legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, evidenziando come criticità relative al *drafting* normativo potessero in realtà problemi molto più vasti di coerenza con la ratio dell'art. 72 della Costituzione.

disomogenee e senza coerenza unitaria²⁷⁴, sia la necessità del previo esame in commissione, poiché l’Aula si trova ad esaminare un testo spesso profondamente stravolto rispetto a quanto dibattuto nelle Commissioni, con la perdita del lavoro fatto da queste²⁷⁵.

Da parte della Corte Costituzionale non si è registrato, tuttavia, alcun intervento di stigmatizzazione della forzatura da parte dell’esecutivo nell’utilizzo *extralegem* delle prerogative legislative affidate al Parlamento. Al contrario, la stessa ha in qualche modo avallato la prassi dei maxi emendamenti inserendoli nel “procedimento speciale” originato dalla apposizione della questione di fiducia che trova legittimazione nel secondo comma dell’art. 72²⁷⁶.

La non ingerenza del sindacato della Corte sui vizi procedurali della legge viene legittimata dalla stessa in relazione all’autonomia degli *interna corporis acta*, quali i Regolamenti parlamentari, una presa di posizione che “sembra implicare addirittura la loro estraneità rispetto allo Stato di diritto e ai suoi principi, la loro indifferenza persino rispetto all’esigenza garantista più elementare: la distinzione fra chi produce le norme da chi le applica”²⁷⁷. E d’altra parte un suo sindacato che invadesse le aule parlamentari non soltanto per valutare il contenuto delle loro deliberazioni quanto anche le procedure seguite, sulla base della collocazione dei Regolamenti fra le

²⁷⁴ Sulla nozione di articolo e sulla omogeneità delle disposizioni in esso contenute, è interessante il parallelo fatto da Lupo [2007] con i requisiti richiesti dalla Corte costituzionale per l’ammissibilità del quesito referendario. La Corte nella sentenza n. 16 del 1978, riporta l’autore, ha necessitato il requisito dell’omogeneità sulla considerazione che “un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso”. Una riflessione che appare contraddittoria quando non venga applicata, oltre al diritto dei cittadini, a quello dei parlamentari nella produzione di un testo legislativo.

²⁷⁵ A tale proposito Paolo Caretti, in un saggio contenuto in Lupo [2010], ha definito le Commissioni permanenti come organi in “crisi di identità”.

²⁷⁶ Sent. N. 391 del 1995, nella quale la Corte ha arguito che il procedimento “concernente la posizione della questione di fiducia da parte del Governo sull’approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge (art. 116 Reg. Camera e art. 161, comma 4, Reg. Senato) [può] essere qualificato come procedimento “speciale”, la cui disciplina la Costituzione ha affidato ai regolamenti parlamentari.

²⁷⁷ Carlassare [1999].

norme interposte applicative dell'art. 72, sarebbe certamente traumatico e possibile fonte di tensione fra organi costituzionali.

Tuttavia, data la perdurante incidenza del fenomeno dei maxiemendamenti, che rischiano di allontanare il concreto funzionamento della forma di governo da quanto disposto in Costituzione, una indicazione, sulla scorta della cesura mossa ad esempio al fenomeno della reiterazione del decreto legge in contrasto con l'art. 77²⁷⁸, capace di restituire forma oltre che sostanza alla legge ordinaria sarebbe in qualche senso auspicabile.

Eppur tuttavia gli effetti negativi di tale pratica si rilevano lampanti non soltanto nella mortificazione del Parlamento come legislatore, ma anche nell'indebolimento della architettura parlamentare e bicamerale.

Con i maxiemendamenti vengono, infatti, non soltanto annullati i principi tipici del provvedimento parlamentare, "trasparenza, pubblicità e partecipazione delle minoranze"²⁷⁹, con la conseguenza di modificare "surrettiziamente il modello di costituzionale della separazione dei poteri"²⁸⁰, ma, essendo che l'apposizione della fiducia avviene solitamente nella seconda lettura del provvedimento, per "blindare" il testo originato dalla discussione in prima lettura, si svuota di valore il processo bicamerale. Il dibattito e il potere modificativo che sono propri della funzione legislativa vengono ristretti *de facto* ad una sola Camera, mentre l'Assemblea che riceve il testo in seconda istanza si trasforma in una sorta

²⁷⁸ Con la sentenza n 360/96 la Corte ha voluto richiamarsi alla lettura rigorosa dell'art. 77 Cost. e riaffermare quel principio della separazione dei poteri che la prassi della reiterazione dei decreti legge aveva oramai obliterato. E' stato ribadito che in caso di mancata conversione di un decreto in legge non è data facoltà al governo di "riprodurre, con un nuovo decreto, il contenuto normativo dell'intero testo o di singole disposizioni del decreto non convertito, ove il nuovo decreto non risulti fondato su autonomi (e pur sempre straordinari) motivi di necessità ed urgenza, motivi che in ogni caso non potranno essere ricondotti al solo fatto del ritardo derivante dalla mancata conversione del precedente decreto". A seguito della celebre sentenza, la reiterazione, giudicata assolutamente incompatibile con la disciplina costituzionale del decreto-legge, è ammissibile soltanto quando il nuovo decreto risulti formato su autonomi motivi di necessità ed urgenza, motivi, che in ogni caso, non potranno essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente dalla mancata conversione del precedente decreto.

²⁷⁹ Lupo [2010].

²⁸⁰ Saitta [2008].

di camera di ratifica dei disegni di legge governativi, configurandosi così una sorta di “bicameralismo alternato” o “monocameralismo procedurale”²⁸¹.

1.2 Il rapporto di fiducia nella manovra finanziaria

Le controversie giuridiche e politiche legate all'utilizzo della questione di fiducia si amplificano nel caso in cui l'oggetto della fiducia sia un atto normativo avente ad oggetto materia finanziaria, e non è un caso che l'utilizzo della fiducia nell'ambito delle manovre economiche venga censurato dai commentatori, politici e accademici, con maggiore enfasi rispetto al suo ricorso su materie ordinarie²⁸².

La “fiducia fiscale che ogni anno si rinnova fra il Parlamento e il governo”²⁸³ ha, infatti, implicazioni che vanno ben oltre il controllo di tipo quantitativo sui margini della manovra, ed attiene alla qualità della traduzione normativa delle politiche pubbliche.

Nel caso dell'utilizzo della fiducia in manovra, gli effetti procedurali espliciti sui meccanismi di esame e di approvazione dei testi parlamentari, restringimento dei tempi del dibattito, abolizione del potere emendativo, limitazione delle prerogative ordinariamente garantite dai Regolamenti parlamentari all'opposizione, appaiono infatti ancora più rilevanti.

Data l'estrema complessità della materia e la difficoltà per i parlamentari di avere a disposizione dati contabili e conoscenze tecniche sufficienti per una valutazione effettiva della proposta del Governo, nonché per poter avanzare proposte di modifica, il ruolo svolto dalla Commissione bilancio, o che

²⁸¹ Così Griglio in Lupo [2010].

²⁸² Cavazzuti [2011] definisce, ad esempio, la prassi dell'utilizzo della questione di fiducia per l'approvazione delle c.d. manovre di finanza pubblica come il “divorzio unilaterale tra Parlamento e Governo, seppure in assenza dei contropoteri del Parlamento necessari per l'equilibrato confronto sui problemi della finanza pubblica”.

²⁸³ Rubechi [2007].

potrebbero svolgere altre strutture di supporto all'Assemblea, è essenziale, per non lasciare il monopolio informativo nella mani della sola Ragioneria di Stato. Con la fiducia, invece, si “esclude, per definizione, il normale iter di esame, che comprende una serie di pareri, tra cui quello “filtro” della Commissione bilancio, volto a verificare la correttezza della copertura finanziaria. L'approvazione mediante voto di fiducia di leggi finanziarie e decreti legge finanziariamente rilevanti implica, dunque, la sospensione automatica di tale esercizio di verifica, con ovvie conseguenze in termini di trasparenza e tutela della disciplina fiscale”²⁸⁴.

Non si può considerare capace di sanare il vulnus creato dal meccanismo di fiducia nell'espressione ordinaria delle prerogative parlamentari, la procedura alternativa e compromissoria che è invalsa dal 2005, nota come procedura Pera, per cui in presenza di un voto di fiducia la verifica della copertura da parte della Commissione bilancio viene recuperata con una informativa resa al Presidente del Senato, poiché questa non rappresenta un vero e proprio parere vincolante, che avrebbe l'effetto di escludere dal testo le disposizioni che non rispettano le regole contabili²⁸⁵.

Parimenti anche l'estensione del vaglio della Commissione bilancio alle parti del contenuto del maxiemendamento recanti oneri non precedentemente affrontati dalla commissione stessa, e ad espungerle di conseguenza, se può limitare il portato eccezionale della fiducia comunque non è suscettibile di riportare la regola all'interno del dibattito, che

²⁸⁴ Goretti, Rizzuto [2010].

²⁸⁵ La procedura introdotta dal Presidente del Senato, Sen. Marcello Pera, nella sessione di bilancio 2005 prevede che il testo su cui viene posta la fiducia venga deferito alla commissione bilancio perché effettui un vaglio sul rispetto delle regole di copertura finanziaria. Poiché la pronuncia da parte della Commissione bilancio si configura come informale, non ha la medesima prescrittività di un parere ordinario, vincolante dal punto di vista procedurale, ma si configura piuttosto come una “informativa al Presidente”, che può, sulla base della sensibilità di questo, dar luogo all'eliminazione dal testo di parti non in linea con le regole contabili poste a tutela della neutralità finanziaria.

vorrebbe che il testo discusso dall'Assemblea non contenga parti normative nuove rispetto ad emendamenti già esaminati dalla Commissione²⁸⁶.

L'apposizione della fiducia su provvedimenti di finanza pubblica è, infatti, avvenuta correntemente tramite l'utilizzo di maxiemendamenti, sostitutivi interamente del testo in esame, presentati direttamente in aula da parte del Governo sul testo approvato dalla Commissione, per adempiere, nella forma ma non nella sostanza, alla disposizione costituzionale che prevede che le leggi siano votate articolo per articolo.

La prassi vuole inoltre che il governo, nel timore di perdere i contributi forniti anche dalla sua stessa maggioranza in Commissione, compromettendo magari l'esito della votazione sulla fiducia, proponga maxiemendamenti che riproducono in larga parte il testo licenziato dall'organo ristretto, determinando un sistema opposto rispetto a quello sopra delineato per cui il procedimento normativo effettivo passa dal plenum dell'Assemblea alla deliberazione in Commissione, con una disparità di potere legislativo fra i parlamentari che siedono nella Commissione referente e gli altri.

Una prassi, questa, che ha inoltre avuto, come effetto conseguente, quello di licenziare leggi finanziarie composte da centinaia di commi e pochissimi "articoli *monstre*, interamente sostitutivi - o quasi - dei testi approvati in Commissione, espropriando, quindi, quest'ultima dei poteri referenti"²⁸⁷, leggi lontane dal contenuto proprio dello strumento e redatte con la tecnica opaca della novellazione, fatta di rinvii a disposizioni previgenti che fanno perdere il senso complessivo della manovra e, in ultimo, del disegno economico²⁸⁸.

²⁸⁶ Ancora più marginalizzate risultano le altre Commissioni permanenti che, già nel procedimento in assenza di questione di fiducia, sono "oggi considerate (al pari dei ministri di settore) finanziariamente irresponsabili e incapaci di seguire modelli diversi" (Goretti, Rizzuto [2010])

²⁸⁷ Sciola [2010].

²⁸⁸ Come analizzato da Rubechi [2007], le leggi finanziarie nel periodo 2000-2007 hanno dimostrato due tendenze principali: "a) L'aumento della dimensione delle leggi

Inoltre, indipendente dagli aspetti procedurali, l'apposizione della questione di fiducia in materia di finanza pubblica ha effetti dirompenti nel rapporto esecutivo-maggioranza. Sul piano politico chi soffre maggiormente di questa *reductio ad unum* è, paradossalmente, la maggioranza parlamentare, poiché è proprio nell'occasione della manovra che le componenti della maggioranza hanno storicamente dimostrato, tramite la presentazione di emendamenti o interventi nel dibattito, sensibilità diverse rispetto al Governo, anche laddove fosse soltanto per rispondere a diretti interessi elettorali. Sensibilità che, nel caso di fiducia, vengono messe a tacere proprio dalla funzione di "ricompattamento" che esercita l'istituto.

La cosiddetta "blindatura" del testo, che si esplica anche nei confronti dei parlamentari appartenenti agli schieramenti di cui il Governo è espressione, appare come manifestazione di uno stravolgimento del concetto stesso di fiducia: l'esecutivo sceglie cioè se apporre o meno la questione di fiducia non più per verificare se vi è ancora una maggioranza disposta ad appoggiare le sue scelte, in questo caso economiche, ma risulta evitabile una procedura che dovrebbe considerarsi eccezionale solo laddove il Governo abbia abbastanza fiducia nella sua componente parlamentare. Potremmo dire che il "rapporto di fiducia" si sia tramutato in un imperativo che suona come: "fiducia: a rapporto!".

In tempi di democrazia maggioritaria, è dunque estremamente rilevante che nel momento in cui il Parlamento recupera autonomia e potere di giudizio, interrompendo quel *continuum* governo-maggioranza parlamentare che ha caratterizzato le ultime legislature, l'Assemblea legislativa sia ricondotta alla sua impropria funzione di Camera di ratifica a causa del "prendere o

finanziarie approvate è stato notevole. Si è passati da circa duecentomila caratteri a oltre ottocentomila: il quadruplo in otto anni; b) L'aumento della dimensione dei progetti di legge finanziaria è stato ancor più massiccio. Da circa ottantamila caratteri a circa quattrocentottantamila: 6 volte più grande. Dall'incrocio di queste due tendenze ne deriva una terza: la dimensione finale delle finanziarie si è andata avvicinando alla dimensione dei progetti di legge in maniera costante durante il periodo individuato, stante la crescita più massiccia di questi ultimi".

lasciare” della questione di fiducia. Strumento che appare ancor più incisivo in un sistema bipolare nel quale la mancanza di un voto positivo sulla questione presumibilmente porterà non ad una nuova composizione governativa ma all’interruzione anticipata della legislatura.

Nonostante i rilievi giuridici e, per così dire, morali, che sono stati sinteticamente riportati, è proprio nell’ambito di manovre finanziarie che i governi hanno fatto maggiore uso dello strumento.

Se prendiamo come riferimento il periodo temporale che ha fatto seguito alla introduzione della legge finanziaria, dall’VIII° legislatura alla XIV°, ben 23 leggi di bilancio e leggi finanziarie sono state approvate a seguito dell’apposizione della fiducia da parte del governo, senza annoverare i numerosissimi provvedimenti assimilabili a manovre (decreti anticrisi o di stabilizzazione finanziaria, collegati in sessione o fuori sessione), sui quali ugualmente il governo è significativamente e ampiamente ricorso alla fiducia²⁸⁹.

²⁸⁹ Analizzando i dati messi a disposizione dalla Camera dei Deputati, Servizio Studi, senza presunzione di esaustività data la “sfuggevolezza” di alcuni provvedimenti difficilmente collocabili fra atti facenti funzione di manovra finanziaria, è possibile tracciare un breve quadro del ricorso alla fiducia su provvedimenti di finanza pubblica. Nell’VIII° legislatura sia la legge finanziaria 1981 (Camera), che quella per il 1982 (Senato), che il bilancio di previsione e pluriennale per il 1983 (Camera) sono stati approvati con voto fiducia.

Nella legislatura successiva sono stati oggetto di fiducia i provvedimenti di conversione del decreto legge recante “Misure urgenti per il contenimento della spesa pubblica” (dl. N. 463 del 1983) e del d.l. recante disposizioni relative all’amministrazione finanziaria (dl. N. 853 del 1984), nonché la manovra di finanza pubblica per il 1986 (Camera) e per il 1987 (Camera e Senato), con un maxiemendamento interamente sostitutivo della legge di bilancio.

Nella X° legislatura il governo è ricorso alla fiducia per: il disegno di legge di conversione del decreto legge recante provvedimenti urgenti per la finanza pubblica (dl. N. 151 del 1991), il bilancio per il 1988 (Camera in prima e seconda lettura) e la manovra di finanza pubblica per il 1992, ponendo la questione sia sulla legge finanziaria, che sul bilancio di previsione, che sul collegato di manovra (ddl C. 6103).

Nella legislatura XI° sia la manovra estiva del 1992, con la conversione del decreto legge recante “Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica” (dl. n. 333 del 1992), che quella dell’anno successivo (conversione del dl. N. 155 del 1993), sono state approvate con fiducia.

Nella XII° legislatura è stato oggetto di fiducia sia il collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1995 (ddl C. 1365- bis) sia il collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1996 (ddl C. 3438-bis), recanti entrambi “Misure di razionalizzazione della finanza

La prassi di effettuare un massiccio ricorso alla fiducia sui documenti contabili e finanziari si è inasprita in particolare con l'instaurarsi della democrazia maggioritaria: negli ultimi dieci anni, dal 2002 al 2007, con l'eccezione per l'anno 2009, tutte le leggi finanziarie sono state approvate mediante fiducia, posta su articoli composti da centinaia di commi.

La differenza con il passato appare notevole dato che “in tutto il periodo 1995-2002 il ricorso al voto di fiducia si era verificato solo nel novembre 1997 sul collegato alla manovra”, un cambiamento che rende evidente come “le procedure che avevano governato la sessione di bilancio per tutti

pubblica”, che anche il decreto legge “Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica” (dl. N. 41 del 1995).

Nella XIII° legislatura è stata approvata con fiducia la legge finanziaria per il 1997 (Senato, con maxiemendamento sostitutivo), la manovra estiva di conversione del decreto legge recante “Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica” (dl. N. 323 del 1996), la conversione del dl recante “Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997” (dl. N. 669 del 1996), il collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1997 (ddl. S. 1704), la legge di conversione del decreto legge “Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica” (dl. N. 79 del 1997). Il governo Prodi è inoltre caduto a seguito della questione di fiducia posta in seguito alla decisione espressa dal Gruppo di Rifondazione comunista di votare contro la manovra finanziaria per il 1998.

Nella XIV° legislatura la fiducia è stata posta sulla legge finanziaria per il 2004, (Camera) per il 2005 (Camera e Senato con maxiemendamento sostitutivo), la legge finanziaria per il 2006 (Senato e Camera); nonché sul collegato alla legge di bilanci per l'anno 2002 (ddl AS. 2058), sulla conversione del decreto legge recante “disposizioni urgenti per lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici” (dl. N. 269 del 2003), sul collegato alla legge di bilancio per l'anno 2006 (Ddl AS. 3617).

Nella legislatura XV° la questione di fiducia ha interessato la legge finanziaria per il 2007 (su tutte e tre le letture Camera, Senato e Camera) e la finanziaria per il 2008 (sia alla Camera che al Senato), nonché la conversione del decreto legge recante “Disposizioni urgenti in materia finanziaria” (dl. N. 81 del 2007) e del decreto legge “interventi urgenti in materia economico- finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale” (dl. N. 159 del 2007), ed infine il collegato alla legge di bilancio per l'anno 2008,.

Nell'ultima legislatura, infine, la legge finanziaria per il 2010 è stata oggetto di fiducia alla Camera, così come la conversione del decreto legge recante “disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione finanziaria (dl. N. 112 del 2008), del decreto legge recante “misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica” (dl. N. 78 del 2010), del decreto legge recante “disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria” (dl. N. 98 del 2011) e del decreto avente ad oggetto “ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria (dl. n. 138 del 2011).

gli anni Ottanta e Novanta, e che vedevano un ruolo forte del Parlamento accanto a quello del Governo, erano ormai rispettate solo formalmente”²⁹⁰.

Il culmine di questo processo di abuso della questione di fiducia, e il parallelo prosciugarsi del potere di iniziativa parlamentare in materia di spesa e di emendabilità dei testi di origine governativa, si è avuto negli ultimi anni: nel 2008, “non è stata approvata alcuna legge di spesa di iniziativa parlamentare, mentre i decreti-legge rappresentavano il 99,9% dei nuovi oneri”²⁹¹, mentre nei primi sei mesi del 2009 su 32 leggi di spesa solo 3 sono di iniziativa parlamentare, con un importo di 26 miliardi di euro finanziati di cui solo 513 milioni per disposizioni di origine parlamentare²⁹². L’effetto è quello per cui il voto di fiducia “non costituisce più un evento eccezionale, ma viene richiesto per accelerare l’approvazione di provvedimenti all’esame del Parlamento” rappresentando in tale modo “un filtro molto potente al potere parlamentare di emendamento”²⁹³.

Tali aspetti fanno sorgere interrogativi circa la legittimità costituzionale del ricorso alla fiducia in manovra finanziaria.

Una rilevante decisione di politica economica, ed ancor più la decisione di bilancio, costituisce, infatti, una meta-decisione, in quanto influenza, vincolandole almeno dal punto di vista finanziario, le scelte successive, in materie tanto vaste quanto rilevanti, come la sanità, l’istruzione, la difesa o il sistema previdenziale.

L’apposizione della fiducia, che dovrebbe considerarsi relativa, da Costituzione, ad una singola “proposta del governo”, laddove avvenga proprio su una meta-decisione produrrebbe, invece, una automatica “estensione indiretta” dell’istituto fiduciario sulle leggi di spesa da approvarsi nell’esercizio successivo.

²⁹⁰ Pisauro [2009].

²⁹¹ Goretti, Rizzuto [2010].

²⁹² Relazione Corte dei Conti 2009

²⁹³ Goretti, Rizzuto [2010].

Questa “blindatura” dei saldi tramite la fiducia avrebbe, in altre parole, effetti non soltanto sull’immediata approvazione dell’atto in questione ma anche su tutte quelle decisioni finanziariamente rilevanti che traggono dalla legge di bilancio, da leggi finanziarie, ovvero da decreti facenti funzione di manovra economica, le risorse necessarie per loro copertura finanziaria.

Anche la compressione delle ordinarie prerogative parlamentari nell’ambito del procedimento speciale determinato dalla questione di fiducia, ha un effetto esponenziale, in quanto i successivi provvedimenti di spesa sconteranno anch’essi l’esclusione dal dibattito dell’apporto qualitativo del Parlamento che si è verificata in manovra allorché venivano stanziare le risorse finanziarie per consentirne l’implementazione.

Lo stravolgimento del concetto di rapporto di fiducia, da, come si diceva, relazione sinallagmatica tra Parlamento e Governo da confermarsi esplicitamente in ciascuna situazione giuridica nel quale venga richiesta prova effettiva della sua perduranza, ad una acquisizione determinata e capace di determinare le scelte successive, produrrebbe così un invalidamento dell’autonomia del Parlamento, legato finanziariamente a precedenti decisioni governative, della sua responsabilità, da mostrare verso l’esecutivo piuttosto che nei confronti degli elettori, e del valore rappresentativo, e non ultimo del valore democratico, delle decisioni di finanza pubblica.

Come è stato sapientemente sintetizzato, l’abbandono delle regole ha come conseguenza diretta l’indebolimento della democrazia: “il secondo è conseguenza della prima, perché la rottura delle regole in quell’indebolimento si traduce; ma, forse, è anche vero l’inverso: è l’indebolimento della democrazia – della quale tanto si parla ma in cui poco si crede – che in realtà ha consentito continue deviazioni e rotture; è la scarsa considerazione per il valore suo e delle regole in cui si traduce, la

scarsa coscienza del loro significato profondo e dei principi che le ispirano”²⁹⁴.

1.3 Crisi di Governo in sessione di bilancio

Sebbene, come si è osservato, il ricorso alla questione di fiducia, e più in generale la verifica della sussistenza o meno del rapporto fiduciario, in relazione alla manovra finanziaria o a provvedimenti economici sostanzialmente facenti funzione della stessa, si sia verificato con notevole frequenza e con particolare significatività nella storia istituzionale del Paese, soltanto in un caso è effettivamente mancato il sostegno parlamentare alla proposta governativa²⁹⁵, ed anche in quel caso, nel primo governo Prodi, il voto contrario del Parlamento non ha portato alla interruzione della legislatura ma alla formazione di un diverso esecutivo senza il ricorso alle urne.

Diversamente dalla fase iniziale di formazione del governo, nella quale ben quattro esecutivi (De Gasperi VIII, Fanfani I, Andreotti I e IV) non hanno ricevuto la fiducia delle Camere, la cornice della discussione sulla politica economica e finanziaria del Paese, nonché sui suoi equilibri di bilancio, nonostante rappresenti un momento di forti tensioni e di scontro, anche, fra i due organi costituzionali, non ha che rarissimamente sviluppato le dinamiche contrappositive in una vera e propria crisi, ma è sempre stato ricondotta nella conferma del rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento.

²⁹⁴ Carlassare [1999].

²⁹⁵ Il caso è quello verificatosi l'8 ottobre del 1998: Questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio Prodi sull'approvazione della risoluzione n. 6-00065 (Mussi, Mattarella, Manca, Paissan, Crema, Piscitello e La Malfa) presentata dopo le comunicazioni dallo stesso rese (verifica della maggioranza di Governo dopo la decisione di parte del Gruppo di Rifondazione comunista di votare contro la manovra finanziaria per il 1999). Questione respinta con 313 voti contrari e 312 favorevoli.

Non è dato, o almeno non è agevole, sapere invece in quali circostanze le difficoltà legate alla politica finanziaria e di bilancio proposta dal governo abbiano innescato crisi extraparlamentari, proprio per la mancanza di trasparenza nelle responsabilità e nell'assenza di formalizzazione del fenomeno.

La ragione del mantenimento di una pace, talvolta “armata”, nella contingenza della manovra di bilancio, o durante provvedimenti assimilabili, è proprio nella particolare delicatezza dell'atto su cui viene posta la fiducia, e nella responsabilità a cui vengono chiamati i parlamentari qualora facessero mancare la propria fiducia all'atto²⁹⁶. In caso della mancata approvazione del bilancio la conseguenza sarebbe infatti quella più volte detta di una paralisi dell'attività amministrativa o di un cortocircuito normativo nell'utilizzo del bilancio provvisorio, mentre in caso di conversione di un decreto per il sostegno alla crescita o alla competitività o al reddito, il decadimento di questo, per estinzione degli effetti temporali, comporterebbe gravi rischi per l'economia dello Stato.

E' evidente quindi che i parlamentari non intendano attribuirsi tale responsabilità che avrebbe un effetto punitivo a livello elettorale anche per la coalizione di opposizione politicamente legittimata a esprimere il proprio dissenso sulla politica finanziaria del governo.

²⁹⁶ Esemplicativa è la vicenda della manovra di bilancio approvata dal governo Berlusconi I, come riporta Rubechi [2007] “L'appoggio della Lega al governo era di fatto già venuto meno, ma vi era l'impegno ad approvare la manovra di bilancio. La sessione di bilancio si concluse in tempo e il governo, secondo le premesse, cadde subito dopo”. Di recente anche la conclusione del IV governo Berlusconi ha mostrato la stessa dinamica: se l'indebolimento del rapporto fiduciario si era mostrato già in fase di votazione sul Rendiconto Generale dello Stato, le opposizioni si sono astenute dal presentare una mozione di sfiducia, che presumibilmente avrebbe incontrato il numero sufficiente per condurre ad una caduta dell'esecutivo, anche per una questione di responsabilità in merito conclusione del ciclo di bilancio e all'adozione di misure per la crescita e la sostenibilità dei conti pubblici, che la situazione finanziaria del momento richiedeva. Si è configurata allora una originale fattispecie delle “dimissioni a termine”, annunciate dal Presidente del Consiglio ma che sarebbero divenute esecutive soltanto dopo l'approvazione della legge di bilancio e di stabilità.

Tuttavia se l'interruzione per così dire “politica” del rapporto di fiducia in queste materie è da escludersi, lo stesso discorso potrebbe non valere per effetti giuridici meno appariscenti ma ugualmente incisivi.

Ci si è chiesti, ad esempio, se l'effetto del decadimento dell'esecutivo in conseguenza di un voto negativo sulla questione di fiducia dovrebbe estendersi anche a fasi successive rispetto a quella immediata del voto in Aula.

Sembra di tale avviso chi riscontra incoerenza nella mancata rimessa di dimissioni da parte dell'esecutivo a seguito, ad esempio, di una sentenza di accoglimento delle obiezioni di incostituzionalità da parte delle Regioni rispetto a norme varate a seguito della questione di fiducia poiché lesive dell'attribuzione di competenze ex. art 117 della Carta. Anche se, *ça va sans dire*, l'obbligo di dimissioni non apparirebbe in questo caso vincolato sul piano giuridico quanto su quello politico-istituzionale²⁹⁷.

Ovvero, conducendo il ragionamento per paradosso, nel caso in cui il Presidente della Repubblica esercitasse il legittimo potere, previsto dall'articolo 74, di reinviare alle Camere, per una nuova deliberazione, un testo su cui è stata posta, ed approvata, la fiducia.

In tale caso, che innescherebbe evidenti contrasti istituzionali, si configurerebbe un esercizio di un potere assimilabile a quello previsto dall'articolo 88, ossia lo scioglimento delle Camere, per la mancanza di un rapporto fiduciario non più fra organo legislativo ed esecutivo ma fra questo e la presidenza della Repubblica?

²⁹⁷ Lupo [2010], il quale ricorda come esempio la legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria per il 2004), per cui sono state accolte istanze di incostituzionalità nelle sentenze della Corte costituzionale n. 308 del 2004; n. 425 del 2004; n. 77 del 2005; n. 107 del 2005; n. 160 del 2005; n. 162 del 2005; n. 222 del 2005; n. 231 del 2005; n. 242 del 2005; n. 449 del 2005; e n. 213 del 2006. Secondo l'autore “si tratta di un fenomeno che sembra aver interessato, in misura cospicua, tutte le leggi finanziarie approvate dal 2001 ad oggi, probabilmente perché tali leggi si caratterizzano per un procedimento formativo che non garantisce forme soddisfacenti di partecipazione per le regioni e le autonomie territoriali in generale”.

Da tale insufficiente presa di coscienza del portato estensivo che potrebbe avere la questione di fiducia, sia per l'esecutivo che la pone, che per le opposizioni che ne potrebbero invocare l'effetto anche successivamente al momento del voto, sembra discendere allora la consapevolezza che l'uso della fiducia sia connaturato a motivi procedurali più che effettivamente a ragioni di coerenza dell'azione governativa con il proprio programma di governo, e che l'opposizione stessa tragga vantaggio dalla sola denuncia dell'abuso costituzionale dei poteri del governo senza volere adoperare effettivamente ogni strumentazione a sua disposizione.

2. Lo spostamento del processo di bilancio in favore dell'esecutivo

Tra le cause che hanno determinato “l'incompiutezza che contraddistingue la transizione italiana verso un modello di democrazia maggioritaria” è stato annoverato il “mancato adeguamento delle procedure di bilancio al mutato contesto istituzionale”²⁹⁸. La democrazia maggioritaria “che attribuisce al popolo il potere di scelta del Governo, togliendolo sia ai partiti sia al Parlamento, finisce inesorabilmente per produrre due effetti: rafforzare l'esecutivo rispetto al legislativo e diminuire il pluralismo. È a questi effetti – e agli inconvenienti che possono produrre – che occorre quindi guardare, chiedendosi che cosa possa temperare l'uno e l'altro”²⁹⁹.

Combinando le due riflessioni possiamo quindi affermare che l'incompiutezza della attuale democrazia maggioritaria non risiede nelle dinamiche concrete, che hanno visto un effettivo rafforzamento dell'esecutivo e un indebolimento del pluralismo in campo economico e finanziario, ma nella inadeguatezza della cornice normativa contabile che dovrebbe disciplinare, e “normalizzare”, le nuove prassi.

Nel nostro ordinamento cioè “l'assenza di interventi organici di riequilibrio sulla disciplina della contabilità pubblica (surrogati dalla stratificazione di interventi legislativi correttivi e dall'utilizzo di prassi ad andamento sempre meno carsico) e l'affermazione di un sistema maggioritario “muscolare” hanno comportato un sostanziale svuotamento del ruolo delle assemblee elettive, affermazione oramai difficilmente contestabile in generale, ma che

²⁹⁸ Perna [2007].

²⁹⁹ Cassese [1995].

in materia *lato sensu* economica produce conseguenze potenzialmente devastanti³⁰⁰.

Anche la legge la recente riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, forse per la sua stessa origine governativa, non è riuscita, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, a modificare lo stato dell'arte, e il Parlamento, seppure conscio della sua costante emarginazione nella politica di bilancio, non ha mostrato segni particolari della capacità di incidere sulla cornice normativa, esprimendo invece posizioni di astensione sulla norma stessa e non esercitando le proprie prerogative di riforma nei confronti dei regolamenti interni.

Nei paragrafi che seguono daremo evidenza di come i governi abbiamo trovato allora uno spazio aperto, talvolta forzandone le maglie, nell'anacronismo legislativo per imporre un processo economico-finanziario che eludeva il coinvolgimento del Parlamento.

Sia tramite gli strumenti “ordinari” che garantiscono al Governo un apprezzabile potere di indirizzo e controllo sull'organo legislativo, sia con prassi “straordinarie” sempre più invasive.

Di fronte alle necessità, determinate da fattori esogeni propri delle dinamiche economiche contemporanee, di intervenire sul ciclo economico con rapidità e capillarità, il sistema italiano ha infatti “risposto in modo tradizionalmente emergenziale, con una gestione delle procedure legata alle contingenze (rectius: alle urgenze) e perciò supinamente affidata all'Esecutivo; in questa logica, i passaggi parlamentari hanno spesso rappresentato un adempimento formalmente necessario, da svolgere il più velocemente possibile e con l'obiettivo di ridurre al minimo le possibilità che i testi governativi subissero modifiche”³⁰¹, invece che un momento di confronto arricchente.

³⁰⁰ Bergonzini [2011].

³⁰¹ Bergonzini [2011].

2.1 Gli strumenti “ordinari” dell’esecutivo: Commissioni filtro, decreto taglia spese e bilancio delegato.

Il governo possiede numerosi strumenti, a prima vista meno incisivi della decretazione d’urgenza, che analizzeremo nel paragrafo successivo, per orientare e controllare le decisioni in materia di finanza pubblica.

Sia in fase autorizzatoria, ossia nel procedimento normativo ordinario relativo alla approvazione delle leggi recanti effetti di spesa, sia in fase consuntiva, quella cioè nella quale, in esecuzione del bilancio, le leggi di spesa esercitano i loro effetti giuridici e, soprattutto, finanziari, sia infine attraverso la produzione normativa delegata, con cui l’esecutivo acquisisce un sostanziale potere legislativo.

La trattazione esaminerà prima il meccanismo di controllo ex ante, rappresentato dall’utilizzo delle Commissioni filtro, quindi quello di vigilanza ex post, esemplificato dal decreto c.d. taglia spese, per evidenziare, infine, come il deficit informativo che caratterizza la prima e la seconda prassi possa minare la responsabilità connessa al procedimento legislativo, che trova nei decreti legislativi, la terza via “ordinaria” con cui il governo controlla la decisione di finanza pubblica, ampio spazio di elusione.

Come si diceva, il Governo ha a disposizione mezzi influenti capaci di avocare a sé il potere di decisione sui tempi di discussione dei progetti di legge e, conseguentemente, sui contenuti degli stessi.

Se sono fondate, e anche comprensibili, le difficoltà dell’esecutivo di incidere sull’agenda dei lavori parlamentari, in modo da assicurare che le iniziative normative cruciali per la politica del governo siano approvate con tempistiche certe e veloci, a causa di un calendario dei lavori la cui definizione è affidata sostanzialmente all’accordo fra i gruppi parlamentari, il Governo gode tuttavia di un potere, equiparabile in senso inverso, nel

bloccare le proposte di legge di origine parlamentare che rechino effetti finanziari, attraverso il complesso rapporto che esercita con le cosiddette “Commissioni filtro”.

Rispetto alle ordinarie Commissioni permanenti, che sono tenute in via consultiva a fornire un parere di merito in tempi determinati sul testo di un progetto di legge assegnato in sede referente ad una commissione³⁰², le Commissioni filtro, ossia la Commissione Bilancio, la Commissione Affari Costituzionali e la Commissione Politiche Europee, esercitano un vaglio molto più incisivo sul progetto di legge, ed in particolare sul rispetto della copertura finanziaria, la prima, per quanto attiene gli aspetti di legittimità costituzionale, il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni e l'organizzazione della pubblica amministrazione, la seconda, e per i profili di compatibilità con la normativa europea, la terza Commissione, in quanto il mancato adeguamento al loro parere impedisce alla Commissione di merito di approvare il progetto di legge in sede deliberante o redigente, con conseguente remissione all'Assemblea³⁰³.

Per ciò che preme le materie del presente lavoro, e quindi concentrandoci sulla Commissione Bilancio, il Regolamento stabilisce che alla Camera il Presidente è obbligato a segnalare all'Assemblea il parere contrario o il parere favorevole condizionato della Commissione in merito alla copertura finanziaria e le condizioni contenute nel parere ed ignorate dalla Commissione di merito si convertono automaticamente in emendamenti da sottoporre al voto dell'Aula³⁰⁴. Al Senato invece, in modo ancora più stringente, è prevista l'improcedibilità degli emendamenti per i quali la Commissione bilancio abbia espresso la sua opposizione, a meno che quindici senatori non insistano per la votazione³⁰⁵.

³⁰² Reg. Senato art. 38 e Reg. Camera art. 73.

³⁰³ Artt. 36, co. 3; 40, co. 5-6, reg. Senato; artt. 93, co. 3; 96, co. 4, reg. Camera.

³⁰⁴ Art. 85, co. 1-bis e art. 86, co. 4-bis Reg. Camera.

³⁰⁵ Art. 102-bis Reg. Senato.

La valenza endoprocedimentale del parere della Commissione Bilancio risponde all'esigenza di garantire l'equilibrio della finanza pubblica, accrescendo la responsabilità e la funzione di controllo esercitata dal Parlamento.

Tuttavia, per una eterogenesi dei fini, l'istituto di garanzia parlamentare si è trasformato in un potente mezzo a disposizione del Governo per mantenere *sub iudice* a tempo indeterminato i disegni di legge di iniziativa parlamentare ed i relativi emendamenti.

Infatti il parere della Commissione bilancio è rimesso all'acquisizione della relazione tecnica del Governo sul disegno di legge o su eventuali emendamenti da questo presentati³⁰⁶.

La relazione tecnica, concepita dal legislatore nel 1978 per migliorare la qualità e la trasparenza nel sistema normativo³⁰⁷, nonostante debba essere fornita entro 30 giorni dalla richiesta da parte della Commissione

³⁰⁶ La legge 5 agosto 1978 n. 468 ha previsto all'art. 11-ter che i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo ed i regolamenti di iniziativa governativa che comportano ricadute finanziarie, devono essere corredati di una relazione tecnica, ovvero di una nota in appendice allo schema di provvedimento in cui, oltre a quantificare l'onere "autorizzato" e "coperto" dal medesimo, si puntualizzi nel dettaglio le singole voci di spesa. Tale relazione che deve essere predisposta dall'Amministrazione cui compete per materia il provvedimento, deve specificare per ciascuna voce come si perviene alla richiesta di autorizzazione di spesa indicata nell'articolato. Se lo stesso include più voci, la relazione tecnica dovrà considerare le singole componenti, illustrarne i contenuti, parametrarli al numero e quantificarli per natura di spesa. Quando si tratta di spese correnti, o di minori entrate dovrà essere indicata la copertura degli oneri annuali fino alla completa attuazione della norma, mentre quando le spese rivestono natura di conto capitale, la copertura dovrà essere riferita agli anni compresi nel bilancio pluriennale. Nella relazione devono essere indicati i dati ed i mezzi usati per la quantificazione, le loro fonti ed ogni elemento utile per una approfondita verifica da parte dei competenti organi di controllo. La verifica di tale relazione viene effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato, la quale, una volta riscontrata la corretta quantificazione dell'onere recato dal provvedimento nonché l'idoneità della relativa copertura finanziaria appone, tramite la *bollinatura* posta dal Ragioniere generale dello Stato, il proprio visto di conformità senza il quale il provvedimento non può essere controfirmato dal Presidente della Repubblica e trasmesso alle Camere.

³⁰⁷ La Circolare 15 ottobre 2001 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi - conferma l'attenzione verso la qualità della redazione dei testi normativi e della regolamentazione, richiamando l'esigenza di evidenziare sulla relazione tecnica "correttamente le formule di copertura finanziaria per oneri che devono essere esattamente quantificati ed esplicitare l'assenza di oneri a carico del bilancio dello Stato".

bilancio³⁰⁸, non è sottoposta a carattere ordinatorio e quindi il termine di trasmissione viene ripetutamente sforato.

La conseguenza è che il Governo può paralizzare *ad libitum* e *sine die* il lavoro istruttorio della Commissione Bilancio, evidenziandosi un sistema in cui “la cassa (ed il Governo) prevale sulla Costituzione (e sul Parlamento)”³⁰⁹.

La ragione più profonda di tale *impasse* risiede, come si è visto nel precedente capitolo, nella mancanza di strutture di informazione tecnica dedicate esclusivamente al lavoro parlamentare, per cui il necessario rispetto dell’equilibrio di bilancio, garantito dalla copertura finanziaria, viene assicurato soltanto dalla informativa tecnica redatta dalla Ragioneria dello Stato.

Qualora venisse istituito, ad esempio, un Servizio di Bilancio unificato, o un ufficio tecnico indipendente al servizio delle Camere, sarebbe ipotizzabile una modica regolamentare che obblighi, invece, le Commissioni filtro ad emettere, nel momento in cui sia trascorso il termine per la ricezione della Relazione governativa, il proprio parere sulla base delle informazioni predisposte dagli uffici di supporto tecnico interno.

E’ ancora una volta il monopolio informativo in mano all’esecutivo, cioè, che condiziona i poteri reali del Parlamento.

Il deficit informativo del Parlamento esplica i suoi effetti anche nella fase di verifica a consuntivo. Fra gli strumenti con i quali il Governo può storicamente esercitare un potere modificativo sul bilancio e sulle leggi di spesa che in esso trovano i limiti finanziari, si annovera il c.d. decreto-legge "taglia spese", D.L. n. 194 del 2002, che ha introdotto un “inedito potere di blocco”³¹⁰ degli impegni di spesa in corso di gestione.

³⁰⁸ Reg. Senato art. 76 – bis co. 3

³⁰⁹ Magrini [2010].

³¹⁰ De Ioanna [2011]

Il decreto (convertito con legge n. 246 del 2002), ha inciso profondamente in diritto, riuscendo tuttavia a condizionare molto poco nella dinamica concreta di applicazione delle legge³¹¹. Il taglia-spese, introdotto come una possibile soluzione al problema della controllabilità della spesa pubblica, influisce, in sintesi, sulle procedure di formazione e di gestione del bilancio dello Stato e delle leggi di spesa, sugli strumenti di verifica e controllo degli andamenti dei conti pubblici e propone procedure nuove per garantire la coerenza tra valori programmati dei saldi e loro andamento effettivo. Secondo le disposizioni del decreto, le leggi di spesa hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi, prevedendo la cessazione della loro efficacia quando sia accertato - con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. In particolare, per le spese cosiddette "autorizzate" il limite dovrebbe funzionare automaticamente e rendere inutile l'adozione del decreto dirigenziale del dipartimento RGS che accerta l'avvenuto raggiungimento dei limiti di spesa. D'altra parte, per le spese collegate a semplici previsioni (ai sensi dell'art. 11-ter, comma 1, della legge n. 468 del 1978), la natura delle posizioni giuridiche soggettive sottostanti sembra tale da rendere inefficace il ricorso allo strumento amministrativo di blocco ivi previsto. Per queste ragioni le disposizioni del decreto taglia spese hanno avuto un'applicazione davvero limitata nella prassi, nonostante che in linea teorica fossero suscettibili di determinare un impatto normativo amplissimo.

Sia sulle dinamiche fra Governo e Parlamento, nascendo lo stesso decreto "da una linea di pensiero per la quale, in materia di gestione della spesa

³¹¹ Fra le cause dello scarso successo pratico del taglia spese vi è l'affermarsi della pratica, assai più agevole per garantire flessibilità amministrativa, dei c.d. tagli orizzontali, soggetti ad un elevato grado di rimodulabilità, ovvero quella dell'utilizzo di fondi speciali e di riserva, che conferiscono al Governo un ampio potere modificativo della decisione parlamentare evitando di dover irrigidire nel dettaglio le previsioni di spesa già al momento dell'adozione delle legge finanziaria.

pubblica, Governo e tecnici sarebbero più consapevoli e attendibili di Parlamento”, sia in relazione ai rapporti tra legge di bilancio e leggi sostanziali, poiché “il combinato disposto della trasformazione degli stanziamenti in tetti di spesa e della introduzione di efficaci clausole di salvaguardia avrebbe l’effetto [...] in una fase dialettica che esprime il tentativo di dare una interpretazione evolutiva del terzo e quarto comma dell’articolo 81 della Costituzione [...] di spostare i confini tra due sfere di sovranità, quella delle leggi sostanziali e quella della legge di bilancio, rubando terreno al dominio delle leggi sostanziali per attribuirlo al dominio della legge di bilancio”³¹².

Sia, infine, rispetto alla intangibilità di diritti essenziali che sarebbero potuti essere condizionati nella loro fruibilità alle dotazioni di bilancio.

Prendendo in considerazione l’applicazione del principio costituzionale della copertura finanziaria delle disposizioni di spesa, alcune novità sono state introdotte dalla legge 196.

Ai sensi dell’art. 11, comma 3, lettera m della legge 196, la legge di stabilità può contenere “norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all’articolo 17, comma 13”, il quale dispone che “il Ministro dell’economia e delle finanze, allorché riscontri che l’attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell’articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall’articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.

La riforma attribuisce, in altre parole, alla legge di stabilità la funzione di veicolo attraverso il quale monitorare l’effetto complessivo della

³¹² Giarda, Goretti [2006].

legislazione di entrata e di spesa, come fase propedeutica per adottare misure correttive nel caso in cui l'andamento dei flussi finanziari, per fattori endogeni alla legislazione di spesa, per cause esogene della congiuntura economica ovvero per innovazioni giurisprudenziali che agiscono sull'esigibilità di diritti recanti oneri, non consenta di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica indicati dalla DFP.

Rispetto alla rigidità dei contenuti della legge di stabilità, la lettera l del citato comma permette, infatti, al Governo di incrementare una spesa come effetto dell'incremento della sua copertura finanziaria insufficiente nella disposizione originaria. La norma in questione di fatto introietta il meccanismo previsto dal decreto taglia spese direttamente in manovra.

A corollario di ciò l'articolo 17 della legge 196 definisce, inoltre, i criteri applicativi della disposizione costituzionale recante l'obbligo di copertura delle leggi di spesa, ponendosi quindi come norma interposta, non derogabile da successive leggi sostanziali. Differenziando fra spese autorizzate e spese previste (per le prime è sufficiente indicare il limite massimo di spesa mentre per le seconde alla copertura deve essere affiancata una clausola di salvaguardia per eventuali eccedimenti rispetto alle previsioni), la legge individua modalità di copertura nei fondi speciali, nella riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, che dovrebbe avvenire con il de-finanziamento di specifici programmi e non tramite la prassi dei c.d. tagli orizzontali, e nell'adozione di norme che comportino nuove o maggiori entrate, essendo fatto divieto di utilizzare il ricorso al mercato come fonte di copertura per spese correnti (art. 11 comma 6). L'art. 18 della legge prevede, infine, che eventuali residui dei fondi speciali non utilizzati entro l'anno di riferimento costituiscano economie di bilancio. In conclusione, nella 196 viene prevista una clausola di salvaguardia effettiva ed automatica, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, in grado di incidere in senso riduttivo della spesa o incrementale dell'entrata, nel caso di spostamenti rispetto alle previsioni di spesa delle

singole leggi di spesa. Al riguardo, va sottolineato che nella nuova formulazione, per l'adozione delle iniziative volte a garantire il rispetto del vincolo dettato dall'art. 81 Cost., scompare la segnalazione ex-ante da parte del Ministro dell'economia e delle finanze al Parlamento che era contenuta nel decreto taglia-spese, mentre si prevede l'adozione delle misure indicate nella clausola di salvaguardia da parte del Ministro dell'economia e delle finanze "sentito il Ministro competente". Solo ex-post il Ministro dell'economia, infatti, riferisce alle Camere con apposita relazione. La nuova procedura sembra dunque accentrare ancora di più la responsabilità dell'adozione delle correzioni necessarie in caso di scostamenti nel Ministro dell'economia, sia nei suoi rapporti con i ministri di spesa, sia nei riguardi del Parlamento, accrescendo i profili critici già emersi all'indomani dell'approvazione del decreto taglia-spese, ritenuto "incompatibile con l'ordinamento costituzionale vigente la correzione in via amministrativa senza la corresponsabilizzazione delle Assemblee legislative"³¹³.

Infatti, se ordinariamente gli scostamenti rilevati in corso d'anno sono stati spesso affrontati con manovre correttive, presentate dal Governo e approvate dal Parlamento, contenenti anche misure di blocco degli impegni o di taglio orizzontale degli stanziamenti, con l'introduzione del meccanismo del taglia spese nella legge di contabilità e la soppressione della comunicazione preventiva sul suo utilizzo da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze al Parlamento, si ha una rilevante cessione di sovranità da parte dell'organo legislativo.

Il Parlamento rinuncia, cioè, non soltanto alla sua competenza nel procedimento legislativo ma anche al diritto di essere informato su

³¹³ Degni [2004]. Sul taglia spese si veda anche Perna, op. cit., che ha rilevato come la norma "accentuando gli strumenti di verifica ex post dell'andamento delle singole leggi di spesa, determini comunque una perdita di centralità del ciclo parlamentare di verifica ex ante delle quantificazioni che ha rappresentato nel corso del tempo uno degli strumenti cardini di quel processo di razionalizzazione dei procedimenti di finanza pubblica. La concreta attuazione della clausola di salvaguardia configura un ulteriore elemento di disintermediazione parlamentare".

variazioni rilevanti rispetto al quadro finanziario approvato in sessione, tale per cui “l’incapacità del Parlamento di controllare premesse e condizioni del potere conferito all’esecutivo indebolirebbe quel ruolo di controllo sul bilancio pubblico che costituisce uno dei compiti originari delle camere rappresentative”³¹⁴.

In conclusione, sia nella fase autorizzatoria che in quella di verifica, ritorna ancora una volta l’estrema necessità che l’organo legislativo sia dotato di puntuali e strutturati canali di informazione tecnica, al fine di poter esercitare concretamente le funzioni che costituzionalmente gli sono assegnate.

Per poter così adempiere, in sostanza, all’obbligo di responsabilità finanziaria che assume nei confronti dei cittadini, e che è sostanziato dalla Carta nella disposizione che affida alle Camere il potere di approvare ogni anno i bilanci e il Rendiconto.

Il primo comma dell’art. 81 della Costituzione ponendo tale riserva di legge per il bilancio prescrive, anche, l’incostituzionalità del bilancio delegato, ossia approvato tramite il ricorso al decreto legislativo di cui all’art. 76.

Alla luce delle evoluzioni “maggioritarie” della decisione di bilancio, è tuttavia opportuno domandarsi se siano soltanto la legge di bilancio e la legge finanziaria che escludono la possibilità di inserire deleghe al loro interno³¹⁵, proprio perché la particolare rilevanza degli atti fa sì che essi non possono spogliarsi del loro potere normativo, oppure se il limite, per sinonimia, non potrebbe estendersi anche sui decreti legislativi attuativi di disposizioni sostanziali della manovra, come quelli fiscali, tributari o previdenziali, che, soprattutto negli ultimi tempi, hanno sostanzialmente sostituito gli strumenti tipici della legislazione contabile e finanziaria, ovvero sui collegati di manovra³¹⁶.

³¹⁴ Giarda, Goretta [2006].

³¹⁵ Come disposto dalla legge n. 196/2009 art. 11 co. 3.

³¹⁶ Ultimo esempio di tale fenomeno è ad esempio la delega per la riforma fiscale e assistenziale, contenuta all’art 40 del DL 98/2011 così come modificato dall’art. 1,

Il Governo, anche alla luce delle cesure mosse dalla giurisprudenza costituzionale negli anni novanta all'utilizzo indiscriminato del decreto legge, è infatti ricorso frequentemente al decreto legislativo delegato.

Alla fine dell'era proporzionale, la manovra di bilancio si presentava affiancata da collegati di sessione che contenevano una pluralità di deleghe al governo, per il riordino di importanti settori, oltre che una serie di norme di delegificazione e di autorizzazione all'esercizio della potestà regolamentare, una strumentazione che faceva assumere al governo, più che di diritto, “una posizione predominante nella definizione dell'indirizzo politico-finanziario, grazie alla dilatazione delle potenzialità insite negli strumenti di intervento in suo possesso attuate in via di prassi”³¹⁷.

Il culmine si è avuto nella prima manovra di bilancio del governo Prodi I (legge n. 662/1996) che prevedeva un solo collegato contenente ben 17 deleghe, relative a settori essenziali quali fisco e welfare.

Nell'utilizzo della delega legislativa spesso l'esecutivo è sfuggito alle prescrizioni della Costituzione, che all'art. 76 precisa come nella legge delegante debba essere indicato il tempo entro il quale esercitare la delega, definito l'oggetto e specificati i principi e i criteri direttivi, pena l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo.

Come è stato detto “fissare i principi e i criteri direttivi” altro non significa che “operare le scelte politiche di fondo nella materia oggetto della delega” e “non essendovi dubbio che almeno simili scelte debbano spettare al Parlamento, ben si comprende che la mancanza di indicazioni sufficienti ad orientare la normazione del Governo si traduca in un affievolimento dell'incidenza dell'organo rappresentativo sull'indirizzo politico, in una sostanziale abdicazione”, non soltanto nella labilità di questi ma anche nella

comma 6, del DL 138/2011, che ha un ruolo saliente nella correzione del saldo di finanza pubblica e dunque dei margini finanziari entro cui si muoverà il bilancio dello stato per l'anno 2012. (L'esercizio della delega, per gli aspetti funzionali alla manovra, avrebbe infatti un'incidenza positiva sull'indebitamento netto – tenuto conto del provvedimento di luglio - di 4, 16 e 20 mld nel triennio 2012-2014).

³¹⁷ Rubechi [2007].

sfuggevolezza dei tempi entro cui esercitare la delega, che si verifica nel caso del “fenomeno dei decreti correttivi, catene di decreti legislativi delegati che si succedono nel tempo”³¹⁸.

E’ in relazione soprattutto all’art. 81 che si configurano problemi afferenti gli effetti finanziari delle norme di delega legislativa, in quanto non risulta chiaro “come sia possibile compiere una corretta quantificazione degli oneri derivanti da una disciplina ancora materialmente da scrivere, definita solo attraverso i principi e criteri direttivi posti dalla legge di delega”³¹⁹.

La controversia della responsabilità si acuisce nel caso in cui tali decreti siano approvati a seguito di apposizione della questione di fiducia, un sistema combinato con il quale, in pratica, il governo “ricatta il Parlamento a spogliarsi di un suo potere”³²⁰.

E’ pur vero che il Parlamento è, in qualche modo, corso ai ripari davanti al fenomeno, prescrivendo ad esempio l’obbligo di relazione tecnica per gli schemi di decreto legislativo, pena l’impossibilità di assegnare gli stessi alle Commissioni competenti, o ancora ha previsto che la Commissione bilancio esprima eventuali “rilievi” su schemi di decreto recanti effetti finanziari manchevoli di copertura³²¹, ma tale recupero del potere normativo in

³¹⁸ Carlassare [1999].

³¹⁹ Lupo [1997].

³²⁰ Lupo [2007].

³²¹ Anche la giurisprudenza costituzionale ha contribuito a fissare alcuni criteri di copertura delle leggi di delega, sancendo il principio in base al quale le leggi di delega comportanti oneri devono recare i mezzi di copertura finanziaria necessari per l’adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, a tale quantificazione si procede al momento dell’adozione dei singoli decreti. L’individuazione dei mezzi di copertura deve in ogni caso precedere l’entrata in vigore dei decreti medesimi. Come espresso nella sentenza n. 226/1976, dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell’art. 81 Cost., discende che spetta al legislatore delegante disporre in ordine alla copertura della spesa derivante dall’esercizio della delega, considerando che “qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l’attuazione della stessa comporta è sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, con determinazione di principi e criteri direttivi.

materia di finanza pubblica è davvero sufficiente per garantire le legittimità dell'abuso della decretazione delegata?

La questione non pare risolvibile con una netta presa di posizione né nel senso di sostenere l'inammissibilità delle norme di delega all'interno dei provvedimenti collegati, né, inversamente, di sancire la generale e sempre valida possibilità di attribuire al governo, in tali provvedimenti, qualunque tipo di delega legislativa, nel rispetto solamente formale delle disposizioni costituzionali.

Le deleghe legislative rappresentano, infatti, un'autolimitazione delle Camere, quindi la questione posta correttamente dovrebbe essere quella di chiedersi quale sia il punto oltre il quale le Camere non possano, nel nostro ordinamento, autolimitarsi fino a privarsi del tutto della funzione legislativa in favore del governo. Né con leggi delega, né con l'abdicazione alla fissazione dell'agenda del dibattito parlamentare, né, infine, con la modifica di quanto autorizzato per via dei decreti taglia spese.

E' essenziale fissare pertanto il punto oltre il quale la responsabilità delle scelte finanziarie si trasformi in una volontaria irresponsabilità che rischia di intaccare il circuito rappresentativo, al fine di preservare il ruolo essenziale svolto dal Parlamento nel processo di bilancio.

2.2 Gli strumenti "straordinari" dell'esecutivo: la manovra permanente nella decretazione d'urgenza

Un ruolo primario oggi, nelle procedure di bilancio, è attribuito all'esecutivo, che lo esercita tramite un doppio canale: il primo è, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, con l'apposizione della questione di fiducia e con l'utilizzo di maxi emendamenti sulle leggi finanziarie in manovra; il secondo, in modo ancora più incisivo, è rappresentato dalla decretazione d'urgenza sostitutiva degli ordinari documenti contabili.

Non soltanto ad oggi le leggi contenenti effetti di spesa approvate durante l'anno hanno quasi tutte origine governativa, ma nelle ultime legislature la decretazione d'urgenza è stata utilizzata dall'esecutivo a rafforzamento, o addirittura in sostanziale sostituzione, dei documenti che compongono la decisione di bilancio, non in senso formale, essendo fatto esplicito divieto di approvare per decreto legge di bilancio e di stabilità, ma sotto il profilo contenutistico.

La Corte Costituzionale ha affermato, nella sentenza 35/1985, che sono esclusi dalle norme non sottoponibili al referendum abrogativo i decreti legge, ritenendoli estranei alla figura di legge di bilancio in senso tecnico, quale è desumibile dalle combinate previsioni degli artt. 75 e 81 Cost.

Da ciò deriva che, come è stato affermato dalla stessa Corte in seguito, sent. n. 2/1994, i decreti legge non si possono sostituire alla legge di bilancio, alla legge finanziaria e ai collegati, che secondo la giurisprudenza costituzionale sono così strettamente connessi da non essere suscettibili di valutazioni frazionate ed avulse dal quadro delle compatibilità finanziarie generali.

Da una tale impostazione deriverebbe anche l'impossibilità, per l'esecutivo, di utilizzare la decretazione d'urgenza per varare provvedimenti che sotto l'aspetto qualitativo e quantitativo siano assimilabili a manovre finanziarie. Eppure l'utilizzo è stato ampio e incidente negli ultimi anni, anche in combinazione con il ricorso alla fiducia, con effetti evidenti sul piano delle procedure parlamentari³²².

Nel corso degli anni 2000 si è infatti "afferzata la tendenza ad approvare per decreto legge parti importanti della manovra di finanza pubblica. A partire dal 2003, ogni anno veniva emanato, il 30 settembre o nei primissimi giorni di ottobre, un decreto legge che conteneva la parte di

³²² Per un dettaglio si vedano le procedure relative all'approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge contenute nell'art. 96-bis del Regolamento della Camera e nell'art. 78 del Regolamento del Senato.

politica tributaria della manovra, lasciando alla legge Finanziaria, sempre molto corposa, le norme in materia di politica di spesa. La sessione di bilancio, poi, si concludeva negli ultimi giorni di dicembre con l'approvazione con voto di fiducia di un maxi-emendamento presentato dal Governo. Ciò è avvenuto per tutte le cinque leggi Finanziarie votate negli anni 2003-2007³²³.

Da ultimo l'esautorazione delle Camere è avvenuta proprio “attraverso corpose anticipazioni dei contenuti delle manovre finanziarie attuate mediante decreti-legge, generalmente presentati in primavera-estate, su cui viene posta la questione di fiducia al fine di garantirne la tempestiva approvazione. Negli ultimi anni, le leggi nn. 133 del 2008, 102 del 2009 e 141 del 2009 (di conversione di decreti-legge), costituiscono esempi significativi della tendenza ad eludere il controllo parlamentare sulle politiche sostanziali, scorporandone buona parte dei contenuti che vengono “blindati” attraverso l'uso combinato della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia, con l'aggravante che si tratta spesso di atti normativi che, dietro titoli ad effetto mediatico (“sviluppo economico”; “provvedimenti anticrisi”), esprimono tanto consistenti quanto disomogenei interventi sulle finanze pubbliche, sull'economia nazionale, sull'organizzazione fiscale e sui procedimenti amministrativi nei settori più disparati delle pubbliche amministrazioni”³²⁴.

I decreti legge che anticipano la manovra non soltanto appaiono spesso carenti sotto il profilo costituzionale del rispetto dei requisiti di straordinaria urgenza e necessità, considerato che precedono di pochi mesi la sessione di bilancio, il momento deputato e legittimo per le scelte economiche, ma, *ad abundantiam*, spesso vengono arricchiti, in fase di

³²³ Pisauro [2009].

³²⁴ Rivosecchi [2011].

conversione, da ampie deleghe al Governo per regolare materie complesse e finanziariamente molto significative³²⁵.

Per tale via è possibile eludere sia le procedure parlamentari di confronto e analisi delle proposte governative proprie della sessione di bilancio, sia la prescrizione sostanziale del divieto di introdurre deleghe nella legge di stabilità, come confermato dalla legge 196 all'articolo 11.

Questo meccanismo ha consentito di varare, accanto ai maxidecreti economici con deleghe, finanziarie snelle, asciutte, povere nei contenuti e nelle ambizioni di politica economica.

Il fatto stesso che siano state progressivamente abbandonate alcune tecniche di copertura adoperate da anni nella legge di finanziaria, come lo strumento dei fondi speciali, non è sempre sintomo di un maggiore rigore contabile, ma frutto piuttosto del venir meno della necessità di preventivare risorse ingenti per coprire ambiziosi interventi di rilancio dell'economia o di sostegno a particolari categorie sociali, in quanto “le priorità politiche dell'esecutivo e della sua maggioranza non sono individuabili nel momento della decisione annuale di bilancio, ma emergeranno solo *ex post* [...] come somma di sequenza di singoli interventi”³²⁶.

L'effetto di questa stabilizzazione da parte del Governo di “un controllo completo sulla sessione di bilancio ricorrendo in modo sistematico alla fiducia sui decreti legge che accompagnano la legge finanziaria e sulla stesse legge finanziaria, la cui discussione viene chiusa in Assemblea con la presentazione di un maxiemendamento”³²⁷, è stato quello di comprimere il ruolo del Parlamento, disaggregare il progetto economico in più

³²⁵ Esemplicativo è il caso della manovra estiva di luglio 2011, approvata con il dl. n. 98 del 6 luglio 2011 recante “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”, parallelamente alla quale il Governo ha presentato una legge delega in materia di riforma fiscale e assistenziale con il compito di recuperare circa 17 miliardi di euro per conseguire gli obiettivi di bilancio della manovra triennale.

³²⁶ Goretti Rizzuto [2010].

³²⁷ De Ioanna [2011].

provvedimenti fuori sessione e non omogenei per materia, abbassare il grado di rappresentatività delle scelte di politica finanziaria e contabile.

L'utilizzo del decreto legge, affiancato da maxiemendamenti, incrina il bilanciamento dei poteri fra il governo e gli altri organi costituzionali. Non soltanto con il Parlamento, come è stato detto e come è immediatamente intuibile, ma anche con la Presidenza della Repubblica.

Il progressivo arricchimento dei contenuti delle leggi di conversione che si registra in Parlamento, ed in particolare attraverso l'utilizzo del maxiemendamento in funzione di "correttivo" rispetto al testo licenziato dal Governo, non consente infatti l'esercizio dei poteri di garanzia affidati dalla Costituzione al Presidente della Repubblica, in relazione alla correttezza della copertura economica, ex. art. 81 della Costituzione, e alla sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, ai sensi dell'art. 77³²⁸.

La criticità della decretazione d'urgenza in materia finanziaria si ravvisa dunque non soltanto in relazione al decreto stesso ma anche alla legge di conversione³²⁹, poiché sia sull'uno che sull'altra, tramite fiducia e maxiemendamento, il potere governativo diviene capace di soverchiare poteri assembleari e presidenziali.

La legge 196, varata successivamente all'adozione della cosiddetta manovra anticrisi del giugno 2008, nasce proprio in tale cornice di "bilancio dell'esecutivo".

³²⁸ Un aspetto questo che è stato segnalato dalla lettera, datata 9 aprile 2009, del Presidente Napolitano, indirizzata al Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, ai Presidenti delle Camere Renato Schifani e Gianfranco Fini e al Ministro dell'Economia Giulio Tremonti, nella quale si pone l'esigenza di porre un freno ai cosiddetti "decreti-omnibus", i provvedimenti urgenti varati dal governo che, in Parlamento, si ampliano fino a contenere numerose altre norme rispetto a quelle approvate in Consiglio dei ministri e molte maggiori spese.

³²⁹ A tal proposito si vedano le sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008 con le quali la Corte Costituzionale ha affermato la sua competenza a sindacare la sussistenza del caso straordinario e di urgenza nei decreti legge emanati dal Governo anche a fronte dell'avvenuta conversione da parte delle Camere, in particolare regolando l'ammissibilità degli emendamenti alla legge di conversione.

Nell'ambito del quadro macroeconomico delineato nel DPEF 2010-2013, che indica prospettive di ripresa a partire dal 2010, il Governo è infatti intervenuto adottando il decreto legge n. 78/2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 102 del 4 agosto 2009, che contiene misure per uscire dalla crisi e per stimolare la crescita.

Il decreto si è configurato come una vera e propria manovra: sotto il profilo quantitativo delle risorse finanziarie mobilitate, il provvedimento ha reperito mezzi per un importo complessivo di circa 17 miliardi di euro nel quadriennio 2009 - 2012 disponendo maggiori entrate per circa 10,6 miliardi di euro e minori spese per circa 6 miliardi di euro, le quali hanno trovato copertura nello stesso decreto, principalmente attraverso il contrasto dell'evasione fiscale, interventi di razionalizzazione della spesa farmaceutica e misure in materia di pensionamento. Sotto l'aspetto qualitativo delle misure adottate per contrastare la crisi e per il rilancio e il sostegno all'economia e altri interventi urgenti e indifferibili a favore del bilancio pubblico, il decreto ha spaziato da interventi indirizzati al sostegno delle famiglie, delle imprese nonché al finanziamento di azioni per la realizzazione delle infrastrutture del Paese.

Il Governo con il d.l. 78 ha insomma “anticipato la manovra finanziaria dandole un orizzonte triennale, con un'operazione che il Ministro dell'Economia stesso ha definito come “messa in sicurezza dei conti dello Stato”³³⁰.

Tale anticipazione dei principali intendimenti economici con una norma estranea, per tempi e procedure, alla manovra di bilancio, cornice deputata all'assunzione delle più rilevanti disposizioni in materia di politica economica, il Governo ha di fatto scardinato consuetudini e regole, marginalizzando il ruolo dell'organo legislativo, prima con la decretazione d'urgenza poi con l'apposizione del voto di fiducia sul disegno di legge di conversione.

³³⁰ Sciola [2010].

E' vero che la prassi non è nuova nella storia fiscale italiana, ma in ogni caso, la scelta è stata considerata una infelice apertura della programmazione economica della XVI legislatura “perché con il recente decreto legge 78/2010 è stata varata una manovra finanziaria corposa al di fuori dalle procedure appena licenziate, pur nella comprensibile urgenza degli eventi legati alla speculazione internazionale e analogamente agli altri paesi dell'Unione monetaria europea”³³¹.

Con il citato d.l. 112 del 2008, e da ultimo con il recente d.l. 78/2010, che realizza una manovra da 24 miliardi di euro, si è infatti “compreso il ruolo del Parlamento”³³².

La legge 196 ha risposto a tale deriva governativa non rafforzando le procedure ordinarie della manovra finanziaria, e quindi incentivando l'esecutivo ad astenersi dall'utilizzo della fiducia e della decretazione d'urgenza, ma formalizzando la prassi in una cornice legislativa: con una finanziaria light, priva delle misure di sviluppo, con la contrazione dei tempi della discussione parlamentare, con la minore significatività finanziaria del livello del voto parlamentare.

Il ritorno ad una ordinarietà sembra una prospettiva più lontana.

Il modello affermatosi “dietro la libertà della scelta politica nasconde, anche, la preferenza per schemi decisionali flessibili, resi necessari da una debole capacità di programmazione delle esigenze finanziarie, una incertezza patologica del quadro delle risorse disponibili, legata a sua volta a limitate capacità previsive sul lato delle entrate e di controllo dei flussi di spesa”³³³.

Come è stato detto “la concentrazione forzata di poteri e decisione nel Governo e nella sua maggioranza non è una soluzione conclusiva; è frutto dell'emergenza. E' l'espressione di una continua torsione del sistema

³³¹ Sciola [2010].

³³² Sciola [2010].

³³³ Goretti, Rizzuto [2010].

costituzionale che non trova un punto di equilibrio condiviso. E' uno dei segni della transizione incompiuta. Metodi e strumenti per il controllo del Parlamento restano cruciali in una democrazia dell'alternanza³³⁴ per cui, ancora di più, agli sviluppi futuri, normativi e politici, è dato il compito di ridefinire i principi democratici entro i quali la decisione di bilancio può dispiegarsi, per evitare che il modello della “manovra permanente” caratterizzi ormai irreversibilmente il nostro modello di politica fiscale e di bilancio.

2.3 Un dialogo fra esecutivi: il bilancio fra governo locale, nazionale e europeo

Non è soltanto nella interrelazione con il Parlamento che negli ultimi anni si è registrato un accentramento verso l'esecutivo del potere decisionale, ma anche nei confronti degli altri livelli di Governo, quello locale e quello sovranazionale, la predominanza dell'esecutivo è stata la direttrice maestra. Tale per cui il risultato delle molteplici innovazioni, normative e fattuali, nazionali e comunitarie, è stato un sistema nel quale le principali decisioni in materia contabile sono assunte grazie al dialogo privilegiato e pattizio che si sviluppa fra più esecutivi.

Come abbiamo visto nel terzo capitolo, nel paragrafo dedicato alla discussione relativa al bilancio centralizzato-bilancio rappresentativo, anche in merito alla legge 196 il dibattito si è ampiamente diffuso sul “centralismo o meno della nuova legge di contabilità”³³⁵. La tesi di chi scrive è che sia innegabile che il centralismo abbia prevalso nella *ratio* della riforma, ma che “l'accentramento della decisione di bilancio nel Governo (MEF) è un dato politico istituzionale che in sé nulla dice sulla qualità dei documenti e

³³⁴ De Ioanna [2011].

³³⁵ Sciola [2010].

non è tale da determinare un miglioramento in tale quantità, nella chiarezza e stabilità dei metodi utilizzati, nella messa a fuoco dei punti di criticità delle previsioni”³³⁶. E’ essenziale invece indagare sulla modalità con la quale è stato realizzato dell’accentramento della decisione di bilancio e sui contrappesi che a tale mutamento di paradigma sono stati affiancati.

In merito al rapporto tra le decisioni centrali di finanza pubblica e il sistema delle autonomie locali, nel nuovo sistema di devoluzione fiscale la cooperazione multilivello è stata risolta con un dialogo diretto tra l’esecutivo e gli enti decentrati, con l’invio, per espressione di parere, alla Conferenza unificata delle linee guida con le quali si anticipano gli obiettivi di finanza pubblica, con particolare riferimento al comparto delle autonomie, al fine di definire percorsi condivisi, sia nella definizione degli stessi obiettivi che di attuazione per i rispettivi livelli di Governo.

Questo rapporto privilegiato fra governo e giunte ha come effetto l’indebolimento del ruolo esercitato dal Parlamento, “escluso dalle attività di coordinamento (ancora tutte da definire) che sembrano svolgersi, principalmente, nel rapporto tra gli esecutivi dei vari livelli di governo (Conferenze)”³³⁷, in quanto nessuno spazio per lo stesso è stato ricavato nella concertazione con il sistema “assembleare” delle autonomie.

Tale modello, è stato spiegato, è finalizzato ad una responsabilizzazione del Governo nella determinazione delle linee fondamentali di politica economica, in quanto è poi lo stesso che deve rispondere delle propria politica di bilancio all’Unione Europea³³⁸. Anche su questo piano di raccordo, nazionale e sovranazionale, la dinamica perseguita è la medesima applicata con gli enti locali: uno scambio fra esecutivi, il Governo da un lato e la Commissione Europea con il Consiglio dall’altro, che marginalizza

³³⁶ De Ioanna [2011].

³³⁷ Goretti, Rizzuto [2010].

³³⁸ In tali termini si è espresso il Vice Ministro Vegas intervenendo alla Camera, il 9 settembre 2009, in merito alla proposta di legge di riforma della disciplina finanziaria e contabile.

il ruolo delle assemblee elettive, il Parlamento italiano e quello europeo. Come è stato osservato “non v’è dubbio che proprio il carattere procedimentale - quasi negoziale - della disciplina attuativa del Patto esalti il ruolo dell’Esecutivo sia nella fase dell’impostazione della politica di bilancio che in quella della verifica degli andamenti”³³⁹.

Non è soltanto una questione di regole procedurali, per cui mancano sedi e meccanismi propri per il coinvolgimento degli organi legislativi nella determinazione delle linee di politica fiscale e di bilancio, ma anche di contenuto. Le norme europee, da ultimo rafforzate, su debito e deficit sembrerebbero infatti vanificare l’espressione di volontà del Parlamento sugli obiettivi di medio termine, essenziali per una programmazione puntuale della qualità e della direzione della spesa pubblica. Chiedere, come avviene in Italia, un giudizio del Parlamento sul saldo complessivo, che dovrebbe vincolare le successive decisioni in materia di entrata e di spesa, attraverso la risoluzione sul DPEF e o sulla DFP, appare infatti esercizio vano quando “sempre più frequentemente si è sentito enunciare, magari sottovoce, che i saldi sono imposti dalle regole europee e quindi avere un documento di programmazione esaminato dal Parlamento è inutile, poiché non vi è nulla da decidere”³⁴⁰.

Eppure è la Commissione stessa, nelle comunicazioni ufficiali, ad avere sottolineato come per garantire efficacia alle regole europee sia essenziale la programmazione interna, senza tuttavia trovare le strade per far sì che tale programmazione goda del concorso dei parlamenti nazionali ovvero di quello europeo.

Il deficit di democrazia, più volte imputato dalla generalità dei commentatori all’architettura istituzionale comunitaria, ha una rilevanza ancora più stringente in materia di bilancio, dato che la cittadinanza non passa soltanto, come si diceva, dall’espressione della volontà politica

³³⁹ Magna Carta [2011].

³⁴⁰ Goretti, Rizzuto [2011].

attraverso elezioni e dalla garanzia che gli organi esecutivi siano legati a tale volontà, quanto dal fatto che le decisioni in merito al prelievo fiscale e alla allocazione delle risorse comuni, presupposto per qualsiasi politica con effetti di spesa afferente alle più svariate materie, siano prese da soggetti responsabili e rispondenti agli elettori.

Orbene la cittadinanza europea, considerata come complementare e non sostitutiva di quella nazionale, deve poter essere innervata di meccanismi decisionali democratici in materia di politica finanziaria, che se non significa avere un sostanziale bilancio europeo che sia sostitutivo di quelli nazionali presuppone almeno che le regole europee che vincolano, in maniera complementare, i bilanci nazionali siano determinate da meccanismi nei quali viene garantito il potere di indirizzo agli organi elettivi.

2.4 Verso un bilancio del Governo

Nelle ultime legislature, come si è visto, il costante ricorso da parte del Governo, al fine di garantire l'approvazione della normativa in materia economico-finanziaria, ai voti di fiducia e ai maxiemendamenti ha ristretto fortemente lo spazio decisionale del Parlamento.

La manovra finanziaria si è trasformata in un test sulla politica governativa, utilizzando ogni strumento procedurale per compattare la propria maggioranza parlamentare e impedire alla opposizione di intervenire significativamente sulle linee di programmazione finanziaria.

Accanto a ciò, la precursione degli interventi di politica economica che avrebbero dovuto trovare il loro naturale collocamento nella decisione finanziaria e di bilancio è avvenuta con l'approvazione di decreti legge dal portato, qualitativo e quantitativo, assimilabile a quello di una manovra.

Dalla combinazione dei due fenomeni si è determinata l'affermazione sempre più pervasiva di un "bilancio del governo" che vede nel "parlamentarismo negato" l'aspetto speculare del fenomeno.

Entrambi sono espressione dell'idea che "la manovra finanziaria debba essere considerata esclusivo appannaggio dell'Esecutivo"³⁴¹.

La preoccupazione maggiore sorge dalla mancanza di una presa di coscienza dell'*escalation* sempre più marcata nella "esecutività" che caratterizza le prassi di bilancio, come si vedrà dall'analisi delle ultime manovre nel capitolo che segue, da parte sia del Governo e del Parlamento, sia delle istituzioni europee.

Il dibattito fra questi si è, infatti, concentrato sui risultati delle politiche di bilancio, in relazione alla tenuta dei conti e al conseguimento del pareggio di bilancio, perdendo di vista, in una sorta di razionalismo machiavelliano, le procedure, i mezzi cioè, che vengono adoperate per raggiungere il fine, e che se distorte possono anche garantire un temporaneo equilibrio ma nel lungo periodo rischiano di compromettere l'intero assetto di finanza pubblica.

³⁴¹ Rivosecchi [2009].

V. Riforme al banco di prova ed elementi di novità

1. Dalla norma alla prassi

A distanza di due anni dall'approvazione della legge 196, alcune criticità procedurali e sostanziali sono apparse nella disciplina contabile, alcune dettate dal mutare del contesto esterno, in primis con l'introduzione del semestre europeo, altre evidenziate dall'applicazione pratica della riforma nella prima manovra finanziaria che ha fatto seguito alla sua approvazione.

La longevità che gli estensori della legge 196, nonché le forze politiche che quasi all'unanimità hanno contribuito alla sua approvazione, volevano attribuire alla riforma, si è persa nei primi mesi dalla sua implementazione e, di recente, il legislatore è stato costretto a intervenire nuovamente a livello normativo.

Nei paragrafi che seguono analizzeremo la trasposizione delle disposizioni normative della legge di contabilità e finanza pubblica nei provvedimenti di bilancio, cercando di evidenziare come gli obiettivi originali della legge 196, garantire cioè maggiore decisionalità nell'ambito della sessione al Governo e maggiore controllo sulle proposte dell'esecutivo al Parlamento, siano stati disattesi, facendo parlare di una "riforma mancata", incapace incardinare la prassi in un modello regolato e prevedibile.

1.1 *Un documento “primo e ultimo nel suo genere”*: la *Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013*

La *Decisione di Finanza Pubblica* per il triennio 2011-2013, che, come si è visto, costituisce il nuovo documento di programmazione economica-finanziaria in sostituzione del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), si è aperta con parole di drammatica sincerità redatte dal governo in una inusuale premessa: "*questo documento è insieme il primo e l'ultimo del suo genere*" e, oltre, "*documento è sostanzialmente e politicamente superato*".

Ragione di tale affermazione è da attribuirsi, secondo il Governo, alle innovazioni che in ambito europeo stavano introducendo, nel momento della sua estensione, un nuovo e più complesso apparato di documentazione di matrice comunitaria, che assumerà una "*centralità politica assoluta ed assorbente*" e "*sarà conseguentemente all'interno di questo nuovo schema europeo, e non all'interno dello schema di DFP che si dovrà concentrare la discussione sulla nostra politica economica*"³⁴².

Ma è soprattutto l'anticipazione della manovra a luglio 2010 ad aver reso il documento all'analisi parlamentare obsoleto e di scarsissima incidenza, nonché di scarsa utilità l'emanazione delle risoluzioni parlamentari su di esso, in quanto la DFP per gli anni 2011-2013 si è limitata a recepire gli effetti del citato decreto-legge, riproponendo le medesime quantificazioni finanziarie del documento.

Per ciò che concerne l'aspetto contenutistico della DFP, se rispetto al suo contenuto proprio il documento ha presentato diversi nuovi elementi conoscitivi quali, ad esempio, il conto consolidato di cassa del settore pubblico articolato per i tre sottosettori della PA, amministrazione centrale, amministrazioni locali ed enti di previdenza, nonché l'indicazione delle

³⁴² Come si legge nella premessa alla *Decisione di Finanza Pubblica*.

risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate con evidenziazione della quota nazionale addizionale, si possono in ogni caso riscontrare notevoli carenze informative rispetto a quanto doveva esservi riportato ex legge 196.

E' mancata l'indicazione di massima delle risorse finanziarie necessarie a confermare normativamente, per il periodo di riferimento, gli impegni e gli interventi di politica economica e di bilancio adottati negli anni precedenti per i principali settori di spesa (art. 10, co. 2, lett. d); l'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva è riportato nella DFP come mero dato previsionale invece che come programmatico (art. 10, co. 2, lett. e); non è stato accluso il contenuto del Patto di stabilità interno, corredato dalle sanzioni per gli enti territoriali nel caso di mancato rispetto di quanto previsto da quest'ultimo, né il contenuto del Patto di convergenza di cui all'art. 18 della legge n. 42 del 2009, in relazione al quale debbono essere attivate le procedure e le sedi proprie nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale (art. 10, co. 2, lett. f).

Alla DFP non sono state, infine, allegate neppure le relazioni programmatiche per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e le relazioni sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali di spesa (art. 10, co. 6); il quadro riassuntivo delle leggi di spesa a carattere pluriennale (art. 10, co. 7), con la ricognizione dei contributi pluriennali iscritti a bilancio (art. 10, co. 8); l'indicazione delle risorse impiegate per interventi e iniziative nei principali settori di spesa.

Ed è venuta meno anche una indicazione degli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (art. 10, co. 2, lett. h).

La DFP 2011-2013 è apparsa privata dei contributi programmatici, in quanto si è limitata a fotografare quanto stabilito dal decreto n.78 senza il carattere di indirizzo che invece la legge 196 aveva voluto conferirgli, e che in passato aveva posseduto il DPEF, riducendosi, di conseguenza, anche il valore della risoluzione parlamentare come atto di indirizzo del Parlamento

verso il Governo.

Il Parlamento, inoltre, non avendo potuto esercitare un'azione di controllo e proposta sulla norma d'eccezione varata il luglio precedente, si è trovato, nell'ottobre successivo nella medesima situazione emergenziale nella quale le sue prerogative venivano indirettamente marginalizzate di conseguenza.

Anche sul piano della riforma del federalismo fiscale, la deficienza di indicazioni circa il Patto di stabilità e convergenza interno ha depauperato la volontà di raccordo con i vari livelli contabili dello Stato, inficiando il progetto federalista.

In riferimento alle indicazioni economiche recate dalla DFP, i dati sull'andamento della finanza pubblica per il 2010 ed i dati programmatici relativi all'andamento del debito pubblico, previsto nel 2010 al 118,5 per cento rispetto e oltre il 119,2 per cento nel 2011, hanno confermato la perdita del controllo della spesa pubblica, tradendo l'impostazione a "*zero base budgeting*" che voleva sostituirsi a quella, negata nella teoria ma perseguita nella prassi, dell'incremento delle poste contenute nel bilancio dell'esercizio precedente, con conseguente cancellazione, nel breve volgere di due anni, dei risultati ottenuti in termini di risanamento finanziario, certamente anche sotto l'impulso della crisi finanziaria in atto.

Anche la qualità delle spese, che ha visto un netto ridimensionamento di quelle in conto capitale a fronte di un sostanziale mantenimento delle spese correnti, ha posto il problema del percorso con il quale giungere al risanamento del bilancio pubblico e degli effetti sulla ripresa dell'economia italiana.

Dall'analisi contenutistica della DFP, carente nelle informazioni e debole nella programmaticità, la decisione di finanza pubblica è apparsa piuttosto come una "indecisione di finanza pubblica", aspetto che anche la premessa alla DFP ha confermato ("*quanto doveva essere deciso è già stato deciso in luglio*"), senza ambire a modifiche o correzioni, che potevano sorgere anche sulla spinta delle valutazioni del Parlamento.

E' innegabile, tuttavia, che abbiano concorso a rendere il documento "*l'unico nel suo genere*" non solo l'eterogenesi delle indicazioni di politica economica e di assetto di bilancio, di matrice governativa e senza nulla concedere all'analisi parlamentare, ma anche ragioni endogene al processo di bilancio nazionale, risalenti innanzitutto ai vizi intercorsi nella procedura di presentazione dei documenti contabili e di programmazione economica stabilita dalla legge 196.

La procedura di formazione della DFP da parte del Governo sarebbe dovuta iniziare, ex legge 196, il 15 luglio, con l'invio alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (in attesa della sua istituzione, alla Conferenza unificata Stato regioni città ed autonomie locali) delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica tra i diversi settori istituzionali, sulle quali la Conferenza era tenuta ad esprimere il parere entro il 10 settembre.

La DFP per gli anni 2011-2013 è stata tuttavia trasmessa alle Camere soltanto il 30 settembre 2010, con la conseguenza di comprimere la discussione parlamentare, sia in commissione che in Aula, nello spazio di 15 giorni, un tempo, evidentemente, insufficiente per condurre una riflessione critica volta alla definizione delle risoluzioni sulle quali il Governo sarebbe stato tenuto a orientare la legge di stabilità e il bilancio pubblico.

Nell'ambito della DFP si è verificata, inoltre, una inversione dei tempi relativi alla fase del dibattito parlamentare relativo al documento: mentre la Camera è riuscita, nei tempi stabiliti dalla legge 196, ad approvare la risoluzione vincolante per il Governo sugli obiettivi macroeconomici, sui saldi e sulle priorità di sviluppo da seguire nella legge di stabilità e nella legge di bilancio, lo stesso non è avvenuto per il Senato.

Quando nella camera alta del Parlamento si dibatteva sul contenuto della risoluzione da inviare al Governo, nelle stesse ore il Consiglio dei Ministri licenziava la legge di stabilità e la legge di bilancio, ossia quei documenti

che, a norma della legge 196, avrebbero dovuto basarsi proprio sulle indicazioni che ancora il Senato non aveva emanato.

La risoluzione approvata, infine, dal Senato della Repubblica ha presentato inoltre elementi nuovi rispetto a quella licenziata dalla Camera dei Deputati, essendo stata novellata la risoluzione di maggioranza con l'impegno al Governo, approvato per via emendativa su una proposta dell'opposizione, di includere nella legge di stabilità interventi specifici in materia di agevolazione di imposta per il Meridione.

Questa inversione dei tempi non ha soltanto conseguenze sul piano formale ma attiene anche alla più cogente disciplina del rapporto fra Parlamento e Governo, in quanto la deliberazione del Consiglio dei Ministri è apparsa lesiva del ruolo che la legge di contabilità assegna al Parlamento, ossia la competenza a fissare, tramite le risoluzioni parlamentari sulla decisione di finanza pubblica, i termini finanziari e gli obiettivi di saldo cui la legge di stabilità e la legge di bilancio devono attenersi.

Il mancato rispetto delle regole procedurali ha tradito, in altre parole, una impostazione concettuale propria dell'esecutivo di sostanziale svalutazione della sessione di bilancio.

I vizi procedurali intervenuti nella predisposizione e discussione dello schema di Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013 sono apparsi tali da poter inficiare la legittimità, la rappresentatività e la democraticità dell'intero processo di bilancio.

Proprio su tale aspetto nell'Aula del Senato è stato prefigurato, tramite la presentazione di una mozione, un conflitto di attribuzione. In sintesi è stato avanzata l'ipotesi che l'inversione dei tempi per l'approvazione di bilancio e legge di stabilità rispetto alla DFP abbia configurato una violazione, da parte del Governo, dell'articolo 7 della legge n. 196 del 2009, che identifica le Camere come titolari di un potere endoprocedimentale e dunque di controllo funzionale e necessario sulla Decisione di finanza pubblica.

La norma che sarebbe stata contravvenuta dal Governo, nella elaborazione

della legge di stabilità e di bilancio, non si caratterizza, inoltre, come norma ordinaria ma come una norma interposta, che fa sistema con le norme costituzionali³⁴³, poiché, come si è visto, la legge 196 risulta essere di diretta applicazione dell'articolo 117 della Costituzione, nonché degli articoli 120 e 81³⁴⁴.

Data la sensibilità della materia, e il possibile *vulnus* ordinamentale che si sarebbe creato, non è stato dato seguito alle eventuali vie di impugnazione che si aprivano, ma ciò non toglie che non si possa comunque aprire una riflessione sul senso di quanto accaduto.

A conclusione della approvazione convulsa della decisione di finanza pubblica è rimasto agli atti l'anticipazione di ogni misura economica e finanziaria a luglio 2010 tramite decreto legge, e l'incuranza del Governo, nella predisposizione della legge di stabilità e della legge di bilancio, delle indicazioni pervenute dalla risoluzione sulla DFP al Senato.

Si è consolidato così, nella prassi non solo nel diritto, un sistema per cui l'intera manovra economica viene affidata a norme emergenziali, lontane dalla tipicità dei documenti di bilancio sui quali è possibile il controllo parlamentare, mentre dall'altra parte viene attuato uno svuotamento della sessione di bilancio, e delle sue regole, facendosi registrare la rinuncia per il Parlamento a una reale competenza di carattere programmatico.

La decisione di finanza pubblica, nella sua "insostenibile leggerezza" in termini di contenuti, di ambizioni e di rispetto delle procedure sancite soltanto a dicembre 2009, ha indicato come sia urgente, anche sfruttando le prospettive aperte in ambito europeo, ripensare il rapporto Governo Parlamento nella fase cruciale e determinante delle decisioni di bilancio.

³⁴³ La Corte costituzionale, con la sentenza n. 27 del 1996, ha stabilito che la propria competenza può in concreto risultare dall'attuazione che le norme costituzionali abbiano trovato in norme primarie che con le prime facciano sistema.

³⁴⁴ L'articolo 1, comma 4 della legge 196 stabilisce che: "*Le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione*".

1.2 Legge di stabilità e di bilancio per il triennio 2011-2013 e l'anticipazione della manovra per decreto

Come indicato sopra, nella trattazione della Decisione di finanza pubblica, la manovra economico-finanziaria per il triennio 2011-2013, presentata il 15 ottobre 2010, è stata, per gran parte, realizzata precedentemente con il decreto-legge n. 78 del luglio precedente.

Gli interventi recati dal disegno di legge di stabilità sono stati conseguentemente contenuti nelle grandezze³⁴⁵, e si sono espressi, essenzialmente, in rimodulazioni di risorse finanziarie già inserite in bilancio, operazioni che, di fatto, non hanno comportato effetti nel conto economico della pubblica amministrazione.

La manovra svolta per la prima volta in base alla nuova disciplina di contabilità e finanza pubblica dettata dalla legge n. 196 del 2009 ha visto l'approvazione dei due disegni di legge senza la necessità per il governo di ricorrere alla questione di fiducia, seppure il ddl di stabilità fosse stato sensibilmente modificato rispetto al testo iniziale a seguito del maxiemendamento presentato dal Governo presso la Camera.

La procedura ordinaria è stata resa possibile proprio dalla mancanza di significatività finanziaria ed economica della manovra, che ha abbassato l'intensità del confronto fra le componenti parlamentari, per l'anticipazione degli interventi rilevanti tramite il decreto n.78 approvato, questo sì, a seguito dell'apposizione della questione di fiducia.

La legge 196 sembra, allora, essere stata capace di realizzare gli obiettivi formali che si era posta ma non di giungere allo scopo intimo prefittosi,

³⁴⁵ Nel complesso sono stati disposti interventi per circa 1000 milioni per l'anno 2011, 3.000 milioni per il 2012 ed 9.500 milioni per il 2013; i dati complessivi della previsione 2011-2013, al netto delle regolazioni contabili hanno determinato un decremento delle spese finali per un importo di circa euro 11,6 miliardi per il 2011.

ossia quello di evitare il ricorso a procedure straordinarie tramite una maggiore governabilità della sessione di bilancio, un accresciuto potere decisionale del governo e più incisivi strumenti di controllo per l'esecutivo. E' stato, infatti, rafforzato il ruolo del bilancio nell'ambito della decisione finanziaria annuale, consolidando la sua funzione programmatica, in quanto le relative previsioni di entrata e di spesa sono state formulate per l'intero triennio di riferimento.

Si è aperta anche la possibilità, per questo, di incidere sulla legislazione sostanziale di spesa, proponendo rimodulazioni di spese predeterminate per legge, nonché di quantificare gli stanziamenti destinati al funzionamento degli enti pubblici aventi natura obbligatoria.

La legge di stabilità, l. 13 dicembre 2010, n. 220, ha presentato un contenuto più circoscritto rispetto alla previgente legge finanziaria, sia per lo spostamento di alcune decisioni di spesa alla legge di bilancio, sia per il venir meno della possibilità – peraltro già esclusa in via sperimentale per le leggi finanziarie 2009 e 2010 - di inserire norme di sostegno e di rilancio dell'economia, che andranno eventualmente affidate ai disegni di legge collegati.

Per il triennio 2011-2013 non sono stati però previsti provvedimenti collegati, in coerenza con la mancata previsione degli stessi nella Decisione di Finanza Pubblica, e questo ha contribuito a spostare le politiche economiche più salienti sui decreti legge.

Flessibilità amministrativa, essenzialità della legge di stabilità, disincentivi all'attività emendativa, rigidità e restringimento di tempi dell'istruttoria e del dibattito parlamentare, tutti aspetti che effettivamente sono stati conseguiti con la manovra per il triennio 2011-2013, eppure non sono risultati sufficienti ad arginare la prassi della decretazione d'urgenza, che anzi, successivamente alla nuova disciplina di contabilità pubblica, si è ulteriormente radicalizzata.

L'anticipazione della manovra finanziaria tramite decreto estivo ha, infatti, caratterizzato ciascuna sessione di bilancio della XVI° legislatura. La manovra finanziaria per il 2009 è stata precorsa dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, contenente "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" ed abbiamo già detto del decreto n. 78 del luglio 2010, ma nell'estate del 2011 il fenomeno è apparso microscopicamente più pronunciato.

Da ultimo si sono susseguiti, infatti, ben tre provvedimenti legislativi, approvati a seguito dell'apposizione di fiducia sia alla Camera che al Senato: il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia", approvato definitivamente e convertito in legge il 7 luglio; il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante "disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", approvato definitivamente dalla camera il 15 luglio; il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante "ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", approvato definitivamente dalla Camera il 14 settembre.

I tre decreti hanno di fatto posto in essere la "più grande manovra della storia repubblicana", con un effetto dato dalla riduzione di spese e aumento delle entrate pari a 59 miliardi.

Questa iperproduzione normativa, quasi schizofrenica, se è stata determinata da fattori esogeni, come le recenti perturbazioni dei mercati finanziari e la richiesta avanzata dalle istituzioni comunitarie, Commissione e Banca Centrale, di adottare da parte del Governo italiano provvedimenti strutturali che ricostruissero credibilità e fiducia nella finanza nazionale, più che dalle dinamiche interne tra esecutivo e Parlamento, è in ogni caso sintomo di una quasi irreversibile fuga dalle procedure ordinarie che concentravano la discussione di bilancio e di finanza pubblica nello spazio

tipizzato e regolato della sessione annuale, che la “riforma mancata” della legge 196 non è riuscita ad arrestare.

Le tre manovre straordinarie e consecutive, comprese nello spazio di due mesi, è ipotizzabile che eserciteranno inoltre l’effetto di essenzializzare ed alleggerire la manovra per il triennio 2012-2014³⁴⁶, indebolendo così ulteriormente gli strumenti canonici per la realizzazione della decisione di finanza pubblica, in una sorta di “circolo vizioso” del processo di bilancio.

Alla luce di quanto detto, si può osservare come si stia lentamente creando un cortocircuito profondo fra la necessità di rispettare un calendario predeterminato nel ciclo di bilancio, essenziale per esplicitare una procedura top-down di individuazione delle priorità economiche in termini di grandezze finanziarie e di rispettare gli impegni comunitari, che come vedremo nel paragrafo che segue sono stati rideterminati dal nuovo semestre europeo, e la spinta centrifuga ad approvare i provvedimenti finanziari tramite strumenti normativi atipici e straordinari.

Certo questo non può essere considerato come il punto di arrivo dell’assetto di bilancio ma anzi urge pensarlo come fase transitoria, eccezionale e circoscritta, da regolare e ricondurre verso l’ordinarietà attraverso il recupero dei principi di trasparenza, prevedibilità e rappresentanza e la predisposizione di strumenti, procedurali e informativi che li sostanzino, per garantire piena democrazia come “cosciente e reale partecipazione o opposizione esercitata nei modi consentiti costituzionalmente”³⁴⁷.

³⁴⁶ Nel momento in cui si scrive la legge di bilancio e di stabilità per il triennio 2012-2014 non sono ancora state inserite all’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri.

³⁴⁷ Carlassare [2010].

2. Governance europea e nuovi assetti ordinamentali nazionali

Fino al 2009, gli anni duemila non avevano mostrato profonde asimmetrie rispetto al decennio precedente, se non per il fatto che “gli anni ’90 si erano caratterizzati per un faticoso, ma continuo, processo di stabilizzazione della finanza pubblica” mentre il decennio successivo aveva “evidenziato un deterioramento dei conti pubblici, anch’esso continuo, se si esclude la cesura rappresentata dal biennio 2006-2007”³⁴⁸.

Tale sopore finanziario si è tuttavia arrestato bruscamente con la crisi economica dell’ultimo biennio, nella quale “tutti i paesi colpiti dalla crisi hanno visto i propri conti pubblici peggiorare drasticamente, per l’operare degli stabilizzatori automatici e come effetto delle misure discrezionali adottate a sostegno dell’economia. Nel nostro Paese, l’effetto è stato più contenuto, ma, data la situazione di partenza, ha portato comunque il rapporto debito pubblico/Pil al 115,8%”³⁴⁹.

La crisi finanziaria, i cui effetti aggressivi si sono esplicitati sui conti pubblici degli Stati UE, ha imposto nuove dinamiche nella politica contabile ed economica dei governi: la prima ed immediata reazione è stata l’adozione di misure straordinarie ed espansive della spesa pubblica, mentre successivamente, dati i riflessi sulla solidità finanziaria dei conti pubblici è stata fatta seguire una più stringente programmazione di medio periodo per sanare le debolezze finanziarie strutturali che rischiavano di rendere la crisi endemica e cronica.

³⁴⁸ Guerra- Zanardi [2010].

³⁴⁹ Ibidem

La legge 196 nasceva così già desueta rispetto allo “spirito del tempo”, non solo nazionale ma anche europeo, visto che la necessità di ripensare strumenti, procedure e obiettivi in materia di finanza pubblica era avvertita anche a livello comunitario.

La conseguenza del mutato contesto a livello comunitario, che verrà sinteticamente esposto nel primo paragrafo, è stata la necessità, per il legislatore, di intervenire nuovamente sulla legge 196, come si dirà nel secondo paragrafo, modificando tempi e strumenti del processo di bilancio, un’occasione che il Parlamento ha sfruttato anche per correggere gli aspetti, genuinamente nazionali, della legge di contabilità e di finanza pubblica che erano apparsi deboli ed inadeguati per controllare il processo nel suo complesso.

Le modifiche agli strumenti di rango primario non sono tuttavia apparse sufficienti per rispondere alla necessità di fissare in termini alti e ultimativi l’impegno a conseguire e mantenere un equilibrio duraturo dei conti pubblici, un obiettivo avvertito come necessario a fronte delle turbolenze finanziarie derivate dall’esposizione eccessiva della finanza pubblica dell’area euro e dalla insostenibilità dei debiti dei paesi membri.

Diverse ordinamenti nazionali hanno quindi introdotto nelle proprie carte costituzionali il principio dell’equilibrio di bilancio, individuando gli strumenti e le procedure per garantirne l’effettiva osservanza.

Da ultimo, anche il nostro Paese è tornato sulla legge più alta, con la proposta di legge di revisione costituzionale avanzata di recente che tratteremo nell’ultimo paragrafo, ripensando non soltanto quelle disposizioni della Carta attinenti al bilancio pubblico, dello Stato e degli enti territoriali, ma aprendo la strada ad una più generale e profonda revisione della costituzione economica.

2.1 Il semestre europeo e le misure anticongiunturali

Sulla scorta della recente crisi economica e dell'incapacità, per i Paesi euro e per le istituzioni comunitarie, di rispondere in maniera univoca e incisiva alle sfide della recessione e al turbamento dei mercati globali, il sistema economico europeo è stato spinto a rivedere in generale le sue regole fondative e i meccanismi di applicazione, le procedure di salvaguardia della moneta, gli strumenti di monitoraggio e di intervento nei conti pubblici nazionali, sino alla conformazione di una vera e propria *governance economica europea*.

Il Patto di Stabilità e Crescita, sino ad ora fondato sulla sorveglianza *ex post* delle politiche di bilancio, non è riuscito ad impedire che gli squilibri macroeconomici e finanziari di alcuni paesi si riflettessero sulla stabilità finanziaria ed economica dell'Unione europea; né è stato in grado di fornire sufficienti incentivi per la riduzione del debito pubblico e per l'adozione di politiche che favorissero il raggiungimento degli obiettivi "Lisbona 2010"³⁵⁰.

Per rispondere a tali *deficit* si è aperto a livello comunitario un momento riformatore, ancora in itinere, orientato sul "rilancio in chiave europea della programmazione come metodo di Governo dei conti pubblici"³⁵¹.

La revisione delle procedure economico contabili si è aperta con il pacchetto legislativo presentato dalla Commissione europea il 29 settembre 2010, in linea con i contenuti delle sue Comunicazioni del maggio e giugno 2010, composto da sei proposte legislative.

Tali proposte sono sostanzialmente riconducibili al rafforzamento del Patto di Stabilità e Crescita, all'introduzione di una procedura di sorveglianza

³⁵⁰ http://www.Governo.it/GovernoInforma/focus/programmazione_economica/brochure_rgs_aprile2011.pdf

³⁵¹ Rivosecchi [2011].

macroeconomica, alle nuove forme di vigilanza dei mercati finanziari e alla definizione di requisiti minimi del sistema di regole e procedure di bilancio di ciascun Paese.

Il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 ha inoltre approvato il “Patto euro plus” che indica gli obiettivi prioritari che dovranno essere perseguiti da ciascuno Stato membro aderente al Patto: stimolare la competitività e l’occupazione, rafforzare la stabilità finanziaria e assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

In riferimento a quest’ultimo obiettivo, il Patto impegna gli Stati al recepimento nell’ordinamento nazionale delle regole di bilancio definite nel Patto di Stabilità e Crescita.

Il nuovo approccio dell’architettura finanziaria comunitaria è basato su “politiche di bilancio prudenti” e l’attenzione al livello del debito pubblico diventa un parametro che affianca il disavanzo per la valutazione della posizione fiscale di ciascun Paese.

Il controllo dello stato delle finanze nazionali avviene attraverso l’introduzione del ciclo di bilancio europeo, il c.d. semestre europeo, e stabilendo procedure rafforzate, con maggiore stringenza e con sanzioni per gli Stati membri inadempienti, che dovranno guidare i Paesi Ue nel rientro negli obiettivi.

Le disposizioni mirano a rafforzare le procedure di sorveglianza sulle politiche fiscali (la riforma del Patto di stabilità e crescita)³⁵², e prevedono un’estensione della sorveglianza agli squilibri macroeconomici e strutturali, in considerazione del fatto che differenziali di competitività fra Stati membri sono forieri di instabilità al pari degli scostamenti fiscali.

Questa complessa interazione fra ciclo della programmazione, procedure e

³⁵² Proposta di regolamento per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (COM(2010)526). Proposta di regolamento per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM(2010)522). Proposta di regolamento relativo all’effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell’area dell’euro (COM(2010)524).

obiettivi macroeconomici “si traduce in pregnanti forme di coordinamento preventivo e di convergenza delle politiche economiche degli Stati della c.d. zona euro e di quelli dell’Unione, che costituiscono un vero e proprio ciclo annuale di programmazione finanziaria nel quale sono iscritte le decisioni di bilancio nazionali”³⁵³.

Sulla base del “semestre europeo”, la pianificazione strategica annuale inizierà a gennaio, con la presentazione al Parlamento Europeo dell’Indagine annuale sulla crescita della Commissione Europea, sulla quale si esprime il Consiglio elaborando linee guida di politica economica rivolte sia al livello comunitario che agli Stati membri.

Le determinazioni macroeconomiche europee vengono poi recepite dagli Stati nazionali che entro aprile sono tenuti a presentare contestualmente i *National Reform Program* (Piani nazionali di riforma, PNR) e gli *Stability and Convergence Program* (Programmi di stabilità e convergenza, PSC).

Tutti i Paesi dovranno pertanto concordare obiettivi di bilancio di medio termine e, fino al loro raggiungimento, contenere la crescita della spesa pubblica al di sotto della crescita di medio termine del Pil.

Su questi documenti, vincolanti per le economie nazionali, si esprime quindi la Commissione Europea attraverso raccomandazioni, che devono essere esplicite e concrete, rivolte al singoli Stati, che dovranno trasformarle in concrete decisioni di bilancio.

La nuova dinamica di controllo degli squilibri, con un calendario rigido e rilevanti adempimenti procedurali, ha come conseguenza che “il governo dei conti pubblici degli Stati membri viene attratto in chiave europea non più soltanto sotto specie di vincolo di risultato in riferimento agli obiettivi parametrici posti dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità, ma anche sotto quello – più stringente e pervasivo – relativo ai tempi, alle procedure e (in larga parte) ai contenuti della programmazione economico-finanziaria

³⁵³ Rivosecchi [2011].

delle risorse e degli investimenti pubblici”³⁵⁴.

Per ciò che concerne la parte correttiva degli squilibri, anche qui si dettano nuove regole: accanto alla soglia del *deficit* (3 per cento del PIL) è ora introdotto esplicitamente il criterio del debito pubblico, che deve convergere velocemente al 60 per cento del PIL. A tale obiettivo gli Stati che con debito eccessivo devono arrivare attraverso una riduzione pari al 5% annuo dello stesso. La violazione di uno dei due indicatori di stabilità comporta l'apertura di una procedura d'infrazione, che impone ai Paesi che oltrepassano il limite del debito di ridurlo ogni anno di un ventesimo dalla distanza che li separa all'obiettivo del 60 per cento, sanzionando le inottemperanze con un deposito infruttifero dello 0,2 per cento del Pil, eventualmente convertito in multa e ridistribuito agli altri Paesi dell'euro.

Tali innovazioni, è chiaro, aprono la necessità di una riflessione non soltanto sugli indicatori europei ma sul loro senso economico e sulle strategie economiche che ciascun bilancio nazionale può adottare per conseguirli.

Limitare l'economia nazionale al raggiungimento degli obiettivi numerici indicati significa, infatti, innanzitutto una politica di rigore traumatica per l'economia già provata dalla crisi, che nel caso italiano evidenzia un debito pari quasi al 120%, ma anche la perdita del senso del rigore europeo, delle ragioni che hanno portato a definire la soglia di indebitamento accettabile, e delle altre variabili che dovrebbero essere tenute in considerazione per valutare l'efficienza e la stabilità dei conti pubblici.

Ad esempio non possiamo non considerare che se il tasso di debito pubblico aggregato nell'eurozona è sceso dal 72 per cento nel 1999 al 67 per cento nel 2007, nello stesso periodo è invece aumentato in modo massiccio il debito delle famiglie e del settore finanziario.

Non è un caso, quindi, che la Commissione abbia ridefinito i parametri con cui valutare la “salute” economica degli Stati membri, proponendo di

³⁵⁴ Rivosecchi [2011].

includere oltre ai valori di deficit e debito anche fattori come il tasso di crescita della ricchezza nazionale, la struttura del debito e il livello di indebitamento del settore privato (famiglie e imprese), nella consapevolezza che “l'effettivo coordinamento delle politiche economiche e la stabilità economico-finanziaria dell'Unione potranno essere garantiti soltanto includendo tra i parametri dei processi di convergenza ulteriori indicatori macroeconomici rispetto a quelli sulle finanze pubbliche previsti dal Patto di stabilità”³⁵⁵.

Benché lo spettro di valori presi in analisi dalla Commissione si sia ampliato, andando oltre il rigore contabile, è mancata tuttavia, in sede europea, una riflessione su quali fattori possono operare in senso compensativo degli effetti di stagnazione che le procedure di rientro dal debito potrebbero causare, data la forte presenza di interventi restrittivi della spesa pubblica senza la previsione di interventi di ugual portata per stimolare invece la crescita.

Il percorso di *governance* europea dà anche una nuova enfasi alla interoperabilità fra sistemi contabili nazionali: l'armonizzazione richiesta delle regole di contabilità e bilancio, attraverso l'adozione di quadri di bilancio nazionali comparabili, è funzionale ad assicurare reale trasparenza ai conti pubblici degli Stati membri, al fine di rendere sempre possibile, per le istituzioni comunitarie, una analisi della situazione finanziaria degli stessi e un eventuale intervento in caso di squilibri macroeconomici.

L'ultimo caposaldo della nuova *governance* europea, dopo il nuovo ciclo di programmazione, la revisione degli indicatori economici, l'inasprimento dei meccanismi sanzionatori e l'armonizzazione delle regole contabili, è infine l'istituzione di un meccanismo di cogestione delle crisi economico finanziarie, con un controllo sugli squilibri di carattere preventivo, contestualmente all'analisi dei Programmi nazionali di riforma, e una

³⁵⁵ Rivosecchi [2011].

capacità di intervento correttiva, tramite un programma di rientro, delineato dall'Ecofin, per i Paesi che sperimentano squilibri finanziari eccessivi.

Lo strumento principale della *governance* integrata degli squilibri finanziari è l'*European Financial Stability Facility* (EFSF), conosciuto in italiano come Fondo Europeo per la Stabilità Finanziaria o anche comunemente come fondo salva-Stati, una entità giuridica speciale approvata dai 27 Stati membri dell'Unione Europea il 9 maggio 2010 con lo scopo di contribuire alla stabilità finanziaria in Europa tramite l'emissione di obbligazioni e altri titoli di debito sul mercato per finanziare gli Stati dell'area della zona euro in crisi economica con prestiti garantiti dagli Stati membri e subordinati all'attuazione di un piano di risanamento da parte dei paesi che ricevono gli aiuti.

E' tema dibattuto se l'effetto delle nuove disposizioni comunitarie sia quello di "colmare l'ancora perdurante sproporzione tra politica monetaria, da tempo assoggettata al regime comune, e politica di bilancio e tributaria, ancora ascrivibile alla tradizionale cooperazione intergovernativa"³⁵⁶, e da tante parti si è levata la richiesta di proseguire con più incisività verso una reale integrazione dei bilanci europei.

Confermando l'analisi per cui sia proprio durante le crisi che l'Unione europea compie i più importanti passi avanti verso l'integrazione, si è nuovamente aperto il dibattito sugli *eurobond*, i titoli di debito pubblico "europeo" a lungo termine proposti dal Presidente della Commissione europea Jacques Delors nel Libro bianco "Crescita, competitività, occupazione" del 1993, garantiti dal bilancio della Comunità europea e finalizzati a finanziare investimenti in grandi infrastrutture transeuropee.

Un bilancio integrato, la possibilità di indebitamento, la creazione di una vera e propria economia sociale di mercato europea, sono le sfide che attendono nei prossimi le istituzioni comunitarie e gli Stati membri.

³⁵⁶ Rivosecchi [2011].

Poiché le innovazioni attuate a Bruxelles, come quelle che si stanno delineando per l'immediato futuro, determinano sia la necessità per i legislatori nazionali di rivedere le proprie regole del gioco interne, ed in Italia si è proceduto con una novella della pur giovane legge 196, sia l'opportunità, per gli stessi Stati, di rimodellare i meccanismi di partecipazione delle istituzioni italiane alla politica comunitaria.

Gli effetti giuridici, politici ed economici delle innovazioni europee, infatti, rileveranno nella loro compiutezza soltanto a seguito della trasposizione delle regole comunitarie in ambito nazionale e della interpretazione che gli Stati membri sapranno dare del nuovo assetto, anche con riferimento alla qualità e alla quantità della spesa pubblica, infatti “quale che risulterà la soluzione europea che alla fine prevarrà, è del tutto illusorio pensare che essa ci indicherà dove e come tagliare; ci dirà, forse, quanto tagliare: ma la scelta qualitativa resta tutta intera sul nostro sistema Paese”³⁵⁷.

Il governo della *governance* resta insomma in carica alle istituzioni statali, che potranno interpretare le novità del semestre europeo e delle misure anticongiunturali come occasione di riflessione e trasformazione della dialettica politica, della tecnica contabile e delle procedure interne, ovvero come imposizioni ottriate e unilaterali, capaci di irrigidire ancora di più gli schemi interni alla decisione di finanza pubblica, e, in ultimo, come *excusatio* per lasciare alla finanza creativa “vie di fuga” procedurali e sostanziali dalle cornici normative di Costituzione, norme interposte e disposizioni europee.

A seguito dell'analisi sinora condotta, che ha mostrato i *deficit* e gli incompiuti della decisione di bilancio italiana, appare davvero indispensabile che il nostro Paese scelga la prima via, ridisegnando i rapporti di governo interni sulla scorta di un ripensamento più generale del ruolo svolto dalle istituzioni italiane in ambito comunitario.

³⁵⁷ De Ioanna [2011].

In tale fase, infatti, non sembra sufficiente, a chi scrive, limitare la partecipazione del Paese alle dinamiche comunitarie al solo contributo governativo espresso in sede di Consiglio Europeo, o alla semplice sottoposizione al vaglio di Bruxelles dei piani nazionali di riforma e di stabilità e convergenza³⁵⁸, ma serve invece un più intimo e profondo dialogo, su una materia così sensibile come quella del bilancio e delle politiche economiche, fra parlamenti nazionali e istituzioni europee, così come sancito dal Trattato di Lisbona.

Questa nuova fase, imperniata sul dialogo interparlamentare, poteva aprirsi proprio in sede di armonizzazione delle norme interne con il quadro di governance europea, ma, ad una prima lettura della recente riforma della legge 196 l'occasione sembra sia stata mancata.

2.2 La riforma della legge 196

Il nuovo quadro di regole in materia economico contabile predisposto dalle istituzioni comunitarie esigeva, come si è detto, la revisione dei sistemi di programmazione finanziaria degli Stati membri, al fine di realizzare la richiesta armonizzazione dei tempi, delle procedure e degli obiettivi di bilancio.

In Italia la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica è avvenuta con la legge n. 39 del 7 aprile 2011, recante una serie di modifiche 196 del 2009, riguardanti principalmente il ciclo della programmazione economico finanziaria nazionale, nonché la denominazione ed il contenuto dei principali strumenti della programmazione economico-finanziaria, al fine di

³⁵⁸ Sul modello “executive” con cui sono stati tradotti gli adempimenti europei nel nostro ordinamento, Perna, op. cit.: “*Non v'è dubbio che proprio il carattere procedimentale – quasi negoziale – della disciplina attuativa del Patto esalti il ruolo dell'Esecutivo sia nella fase dell'impostazione della politica di bilancio che in quella della verifica degli andamenti*”.

assicurare la coerenza della programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche con le procedure ed i criteri stabiliti dall'Unione europea e di rafforzare la disciplina fiscale volta alla riduzione del deficit e del debito.

Il legislatore, assumendo come parametro il sistema europeo di *governance* dei conti pubblici, e affermando la responsabilità di tutti i livelli di governo nel perseguimento degli obiettivi comunitari, ha ridefinito il ciclo annuale degli strumenti finalizzati alla gestione dei conti pubblici sulla base del calendario europeo, proponendo di recepire, inoltre, i principi di “sana e prudente” gestione delle finanze pubbliche sanciti a Bruxelles.

Alla luce della riforma il nuovo ciclo di programmazione è rappresentato dall’invio, entro il 10 aprile, da parte del Governo alle Camere e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, del Documento di economia e finanza (DEF, in sostituzione della Decisione di Finanza Pubblica che già aveva sostituito il DPEF), il quale contiene il quadro della programmazione economico finanziaria su base triennale, ed è composto dal Programma nazionale di stabilità e dal Programma Nazionale di riforma, dai contenuti della REF e, in parte, della Decisione di finanza pubblica, e da una terza sezione contenente analisi e tendenze della finanza pubblica e la relativa nota metodologica.

Ad integrazione delle informazioni contenute nel DEF, la nuova disciplina prevede, inoltre, alcuni allegati, tra i quali: l’indicazione degli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, per i quali però non è prevista una data massima di presentazione, il programma delle infrastrutture strategiche, una relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate ed un documento sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, ed, infine, l’esposizione, con riferimento ai dati di consuntivo disponibili, delle risorse del bilancio dello Stato destinate alle singole regioni ed alle province autonome.

Entro il 30 aprile, a seguito delle risoluzioni di approvazione parlamentare, il Programma di stabilità e il Programma Nazionale di riforma vengono trasmessi alle istituzioni comunitarie per una valutazione degli obiettivi programmatici e le misure che si intendono attuare, rafforzando quindi il dialogo fra il livello nazionale e quello comunitario.

In recepimento delle raccomandazioni di politica di bilancio espresse dalla Commissione Europea, il Governo, successivamente, è tenuto a presentare alle Camere, entro il 20 settembre, la Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza, con cui aggiorna le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e gli obiettivi programmatici.

La Nota risulta propedeutica alla redazione della Legge di stabilità e del Disegno di legge di bilancio, da presentarsi annualmente alle Camere entro il 15 ottobre, ad illustrazione delle entrate e delle spese dello Stato relative al triennio di riferimento della manovra finanziaria.

Con la stessa Nota di aggiornamento possono, inoltre, essere ridefiniti gli obiettivi programmatici tra i sottosettori delle amministrazioni pubbliche, che verranno sottoposti al parere delle Camere e della Conferenza permanente entro il 10 settembre.

Il 30 giugno successivo è invece il termine entro il quale presentare il Disegno di legge di assestamento e il Rendiconto generale dello Stato.

Il nuovo calendario della programmazione economica nazionale appare capace di attenuare quella che era stata evidenziata come una insostenibile compressione del dibattito parlamentare sulle materie economiche e contabili, in quanto la DEF anticipa al 10 aprile l'avvio della riflessione sugli obiettivi macroeconomici da perseguire.

Anche se i 20 giorni che intercorrono fra la presentazione alla Camere del documento e la sua determinazione finale, da inviare in sede di organi comunitari entro il 30 aprile, rischiano di concentrare ulteriormente i tempi, nella fase programmatica e anteriore rispetto alla manovra finanziaria.

In relazione invece agli obiettivi di gestione prudente, sana e oculata delle finanze pubbliche, il legislatore ha voluto introdurre nuovi meccanismi di controllo dell'andamento dei flussi di finanza pubblica, attraverso l'esclusione della facoltà di utilizzare gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico, o le eventuali maggiori entrate correnti eventualmente maturate in esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione a legislazione vigente, ai fini della copertura finanziaria degli oneri correnti recati dalla legge di stabilità, prevedendone espressamente l'impiego ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Il miglioramento del risparmio pubblico rimane utilizzabile esclusivamente con riferimento alle riduzioni di entrata purché ne sia assicurato il valore positivo³⁵⁹.

Sul punto è stato osservato che, nonostante sia comprensibile la *ratio* sottostante, ossia quella di “limitare l'utilizzo di tale forma di copertura, consentendo tuttavia il suo impiego per misure di carattere fiscale che, senza incrementare il livello della spesa corrente, possano comunque favorire la crescita economica”³⁶⁰, allo stesso tempo “tali divieti, pur fronteggiando le rinnovate esigenze di rientro dal debito poste dai vincoli europei, non costituiscono l'unica soluzione utile ai fini del necessario contributo al risanamento delle finanze pubbliche.

Introdurre, infatti, l'obbligo di destinare le entrate straordinarie alla riduzione del debito finisce per precludere opzioni alternative finalizzate a possibili investimenti orientati allo sviluppo economico che potrebbero riflettersi anche sul miglioramento dei saldi”³⁶¹.

L'effetto sarà quello, già menzionato, di traslare i necessari provvedimenti di sostegno alla crescita economica all'interno di altri strumenti normativi,

³⁵⁹ Art. 3, co. 1 lett. c), della legge n. 39/2011, che modifica l'art. 40 della legge di contabilità.

³⁶⁰ Strianese [2011].

³⁶¹ Rivosecchi [2011].

perdendo così omogeneità e conoscibilità la politica economica nel suo complesso.

La legge 39 prevede anche una variazione dell'ambito di applicazione dei limiti pluriennali alla spesa, inizialmente previsti per le sole spese rimodulabili, estendendolo ora al complesso delle uscite del bilancio dello Stato, tenendo conto, in ogni caso, del carattere inderogabile delle uscite e del loro eventuale carattere ciclico³⁶².

E' stato osservato che, nonostante l'idea sottostante alla novella circa la fissazione di tetti di spesa pluriennali sia quella di "consentire una più efficace programmazione di medio termine che fornisca alle amministrazioni maggiori certezze in ordine alle risorse disponibili [*e che*] consentirebbe, inoltre, di introdurre elementi *top-down* nella programmazione delle risorse, mutuando un approccio diffuso in ambito internazionale, con l'obiettivo di contenere le dinamiche della spesa e di incrementare al contempo la qualità della stessa"³⁶³, l'effetto potrebbe essere quello di comprimere i diritti individuali.

E questo perché "la conferma di meccanismi di razionalizzazione e blocco delle spese, nella parte in cui, sia in riferimento alle spese rimodulabili che a quelle non rimodulabili, si prevedono limitazioni di spesa coerenti con la programmazione triennale delle risorse fissata dalla Decisione di economia e finanza, salvo deboli clausole di salvaguardia per le spese connesse ad oneri inderogabili, che spesso costituiscono più diretto riflesso della copertura finanziaria di diritti costituzionali"³⁶⁴ può privare i titolari dei diritti soggettivi conferiti da leggi di spesa della naturale e legittima soddisfazione degli stessi, senza che meccanismi di confronto parlamentare,

³⁶² All'art. 3 comma 1 lettera c della legge 39 si legge infatti che "all'articolo 40, comma 2, lettera h), primo periodo, le parole: «spese rimodulabili del bilancio dello Stato» sono sostituite dalle seguenti: «spese del bilancio dello Stato, tenendo conto della peculiarità delle spese di cui all'articolo 21, comma 6».

³⁶³ Strianese [2011].

³⁶⁴ Rivosecchi [2011].

su quali limiti di bilancio possano essere ragionevolmente posti, intervengano a mitigare l'automatismo dei provvedimenti di blocco.

Ulteriori modifiche alla legge 196/2009, riguardano, infine, la revisione della delega per il passaggio al bilancio di cassa, i contenuti della Relazione Generale sulla Situazione Economica e l'introduzione del bilancio di genere³⁶⁵.

Nella nuova formulazione, al posto del passaggio ad un bilancio di sola cassa, è stata prevista l'introduzione del bilancio di cassa in un sistema misto "competenza e cassa", allungando i termini per l'adozione dei decreti delegati da 3 a 4 anni.

La modifica dei principi e degli oggetti delle deleghe della 196, e l'allungamento del periodo di esercizio di queste, evidenzia una certa criticità e confusione, da parte del legislatore, sulla struttura contabile che dovranno avere al termine della riforma i documenti di politica economica e sulle procedure di interrelazione che seguiranno gli organi preposti alla loro definizione.

Proprio in relazione al necessario coordinamento delle politiche di bilancio locali con quella nazionale, la riforma della legge 196 non opera un grande passo avanti poiché il coinvolgimento rimane limitato al solo parere che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la cui mancata istituzione è una assenza che andrà a detrimento della cooperazione multilivello, è tenuta a esprimere sia sul DEF sia sulla Nota di aggiornamento al DEF.

Rispetto a tale adempimento, formale e non vincolante, la legge delega sul federalismo poneva invece più ambiziosi modelli di interrelazione centro-periferia, affidando ad esempio alla Conferenza permanente, il pieno

³⁶⁵http://www.Governo.it/GovernoInforma/focus/programmazione_economica/brochure_rgs_aprile2011.pdf

concorso alla definizione degli obiettivi per comparto anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento³⁶⁶.

L'effettivo impatto delle innovazioni comunitarie, e delle ricadute a livello nazionale, si potrà in ogni caso osservare soltanto alla luce dell'implementazione pratica delle nuove regole, con la manovra per l'anno 2012 e attraverso una valutazione sul grado di soddisfacimento degli obiettivi europei da parte del nostro Paese e degli altri Stati membri.

Sin da adesso è stato tuttavia rilevato come, rispetto a quanto detto in apertura circa il vincolo di contenuto del pareggio di bilancio posto dall'art. 81 alla decisione finanziaria, questo appare compatibile con i Trattati soltanto se "si facesse riferimento ad un processo di tendenziale convergenza verso l'obiettivo della stabilità perseguito mediante il rafforzamento delle misure di sorveglianza.

In caso contrario, sarebbe difficile riconoscere al vincolo del pareggio del bilancio effetti sostitutivi rispetto al disavanzo consentito dall'apposito Protocollo allegato al Trattato di Maastricht e alla norma costituzionale come fonte di produzione e come fonte sulla produzione di ogni decisione avente effetti finanziari"³⁶⁷.

Vero, sino a che il nostro ordinamento costituzionale non introduca, come regola esplicita, proprio quella del pareggio di bilancio, fissandola con fiscal rules poste al più alto grado nella gerarchia delle fonti.

³⁶⁶ A fronte dell'effettiva carenza di coordinamento fra enti locali e Governo centrale vale la pena ricordare come invece nel panorama europeo si siano istituzionalizzati modelli cooperativi, nei quali gli obiettivi di finanza pubblica vengono negoziati fra centro e periferia, soprattutto in quei Paesi come Austria, Belgio e Germania dove i sistemi federali più consolidati.

³⁶⁷ Rivosecchi [2011].

2.3 *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*

Una regola di responsabilità fiscale è data, tipicamente, da un vincolo permanente sulla politica fiscale definito in termini di uno o più indicatori sintetici di finanza pubblica³⁶⁸.

Il principio del pareggio di bilancio, massima fra le fiscal rules, è un concetto complesso per “la platea di enti coinvolti, la definizione del saldo di riferimento, i criteri economici e contabili di calcolo, la natura ex-ante o l’esplicitazione di un vincolo ex-post”³⁶⁹.

Le regole fiscali hanno una funzione in primo luogo interna, assicurando coerenza finanziaria alle politiche pubbliche, evitando la creazione di un debito che peserà a livello intergenerazionale sulle scelte future e favorendo la stabilizzazione di comportamenti virtuosi anche nelle fasi favorevoli del ciclo economico.

La loro rilevanza si avverte, tuttavia, anche al di fuori dal perimetro nazionale in quanto la fissazione di regole fiscali permette di “rendere evidente – anche mediante l’obbligo del rispetto di limiti numerici per determinati indicatori di finanza pubblica – ai soggetti internazionali ed agli operatori dei mercati la sostenibilità, anche di lungo periodo, delle scelte di politica fiscale di un Paese”³⁷⁰.

Proprio per la forte valenza reputazionale delle regole fiscali, la riflessione sulla loro adozione si è riaperta con urgenza in un periodo segnato da estrema instabilità finanziaria internazionale, come quello che sta attraversando l’eurozona.

Se a livello di analisi economica sono emerse, e tuttora permangono, delle perplessità sull’effettiva efficacia di stringenti regole di bilancio, che nel

³⁶⁸ Banca d’Italia [2001].

³⁶⁹ Goretti, Rizzuto [2011].

³⁷⁰ Camera dei deputati, Dossier Documentazione e ricerche n. 267 (agosto 2011).

caso in cui non siano affiancate da una forte crescita economica potrebbero impedire politiche anticicliche e pronte risposte a crisi esterne³⁷¹, a livello giuridico il dibattito sulla sua introduzione, e sulla codificazione delle regole per assicurarne il raggiungimento e il mantenimento, è presente sin dalla Costituente³⁷², e l'ipotesi di una costituzionalizzazione del principio,

³⁷¹ Per il grande riflesso nel dibattito pubblico, a livello internazionale, si veda la lettera scritta il 12 agosto al Presidente americano Obama dai premi Nobel americani contrari al pareggio bilancio: Kenneth Arrow, Peter Diamond, Eric Maskin, Carlo Schultze, William Sharpe e Robert Solow; Alan Blinder, ex vicepresidente del Board dei Governatori della Federal Reserve ed ex membro del Council of Economic Advisors, e Laura Tyson, ex presidente del Council of Economic Advisors ed ex direttore del National Economic Council. Nel panorama italiano recentissimo il contributo di Manasse [2011], secondo cui "il pareggio di bilancio rappresenta una condizione sufficiente (perché il debito non cresce) ma non necessaria alla solvibilità: basterebbe che i disavanzi del passato fossero bilanciati da futuri surplus. Il problema è che le promesse di futura virtù fiscale non sono generalmente credibili, e dunque si preferisce parlare di sostenibilità del debito. Questa vale se la politica di bilancio non fa aumentare il rapporto tra debito e Pil. In questo caso, è immediato verificare che un bilancio in pareggio non è condizione né sufficiente né necessaria a garantire la sostenibilità. Non è sufficiente perché, ad esempio, pur con un debito invariato, il rapporto debito/Pil cresce quando il Pil nominale si riduce (com'è accaduto al Pil dei paesi industrializzati nella recente recessione). Non è una condizione necessaria, perché anche se lo stock di debito cresce, ma meno velocemente del Pil nominale, il rapporto debito/Pil cala e dunque il debito è sostenibile. Per questo la crescita è così importante per la sostenibilità". Critiche alla adozione di vincoli troppo stringenti si trovano anche nel *paper* di De Grauwe; secondo l'economista la crisi finanziaria che ha attraversato e sta attraversando l'Europa non è generata da un debito pubblico eccessivo ma da un debito privato eccessivo. La dinamica di crescita dei debiti nazionali è solo una conseguenza dell'adozione di politiche economiche antirecessive. Stabilire quindi per legge l'impossibilità per i governi di espandere la spesa pubblica non solo non preverrà il generarsi di crisi finanziarie ma anzi potrà frenare la loro soluzione.

³⁷² Come brevemente riportato nel primo capitolo, fra i più strenui sostenitori della necessità di rafforzare la prescrizione del pareggio di bilancio ricordiamo Einaudi, Mortati e Vanoni. Per approfondimenti si veda il recente contributo di Gianniti, pubblicato su *Astrid* il 2 agosto 2011 "Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente". La fase del rigore contabile si è notevolmente affievolita negli anni '60, per via dell'espansione delle prestazioni pubbliche, anche sulla scorta di un indiretto sostegno da parte della Corte Costituzionale, che non ha mai individuato la sussistenza di un obbligo al pareggio di bilancio, ma, in limine, del solo principio di tendenziale equilibrio dei bilanci dello Stato, su base pluriennale oltre che su base annuale, come nella citata sentenza n. 260 del 1990, o ancora prima e più esplicitamente nella storica sentenza n. 1 del 1966 "i limiti (...) che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa".

che potesse rafforzare la prescrittività, è ciclicamente riemessa nelle fasi di più generale revisione dell'assetto costituzionale³⁷³.

Sulla spinta delle raccomandazioni europee, contenute in particolare nel Patto Euro Plus³⁷⁴, e sulla scorta delle esperienze degli altri Stati membri³⁷⁵, anche il governo Italiano ha approvato il disegno di legge costituzionale sul pareggio di bilancio, che eserciterà – salvo modifiche in sede parlamentare

³⁷³ Già la Commissione Bozzi del 1985 proponeva l'obbligo Costituzionale di pareggio finanziario per la parte corrente, principio ripreso poi dalla Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali De Mita-Iotti del 1993 e dalla bicamerale D'Alema del 1997, che consentiva il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento o in caso di eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali.

³⁷⁴ Il Patto euro plus, estesamente il Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza, approvato nel corso del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 dai capi di Stato o di governo della zona euro, a cui hanno dichiarato di aderire anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, prevede l'impegno degli Stati aderenti a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita, per raggiungere quattro obiettivi: incoraggiare la competitività; stimolare l'occupazione; concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche; rafforzare la stabilità finanziaria. Gli Stati membri partecipanti dovranno dimostrare il proprio impegno convenendo al massimo livello una serie di azioni concrete da portare a termine nel corso di dodici mesi, facendo salva la facoltà per ciascuno di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, purché esso abbia natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio norma costituzionale o normativa quadro). Prima di questo anche la proposta di direttiva sui quadri nazionali di bilancio, presentata dalla Commissione europea il 29 settembre 2010 (e adottata in via definitiva dal Consiglio il 4 ottobre), prevedeva l'obbligo di inserire negli ordinamenti nazionali regole numeriche per assicurare l'osservanza degli obblighi in materia di bilancio fissati dal Trattato.

³⁷⁵ La Germania ha rafforzato ed esplicitato il principio del pareggio nella riforma costituzionale del 2009, e recentemente anche Francia, in data 13 luglio 2011 (anche se ancora si attende l'approvazione definitiva da parte delle due Camere riunite in Congresso), e in Spagna, 7 settembre 2011 (entrata in vigore il 27 dello stesso mese), hanno approvato riforme che vanno nella direzione di una costituzionalizzazione dei parametri entro cui è consentito il ricorso al debito. Il forte legame fra le riforme nazionali e l'assetto comunitario è stato rilevato in particolare da Bifulco [2011], che ha definito la modifica tedesca alla legge fondamentale come "la prima riforma costituzionale postnazionale" poiché "questa riforma non ha un mero rilievo nazionale né, allo stesso tempo, serve ad adeguare passivamente il diritto interno a quello unionale. Con ciò voglio dire che essa si cura indubbiamente dei conti pubblici interni ma è pensata in un'ottica europea e forse globale ed è anche all'interno di questi più ampi livelli ordinamentali che finirà per svolgere i propri effetti, pur se, ovviamente, in forma indiretta". Su un piano diverso si è posto invece Carabba [2011] che, commentando la recente "ambiguità" della giurisprudenza costituzionale tedesca, ha posto in evidenza l'indebolimento dei "principi di automatica integrazione fra Trattato e Costituzione degli Stati membri".

– i suoi effetti a partire dal 2014 e prevede la modifica degli articoli 53, 81 e 119 Cost³⁷⁶.

Il ddl introduce nell'ordinamento italiano la prima cogente fiscal rule costituzionale, stabilendo, in via generale, maggiori vincoli all'indebitamento dello Stato e degli Enti locali.

Con la legge di revisione ciò che viene costituzionalizzato è il principio dell'“equilibrio di bilancio”.

Si può da subito osservare come, a parte il valore simbolico di commitment politico, la vaghezza della scelta lessicale lascia aperta l'ipotesi che l'equilibrio non corrisponda all'esatto pareggio contabile fra entrate finali e spese finali, ma ad un diverso e costante rapporto fra queste. La decisione di non fissare, *tranchant*, l'obbligo di pareggio, che consente di avere deficit quando il tasso di crescita dell'economia supera il tasso di interesse, non è avulsa dall'esperienza degli Stati che recentemente hanno introdotto simili regole fiscali, ma avrebbe in ogni caso presupposto la necessità di fornire una quantificazione esatta del diverso equilibrio da intendersi come saldo sostenibile, ossia quota massima del rapporto fra entrate e spese e di queste rispetto al PIL. La Legge fondamentale tedesca, ad esempio, prescrive che, per rispettare i criteri fissati a livello comunitario, il bilancio della Federazione e dei Länder debba essere in equilibrio con un ricorso all'indebitamento pubblico - consentito solo alla Federazione e non ai Länder - per un massimo dello 0,35% del PIL³⁷⁷. Parimenti nella nuova Costituzione spagnola si prevede un tetto dello 0,4% per il deficit pubblico e del 60% per il valore del debito.

³⁷⁶ Il ddl costituzionale è stato approvato nel Consiglio dei Ministri n. 153, 8 settembre 2011. Il disegno di legge, C. 4620, è stato presentato il 15 settembre 2011 alla Camera. L'esame, abbinato con i ddl C. 4205, C. 4525, C. 4526, C. 4594, C. 4596, C. 4607, C. 4646, è iniziato in data 5 ottobre 2011. Per una brevissima disamina delle recentissime evoluzioni del progetto di legge a seguito del dibattito parlamentare si veda più avanti la *Postilla* a conclusione del presente paragrafo.

³⁷⁷ Sulla riforma tedesca si veda il contributo piuttosto critico di Perez sull'opportunità che “nelle costituzioni siano scritte norme precise sui risultati finanziari da raggiungere” e sull'“inserimento in una legge fondamentale di sbarramenti, per il risanamento finanziario, matematicamente determinati”.

Sul piano della tecnica legislativa, che molto dice anche sulle scelte sostanziali, la riforma costituzionale introduce le novelle alla Carta nel disposto dell'art. 53, che, come si è detto, stabilisce il dovere, in capo ad ogni cittadino, di concorrere alle spese pubbliche e il diritto di ciascuno a non essere gravato oltre la propria capacità contributiva.

La scelta di inserire il principio nella prima parte della Carta, dedicata ai rapporti politici, risponde, probabilmente, alla volontà di conferire all'equilibrio di bilancio un vero e proprio status di diritto individuale³⁷⁸, sottraendo le scelte di equilibrio finanziario dall'interazione fra Parlamento e Governo, così come era invece nell'architettura immaginata dai Costituenti³⁷⁹.

Allo stesso tempo, la collocazione del principio finanziario nell'articolo dedicato alla capacità contributiva, lascia immaginare la suggestione che si accordi al prelievo fiscale una qualificazione ulteriore rispetto a quella tradizionale: non più soltanto il prelievo dovrà essere finalizzato alla spesa pubblica, e non ad esempio alla creazione di surplus di bilancio, ma dovrà collocarsi su un livello sufficientemente elevato al fine di evitare il ricorso all'indebitamento³⁸⁰.

³⁷⁸ A conferma della lettura le parole con cui il Ministro dell'Economia e delle Finanze, on. Giulio Tremonti, ha presentato in conferenza stampa la legge costituzionale l'8 settembre 2011: *"Il principio di "pareggio di bilancio" sarà introdotto nella Costituzione della Repubblica Italiana. In particolare sarà introdotto nella Parte Prima della Costituzione su Diritti e Doveri dei cittadini. Di conseguenza il "pareggio di bilancio" non sarà solo un criterio contabile ma un principio ad altissima intensità politica e civile"*.

³⁷⁹ Sul punto Nuzzo [2011], fortemente critico sulla scelta di collocare il principio dell'equilibrio di bilancio nella Parte Prima della Costituzione, che enuncia i diritti e doveri dei cittadini, in quanto tale inserimento "finisce quantomeno per turbare, se non sovvertire, quell'acconcio ordine sopra evidenziato. E poi: di quali poteri e strumenti dispongono i cittadini per assicurare l'equilibrio di bilancio?"

³⁸⁰ Come sottolineato da Lupo [2011] "non condivido la collocazione nell'articolo 53 proposta dal disegno di legge del Governo, perché mi sembra che schiacci tutto il problema sull'entrata, con una visione davvero asimmetrica. È vero che questa è la visione che più o meno corrisponde alla situazione attuale, ma mi sembra abbastanza improprio collocarla lì nell'architettura costituzionale".

La volontà di legare il pareggio di bilancio ad indicazioni, qualitative e quantitative, della pressione fiscale, ricorre, non come mera suggestione ma come vero e propria disposizione normativa, in una delle proposte di legge depositate al Senato, a prima firma

Il nuovo ddl costituzionale prevede, nel dettaglio, l'aggiunta di un nuovo comma alle vigenti disposizioni dell'art 53 secondo cui la Repubblica *“in conformità ai vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea, persegue l'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni, anche assicurando le verifiche a consuntivo e le eventuali misure di correzione, in base ai principi e ai criteri stabiliti con legge, approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna delle Camere”*.

La formulazione della norma introduce due rilevanti novità nel dettato istituzionale: da una parte si codifica il riconoscimento, sinora mediato dall'art. 11, dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea³⁸¹, dall'altra per la prima volta il concetto di “pubbliche amministrazioni” è inteso come un aggregato finanziario unitario, recependo così le indicazioni comunitarie a considerare il livello centrale e le autonomie territoriali corresponsabili ai fini dell'equilibrio di bilancio.

La proposta di legge sceglie di affidare parte consistente della disciplina fiscale ad una legge da approvarsi in sede parlamentare, ampliando così il novero di casi di riserva di assemblea previsti dall'art. 72.

E' in questa sede che il legislatore dovrà pronunciarsi innanzitutto sulla reale determinazione di cosa si intende per pareggio di bilancio, se

del Sen. Rossi. Nell'atto AS 2871, all'art. 2 comma 9, si fissa, infatti, nel 45% il rapporto massimo che può ordinariamente instaurarsi, a livello locale, fra spese totali e prodotto interno lordo, dando di conseguenza una chiara indicazione sul livello di pressione fiscale consentito per attenersi (che dovrebbe assestarsi sul 40% escludendo le entrate extratributarie). La proposta appare tuttavia fortemente lesiva dell'autonomia impositiva garantita dal federalismo fiscale agli enti locali. Come ha sostenuto Pisauro [2011]: “Il principale motivo per essere contrari a questo tipo di regole è che esse equivalgono a rinunciare alla politica fiscale (cosa non da poco per chi già non controlla la politica monetaria) [...] Qualsiasi limite alla spesa pubblica o alle imposte totali richiederebbe di neutralizzare l'autonomia finanziaria di tutti i Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

³⁸¹ Proprio in tale senso D'Onofrio [2011] ritiene che se “se si ritiene storicamente tale previsione una conseguenza della nostra partecipazione al processo di integrazione europea, dovrebbe trovare collocazione nell'articolo 11, non per un generico richiamo alla costruzione europea, che non c'è in Costituzione, ma per indicare la specifica necessità di cambiamento che questa costruzione richiede”.

preventivo o consuntivo, di competenza o di cassa, e quindi sul saldo di riferimento da adottare, se l'indebitamento netto come richiesto dalla normativa europea o sul saldo primario, ovvero sul saldo strutturale senza considerare le misure una tantum.

La legge attuativa dovrà inoltre specificare “il perimetro di riferimento delle nuove regole (quali settori e/o quali enti); i limiti e il significato dell'equilibrio dei bilanci, le eccezioni alla regola del pareggio e al divieto di indebitamento; i margini per la compensazione tra settori o tra enti; i ruoli e le responsabilità in tema di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni quantitative necessarie per le procedure di controllo ex ante ed ex post; le competenze e le modalità per i controlli preventivi e successivi”³⁸².

Il requisito della maggioranza di due terzi per approvare la legge con cui le Camere stabiliscono i principi e i criteri attraverso cui perseguire l'equilibrio di bilancio pone la norma fra le fonti atipiche, sulla scorta delle c.d. norme interposte, direttamente applicative di precetti costituzionali.

La procedura è sicuramente apprezzabile poiché garantisce ampio coinvolgimento del Parlamento, e soprattutto della minoranza, nella sua formulazione, ma, dal punto di vista del diritto costituzionale, non possono essere sottovalutati gli effetti di tale prescrizione sul sistema delle fonti, che ne esce profondamente rinnovato³⁸³, né possono tacersi le simmetrie con le

³⁸² Corte dei Conti [2011].

³⁸³ In dottrina l'effetto innovativo che tale tipo di legge avrebbe sul sistema delle fonti non è univoco. Di diverso avviso è, ad esempio, Nuzzo [2011], secondo cui “ha finalità meramente descrittiva, ma è priva di valore giuridico, la formula che tende a qualificare come sub - costituzionali le leggi approvate con maggioranze particolarmente ampie, come quella di cui all'art.138, III comma, della Costituzione (2/3 dei componenti), restando pur sempre semplicemente ordinaria una legge siffatta, senza nulla innovare in ordine alle fonti”. Anche Perez [2011] ritiene che “l'adozione di una legge che stabilisce i principi e i criteri sulla base dei quali sono perseguiti l'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito, approvata a maggioranza dei 2/3, non dovrebbe alterare la posizione di tale legge nell'ambito della gerarchia delle fonti. Infatti, nel nostro sistema giuridico le leggi non sono mai state classificate in relazione al loro contenuto, ma sempre in relazione alla posizione della fonte di produzione”. Lupo [2011] sul punto ritiene che “la scelta di prevedere in Costituzione una legge attuativa di un precetto

norme di revisione costituzionale per le quali vige l'esclusione dalla sottoponibilità a referendum se approvate appunto dai due terzi dei componenti di ciascuna camera.

Nonostante rispetto al procedimento aggravato di revisione costituzionale in questo caso non sia previsto il requisito della doppia deliberazione, è legittimo domandarsi se il disegno di legge, nell'analogia che si prefigura con le norme di cui all'art. 138 Cost., non voglia operare la medesima esclusione della legge interposta sull'equilibrio di bilancio dagli atti che possono essere oggetto di referendum, depotenziando così la sovranità popolare su una materia che invece si era inteso collocare fra i diritti fondamentali.

E' comunque rilevante che nel dispositivo si accenni all'importanza di verifiche a consuntivo, essenziali per garantire una maggiore stringenza finanziaria rispetto all'attuale sistema fortemente orientato invece su un modello ex ante, che, come si visto, ha concentrato la disciplina fiscale sulla fase di programmazione e autorizzazione senza una valutazione effettiva dei risultati conseguiti.

Successivamente, l'articolo 81 della Costituzione viene sostituito da una nuova disposizione che prevede l'obbligo per il bilancio di rispettare l'equilibrio delle entrate e delle spese e l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento³⁸⁴, se non nelle fasi avverse del ciclo economico nei limiti

costituzionale e contenente una disciplina a regime –in ciò, pertanto, molto diversa da una legge di amnistia, che è una legge-provvedimento per definizione –, da approvarsi a maggioranza più elevata rispetto alla stessa Costituzione e alle leggi di revisione costituzionale, sia una scelta piuttosto discutibile sul piano del sistema delle fonti, pur essendo assolutamente comprensibile sul piano politico” e che propone piuttosto “l'opzione di costituzionalizzare qualcosa in più, tenendo presente che non necessariamente tutto ciò che si costituzionalizza va introdotto in Costituzione: nulla impedisce, infatti, che nella legge di revisione costituzionale siano introdotti alcuni articoli che non confluiranno in Costituzione. Il nostro ordinamento è pieno di esempi di leggi di revisione costituzionale i cui ultimi articoli non vanno a novellare e a modificare espressamente il testo della Costituzione”.

³⁸⁴ Come suggerisce il dossier del Servizio Studi - Dipartimento bilancio, n. 343 del 4 ottobre 2011, il divieto di ricorrere all'indebitamento può riferirsi sia come ostantivo del ricorso ad operazioni di indebitamento in senso stretto, una scelta diciamo di profilo più

degli effetti da esso determinati ovvero per uno stato di necessità che non può essere sostenuto con le ordinarie decisioni di bilancio. Il nuovo articolo 81, inoltre, precisa che lo stato di necessità è dichiarato dalle Camere in ragione di eventi eccezionali, con voto espresso a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

La disposizione presenta delle debolezze. Innanzitutto il vincolo imposto non è simmetrico, poiché, prendendo atto che il pareggio ha senso su un ciclo economico, nel disegno di legge si consente di fare eccezione al principio quando il ciclo sia negativo³⁸⁵, ma non vi è alcun vincolo al rientro dall'indebitamento quando il ciclo economico migliora, per favorire l'emersione di posizioni di avanzo che consentirebbe l'abbattimento compensativo degli incrementi di debito registrati nelle fasi avverse, ovvero quando anche in presenza di un ciclo favorevole si determinino scostamenti per errori di previsione³⁸⁶, né viene chiarito quale sia il soggetto titolato a stabilire l'avversità del ciclo e su quali criteri³⁸⁷.

basso sul piano del rigore contabile poiché si riferirebbe soltanto alla formazione di nuovo debito, sia come esplicativo di quanto in precedenza sancito, ossia indicativo dello specifico saldo da assumere come parametro di riferimento per la verifica del rispetto dell'equilibrio di bilancio. Propendendo per la seconda ipotesi il saldo di riferimento coinciderebbe pertanto con l'indebitamento netto calcolato secondo il sistema di contabilità europea (SEC 95). Sul punto “va rilevato tuttavia che tale sistema si ispira ai criteri della contabilità economica, anziché a quelli della contabilità finanziaria (competenza giuridica e cassa), in base ai quali è attualmente redatto il bilancio dello Stato”, per cui una simile scelta porrebbe certamente il legislatore davanti alla necessità di ritornare sulla legge di contabilità.

³⁸⁵ E' innegabile che la scelta di nettizzare gli effetti di bilancio in relazione al ciclo economico faccia divenire ultronea la possibilità di derogare al pareggio di bilancio in caso di ciclo economico sfavorevole. Come è stato osservato dalla Fondazione Magna Carta “se si ritiene opportuno consentire, entro limiti ed in casi definiti, ammettere deroghe “intenzionali” alla regola del pareggio, vengono meno le ragioni che sostengono l'utilizzo del dato del saldo corretto per il ciclo. Ed anzi, cumulare le due soluzioni, ammettendo le deroghe e prevedendo il ricorso al saldo strutturale, finirebbe per rendere meno trasparente il sistema (perché non sarebbe chiaro fino a che punto il deficit deriva da una scelta consapevole e fino a che punto dall'operare di un meccanismo di correzione automatica). E soprattutto finirebbe per rendere ammissibile il ricorso al deficit in misura superiore a quella autorizzata dal Parlamento”.

³⁸⁶ Giarda [2011] propone ad esempio una formulazione che espliciti il dovere del legislatore di compensare eventuali disavanzi negli anni successivi “l'eventuale disavanzo associato all'andamento ciclico dell'economia o al verificarsi di eventi eccezionali è compensato dall'avanzo negli anni successivi”, lasciando allo stesso la

Tale vaghezza contrasta con quanto previsto nei sistemi europei più avanzati in materia: la già citata disposizione della Legge fondamentale tedesca prevede che gli scostamenti del ricorso effettivo al credito dalla soglia massima consentita vengono registrati su un apposito conto di controllo, così come avviene in Svizzera, distinguendo in tal modo la finanza straordinaria da quella ordinaria, e la deroga agli standard imposti, concessa nelle situazioni derivanti da disastri naturali o emergenze straordinarie, si configura come una sorta di “deroga costruttiva” poiché deve essere contestualmente abbinata ad un piano di ammortamento capace di consentire una nettizzazione ciclica degli effetti finanziari.

La medesima previsione è presente anche nell’ordinamento spagnolo, dove il rientro dal debito deve essere conseguito al massimo entro i tre esercizi di bilancio successivi, ed in quello francese, la cui recente riforma ha stabilito che, nel rispetto dell’obiettivo di equilibrio fissato dalla Costituzione, anche un deficit temporaneo dovrà essere accompagnato dalla definizione delle modalità relative al ritorno all’equilibrio.

Per ricorrere alla seconda eventualità, che consente l’eccezione al divieto di indebitamento, invece, si chiarisce come sia sufficiente una dichiarazione dello stato di necessità da parte della maggioranza assoluta del Parlamento. Rilevando innanzitutto come nella proposta di legge non viene fatta esplicita menzione se tale dichiarazione si debba configurare come un atto legislativo o politico, dal punto di vista teleologico, ossia del raggiungimento dello scopo di assicurare il pareggio di bilancio, è rimarchevole che non venga posto l’obbligo di impegnarsi a definire oggettivamente la fine dello stato di necessità né il piano di ammortamento, di fatto aprendo così la possibilità, a qualsiasi governo goda di una

possibilità che ciò avvenga o tramite avanzi determinati da scelte di politica economica (crescita della pressione tributaria, riduzione della spesa pubblica etc.) o grazie al naturale aumento del PIL monetario.

³⁸⁷ Perez [2011] sul punto suggerisce ad esempio che “il caso di un ciclo economico avverso [...] riguardando, oggi, non più un singolo Stato, ma i paesi europei, andrebbe dichiarato dall’Unione”.

maggioranza sufficientemente ampia da escludere ogni concertazione con l'opposizione, di dichiarare in piena autonomia un imperituro stato emergenziale. Un rischio non minore vista la costante tendenza ad adoperare strumenti eccezionali in via ordinaria che, come abbiamo visto, ha caratterizzato la storia fiscale del paese negli ultimi anni.

Rimangono sostanzialmente identici, invece, il secondo e quarto comma dell'art. 81 per i quali *“L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi”* e *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri finanziari provvede ai mezzi per farvi fronte”*, laddove la sostituzione di “indica” con “provvede” manifesta con più efficacia l'obbligo di individuare la copertura finanziaria in ogni norma di spesa, mentre la soppressione della locuzione “altra” conduce all'ipotesi interpretativa di un'estensione dell'obbligo di copertura alla legge di bilancio, in ciò assumendo quindi che la nuova configurazione della legge di bilancio sarà quella di una norma che innovi rispetto a voci di entrata e spesa già autorizzate da norme vigenti.

In tale senso si renderà necessario prevedere, oltre che una valutazione complessiva degli equilibri tra entrate e spese, anche una verifica di congruità della legge di bilancio analoga a quella realizzata nell'ambito del ciclo di quantificazione degli oneri e delle coperture delle leggi di spesa.

Proprio la maggiore sostanzialità che si attribuisce alla legge di bilancio trova conferma nella riformulazione dell'art. 81 che cancella la disposizione su cui si erano fondate la tipicità e la rigidità della legge di bilancio, ossia il divieto di stabilire, per mezzo di essa “nuovi tributi e nuove spese”, in quanto affida alla legge di cui al nuovo art. 53 la definizione del “contenuto proprio” della legge di bilancio.

Già avevamo rilevato come la riforma della struttura contabile e la possibilità di riallocazione degli stanziamenti di spesa fra programmi entro la stessa missione avevano ammorbidito la tipicità del documento di

bilancio³⁸⁸, ed *a fortiori* ha acuito il processo il continuo ricorso allo strumento d'urgenza per la correzione degli andamenti di finanza pubblica, ma con questa nuova prescrizione, pur comprensibile in quanto “l'introduzione della regola del pareggio potrebbe far risultare obsoleto l'approccio interpretativo [per il quale] la natura solo formale della legge di bilancio è stata una delle argomentazioni per cui andamenti tendenziali che evidenziassero un peggioramento del saldo, non richiedevano giuridicamente interventi di ripristino dell'equilibrio, obbligo invece implicito nel principio di copertura delle leggi”³⁸⁹, si lascia aperta la possibilità che la formalità della legge di bilancio sia totalmente vanificata³⁹⁰.

E che, nell'eliminazione di ogni “delimitazione contenutistica della decisione di finanza pubblica, premessa di ogni processo di razionalizzazione”³⁹¹, si affievoliscano, di conseguenza, anche principi

³⁸⁸ Brevemente si fa presente che tra le spese rimodulabili con il disegno di legge di bilancio rientrano anche le spese derivanti da fattori legislativi, e che, di recente, l'art. 10, comma 14, del D.L. n. 98/2011 ha accentuato la cosiddetta “flessibilità” di bilancio, consentendone l'esercizio anche dopo l'approvazione della legge di bilancio.

³⁸⁹ Goretti, Rizzuto [2011]. Anche Nuzzo [2011] concorda sull'inutilità del terzo comma dell'art. 81 alla luce delle modifiche costituzionali proposte in quanto “la legge di bilancio, in questa prospettiva, finisce col recuperare il ruolo che gli è proprio che è quello di rendere evidente, nel quadro degli obiettivi politici perseguiti, la correlazione tra politica delle entrate e politica delle spese in un contesto unitario ed equilibrato di destinazione e gestione delle risorse disponibili”. Sulle stesse posizioni la Fondazione Magna Carta [2011], secondo la quale “la natura formale della legge di bilancio ha finito per ostacolare le politiche di risanamento delle finanze pubbliche, la quali anche per la difficoltà di aggredire la spesa storica hanno spesso assunto un carattere emergenziale, frammentato e di breve respiro. Oggi, nel momento in cui si discute se introdurre il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio, diventa necessario superare anche il tradizionale principio del bilancio come legge meramente formale. Per poter concretamente rispettare il vincolo al pareggio, è, infatti, indispensabile dotare il Parlamento ed il Governo di uno strumento che consenta loro di intervenire in modo rapido ed efficace sulla spesa pubblica stratificatasi nel corso degli anni. E tale strumento non può che essere un bilancio in grado di incidere su precedenti autorizzazioni di spesa”. Dello stesso avviso, circa la sopprimibilità del comma, Lupo [2011], che però suggerisce di “evitare che la legge di bilancio diventi una «superlegge» in grado di apportare qualunque modifica legislativa, tipizzandone perciò accuratamente il contenuto”.

³⁹⁰ Sul punto la Sileoni [2011] definisce la scelta di sopprimere il comma come foriera di “una maggiore opacità nella redazione dei bilanci, contraddittoria rispetto all'obiettivo che si vuole realizzare tramite il pareggio”.

³⁹¹ Degni [2004].

essenziali come la pubblicità, la conoscibilità, la prevedibilità, in quanto “stabilità, tipicità e specialità dei documenti di bilancio e delle relative procedure di esame sono tratti che concorrono a ricostruire *accountability* e trasparenza nell’esercizio dei poteri pubblici”³⁹².

O, in altre parole, che si vada a perdere "una norma di correttezza contabile ammessa nei Paesi più ordinati, che sia tolta la possibilità di varare, confondendoli con i bilanci, omnibus di provvedimenti anche tributari"³⁹³.

Il disegno di legge costituzionale, infine, prescrive modifiche all’articolo 119 della Carta, con l’intento di vincolare anche gli enti locali, al pari dello Stato, alle disposizioni concernenti l’equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito.

In particolare si stabilisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa “*nel rispetto dell’equilibrio dei bilanci*”, modificando così l’impianto di competenze ex riforma del Titolo V e indebolendo il progetto di federalismo fiscale ancora in fieri con un rinnovato vigore della funzione perequativa dello Stato che dovrà farsi in ultimo garante di detto equilibrio³⁹⁴.

³⁹² De Ioanna [2010]. Per rispondere all’esigenza di semplificare il dispositivo costituzionale, laddove se ne senta la reale necessità, è stata avanzata, da Degni [2004], la proposta di sopprimere piuttosto il secondo comma, che pone un termine all’utilizzo dell’esercizio provvisorio, sia perché ormai il ricorso è caduto in desuetudine sia perché l’esercizio provvisorio è divenuto incompatibile con le regole europee.

³⁹³ Così si espresse l’on. Ruini (Presidente della Commissione per la Costituzione) sulla proposta avanzata nel corso della discussione in Assemblea dall’on. Buffoni circa la soppressione del terzo comma dell’art. 81 (già articolo 77 del progetto).

³⁹⁴ Sul punto è stato sottolineato come per conferire organicità alle nuove disposizioni dell’art. 119 e il resto della Carta, sia indispensabile prevedere una modifica anche all’art. 117 di modo da “riportare l’armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fra le materie di esclusiva competenza dello Stato, sottraendola alla concorrente competenza legislativa delle regioni” in quanto “federalismo deve significare anche ordine e chiarezza nelle responsabilità contabili e, ancor più se si aggiunge la complessità di realizzazione dell’obbligo costituzionale del pareggio del bilancio delle amministrazioni pubbliche, occorre accentrare i poteri di coordinamento”, Bruni [2011]. Anche Giarda [2011], sottolinea come in un contesto di federalismo fiscale “le politiche di stabilizzazione debbano essere di competenza esclusiva del governo centrale”. Nuzzo [2011] concorda con tale impostazione in quanto “la conservazione nella Costituzione della soluzione, ora vigente, della legislazione concorrente, potrebbe avere senso solo se nell’esercizio dell’autonomia finanziaria loro

Precisando che non appare chiaro se l'equilibrio di bilancio ex art 119 debba operare su ciascun ente o su un aggregato di enti, per cui gli stessi, pur in una condizione di individuale squilibrio, sarebbero comunque in grado di rispettare il principio con compensazioni a livello di comparto o di settori, e considerando anche le difficoltà che si incontreranno, a legislazione vigente, per garantire la partecipazione degli enti locali alle manovre di finanza pubblica³⁹⁵, si sottolinea come alle realtà locali venga comunque consentito il finanziamento con debito delle spese di investimento, in applicazione della c.d. golden rule.

E' lecito chiedersi per quale motivo si debba "garantire una maggiore protezione agli investimenti locali piuttosto che a quelli dello Stato",

riconosciuta, Regioni, Province, Comuni, Città Metropolitane, una volta garantito l'effettivo esercizio delle funzioni loro attribuite, potessero realmente incidere sulle suddette politiche di stabilizzazione, il che in realtà non accade, per evidenti situazioni di fatto, per mancanza degli strumenti idonei e, soprattutto, di risorse a mezzo delle quali rendere possibile siffatto concorso". Più cauta invece la Corte dei Conti che sul punto ritiene "da condividere l'ipotesi di attribuire all'esclusiva responsabilità dello Stato l'armonizzazione dei bilanci, l'opportunità di uno spostamento della competenza in materia di coordinamento finanziario nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato va attentamente valutata, anche in considerazione del principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria (Corte costituzionale, sentenza n. 17/2004) sotteso alla riforma costituzionale del 2001 in senso federale". Merloni [2011], invece, ritiene di non dover apportare modifiche alle competenze di cui all'art. 117 ma di reinterpretare "il Titolo V, che dice che solo la regione è il decisore finale sull'assetto della finanza locale, perché solo la regione sa quali sono le competenze degli enti locali nella regione interessata ed ha, quindi, il quadro della situazione. La regione quindi deve farsi garante del sistema della finanza regionale e locale e risponderne anche allo Stato. Ci sono, quindi, due livelli di coordinamento della finanza pubblica: quello dello Stato e il sistema delle autonomie; livelli che, però, ridurrei a un rapporto tra Stato e regioni, e uno relativo alla finanza locale, in cui è la regione che si deve fare carico di un coordinamento della finanza locale".

³⁹⁵ I due strumenti con i quali, tradizionalmente, è stato garantito il concorso degli enti locali all'equilibrio di bilancio, e cioè il Patto di stabilità interno e la riduzione progressiva dei trasferimenti, presentano difficoltà ad essere adoprati nel contesto attuale, in quanto "la prima tipologia di intervento, nella misura in cui imponga obiettivi diversi dall'equilibrio di bilancio, sembrerebbe sostanzialmente inibita dal nuovo dettato costituzionale; la seconda tipologia di intervento sembrerebbe invece inibita dai provvedimenti di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009), che hanno riconosciuto alle amministrazioni locali la titolarità di fonti tributarie proprie, sostitutive dei trasferimenti erariali, salvo quelli aventi finalità perequative. Non sembra infatti che la sottrazione di risorse a tali ultimi fondi, destinati solo ad una parte delle amministrazioni locali con finalità perequative, possa rappresentare la modalità ordinaria con la quale ottenere il concorso delle amministrazioni locali alle manovre di finanza pubblica" (Dossier del Servizio Studi - Dipartimento bilancio, n. 343 del 4 ottobre 2011).

considerando oltretutto che estendendo la *golden rule* a tutte le pubbliche amministrazioni non si avrebbero effetti rilevanti dal punto di vista quantitativo in quanto “nel 2010 su un ammontare di spesa per investimenti fissi lordi di 31,9 miliardi, quasi tre quarti sono di responsabilità di amministrazioni locali”³⁹⁶.

Il comma sesto comma dell’art. 119 prevede, nella riforma costituzionale, che comunque in caso di indebitamento per investimenti venga adottata una “contestuale definizione di piani di ammortamento” e che possa stabilirsi solo “a condizione che per il complesso degli enti medesimi siano osservati i principi dell’articolo 53, terzo comma”.

Dalla summa delle diverse disposizioni scaturisce un sistema finanziario profondamente asimmetrico fra i vari livelli di governo: per ciò che riguarda gli investimenti il rigore contabile stabilito per il livello centrale di governo si scontra con la flessibilità consentita a livello locale.

Allo stesso tempo per gli enti decentrati non è prevista la possibilità di indebitarsi in caso di cicli economici sfavorevoli o eventi eccezionali come invece è possibile fare a livello centrale, né viene disposto che lo Stato si assuma l’onere di compensare gli effetti del ciclo sugli enti territoriali, nemmeno in merito alla spesa stabilita per garantire “i livelli essenziali delle prestazioni” di cui all’art. 117 della Carta.

L’obbligo di definire piani di rientro viene riferito, inoltre, soltanto agli enti decentrati e soltanto in merito all’indebitamento derivante da spese per investimento, un vincolo che appare pletorico e tautologico poiché è dalla natura stessa della spesa in conto capitale alla base dell’investimento che si presuppone che i bilanci verranno naturalmente pareggiati nel tempo grazie alle maggiori entrate derivanti dall’accresciuta produttività del sistema economico su cui si è investito.

Sarebbe stato più idoneo, per evitare scenari futuri nei quali il rigore a cui è costretto il bilancio dello Stato venga addossato in larga parte a livello

³⁹⁶ Pisauro [2011].

locale tramite una riduzione dei trasferimenti finanziari, prevedere la medesima disciplina per ogni livello di governo: ossia la sempre valida possibilità di indebitamento per selettivi investimenti strategici³⁹⁷, in attuazione del principio di equità intergenerazionale, e la possibilità eccezionale di farlo al fine di riuscire a fronteggiare cicli economici avversi, prevedendo in questo caso, e solo in questo, l'obbligo di stabilire un serio e stringente percorso di risanamento.

Per una valutazione conclusiva dovremo attendere il non veloce e non semplice percorso in Parlamento del ddl costituzionale, nonché una revisione della legislazione contabile primaria e dei regolamenti parlamentari che andrebbero adeguati alle procedure costituzionali³⁹⁸, ed il dibattito parlamentare potrebbe apportare rilevanti modifiche all'attuale testo del governo in considerazione del fatto che, contestualmente alla presentazione del ddl governativo, numerose proposte di riforma degli art. 81 e correlati già giacevano nei due rami del Parlamento³⁹⁹.

³⁹⁷ Nuzzo [2011]: "Il vincolo del pareggio di bilancio dovrebbe, inoltre, non operare per spese di ricerche e di investimenti che siano effettivamente tali e capaci di incidere come misure di stimolo, ed in senso positivo, sull'andamento del ciclo economico (ad esempio, potenziando infrastrutture, sostenendo l'innovazione tecnologica, etc.). Potrebbe addirittura sembrare eccessivo precludere investimenti, pur in assenza di entrate correnti per finanziarli, se destinati a ricerca ed infrastrutture che, per diffusa opinione, rappresentano il futuro e la ricchezza del Paese". Anche Brancasi [2011] si : "è meglio parlare, di sostenibilità patrimoniale. Io preferisco una *golden rule*, cioè una regola che stabilisca che le risorse si impiegano per gli investimenti, con l'avvertenza di definire che cos'è un investimenti".

³⁹⁸ Cfr. *supra*, si veda in *Postilla* a conclusione del presente paragrafo.

³⁹⁹ Nel momento in cui si scrive sono presenti diversi atti aventi a tema la riforma dell'art. 81. Si elencano di seguito i disegni di legge depositati alla Camera, testi che nell'iter della riforma costituzionale sono stati associati alla proposta governativa, rimandando al sito del Senato per visione degli altri: C. 4205 On. Renato Cambursano e altri "Modifica all'articolo 81 della Costituzione, in materia di debito pubblico"; C. 4525 On. Giuseppe Francesco Maria Marinello "Modifica dell'articolo 81 della Costituzione, concernente i bilanci dello Stato e degli enti pubblici e l'equilibrio della finanza pubblica"; C. 4526 On. Marco Beltrandi "Modifica dell'articolo 81 e introduzione degli articoli 81-bis e 81-ter della Costituzione, concernenti il principio del pareggio nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici, la copertura finanziaria delle leggi e il controllo dell'equilibrio dei conti pubblici"; C. 4594 On. Merloni Maria Paola e altri ""Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione, in tema di regole di responsabilità fiscale"; C. 4596 On. Lanzillotta e altri ""Modifiche agli articoli 81, 117, 119 e 120 della Costituzione, in materia di equilibrio di bilancio e di responsabilità fiscale"; C 4607 On. Antonio Martino

A differenza del disegno di legge del Governo le proposte di origine parlamentare, a vario titolo, prefigurano l'introduzione non del pareggio di bilancio ma della *golden rule*, ossia la possibilità di ricorso al debito pubblico per spese di investimento con obbligo di destinazione delle risorse che ne derivano a spese in conto capitale; prevedono maggioranze qualificate per la concessione di deroghe al principio di pareggio; introducono l'obbligo di approntare piani di rientro triennali dalla violazione del principio.

Allo stesso tempo è tangibile in diversi dei ddl depositati la devoluzione di più ampi poteri in materia finanziaria all'organo esecutivo, come l'introduzione nell'art. 81 Cost. del divieto di approvazione di leggi o emendamenti che comportino nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate qualora il Governo vi si opponga⁴⁰⁰. Da segnalare, fra le proposte, anche l'attenzione che viene dedicata alle vie attraverso le quali avviare un controllo di legittimità degli atti normativi in base ai nuovi principi costituzionali, come la proposta circa la facoltà del Governo di elevare conflitto di attribuzione avverso leggi regionali che comportino

e altri "Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione, in tema di regole di responsabilità fiscale"; C. 4646 Bersani e altri "Modifiche agli articoli 53, 81, 119 e 123 e introduzione del titolo I- bis della parte seconda della Costituzione, in materia di equità tra le generazioni e di stabilità di bilancio".

⁴⁰⁰ Le proposte di introdurre un potere di veto in capo al Governo sulle iniziative legislative di spesa trovano una base legittimante nelle riflessioni della Fondazione Magna Carta [2011], secondo la quale, dato il passaggio dal vincolo di ciascuna decisione incrementale di spesa al vincolo sul saldo complessivo del bilancio, operato dalla costituzionalizzazione del vincolo di bilancio, il problema dei poteri del Governo in materia di legislazione di spesa va affrontato nuovamente per garantire che il pareggio del saldo di bilancio, una volta introdotto in Costituzione, possa poi essere concretamente rispettato. Secondo la Fondazione "se, infatti, fino ad oggi una legge di spesa, che determini oneri finanziari superiori ai mezzi di copertura apprestati fa sorgere un problema di legittimità limitato alla stessa legge, domani - affermato il vincolo del pareggio del bilancio - l'eventuale inidoneità della copertura finanziaria di una legge di spesa determinerebbe l'illegittimità dell'intero bilancio dello Stato". Con la conseguenza che "appare indispensabile, in un regime di finanza pubblica vincolato al pareggio, affidare all'Esecutivo il compito di valutare la compatibilità delle iniziative di spesa con il quadro di finanza pubblica e con il rispetto dell'equilibrio contabile. Una valutazione del genere, postula una visione di insieme degli andamenti finanziari e una conoscenza adeguata degli apparati amministrativi e, pertanto, non può certo essere affidata alla dinamica delle libere determinazioni parlamentari".

peggioramento dell'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e delle amministrazioni pubbliche.

Resta invece insoluto, nel progetto di riforma del governo, proprio il riferimento a chi sia titolato a sollevare il controllo di legittimità nel caso in cui si prefiguri una palese violazione del nuovo precetto costituzionale. E' manchevole, ossia, il piano della sanzionabilità di comportamenti avversi ai principi indicati.

Essendo indubbio che l'accesso alla Corte non potrà che essere in via principale, non è da escludersi, viste anche le proposte normative in materia, che, in sede Parlamentare, tale compito venga attribuito alla Corte dei Conti⁴⁰¹, così come prefigurato dalla Commissione Bozzi del 1985.

⁴⁰¹ La Corte dei Conti dovrebbe in pratica agire sulla scorta della legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di controllo preventivo in via diretta, configurando per la stessa una funzione giurisdizionale preposta alla tutela di diritti soggettivi e di interessi legittimi, piuttosto che amministrativa. Infatti, come è stato evidenziato da Pace [2011] “è di tutta evidenza che, se nel “nuovo” art. 81 non viene introdotta alcuna specificazione con riferimento alla giustiziabilità costituzionale delle leggi che violano il dovere di pareggio, alla Corte costituzionale le relative questioni di costituzionalità verrebbero sottoposte, anche in futuro, dalla Corte dei conti con grande ritardo in sede di controllo di provvedimenti di spesa attuativi di leggi contrastanti con l'art. 81 Cost. o in sede di giudizio di parificazione del bilancio. Di qui il suggerimento, già presente in dottrina, di riconoscere in Costituzione alla Corte dei conti il potere di sollevare in via diretta, davanti alla Consulta, le questioni di legittimità costituzionale in materia di spesa pubblica”. Anche Brancasi [2011] sottolinea la necessità che il controllo della Corte dei conti, autonomo o su sollecitazione di un certo numero di parlamentari, agisca preventivamente e non soltanto in via incidentale. Sempre Brancasi [2011] valuta favorevolmente anche l'ipotesi, sempre presente nei ddl costituzionali depositati, di rafforzare il controllo del Presidente della Repubblica stabilendo ad esempio una maggioranza qualificata per l'approvazione di leggi rinviate per violazione delle regole finanziarie, poiché *“se una soluzione del genere potrebbe sembrare eccessiva in considerazione del fatto che per tutti gli altri profili di incostituzionalità (che magari potrebbero essere anche ben più gravi) non è richiesta analogo maggioranza per riapprovare la legge rinviata, bisogna anche riconoscere che le regole finanziarie richiedono una tutela diversa perché serve a ben poco sanzionarle dopo che la loro violazione abbia già prodotto i propri effetti”*. Anche Merloni [2011] individua nel vaglio del Presidente della Repubblica la soluzione migliore perché è *“l'unica autorità che può rinviare un progetto di legge alle Camere e quindi sollecitare una nuova adozione del provvedimento, magari con una maggioranza qualificata”*. Altri, fra cui Bruni, sottolineano invece l'opportunità di affiancare alla legge di revisione costituzionale una legge istitutiva di un organismo autonomo e indipendente che possa affiancare la Corte dei Conti nel monitoraggio dell'applicazione del vincolo del pareggio di bilancio.

La giustiziabilità dovrebbe esplicitarsi sia in relazione alla validità di stime e previsioni contabili sulle quali si costruiscono i documenti di bilancio, sia in merito agli stessi provvedimenti legislativi che realizzano la nuova disciplina.

Non vengono inoltre indicati, nel testo governativo, meccanismi di ripartizione fra Stato Centrale e enti locali di eventuali sanzioni finanziarie derivanti dalla violazione delle regole comunitarie, come invece si prevede nella Legge fondamentale tedesca.

L'intero approccio alla questione del principio di bilancio quale limite legale insuperabile, che sconta il demerito di convogliare ogni potere negli organi giurisdizionali deresponsabilizzando quelli politici⁴⁰², oltre a determinare il rischio di “coinvolgere la Corte Costituzionale in un continuo contenzioso, denso di tecnicità contabili, economiche e finanziarie, che minerebbe la serenità del suo lavoro e l'efficacia del nuovo vincolo”⁴⁰³, ha l'evidente confine per cui non appare proprio immaginabile una azione giurisprudenziale che disponga l'annullamento di una legge di bilancio, o di una legge finanziaria, in quanto invalida perché contrastante con i nuovi artt. 53 e 81, poiché in tale caso si prefigurerebbe una paralisi dell'attività amministrativa dello Stato⁴⁰⁴.

⁴⁰² Onida, in un articolo a sua firma pubblicato da Il Manifesto l'8 settembre 2011, definisce il pareggio di bilancio in Costituzione proprio come “segno di impotenza politica”.

⁴⁰³ Bruni [2011].

⁴⁰⁴ La Fondazione Magna Carta a tal proposito: “L'introduzione in Costituzione di un vincolo che riguarda il saldo complessivo del bilancio e non solo, come oggi avviene la singola decisione di spesa, rende problematica la meccanica trasposizione degli attuali meccanismi di tutela costituzionale. E' infatti abbastanza evidente che i due rimedi oggi approntati dall'ordinamento (il rinvio presidenziale ed il giudizio di legittimità presso la Corte costituzionale) potrebbero applicarsi con grande difficoltà se riferiti non già a singole leggi che abbiano violato l'obbligo di copertura finanziaria ma all'intero bilancio dello Stato che prevede un disavanzo al di fuori delle ipotesi previste dalla Costituzione medesima. In tale ultimo caso è infatti evidente che le conseguenze di un eventuale giudizio di illegittimità investirebbero l'atto politico fondamentale del Governo ed avrebbero pertanto conseguenze politico-istituzionali di estrema rilevanza”. Si veda anche Bertolini [2011]: “considerando i progetti presentati, il nuovo limite costituzionale che si vuole introdurre colpirebbe precisamente la legge di bilancio perché, mentre le leggi di spesa sono tuttora sottoposte al vincolo di costituzionalità, la legge di bilancio non lo è

Il deterrente dell'incostituzionalità, che come si è detto deve essere comunque ben regolato circa la procedura e i tempi per adire alla Corte, nonché circa la titolarità del diritto di farlo, potrebbe invece avere effetti più pregnanti e verosimili sulle ordinarie leggi di spesa, delle quali potrebbe essere dichiarata l'inefficacia da parte della Consulta, e che comunque già nell'ordinamento costituzionale vigente il quarto comma dell'attuale art. 81 già prevede limiti specifici.

Ovvero su quei decreti legge sostitutivi delle manovre finanziarie che hanno caratterizzato prassi costante nelle ultime legislature⁴⁰⁵, ma è soprattutto una sanzione politica quella che ci si attende debba scaturire dalla violazione del pareggio di bilancio così introdotto in Costituzione.

In attesa delle future evoluzioni, ed indipendentemente dalle soluzioni tecniche e politiche adottate per le questioni sinora inevase, appare comunque utile porsi la questione: ma era davvero necessario includere in Costituzione il principio del pareggio, *rectius* dell'equilibrio, di bilancio per garantire comportamenti finanziari più virtuosi?

Non erano, infatti, sufficienti le regole dell'ordinamento comunitario che impongono valori di disavanzo a cui attenersi e regole procedurali per il loro conseguimento⁴⁰⁶, per cui una interpretazione estensiva delle stesse

[*ma*] la Corte Costituzionale sarà in grado di compiere tale controllo? [...] Che la Corte annulli una legge di bilancio francamente faccio fatica a immaginarlo. È un'ipotesi immaginabile? Per me no". Bertolino come soluzione alternativa propone di "prevedere effetti delle declaratorie di legittimità diversi da quelli attuali. Una sentenza di mero accertamento dell'incostituzionalità, ad esempio, potrebbe aiutare la Corte a decidere senza produrre, nel contempo, l'effetto di una paralisi del sistema, perché una volta annullata la legge di bilancio verrebbe meno l'autorizzazione a effettuare le spese e a riscuotere le entrate".

⁴⁰⁵ Sileoni [2011], nel suo intervento pone al primo posto nella previsione di meccanismi efficaci di enforcement proprio il controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti aventi forza di legge.

⁴⁰⁶ Come fa notare Pisauro [2011] "L'integrazione delle regole europee nel nostro ordinamento spiega perché si sia passati da disavanzi per la Pa compresi tra il 10 e il 12 per cento del Pil in tutti gli anni Ottanta a livelli sempre vicini o inferiori al 3 per cento nei dodici anni 1997-2008 (con l'eccezione del 2005). La grande crisi ha prodotto un disavanzo al 5,4 per cento nel 2009, sceso al 4,6 per cento nel 2010 e, secondo i programmi del governo, destinato ad azzerarsi entro il 2013". Di parere opposto è Carabba [2011] che invece reputa "opportuno" l'inserimento dei "principi del Trattato Ue

poteva sufficientemente garantire il rigore finanziario necessario⁴⁰⁷, evitando anzi l'irrigidimento del tessuto del diritto costituzionale italiano con l'inserimento e la vincolatività di regole comunitarie, pattizie e quindi modificabili “anche in un possibile diverso futuro, a prescindere dai comandi comunitari, per i poteri politici e giurisdizionali dello stato”⁴⁰⁸?

Anche perché il recepimento, quasi letterale, delle regole europee nella Carta costituzionale comporta, indirettamente, un processo di giurisdizionalizzazione di norme e valori per i quali nell'ordinamento

in materia di finanza pubblica (art. 126 testo consolidato di Lisbona, art. 104 TCE) nella Costituzione italiana” attraverso una nuova formulazione dell'art. 81 in quanto questa appare una “soluzione adeguata che concilia la forte esigenza di stabilire un certo grado di rigidità della Costituzione dello stato membro con la salvaguardia di un grado opportuno di flessibilità”. Favorevole alla modifica costituzionale anche Sileoni [2011], per la quale “l'inserimento in Costituzione del pareggio di bilancio deve rappresentare non solo la via per risanare i conti pubblici e scongiurare il livello di debito a cui siamo giunti (1.924.036.640.981 euro; 32.000 euro pro capite, fonte Istituto Bruno Leoni), ma anche l'occasione per dare credibilità alle scelte di finanza pubblica”.

⁴⁰⁷ Come evidenziato nel dossier del Servizio Studi - Dipartimento bilancio, n. 343 del 4 ottobre 2011, oltretutto, la nuova disciplina contabile espressa dalla legge n. 39 già recepisce ampiamente i vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione Europea che il ddl costituzionale inserisce, in quanto “l'articolazione del ciclo di bilancio, la denominazione ed il contenuto dei principali strumenti della programmazione economico-finanziaria sono stati, infatti, modificati al fine di assicurare in modo ancor più stringente la coerenza della programmazione finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche con le procedure e i criteri stabiliti in sede europea; i profili sostanziali e procedurali della normativa contabile nazionale sono stati, in particolare, allineati alle innovazioni nelle procedure europee di sorveglianza in campo fiscale e macro-economico e di coordinamento ex-ante delle politiche di bilancio degli Stati membri, che hanno condotto alla recente introduzione a livello comunitario del cosiddetto semestre europeo”. Da qui la mancanza di necessità di un loro ulteriore richiamo in Costituzione. Anche dal punto di vista della fase transitoria di raggiungimento dell'equilibrio di bilancio, prima ancora della tutela dello stesso, l'art. 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009 – come modificato dall'articolo 3 della legge n. 39/2011 - consente l'utilizzo del risparmio pubblico a copertura degli oneri correnti della legge di stabilità unicamente per finanziare riduzioni di entrata e solo a condizione che risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico, assicurando così coerenza alla politica di bilancio con la richiesta dell'Unione europea di destinare alla riduzione del deficit e del debito le eventuali maggiori entrate non previste a legislazione vigente. Nello stesso senso il comma 1-bis dell'art. 17 della medesima legge di contabilità, che reca il divieto di utilizzare a copertura di nuovi oneri finanziari le maggiori entrate correnti che dovessero verificarsi in corso di esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, nonché l'espressa previsione che l'eventuale “extra gettito” connesso ad un miglioramento del quadro economico possa essere destinato solo al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

⁴⁰⁸ Bognetti [2010].

costituzionale è prevista soltanto una tutela e una osservanza da parte di organi politici⁴⁰⁹.

Un processo assimilabile, ossia, ad una “sucedanea modifica del Trattato ed alla estensione della giurisdizione della Corte di giustizia sulla osservanza del divieto di disavanzi eccessivi”⁴¹⁰.

L’introiezione di principi comunitari nella nostra legge fondamentale pone, inoltre, il problema di ipotizzare la necessità di continuo adeguamento del testo costituzionale alle evoluzioni dell’ordinamento comunitario, aspetto sinora ovviato dal generale e flessibile rimando dell’art. 11 alle limitazioni di sovranità ritenute necessarie.

E’ stato ad esempio sottolineato come, nel generale dibattito sulla “tendenza a far scomparire i debiti pubblici nazionali [*per il*] possibile subentrare di debiti pubblici internazionali o, se così si vuol chiamarli, sopranazionali”, che si traduce in altre parole nella introduzione dei cosiddetti *eurobond*, quali strumenti di debito pubblico comunitario in sostituzione o in affiancamento a quelli nazionali, nella modifica costituzionale andrebbe sin da ora “annoverata anche la coerenza con una graduale transizione alla centralizzazione delle politiche di bilancio e del debito pubblico europeo, e perciò alla europeizzazione della solidarietà fiscale”⁴¹¹.

Insomma si dovrebbero già prevedere, in questa fase di revisione, nuove e ulteriori disposizioni capaci di recepire la futura maggiore integrazione della *governance* finanziaria europea, una operazione dubbia dal punto di vista della tecnica legislativa e debole in linea di principio se vogliamo

⁴⁰⁹ Sulla stessa posizione anche Bertolini [2011], per il quale “I vari progetti di legge presentati intendono sostanzialmente far valere come interno e costituzionale un vincolo che, dal punto di vista comunitario, non può essere fatto valere sul piano giuridico. La conseguenza è che questo tipo di vincolo, che tocca il cuore della sovranità dello Stato, vale a dire le politiche di bilancio, finisce per scaricarsi sul controllo di costituzionalità, il che, dal punto di vista costituzionalistico, può effettivamente sollevare qualche motivo di riflessione”.

⁴¹⁰ Brancasi [2011].

⁴¹¹ Bruni [2011].

auspicarci che il costituzionale possa fissare regole condivise e applicabili per lungo tempo.

Senza scomodare le regole comunitarie, tuttavia, possiamo domandarci se anche il nostro art. 81 non aveva già dimostrato una “grande capacità di adattamento agli sviluppi del sistema reale dei rapporti politici economici”⁴¹², tale per cui “tutte le misure necessarie ad accelerare i tempi di correzione strutturale dei nostri conti e a varare misure per una crescita equa e duratura, sono adottabili nel contesto attuale, senza alcun limite o vincolo di natura costituzionale”⁴¹³?

Il principio dell’equilibrio di bilancio è infatti “già di per sé desumibile dall’attuale art. 81, senza alcuna forzatura lessicale ma con un’interpretazione adeguata alla gravità dell’attuale situazione finanziaria”⁴¹⁴, che può essere rafforzata sia tramite una esplicita opera interpretativa della Corte Costituzionale⁴¹⁵, sia ampliando l’estensione dell’obbligo di copertura finanziaria previsto dal comma 4 alla legge di bilancio, evitando per tale via che la regola possa operare soltanto “al margine, cioè sulle decisioni che fuori dal bilancio aumentano la spesa, lasciando [così] scoperto l’aumento inerziale della spesa (si pensi all’ipotesi dell’aumento dei tassi di interesse) e l’espansione della stessa ad opera della legge di bilancio (si pensi ai fondi speciali)”⁴¹⁶.

⁴¹² De Ioanna [2010].

⁴¹³ De Ioanna, in un articolo uscito sul quotidiano “Il Manifesto” in data 25 agosto 2011 dal titolo “Bilancio e Costituzione, una sfida europea”.

⁴¹⁴ Pace [2011].

⁴¹⁵ Pirozzoli [2011]. Dello stesso avviso anche Pace, secondo il quale “un autorevole annuncio da parte della Corte costituzionale costituirebbe, per i mercati finanziari e per le autorità europee, un segnale ben più forte e determinato dell’annuncio di una qualsivoglia futura modifica costituzionale”.

⁴¹⁶ Brancasi [2011]. La Corte, in svariate pronunce ha chiarito sul punto come l’obbligo di copertura funzioni sì al margine della normativa contabile ma, al tempo stesso, “risponda a esigenze di maggiore e globale ponderazione degli oneri che ciascun bilancio, necessariamente in pareggio, deve sopportare” (sentenza n. 331/1988; si vedano anche sentenze nn. 41/1966; 26/1991 e 446/1994).

Al fine di garantire la tenuta finanziaria dei conti pubblici sarebbe stato più utile agire allora proprio sui rapporti politici⁴¹⁷, rivedendo le procedure di interazione fra organi costituzionali, la qualità e la trasparenza dell'informazione sia in fase preventiva, nell'elaborazione di dati e previsioni indipendenti, che in fase consuntiva, assicurando la leggibilità e immediatezza dei risultati finanziari da parte dei cittadini.

Senza un impegno completo sulla strumentazione generale di finanza pubblica, che presuppone sia “un rafforzamento nei *budgetary framework* di medio periodo, anche con la definizione di procedure *top-down*, sia un investimento nella trasparenza, nella qualità delle statistiche, nell'adozione di previsioni macroeconomiche prudenti”⁴¹⁸, ma anche ““regole contabili uniformi ed un comune piano dei conti integrato, comuni schemi di bilancio, l'adozione di un bilancio che consolidi i conti delle aziende e delle partecipate e la predisposizione di un sistema di indicatori di risultato”⁴¹⁹, la regola aurea rischia di rimanere una superficiale patina dorata che nasconde prassi di materiali meno nobili.

Una regola d'ottone.

La discussione in ordine alla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio non può essere ridotta, con un approccio formale e materico, alla ricerca meramente contabile e procedurale dei meccanismi più efficaci per garantire un certo livello di spesa pubblica o di pressione tributaria, con il rischio di “ribaltare il complessivo impianto costituzionale dei rapporti dell'economia con la politica”⁴²⁰.

Perché è proprio alla Costituzione economica che, in ultimo, è affidata la realizzazione sostanziale dei principi di uguaglianza e libertà, nonché la concretizzazione dell'equità, fra singoli e fra generazioni.

⁴¹⁷ Di diverso avviso è invece Lupo [2011], secondo il quale “l'introduzione del pareggio di bilancio nelle Costituzioni nazionali può, tra l'altro, contribuire a far valere maggiormente il principio della responsabilità politica”.

⁴¹⁸ Goretti, Rizzuto [2011].

⁴¹⁹ Nuzzo [2011].

⁴²⁰ Luciani [2011].

Ed è tramite le scelte operate nella Costituzione economica che si esplicano relazioni complesse, come il temperamento fra libertà ed autorità, fra conoscibilità e prevedibilità dell'azione pubblica e la flessibilità necessaria per il governo degli imprevisti, nonché è attorno ad essa che prendono forma le interazioni tra gli attori istituzionali, il Parlamento ed il Governo, prima di tutti.

Come è stato recentemente affermato “sono i paesi (gli uomini) virtuosi che si danno delle regole e le applicano; non sono le regole che rendono i paesi (gli uomini) virtuosi”⁴²¹.

E se oggi si dibatte circa l'opportunità di introdurre dei vincoli costituzionali al saldo di bilancio, non possiamo tacere che questi “vincoli giuridici, inimmaginabili nei secoli scorsi, rappresentano un surrogato dei vincoli morali venuti meno”⁴²².

La materia della finanza pubblica appare troppo complessa intrinsecamente e “irriducibile a regole semplificatrici” e la “tentazione di comportamenti elusivi si può contrastare solo con l'affinamento delle procedure di analisi, un controllo reciproco e la individuazione di opportuni contrappesi”⁴²³.

In altre parole, una corretta cultura di bilancio e una politica economica capace di bilanciare gli oneri futuri con le esigenze attuali appaiono più incisive sulla finanza pubblica di quanto possa esserlo un principio normativo, seppur collocato nella fonte più alta del nostro ordinamento ma non affiancato da sanzioni stringenti né percorsi predefiniti di rientro da eventuali scostamenti.

⁴²¹ Manasse [2011].

⁴²² Fondazione Magna Carta [2011]

⁴²³ Degni [2004].

Postilla conclusiva non scientifica alle briciole filosofiche

Le osservazioni critiche avanzate nel paragrafo precedente, sia da chi scrive che, molto più autorevolmente, dai maggiori esponenti della dottrina nella materia della finanza pubblica e del diritto costituzionale, nonché dagli economisti e dai rappresentanti istituzionali, dovevano trovare ampia ragione e riconoscimento anche da parte del legislatore.

Nell'ambito dell'esame parlamentare, svolto, nel momento in cui si scrive, soltanto in sede di commissione, ed in particolare nella sede referente delle Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro, sono state infatti recepite molte delle osservazioni suggerite dagli auditi e dal più generale dibattito sorto attorno alla riforma costituzionale, ed il testo su cui il Relatore ha ricevuto mandato a riferire in Assemblea⁴²⁴ è stato profondamente modificato rispetto alla iniziale proposta del governo.

Senza pretesa di esaustività, e limitando l'analisi critica all'essenziale, si è ritenuto nella Postilla di volerne dare brevemente conto perché il fatto che il tema analizzato ricada appieno nell'ambito del *de iure condendo* non sia limite ma anzi virtù della presente ricerca, che, senza che se ne potessero ravvisare i presupposti nel momento in cui è iniziata, tocca un argomento diventato nei mesi il cuore del dibattito politico, legislativo e scientifico attuale.

Nel disegno di legge adottato dalla Commissione, dunque, si trovano sanati molti dei vizi, di diritto e sostanziali, esaminati nel paragrafo precedente.

Innanzitutto viene abbandonata la dubbia ipotesi di inserire le modifiche costituzionali nell'articolo relativo alla capacità contributiva dei cittadini e il tema del pareggio di bilancio viene ricondotto alle dinamiche intercorrenti fra Governo e Parlamento di cui all'art. 81.

⁴²⁴ La riforma è stata calendarizzata per la discussione in Aula il 15 novembre 2011.

In apertura, all'attuale formulazione dello stesso, viene premesso che *“Lo Stato, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio”*. Come si vede il termine in “osservanza dei vincoli” della prima formulazione è sostituito da un più morbido “nel rispetto dei vincoli” ed è stata soppressa la determinazione dei vincoli come “economici e finanziari” per recepire nello spirito della norma il più ampio e generale rispetto di conformità ai principi europei.

Nel comma successivo, accogliendo i rilievi mossi circa l'asimmetria fra fasi avverse e favorevoli del ciclo di bilancio e l'assenza di una esplicita previsione di procedure di correzione e rientro in caso di eccezionali scostamenti dall'equilibrio di bilancio, viene specificato che *“L'equilibrio del bilancio è assicurato tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico, prevedendo verifiche, preventive e consuntive, nonché misure di correzione.*

Non è consentito il ricorso all'indebitamento se non al verificarsi di eventi eccezionali o di una grave recessione economica che non possono essere affrontati con le ordinarie decisioni di bilancio”.

Nel prosieguo, è precisata anche la modalità con la quale il Parlamento esercita il potere di stabilire il ricorso all'indebitamento in caso di eventi eccezionali o di grave recessione economica⁴²⁵, e cioè non tramite un atto legislativo ma una deliberazione politica⁴²⁶ per la quale è richiesta una

⁴²⁵ Limitare il ricorso all'indebitamento alla sola fase di “grave recessione” si ritiene solleverà diverse osservazioni in ambito economico. Senza entrare nel tecnicismo della materia, che esula dalla ricerca, tale espressione escluderebbe ad esempio un intervento di politica di bilancio espansiva nella congiuntura che attualmente vive il nostro Paese, che rientra nell'ipotesi della stagnazione piuttosto che della recessione. Forse, in un testo costituzionale, sarebbe stato preferibile scegliere una locuzione maggiormente neutra dal punto di vista economico.

⁴²⁶ Che sia da escludersi l'adozione della decisione con legge formale è evidente dalla necessità che ha sentito il legislatore di specificare nel testo la conformità della deliberazione, quando non sarebbe stato necessario in caso emanazione di leggi formali. La deliberazione sembra quindi ricadere nella casistica dell'attività di indirizzo politico, con la creazione di atti, che concretizzano i fini, mediante i quali il Parlamento partecipa direttamente alla direzione politica dello Stato. La deliberazione circa la facoltà del

maggioranza di rilievo: *“Il ricorso all’indebitamento, accompagnato dalla definizione di un percorso di rientro, è autorizzato con deliberazioni conformi delle due Camere, adottate a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti”*.

I successivi commi dell’art. 81, come modificato, ripercorrono la proposta avanzata dal governo, e per una loro analisi, sull’esercizio provvisorio, sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa (e della legge di bilancio anche), sulla soppressione della formalità della legge di bilancio, si rimanda al paragrafo precedente.

La legge con cui verrà determinato il contenuto della legge di bilancio, ma anche i principi e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, è stabilito venga approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, superando così le obiezioni circa la collocazione nel sistema delle fonti sollevate sul progetto di legge del governo che prevedeva invece la maggioranza dei due terzi.

Il testo approvato dalla Commissione bilancio prevede inoltre modifiche all’art. 100 della Costituzione, al fine di disciplinare le modalità di controllo

governo di ricorrere all’indebitamento dovrebbe pertanto essere ricompresa fra atti della Camera sull’indirizzo politico quali la mozione di fiducia e la mozione di sfiducia, la deliberazione dello stato di guerra, le procedure di indirizzo, di controllo e di informazione. Si configurerebbe insomma come una risoluzione simile a quelle in vigore sul DEF, ma rinforzata nel grado di vincolo che esprime sul governo, se non fosse altro che per la maggioranza assoluta che è richiesta per la sua approvazione. Tuttavia tale interpretazione non è univoca. Ad esempio per la deliberazione dello Stato di guerra, di cui all’art. 78 cost., la dottrina si è divisa sulla natura dell’atto con cui viene adottata: se l’Elia, sostiene che non occorre una legge basta una deliberazione delle camere, altri, fra cui Biscaretti e Lavagna, ritengono che la deliberazione debba avvenire con una legge, che è atto tipico del Parlamento, dovendo questo conferire i poteri necessari al Governo. Considerando che è prevedibile che il ricorso all’indebitamento sia ipotesi di gran lunga più ricorrente della dichiarazione dello stato di guerra, è essenziale che o la legge rinforzata di cui al sesto comma specifichi procedure e strumenti con cui le due Camere deliberano l’autorizzazione all’indebitamento, o che sia fatta chiarezza univoca nel dibattito parlamentare, per evitare che si incorra in violazioni procedurali e cortocircuiti istituzionali. All’uopo è anche essenziale che i regolamenti parlamentari adeguino le proprie norme alla procedura che si configurerà per permettere un regolare e ordinato svolgimento del processo ed evitare che si creino contraddizioni procedurali come avvenuto nel caso delle risoluzioni sulla prima e unica DFP.

di legittimità costituzionale delle leggi recanti oneri di spesa, e, in linea di principio, anche del bilancio pubblico.

La funzione è attribuita alla Corte dei Conti, che può promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui al terzo comma dell'articolo 81 secondo le modalità e le condizioni stabilite con norma costituzionale di cui all'art. 137.

Il disegno di legge, infine, porta una certa chiarezza nel rapporto fra lo Stato e gli enti decentrati, stabilendo l'obbligo per lo Stato a garantire, ove necessario, il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p) nel caso in cui fasi avverse del ciclo economico o eventi eccezionali possano pregiudicare la capacità degli enti locali di sostenerle.

Nella ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni l'armonizzazione dei bilanci pubblici passa da competenza concorrente a competenza esclusiva dello Stato, assieme alla nuova materia della stabilizzazione del ciclo economico, armonizzazione dei bilanci pubblici⁴²⁷.

Sempre in relazione alla finanza decentrata il disegno di legge, con formula che non appare di univoca interpretazione, sembra indicare che l'equilibrio generale di bilancio a cui devono attenersi gli enti locali e le Regioni si applica a ciascun ente mentre l'indebitamento per investimenti che possono effettuare deve comportare un equilibrio a livello di aggregati, ossia il complesso degli enti medesimi ovvero per il complesso degli enti di ciascuna Regione.

Alla legge applicativa e interpretativa del disposto costituzionale è affidata anche l'individuazione, nel rispetto del principio di coordinamento, delle modalità sulla base delle quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane

⁴²⁷ Rimane invece concorrenza competente quella del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Una scelta, questa, forse obbligata ma che suscita dubbi sul piano operativo, considerando il forte accentramento della materia finanziaria e di bilancio che la riforma produce nell'assetto federale.

e le Regioni concorrono all'adempimento dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e alla riduzione del debito delle pubbliche amministrazioni.

In conclusione al disegno di legge, viene stabilita la disciplina transitoria, prevedendo che entro il 30 giugno 2013 le Camere approvino la legge c.d. interposta e che le disposizioni di cui alla legge costituzionale si applichino a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

Il testo licenziato dalla Commissione è, come si vede, molto più completo e puntuale rispetto alla prima proposta avanzata dal Governo, anche se permangono quei limiti brevemente avanzati in questa sede e le contraddizioni di fondo che già si erano sollevate nel paragrafo precedente, sulla giurisdizionalizzazione di un processo che è invece connotato all'essenza della politica.

Tuttavia, bisogna senz'altro riconoscere alla scelta di introdurre il principio del pareggio di bilancio in Costituzione il merito di aver riavviato il processo di revisione della disciplina contabile che aveva mostrato i suoi limiti, di diritto e di sostanza, nei due anni di applicazione.

E' imprescindibile tornare a ragionare, pertanto, non soltanto in merito alle procedure contabili, rivendendo i meccanismi di formazione del bilancio e di gestione delle finanze pubbliche, ma anche in relazione alle dinamiche che, partendo dal bilancio, attengono il rapporto fra gli organi dello Stato, il Governo ed il Parlamento.

La prima impressione è che il ruolo dell'Assemblea sia rivitalizzato fortemente dal progetto di riforma in quanto se nelle condizioni di ordinarietà sono i limiti di pareggio, costituzionalmente imposti, a fissare l'orizzonte dell'azione di governo in tema di bilancio, nella straordinarietà il ruolo del *dominus* non è affidato all'esecutivo, che sino adesso lo ha esercitato con decreti emergenziali e tramite l'estremizzazione del rapporto di fiducia, ma al Parlamento al quale, in veste solenne della maggioranza

assoluta dei suoi membri, spetta autorizzare scostamenti dall'equilibrio e anche il percorso di rientro dalla eccezionalità.

L'organo rappresentativo torna così a recuperare il suo potere di indirizzo e di governo della spesa pubblica, della politica di bilancio, della gestione finanziaria del Paese.

Quanto e come lo stesso riuscirà a interpretare questo ruolo attivamente, non limitandosi alla mera ratifica dell'eccezionalità avanzata dal Governo ma modellandone i contenuti, è una sfida che attende il futuro e che attiene sia la capacità politica dei rappresentanti eletti, che la strumentazione tecnica che verrà loro fornita, che, infine, la maggiore o minore informazione e consapevolezza che si creerà intorno al tema, sia nelle Aule parlamentari che al di fuori di queste.

Conclusione

No representation without taxation

Dalla ricerca che è stata condotta in queste pagine, sulla morfologia e sui nessi del sistema istituzionale di bilancio in Italia, è emersa la trasformazione profonda del rapporto che intercorre fra Parlamento e Governo, e, indirettamente, fra i principi e valori ad essi connessi, rappresentanza e rapporto di fiducia.

Un mutamento, questo, che è segno di un più generale cambiamento nelle dinamiche che legano i cittadini al potere costituito e le prassi empiriche alle norme positive.

Tra diritto e non diritto esiste infatti uno spazio nel quale la vita e le regole interagiscono per definire il carattere delle nostre società.

In tempo di pace l'equilibrio che si instaura fra vita e regole è tale per cui la norma giuridica, nel suo determinarsi e rinnovarsi, risponde efficacemente all'esigenza di sistematizzare la continuità che emerge dalla varietà della fenomenologia.

Quando suonano le trombe di Ares, invece, l'equilibrio difficile fra i due poli si perde e il diritto, soverchiato dalla vita, abbandona il suo afflato prescrittivo per ridursi a mero strumento descrittivo di una realtà in affannoso contrasto.

Oggi, questo stato di eccezionalità, di emergenza, di straordinarietà, investe il nostro Paese. L'Italia è, rifuggendo ogni eufemismo, in uno stato di tensione assimilabile ad una guerra. Le vicende belliche non interessano lo

spostamento di confini nè la diffusione di sacri verbi fra i popoli, come nei tempi che furono, ma attengono, in una modernità lancinante, alla gestione delle risorse finanziarie.

Fra attacchi speculativi dei mercati e il commissariamento della nostra sovranità finanziaria da parte strutture sovranazionali, è evidente la difficoltà che vive la legge nazionale e ordinaria.

Il bilancio pubblico sembra incapace, cioè, di esprimersi tramite le procedure consuete, di promanare dalle autorità preposte alla sua elaborazione e di rappresentare, soprattutto, la volontà ed i bisogni dei cittadini.

Abbiamo detto di come le decisioni in materia di bilancio vengano assunte per la quasi totalità tramite decretazione d'urgenza, di come sia scomparsa ogni possibilità di programmazione prevedibile e a lungo termine, stante la precursione dei tempi canonici del ciclo di bilancio, di quanto il dibattito sull'allocazione delle risorse pubbliche si sia affievolito e sia stato traslato dal confronto parlamentare di merito, anche antagonistico della maggioranza rispetto al governo, ad una continua verifica della tenuta della compagine governativa per opera della questione di fiducia, affievolendo così l'essenza della funzione finanziaria del Parlamento di Walter Bagehot. Ed indebolendo la natura stessa del costituzionalismo moderno, che “nasce proprio con la presa del bilancio da parte delle assemblee parlamentari, [per cui se] resta affare del Governo la determinazione delle scelte fondamentali del bilancio, non possiamo dimenticare che la legge di bilancio è una legge parlamentare”⁴²⁸.

Una circostanza negata oggi dal fatto che al potere di iniziativa del governo in materia di bilancio, costituzionalmente garantito, si è aggiunto il potere di modifica sostanziale del testo trasmesso alle assemblee, a causa della compressione dell'attività emendamentiva del Parlamento esercitata dal governo stesso tramite i c.d. maxiemendamenti, il potere effettivo di

⁴²⁸ Luciani [2011].

approvazione della stessa norma, sotto il ricatto dello scioglimento anticipato delle Camere, ed il potere di riallocazione delle risorse in via amministrativa attraverso l'ampio spazio di rimodulazione delle poste di bilancio.

E, innalzandoci oltre la dimensione del bilancio centrale, è innegabile che il governo abbia definitivamente acquisito anche il potere di negoziazione sulle macrovariabili della politica economica, pressione tributaria, valore dei saldi e quantificazione della spesa pubblica, sia in sede comunitaria sia nel confronto con gli enti locali, le cui rispettive assemblee elettive vengono emarginate al pari di ciò che avviene per quella nazionale, come dimostra il silenzio del Parlamento Europeo in questi mesi di intensissimi dibattiti sul destino finanziario dell'area euro e sulle riforme necessarie per addivenire ad un governo della finanza pubblica europea e ad una reale politica di bilancio comunitaria.

Ciò che è sfuggito è che, tuttavia, questo processo di delega del potere in ordine alle scelte di bilancio, processo che le leggi di riforma della contabilità pubblica hanno codificato adeguando le norme positive alla prassi, è avvenuto sulla base di un presupposto errato nella sua essenza.

E' stato cioè delegato dal Parlamento un potere che non gli apparteneva, poiché proprio dei cittadini, in contrasto con il principio per cui "nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet".

Le scelte in merito alla allocazione delle finanze pubbliche rappresentano, infatti, il cuore dell'istituto della rappresentanza. Negare rappresentanza alle scelte di finanza pubblica preconizza la fine della responsabilità politica.

Le tendenze che si stanno affermando sono quella di una burocratizzazione del bilancio in termini quantitativi, sia a livello nazionale che europeo, e di una giurisdizionalizzazione delle scelte finanziarie, come si intravede nel progetto di riforma costituzionale attualmente in discussione. Entrambi i

processi sono segni evidenti di resa della politica, intesa come espressione coordinata e collettiva della volontà popolare.

L'obiettivo di chi vuol riformare la contabilità pubblica nazionale, per via ordinaria o novellando la Carta costituzionale, deve essere allora quello di riportare pace nel processo di bilancio, attraverso la rifondazione dei suoi presupposti democratici e la sottrazione delle scelte di bilancio all'ottica emergenziale.

Il tema del bilancio coinvolge, per sua stessa natura, l'essenza primigenia della democrazia e delle regole preposte al funzionamento delle istituzioni, poiché dalla sua determinazione scaturisce il presupposto per il funzionamento degli apparati amministrativi dello Stato e degli enti locali, per la realizzazione delle politiche pubbliche e per la soddisfazione dei diritti fondamentali, individuali e sociali, dei cittadini, attraverso l'esercizio dei loro doveri fiscali.

La tutela dei diritti sociali di cittadinanza, che nella recente riforma dell'architettura della Repubblica è stata legata alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni affidata alla legislazione esclusiva dello Stato, non può infatti "ritenersi automaticamente subordinata al principio dell'equilibrio di bilancio"⁴²⁹.

Pur riconoscendo il costo di questi diritti, come è stato brillantemente affermato dai due costituzionalisti statunitensi, Holmes e Sunstein, le ragioni dei cittadini, i loro entitlements, rappresentano valori incomprimibili, tali per cui pareggio ed equilibrio di bilancio non possono riguardare il loro temperamento con le ristrettezze finanziaria ma "riguardano semmai il modo in cui perseguire dei valori"⁴³⁰.

Se si concorda sul fatto che in uno stato di diritto i mezzi determinano o almeno pregiudicano il fine, affidare il bilancio a logiche straordinarie ed eccezionali significa pertanto derubricare anche i diritti a esso intimamente

⁴²⁹ Carabba [2011].

⁴³⁰ Brancasi [2011].

connessi, il diritto alla salute, all'istruzione, al lavoro e alla giustizia, per citarne alcuni, alla stessa stregua emergenziale.

Un Paese che affronti con tale spirito i grandi temi economici e sociali è un Paese che ha perso la propria sovranità in termini molto più incisivi di quanto può generare una parziale rinuncia alla politica fiscale o di debito, come viene invece avvertito nell'attuale dibattito pubblico da parte di chi si pone criticamente verso ulteriori passi nel processo di integrazione comunitaria.

Il recupero del diritto al bilancio, inteso come diritto inalienabile di ciascun cittadino, è quindi la prima riforma che i nostri legislatori dovrebbero porsi nel prossimo breve termine.

Che questo passi attraverso una maggiore informazione e trasparenza dei documenti di bilancio, che si articoli attraverso la confrontabilità delle variabili che sottendono alla costruzione dei saldi finanziari, o che diversamente avvenga tramite il semplice rispetto delle norme quadro che regolano il processo di bilancio, come si è detto a più riprese, è la presa di coscienza del portato di principio, e non solo contabile, che reca con sé la politica di bilancio, che deve essere la preconditione per qualsiasi intervento riformatore.

Abbiamo già detto nel primo capitolo di come il diritto al bilancio emerga indirettamente da una interpretazione sistemica, quasi teleologica, dell'art. 81 della Carta, in combinato disposto con gli articoli 23 e 53, che regolano la capacità contributiva e la potestà impositiva, degli artt. 71, 72, 76 e 77, che disciplinano la produzione normativa ordinaria e straordinaria, e dell'articolo 75 che statuisce sullo strumento referendario.

Una complessa interazione che forma il "sistema autorisolto" delle norme costituzionali in materia di bilancio.

Se vogliamo, allora, rispondere all'esigenza di costituzionalizzare l'impegno ad assicurare un corretto bilancio pubblico in termini assoluti, e nella coscienza che tale è appunto il portato di qualsiasi modifica

costituzionale, ossia soltanto valoriale in quanto proceduralmente già i padri fondatori fissarono adeguatamente norme e meccanismi per addivenire ad un corretto processo di bilancio regolando le relazioni fra Governo e Parlamento, e pur sapendo che “human institutions are never perfect, and it is difficult to predict how they will actually work from their paper constitutions”, è proprio esplicitando, fra i rapporti economici che costituiscono il Titolo III della parte prima della Costituzione, subito dopo la disposizione dedicata al risparmio, che la Repubblica riconosce e tutela il diritto al bilancio di ciascun cittadino che si potrebbe fissare incontrovertibilmente come l'appartenenza sovrana delle decisioni intorno al potere di spesa appartenga al popolo.

Che la esercita sì nelle forme e nei limiti della legge ma che non può, per legge stessa, privarsene rinunciando a qualsiasi forma di rappresentatività⁴³¹.

Se “la legislazione è funzione di ciò su cui si vota, mentre la giustizia costituzionale è funzione di ciò su cui non si vota, perché è *res publica*”⁴³², sottrarre, non al voto ma alla variabilità di governi e maggioranze parlamentari, la possibilità di negare questo diritto, attraverso uno stato di eccezionalità che giustifica qualsiasi accentramento di decisioni in ordine alla spesa pubblica, è la via per riportare ordine nel processo di bilancio e forse anche per contenere i conti pubblici.

Sicuramente per garantire che i cittadini, nel preparare “panni e tele”, esprimano relazioni sociali, idee e categorie in armonia con la propria

⁴³¹ Concentrare la riforma costituzionale sul diritto al bilancio, piuttosto che sulla matematica quantificazione del rapporto fra entrate e spese permetterebbe di superare anche l'obiezione che, giustamente, Perez [2011] ha mosso alla iperdettagliata riforma tedesca e che tuttavia, inspiegabilmente, non ha rilevato in ordine a quella italiana, nonostante sia viziata dai medesimi limiti, ossia dalla “difficoltà di inserire in un testo costituzionale disposizioni che non conferiscono poteri, non riconoscono diritti, né indicano procedure, assetti organizzativi, riparto di funzioni, ma impongono il raggiungimento di obiettivi specifici”.

⁴³² Zagrebelsky [2006].

produttività materiale e in sintonia con l'allocazione delle risorse pubbliche necessarie per dare effettività alle stesse categorie.

Perché, in definitiva, il diritto positivo che funziona davvero, ossia quello che comporta i minori costi transattivi nel suo farsi rispettare, non è quello che riesce a discostarsi meno dal diritto naturale proprio degli uomini, ma è quello che riesce a trasmettere con maggiore fedeltà le naturali aspirazioni dei cittadini.

Bibliografia

Abbamonte "Principi di diritto finanziario" Liguori, 1975

Alesina A. - Perotti R. "The political economy of budget deficits, IMF Staff Paper, 1995

Amatucci "L'ordinamento giuridico nella finanza pubblica", Jovane, 2004

Arena C. "Finanza pubblica" in Trattato italiano di economia, 1963

Banca d'Italia "Fiscal Rules", Research Department Public Finance Workshop 165.VI.173, 2001

Barettoni Arleri A. "Dizionario di contabilità pubblica", Giuffrè, 1989

Bartole S. "Art. 81 cost. La formazione delle leggi", in Branca G. (a cura di), Commentario alla Costituzione, Bologna, 1979

Bergonzini C. "Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009", in Quaderni costituzionali n.1, 2011

Bertolini F. S., Audizione del 24 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell'ambito della discussione sull'Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"

Bifulco R. "Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?", in Associazione dei Costituzionalisti, 2011

Bognetti G. "Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)", in "Forum di Quaderni costituzionali" 2010

Brancasi A. "Legge finanziaria e legge di bilancio", Giuffrè, 1985

Brancasi A. "Contabilità pubblica", Giappichelli, 2005

Brancasi A. "Circa la modifica dell'art. 81 Cost. e la previsione dell'obbligo di pareggio di bilancio", Audizione del 24 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell'ambito della discussione sull'Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"

Bruni F. “Progetti di legge costituzionale in materia di introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale”, Audizione del 24 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell’ambito della discussione sull’Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale

Cabras D. “I poteri di informazione e controllo del Parlamento in materia di contabilità e finanza pubblica alla luce della legge 31 dicembre 2009, n. 196”, in www.forumcostituzionale.it, 2010

Cantoni G. “Prolusione” in www.contabilita-pubblica.it, 2007

Capotosti P. A., Audizione del 24 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell’ambito della discussione sull’Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”

Carabba M. “La democrazia del bilancio”, in www.astrid.it, 2005

Carabba M., Intervento per l’Audizione del 17 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell’ambito della discussione sull’Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale

Carlassare L. “Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia” Giappichelli, 1999

Caruso A. “La nuova impostazione del bilancio dello stato alla luce della più recente normativa”, 2000

Cassese S. “Maggioranza e minoranza: il problema della democrazia in Italia”, Garzanti, 1995

Cavazzuti F. “Bilancio Pubblico”, voce dell’Enciclopedia giuridica Treccani

Cavazzuti F. “La Repubblica in transizione 1989-1994. Debito pubblico e fiscalità: le scelte politiche”, Relazione tenuta in occasione di: “La Repubblica in transizione 1989-1994”, Convegno di studi promosso dalla Fondazione Luigi Einaudi, dalla Fondazione Istituto Gramsci e dalla Sissco. Roma, 10-11 marzo 2011

Ciaurro L. “Le riforme del regolamento nella XVI legislatura”, in *Quaderno*, 2007

Cimenti C. “La funzionalità del Parlamento agli inizi degli anni 80”, in *Città e Regione*, 1980

Cioffi M. D. “Il bilancio dello stato tra limiti del processo riformatore ed evoluzione del quadro istituzionale: spunti ricostruttivi”, Università degli Studi di Napoli Federico II, 2008

Codogno L. “Seminario di finanza pubblica”, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 2009

Corte dei Conti, Intervento per l'Audizione del 26 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell'ambito della discussione sull'Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"

Cuocolo L. "I maxi-emendamenti: fra opportunità e legittimità costituzionale", in Giurisprudenza costituzionale, 2004

Da Empoli D. - De Ioanna P. - Vegas G. "Il bilancio dello Stato: la finanza pubblica tra Governo e Parlamento", Il Sole24ore, 1998

D'Antonio M. "La costituzione economica", Il Sole24ore, 1985

De Ioanna P. "Parlamento e spesa pubblica", Il Mulino, 1993

De Ioanna P. - C. Goretti, "La decisione di bilancio in Italia", Il Mulino, 2008

De Ioanna P. "Crisi e prospettive della contabilità pubblica", in Rivista di giustizia amministrativa, 2010

De Ioanna P. "Il controllo dei conti pubblici tra interpretazione costituzionale, evoluzione dell'ordinamento contabile e regole europee di convergenza", intervento al Convegno "L'uso politico del debito pubblico", 15-16 giugno 2011, Università di Verona

Debrun "Independent Fiscal Agencies", Journal of Economic Surveys, 2008

De Viti De Marco A. "I principi dell'economia finanziaria", Torino 1953

Della Cananea G. "Indirizzo e controllo della finanza pubblica", Bologna, 1996

Degni M. - Emiliani N. - Gastaldi F. - Salvemini G. - Virno C. "Il riequilibrio della finanza pubblica negli anni novanta. Studi e note di economia", Quaderni 7, 2001

Degni M. "La decisione di bilancio nel sistema maggioritario", Ediesse, 2004

De Grauwe P. "Balanced Budget Fundamentalism", CEPS commentary, 2011

Dickmann R. - Staiano "Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo", Giuffrè, 2008

Dickmann R. "La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello stato e degli enti pubblici", Federalismi.it, 2010

Di Rienzo L. "I principi di bilancio", voce Enciclopedia Treccani

D'Onofrio F., Audizione del 24 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell'ambito della discussione sull'Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"

European Commission "Public Finances in EMU" Senato c.30.226, 2007

Fondazione Magna Carta, "Alcune considerazioni sulle proposte dirette ad introdurre nella nostra Costituzione l'obbligo del pareggio del bilancio", 2011

Gaboardi F. "Manuale di contabilità dello Stato", Maggioli, 1998

Galizia M. "Crisi di Gabinetto", voce in Enciclopedia del diritto, 1962

Gianniti L. - Lupo N. "Corso di diritto parlamentare", Il Mulino, 2008

Gianniti L. - Lupo N. "Il Governo in Parlamento: La fuga verso la decretazione delegata non basta", in Come chiudere la transizione di S. Ceccanti and S. Vassallo, Bologna, 2004.

Gianniti L. "Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente", Astrid, 2011

Giarda P. - Goretti C. "Leggi di spesa e stanziamenti di bilancio nel decreto-legge n. 194 del 2002", in [www. Astrid-online.it](http://www.Astrid-online.it)

Giarda P. "Il pareggio di bilancio nella Costituzione: una prospettiva economica", Audizione del 25 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell'ambito della discussione sull'Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"

Giovannini E. "La lettura macroeconomica dei bilanci pubblici: cosa cambia?", in *Queste Istituzioni* n. 156-157, 2010

Goretti C. - Rizzuto L. "Le eccedenze di spesa nella legge finanziaria 2004: una prima applicazione del tagliaspese", in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LXIII n. 3, 2004

Goretti C. - Rizzuto L. "Il ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio – evoluzione recente e confronto con gli altri paesi", in www.astrid-online.it, 2010

Goretti C. - Rizzuto L. "La trasparenza informativa nell'attuazione del federalismo fiscale: aspetti istituzionali tra legge-delega e riforma della legge di contabilità", in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, XXIV n. 2, 2010

Goretti C. - Rizzuto L. "La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni", Short note n.2, Università Commerciale Luigi Bocconi, Econpubblica Centre for Research on the Public Sector, 2011.

Griglio E. "I maxi-emendamenti del governo in Parlamento", *Quaderni costituzionali*, 2005

Griziotti B. "Primi elementi di scienza delle finanze", Milano, 1962

Guerra M. C. e Zanardi A. "La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010", il Mulino, 2010

Hallerberg M. - von Hagen, J. "Electoral institutions, cabinet negotiation, and budget deficit in the European Union", in *Fiscal Institution and Fiscal Performances*, 1999

- Hallerberg M. "Domestic budgets in a United Europe", Cornell University Press, 2004
- Heller W. B. "Bicameralism and budget deficits", Legislative Studies Quarterly, 1997
- Kelsen H. "La democrazia" 1927
- Kelsen H. "Il problema del parlamentarismo" 1925
- Lienert I. "Who controls the budget: the legislature or the executive?", IMF Working Paper, WP/05/115, 2005
- Lienert I. "Role of the legislature in budget processes", IMF Technical notes and manuals, 2010
- Ljungman G. "Top Down Budgeting – An Instrument to Strengthen Budget management", IMF WP 09/243, 2009
- Loiero R. "La nuova governance della politica economica dei paesi UE", in federalismi.it, 2010
- Luciani M., Audizione del 25 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell'ambito della discussione sull'Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"
- Lupo N. "L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria", in Osservatorio sulle fonti, 1997
- Lupo N. "Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento" LUISS University Press, Roma, 2007
- Lupo N. "Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario" Astrid Rassegna, 2007
- Lupo N. "Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo", Cedam, Padova, 2010.
- Lupo N. "I "tempi" della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi", in Amministrazione in cammino, 2010
- Lupo N., Audizione del 25 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell'ambito della discussione sull'Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"
- Macciotta G. "Bilancio e riforma costituzionale", Astrid
- Magrini M. "Il ruolo delle Commissioni filtro nel procedimento legislativo: quando la cassa (ed il governo) prevale sulla Costituzione (e sul Parlamento)"; in Quaderni Costituzionali, 2010
- Manasse P. "Virtù fiscali: per decreto?" in lavoce.info del 13.09.2011

- Manzella A. "Il Parlamento", Il mulino, Bologna, 2003
- Manzella A. - Bassanini F. "Per far funzionare il Parlamento. 44 modeste proposte", Il Mulino, 2008
- Merloni F., Audizione del 24 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell'ambito della discussione sull'Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"
- Mone D. "La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali", su www.costituzionalismo.it
- Mortati C. "Istituzioni di diritto pubblico", Cedam, 1976
- Musgrave R. A. "Finanza pubblica, equità, democrazia", Il Mulino, 1995
- Nuzzo E., Audizione del 17 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell'ambito della discussione sull'Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"
- OECD (2000) Guidelines for Budget Transparency
- Onida V. "Le leggi di spesa nella Costituzione", Giuffrè, 1969
- Onida V. "Il quadro normativo in tema di bilanci pubblici", in "Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica", Formez 1989
- Onida V. "Quali regole costituzionali per il Governo dell'economia?", in Lo stato delle istituzioni italiane, Problemi e prospettive, atti del convegno Roma, Giuffrè, 1993
- Onida V. "I controlli sulla Finanza Pubblica: evoluzione storica, finalità e nuove esigenze" intervento al dibattito su Nuove frontiere dei controlli sulla spesa, in Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica, Atti del Convegno Perugia, Banca d'Italia, 1994
- Onida V. "Commento all'art. 81 della Costituzione", in La costituzione per tutti, a cura di Paolo Barile, Paolo Caretti, Francesco Margotta Broglio, Sansoni, 1996
- Pace A. "Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare", in Associazione dei costituzionalisti, 2011
- Paladin L. "Le fonti del diritto italiano", Il Mulino, 1996
- Pantaleoni M. "Scritti vari di economia", Sandron, 1904
- Pedone A. "Su alcune recenti proposte di riforma del bilancio pubblico", in "Economia italiana", n. 1/2008
- Pelizzo R. e Stapenhurst R., "Public Account Committees", in: a cura di Stapenhurst R., Pelizzo R., Olson D., von Trapp L., "Legislative Oversight and Budgeting", World Bank Institute, 2006

- Perez R. "La finanza pubblica" in Trattato di diritto amministrativo, Giuffrè 2003
- Perez R. "La nuova disciplina del bilancio in Germania", in Astrid, 2011
- Perez R. "Bilancio in Costituzione", Audizione del 24 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell'ambito della discussione sull'Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"
- Perna "Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria", in il Filangeri, Quaderni, 2007.
- Perna R. "Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo in una democrazia maggioritaria", in Forum di Quaderni Costituzionali, 2008
- Perrotta D. "Prime riflessioni sul disegno di legge di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica approvato dalla commissione bilancio del Senato", in Amministrazione in cammino, n. 2.3, 2009
- Pertici A. "Il Parlamento fra Governo e Governo-ombra", in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2008
- Pieroni M. "La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale", Quaderni Corte Costituzionale, 2008
- Pirozzoli A. "Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio", in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 4, 2011
- Pisauo, Visco "Note sulle procedure di bilancio", in Politica Economica, XXIV n. 2, 2008
- Pisauo G. "Verso un nuovo processo di bilancio", in www.lavoce.info, 2009
- Pisauo G. "Quando la Costituzione fa a pugni con il federalismo" e "Pareggio in Costituzione? Vaste programme...", in www.lavoce.info, 2011
- Pisauo, "Note sull'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione", Audizione del 24 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell'ambito della discussione sull'Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"
- Pola G. "La morte della legge 468/78: un auspicio di vita per il federalismo fiscale?", in www.centrostudiparlamentari.it, 2010
- Puviani A. "Teoria della illusione finanziaria", Firenze, 1903
- Raimondi C. "Bilancio dello stato e politiche pubbliche", Amministrazione in cammino, 2008
- Ristuccia S. "Il bilancio fra Governo e Parlamento", Fondazione Adriano Olivetti, 1984

Rivosecchi G. "L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei", Il Mulino, 2007

Rivosecchi G. "I poteri ispettivi e il controllo parlamentare", 2007

Rivosecchi G. "La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica", in Forum Quaderni Costituzionali, 2009

Rivosecchi G. "Il parlamentarismo negato nella manovra finanziaria", in Nel merito, 2009

Rivosecchi G. "Il Governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti", in Osservatorio sulle fonti n. 1, 2011

Rubechi M. "La sessione di bilancio in Parlamento: governi in fuga", in Quaderni Costituzionali, 2007

Saitta A. "Sulla proposta di modifica dei regolamenti parlamentari all'inizio della XVI legislatura", in Rassegna Parlamentare n. 4, 2008

Salvemini G. "Art. 81, quarto comma, della Costituzione: una norma di difficile applicazione", in "I guardiani del Bilancio", Marsilio editore, 2003

Salvemini M. T. "Un primo sguardo alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica", in Queste Istituzioni, n. 156-157, 2010

Santiso C. "Reforming the State: Governance Institutions and the Credibility of Economic Policy", in International Public Management Journal, n. 7(2), 2004

Schick A., "Can National Legislatures Regain an Effective Voice?" in Budget Policy, OECD Journal of Budgeting, 2002

Schumpeter J. "Stato e inflazione", Boringhieri, 1983

Sciola F. "Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità", in Osservatorio sulle fonti n. 2, 2010

Sileoni S. "Introduzione in Costituzione del pareggio di bilancio", Audizione del 24 ottobre 2011 presso le Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio e Tesoro nell'ambito della discussione sull'Atto Camera 4620, Disegno di Legge Costituzionale "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"

Strianese Loredana "Il Bilancio Nazionale: le riforme nella storia", in Innovazione e Diritto, n. 1/2011, 2011

Stapenhurst R. "The legislature and the budget", in : a cura di Stapenhurst R., Pelizzo R., Olson D., von Trapp L., "Legislative Oversight and Budgeting", World Bank Institute, 2008

Von Hagen J. "Budgeting procedures and fiscal performance in European Community", Economic Papers, 1992

Von Hagen J. – Harden I. “National budget process and fiscal performance”, European Economy Reports and Studies, 1994

Vegas G. “Un esempio di costituzionalismo economico ante litteram: l’articolo 81, quarto comma, della Costituzione repubblicana”, in Rivista di Politica Economica, 2006

Vegas G. “Il nuovo bilancio pubblico”, Il Mulino, 2010

Zagrebelsky “Le Corti costituzionali, le Costituzioni democratiche, l’interdipendenza e l’indivisibilità dei beni costituzionali”, Discorso pronunciato nel corso della cerimonia in Campidoglio per celebrare i 50 anni di attività della Corte costituzionale - Roma, 22 aprile 2006

Wildavsky A. “Bilancio e sistema politico”, Franco Angeli Editore, 197