

PAREGGIO DI BILANCIO: QUALCOSA SI PUO' FARE

La nostra Costituzione, nell'affermare, all'art. 81, il principio dell'annualità dei bilanci e dei consuntivi approvati dalle Camere, dispone che con «la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese». La Consulta, nell'interpretazione di questa disposizione, pur negando che essa costituzionalizzi il principio del pareggio di bilancio, ha ripetutamente sottolineato che la norma in questione esprime il principio del tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, tanto su base annuale quanto su base pluriennale. Il che significa che, mentre l'obbligo di "copertura" va osservato nei confronti delle spese che incidono sopra un esercizio in corso, lo stesso rigore non sarebbe richiesto - per la Corte - per gli esercizi futuri.

Di qui la rilevanza del suggerimento della BCE, rivolto ai paesi dell'Unione europea, di inserire nelle rispettive Costituzioni il principio del pareggio di bilancio: suggerimento che il Governo Berlusconi ha fatto proprio nella riunione dell'8 settembre scorso mediante l'approvazione di uno schema di disegno di legge costituzionale nel quale, pur proclamandosi che «il bilancio rispetta l'equilibrio delle entrate e delle spese», giustamente si prevedono delle deroghe - sulla falsariga del progetto approvato dalla Commissione D'Alema (art. 103) e del progetto di revisione costituzionale approvato in Spagna da Camera e Senato lo stesso 8 settembre, ai sensi dell'art. 167 comma 1 Cost. sp. - nelle «fasi avverse del ciclo economico» ovvero ricorrendo «uno stato di necessità» non sostenibile «con le ordinarie decisioni di bilancio». Stato di necessità che deve essere «dichiarato dalle Camere in ragione di eventi eccezionali, con voto espresso a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti».

Ma se il principio del pareggio di bilancio non può non implicare deroghe in considerazione di eventi eccezionali e se esso si esprime, nello schema di disegno di legge costituzionale, con le semplici parole che «il bilancio rispetta l'equilibrio delle entrate e delle spese», vien fatto di chiedersi se tale principio non sia già di per sé desumibile dall'attuale art. 81, senza alcuna forzatura lessicale ma con un'interpretazione adeguata alla gravità dell'attuale situazione finanziaria. D'altra parte, se è vero che le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di tale loro natura sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento, è altrettanto vero che esse sono pur sempre scelte «discrezionali» e non «libere nel fine» (il che contrasterebbe con il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione). E quindi tali scelte, proprio perché discrezionali, non dovrebbero considerarsi sottratte in linea di principio al sindacato di ragionevolezza e di proporzionalità spettante al giudice delle leggi.

*

Una siffatta svolta giurisprudenziale potrebbe poi spiegare un forte impatto politico-istituzionale se essa fosse in qualche modo portata alla conoscenza della pubblica opinione. Ad esempio, se essa autorevolmente annunciata, in un'intervista, dal Presidente della Corte costituzionale d'intesa con i suoi colleghi (mi vengono alla mente le forti pubbliche prese di posizione del Presidente della Corte costituzionale Francesco Saja, alla fine degli anni '80) indubbiamente 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, che in ogni caso non potrebbe essere definitivamente approvata che tra svariati mesi, e sempre che le Camere non vengano sciolte prima.

Con il che non intendo affermare che la modifica costituzionale dell'art. 81 non sia opportuna, anche se andrebbero comunque meditate le perplessità sollevate in sede Astrid (si dovrà alludere al pareggio del

bilancio di competenza, di cassa o di competenza economica? al pareggio del bilancio preventivo o del bilancio consuntivo?). E l'opportunità deriva da ciò, che nel proclamare il principio del pareggio, il nuovo art. 81 ne circoscriverebbe le possibili ineliminabili deroghe.

Ma c'è di più: la modifica costituzionale sarebbe necessaria sotto un altro ben preciso aspetto. E' infatti 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.

*

Da un punto di vista operativo, sarebbe infine prospettabile una proposta che, se accolta, quanto meno dimostrerebbe la serietà con la quale ci si intende contrastare la spesa facile. Ed è la seguente: sarebbe assai importante, per la finanza pubblica, se venisse modificato (non a soppresso) il primo comma dell'art. 16 della legge n. 400 del 1988, con il quale alla Corte dei conti venne malauguratamente sottratto il controllo preventivo di legittimità sugli atti governativi "con forza di legge" adottati con decreto del Presidente della Repubblica, e cioè i decreti legge e i decreti legislativi delegati.

Tale controllo - sulla legittimità degli atti del Governo, ancorché aventi "forza di legge" - era stato infatti introdotto in Italia già ai tempi di Camillo Cavour, era rimasto in vigore anche sotto il fascismo e trovava (e trova) un chiaro ancorché implicito fondamento normativo nell'art. 100 della Costituzione («La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo...»).

Va anzi sottolineato che tale norma era stata così interpretata anche dal Governo, dalla Corte dei conti e dalla Corte costituzionale nei primi quarant'anni di vita repubblicana.

Si sostenne invece in sede di discussione parlamentare della legge n. 400 (e la tesi fu poi sostenuta dal Governo presieduto all'on. De Mita in sede di conflitto di attribuzioni sollevato dalla Corte dei conti contro il Governo e le Camere) che il controllo di legittimità sugli atti con forza di legge è esercitato in esclusiva dalla Corte costituzionale. E la Corte costituzionale dette loro ragione con la discutibilissima sentenza n. 406 del 1988. Con il che la Corte non si avvide della diversità radicale che intercorre tra il controllo della Corte dei conti e il sindacato della Corte costituzionale. L'uno, quello della Corte dei conti, "necessitato", "preventivo" e sempre "superabile" dal Governo con l'ordine di registrazione con riserva; l'altro, quello della Corte costituzionale, "eventuale", "successivo" e "insuperabile" dagli altri organi costituzionali.

E allora: perché mai la sottrazione di questi atti del Governo al controllo preventivo della Corte dei conti potrebbe spiegare conseguenze pregiudizievoli sull'equilibrio di bilancio? Perché - e questo vale soprattutto per i decreti legislativi - una volta che il Governo, magari abusando della delega conferitagli dal Parlamento, introduca nel decreto legislativo nuove spese senza prevedere corrispondenti entrate (come impone l'art. 81 al terzo comma), non c'è nessun controinteressato in grado di contestare in giudizio la violazione della delega.

E quindi, mentre prima del 1988 era la Corte dei conti che poteva formulare al Governo i suoi rilievi prima dell'emanazione del decreto legge o del decreto legislativo, ora questi rilievi possono bensì essere effettuati dalla Corte dei conti, ma solo successivamente, in sede di controllo di legittimità dei provvedimenti amministrativi applicativi del decreto legislativo o della legge di conversione del decreto legge e non con effetto immediato. Le eventuali censure della Corte dei conti dovranno infatti essere sottoposte alla Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale del decreto legislativo o del decreto convertito in legge.

Ho però detto che dovrebbe trattarsi di una "modifica" e non della "soppressione" del primo comma del citato art. 16. E spiego il perché.

E' infatti scontato che dopo oltre vent'anni di vigenza dell'art. 16 della legge n. 400, il Governo mal tollererebbe la riesumazione del controllo preventivo della Corte dei conti esteso alla generalità dei profili di legittimità. Di qui una soluzione intermedia che tenga conto dell'attuale secondo comma dello stesso art. 16, secondo il quale il Presidente della Corte dei conti, a richiesta dei Presidenti delle Camere, trasmette «le valutazioni della Corte in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge del decreto legge o dalla emanazione del decreto legislativo».

In questo senso si potrebbe infatti suggerire, in modifica dei primi due commi dell'art. 16, che alla Corte dei conti sia bensì nuovamente consentito il controllo preventivo di legittimità sui decreti legge e sui decreti legislativi ma «limitatamente alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge del decreto legge o dalla emanazione del decreto legislativo». E' infatti indubbio che, in ordine a questo tipo di valutazioni - che sono pur sempre di legittimità -, la Corte dei conti è ben più attrezzata del Parlamento, del Governo e della stessa Corte costituzionale.