

La decisione di bilancio nella riflessione di Paolo De loanna*

di Guido Rivosecchi **
(23 gennaio 2019)

SOMMARIO: 1. Breve premessa. 2. Decisione di bilancio e forma di governo. 3. Decisione di bilancio e forma di Stato.

1. Breve premessa

Il Seminario odierno costituisce una proficua occasione per il confronto scientifico e soprattutto per ricordare la figura di Paolo De loanna, che ho avuto la fortuna di conoscere e di frequentare, apprezzandone le qualità di studioso e *civil servant*: un'espressione, quest'ultima, spesso abusata in Italia, ma che, in questo caso, credo debba essere utilizzata per la generosità e l'attenzione con cui egli si poneva nei confronti di tutti, rappresentati delle istituzioni e giovani studiosi che, come me, si accostavano allo studio delle procedure di bilancio. Nonostante i numerosi impegni, quando lo si cercava, De loanna era sempre molto curioso e disponibile al confronto.

Nel mio intervento, vorrei porre l'accento sulla notevole sensibilità costituzionalistica che emerge costantemente nella sua riflessione e nella sua produzione scientifica, pur non essendo stato un accademico.

Se guardiamo alla decisione di bilancio, oggetto principale degli studi di Paolo De loanna e del contributo da lui fornito nei diversi ruoli ricoperti tra Parlamento, Governo e, da ultimo, Consiglio di Stato, la sua riflessione e la sua attività mi sembra fundamentalmente orientata a ricercare un punto di equilibrio tra funzione autorizzativa del bilancio, quale «proiezione finanziaria del principio di legalità»¹, da un lato, e funzione di indirizzo finanziario che si esprime nell'atto fondamentale di modificazione della legislazione di entrata e di spesa, dall'altro lato.

Credo che il grande merito di De loanna sia stato quello di cogliere le esigenze di innovazione giuridica e istituzionale insite nella decisione di bilancio, che si sono susseguite nel tempo, nella fase più recente soprattutto nell'intreccio con il diritto dell'Unione europea, senza mai pretermettere il ruolo del Parlamento nazionale. Dal Parlamento era partita la sua formazione e la sua riflessione scientifica – che poi ha seguito diversi itinerari, cogliendo anche le suggestioni dell'analisi economica – e al Parlamento è costantemente ritornata in maniera circolare, attraversando tutte le innovazioni giuridiche vissute – spesso agite in prima persona – e sempre acutamente analizzate in un lungo periodo che va dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso ai giorni

* Intervento al Seminario "*Principi e procedure di bilancio nelle istituzioni italiane ed europee. In ricordo di Paolo De loanna*", organizzato congiuntamente dal Centro di Studi sul Parlamento della LUISS, dalla Fondazione Bruno Visentini e dalla LUISS School of Law e tenutosi il 14 gennaio 2019.

¹ Così definita, ad esempio, in P. De loanna – C. Goretti, *La decisione di bilancio in Italia. Una riflessione su istituzioni e procedure*, Bologna, il Mulino, 2008, 147. La riconduzione della legge di bilancio al principio di legalità-indirizzo dell'attività dell'amministrazione si deve soprattutto ad A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, 207 ss.

nostri, con particolare riferimento all'arco dell'ultimo decennio, in cui le trasformazioni della decisione di bilancio hanno prodotto i loro effetti più incisivi sulla forma di governo e sulla forma di Stato.

Su questa duplice incidenza del tema in esame – sulle fonti e sui diritti – vorrei svolgere qualche rapida considerazione, muovendo da alcuni lavori di De loanna per tentare di dimostrare come il suo contributo abbia a mio parere concorso ad attenuare quelle che avrebbero potuto rivelarsi torsioni ancora più incisive sull'assetto dei pubblici poteri e dei diritti costituzionali.

2. *Decisione di bilancio e forma di governo*

Quanto alla forma di governo e al sistema delle fonti, De loanna è stato un acuto osservatore della crisi del Parlamento che si è anzitutto prodotta per effetto della perdita di centralità delle Camere nella decisione di bilancio, che oggi è sotto gli occhi di tutti in un processo degenerativo che ha ormai integrato la violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, anche se non così grave e manifesta da determinare l'intervento della Corte costituzionale, che comunque, stando ad affermazioni ricorrenti nella sua più recente giurisprudenza², nonché al comunicato stampa del 10 gennaio 2019 relativo alla decisione sul conflitto tra poteri sollevato da un gruppo parlamentare di opposizione e avente ad oggetto la legge di bilancio, sembra riconoscere la violazione dell'art. 72 Cost. quando viene consentito a una Camera di votare un maxi-emendamento interamente modificativo del testo approvato dall'altro ramo del Parlamento senza prevedere tempi e modalità necessari all'esame in Commissione bilancio e in Assemblea per effetto della posizione della questione di fiducia, e, quindi, senza garantire l'effettiva disponibilità del disegno di legge per assicurarne la conoscibilità da parte dei gruppi e del singolo parlamentare. Ciò che viene in tal modo pregiudicato – si potrebbe aggiungere riprendendo gli spunti sopra richiamati della riflessione di De loanna – è proprio la funzione autorizzativa della legge di bilancio che si esprime nel voto parlamentare, o, per meglio dire, la funzione di legalità-indirizzo che il bilancio svolge in relazione alla complessiva attività finanziaria dell'amministrazione, come acutamente osservato da un altro studioso recentemente scomparso, Antonio Brancasi³, la cui costante e pregnante riflessione su questi temi ha avuto non pochi punti di significativa assonanza con quella di De loanna.

Le prassi sopra richiamate, quantomeno ai limiti dell'incostituzionalità, hanno in realtà radici lontane, che rimontano ai profondi fattori di crisi del Parlamento ben messi in rilievo da De loanna sin dal suo studio monografico *Parlamento e spesa pubblica* (il Mulino, 1993), in cui erano già sottolineate tutte

² Cfr., in particolare, la sent. n. 32 del 2014, in cui la Corte afferma che l'uso combinato di maxi-emendamento e posizione della questione di fiducia non consente al Parlamento di svolgere «una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta» e preclude «alle Commissioni di svolgere in Senato l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 Cost.» (punto n. 4.4 del "Considerato in diritto").

³ Cfr. A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 207 ss., spec. 209 s., il quale, superando la concezione del bilancio come «atto di autorizzazione» (ivi, 185 ss.), ricostruisce la legge di bilancio come «atto di legalità-indirizzo» della complessiva attività finanziaria dell'amministrazione (ivi, 213 ss.). Sul punto, v. già V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 526 ss. (per una critica al bilancio come mera «legge di autorizzazione» e per il superamento della legge di bilancio come legge meramente formale).

le difficoltà di un sistema che, senza dare compiuto seguito all'introduzione del maggioritario, soprattutto sotto il profilo del bilanciamento tra i poteri, avrebbe successivamente imboccato – proprio a partire dalle manovre finanziarie di quegli anni – la via del decisionismo non trasparente, di cui è vittima in Parlamento non solo la dialettica tra maggioranza e opposizione, ma la stessa maggioranza parlamentare. Basti pensare a quel processo di autolimitazione delle proprie prerogative nel procedimento legislativo a cui le Camere si sottopongono accettando – appunto – il maxi-emendamento, a fronte di un rafforzamento del Governo, conseguito soprattutto in via di prassi attraverso il distacco dalle norme dei regolamenti parlamentari e talora dalle stesse norme costituzionali (nella programmazione dei lavori; nell'uso della questione di fiducia e del maxi-emendamento) soprattutto mediante la prevalenza del diritto parlamentare non scritto e della c.d. "giurisprudenza" dei Presidenti di assemblea, sulla scorta di un uso assai discutibile della dottrina del "precedente", anzi dell'inseguimento del «peggior precedente», come da tempo osservato da Nicola Lupo, quale effettiva "fonte" regolatrice della materia⁴.

Tutti gli istituti ormai consolidati nel diritto parlamentare (dal contingentamento dei tempi; alla segnalazione degli emendamenti e alla fissazione di termini per la loro presentazione sempre più restrittivi; alla compressione della discussione) costituiscono, infatti, esempi di estensione di "precedenti" forniti dalle prassi originariamente sperimentate in sessione di bilancio⁵.

A tutto questo De loanna non reagiva proponendo una strategia di mera conservazione, ribadendo, ad esempio, l'equazione tra centralità del Parlamento e centralità dei partiti, su cui veniva un tempo misurata – come efficacemente osservato in chiave critica da Carlo Mezzanotte – il «tasso di ortodossia dei procedimenti decisionali», secondo una male intesa dottrina della centralità parlamentare⁶, che si poteva proporre soltanto in un sistema ancora privo di vincoli sovranazionali e soprattutto di limiti alla spesa pubblica. Al contrario, già all'indomani del Trattato di Maastricht, De loanna proponeva una strategia riformatrice in grado di garantire il ruolo costituzionale del Parlamento nelle procedure di bilancio, valorizzando, nel quadro dell'originario art. 81 Cost., una lettura sinallagmatica dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa⁷: spetta

⁴ Cfr. N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, 42 ss. e 101 ss. (per il processo di autolimitazione a cui si sottopongono le Camere accettando il maxi-emendamento governativo); nonché C. Bergonzini, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, 741 ss.; G. Piccirilli, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 2008, 812 s.

⁵ Per un approfondimento di questi profili, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 12 ss. Per una successiva analisi critica delle procedure di bilancio, cfr. C. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014, 51 ss., spec. 77 ss. (con riguardo all'evoluzione e al consolidamento dei maxi-emendamenti in sessione di bilancio).

⁶ Al riguardo, si vedano le acute osservazioni di C. Mezzanotte, *Relazione generale "I rapporti fra Parlamento e altre istituzioni"*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno Annuale – Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001, 289 ss., spec. 291 s. (a cui appartiene l'espressione virgolettata).

⁷ Cfr. De loanna, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, il Mulino, 1993, 29 ss.

al Governo fissare, attraverso il sistema dei saldi, la cornice entro cui deve svilupparsi la manovra finanziaria. Tale limite non preclude al Parlamento determinate scelte allocative, ma segna la misura delle compatibilità finanziarie da preservare mediante determinati aggravamenti procedurali nell'esame e approvazione degli emendamenti. In questa prospettiva, ben si coglie il più significativo contributo fornito da De loanna alle riforme dei regolamenti parlamentari degli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, culminate nell'introduzione (e successiva modificazione) dell'art. 102-*bis* del regolamento del Senato sugli effetti procedurali del parere contrario della Commissione bilancio per mancanza di copertura finanziaria. Veniva infatti previsto che sugli emendamenti, articoli o disegni di legge rispetto ai quali la Commissione si fosse pronunciata negativamente per violazione dell'art. 81 Cost., la deliberazione dovesse avere luogo mediante votazione nominale con scrutinio simultaneo, segnando così – soprattutto con la novella al regolamento della Camera dei deputati del 1999, che veniva a “doppiare” le modificazioni precedentemente introdotte al Senato su impulso di De loanna – un significativo aggravamento procedurale idoneo a fungere da deterrente alle iniziative di spesa prive di adeguata copertura⁸.

La stessa prospettiva condusse lo studioso a sostenere – già nel citato volume del 1993 – che «le coperture preordinate dal Governo per l'attuazione delle sue priorità politiche non possono essere validamente utilizzate per altri fini, senza il suo consenso, a pena di interrompere il rapporto di fiducia»⁹: una proposta – non raccolta – che avrebbe potuto tradursi in una sorta di razionalizzazione della questione di fiducia, consentendo presumibilmente al Governo di preservare il proprio indirizzo finanziario e, al contempo, di evitare gli abusi dell'istituto che si sarebbero consumati negli anni seguenti.

Sotto questo primo profilo, la riflessione scientifica di De loanna e la sua strategia riformatrice, perseguita – come ho detto – soprattutto attraverso il contributo fornito alla riforma dei regolamenti parlamentari, è sempre stata tutta interna ai principi della forma di governo parlamentare: il rafforzamento dei poteri del Governo nella decisione finanziaria deve essere bilanciato dal potenziamento dei poteri istruttori e di controllo del Parlamento¹⁰.

Ciò esprime la lucida consapevolezza, sempre presente nei suoi scritti, ancorché non sempre adeguatamente colta dalla dottrina costituzionalistica, in base alla quale le norme sulle fonti e sui processi di produzione normativa – e a maggior ragione quelle sul processo di bilancio, che ne costituisce l'espressione qualitativamente e quantitativamente più rilevante – devono essere guardate nella prospettiva della separazione dei poteri e, quindi, della distinzione dei ruoli tra Governo e Parlamento¹¹.

Il potenziamento del ruolo del Governo nella formazione e nella decisione di bilancio – fisiologico alla forma di governo parlamentare e oggi rafforzato poiché il Governo è l'interlocutore diretto della Commissione e delle istituzioni europee – non dovrebbe andare a detrimento delle funzioni costituzionalmente spettanti al Parlamento. Sul punto è necessario essere

⁸ Cfr. P. De loanna, *Decisione di bilancio e obbligo di copertura*, in *Quad. cost.*, 1993, 476.

⁹ Cfr. P. De loanna, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., 59.

¹⁰ Cfr. P. De loanna, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., 42.

¹¹ Cfr. P. De loanna, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., *passim*, spec. 52 s.

chiari: la “pressione” determinata dall’andamento dei mercati, i vincoli europei al governo dei conti pubblici, il possibile disallineamento temporale e contenutistico tra Semestre europeo e Semestre nazionale, sono tutti fattori che concorrono legittimamente a rimodellare le procedure finanziarie perché rispondono a valori costituzionali, nazionali ed europei, primo fra tutti la tutela del risparmio, ma che non possono fare premio sulle funzioni costituzionalmente attribuite alle Camere in materia di bilancio. Tali fattori devono essere quindi a mio parere sempre rimessi alla valutazione del Parlamento su cui si fonda la sua stessa ragione d’essere¹². Ovviamente affinché vi sia piena consapevolezza e assunzione di responsabilità da parte del decisore politico – principio fondamentale dello Stato costituzionale – deve essere assicurata una soglia minima di conoscibilità dei provvedimenti posti all’esame del Parlamento spesso invece non garantita dalle prassi relative alle decisioni finanziarie e dall’uso della decretazione d’urgenza, da tempo gli unici strumenti utilizzati nella produzione normativa.

Il contributo di De Ioanna è sempre stato orientato a preservare e difendere questi principi: dal rigetto delle teorie riconducibili alla *Public Choice* e al c.d. costituzionalismo fiscale e monetario, estranee all’architettura della nostra Carta costituzionale¹³; all’interpretazione evolutiva dell’originario art. 81 Cost., idonea a rafforzare gli elementi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare nelle procedure di bilancio e a conciliare i vincoli europei e le rinnovate esigenze della decisione con i procedimenti e i tempi fisiologici al compromesso parlamentare per garantire prestazioni unificanti nella realizzazione della rappresentanza politica¹⁴.

De Ioanna guardava quindi con sospetto alle limitazioni dei tempi e delle garanzie del procedimento di decisione parlamentare, temendo che tutto ciò avrebbe potuto favorire un quadro degenerativo della rappresentanza, a fronte delle già allora conclamate “esigenze” contingenti di arrivare in tempi rapidi alla decisione – oggi enfatizzate dalla crisi economico-finanziaria – che inducevano taluni a proporre di sostituire il compromesso parlamentare di matrice kelseniana con il paradigma dell’efficienza della decisione¹⁵.

¹² Sul punto di equilibrio che si esprime nella decisione parlamentare sul bilancio, cfr., ad esempio, A. Barbera, *I parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1999, 78; A. Manzella, *Il parlamento*, III Ed., Bologna, il Mulino, 2003, 344 ss.

¹³ Cfr. P. De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., 14 ss.

¹⁴ Cfr., ad esempio, A. Barbera, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, 2008, 885 s.

¹⁵ Dietro il “mito” dei paradigmi efficientistici, De Ioanna sembrava quindi individuare il rischio di percorrere sentieri antichi: ad esempio la concezione della rappresentanza e del Parlamento di Weber (cfr. M. Weber, *Parlamento e governo. Per una critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, 1919, pubblicato con il titolo *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania*, trad. it. a cura di F. Fusillo, premessa di F. Ferrarotti, Roma-Bari, Laterza, 1993, 57 ss.), o le teorie funzionaliste di Parsons (T. Parsons, *The Structure of Social Action*, New York, McGraw Hill Book Co., 1937, *passim*, spec. 228 ss.) e di Luhmann (cfr. N. Luhmann, *I diritti fondamentali come istituzione*, 1999, trad. it., cura e introduzione di G. Palombella e L. Pannarale, Bari, Edizioni Dedalo, 2002, *passim*, spec. 171 ss. e 306 ss.), che, pur nelle loro diverse declinazioni, avevano già sostanzialmente postulato la sostituzione del compromesso parlamentare di matrice kelseniana con il paradigma dell’efficienza della decisione. In una prospettiva non dissimile, specificamente orientata ai processi decisionali di governo dei conti pubblici, teorie come quelle riconducibili alla *Public Choice* e alla c.d. teoria dei giochi da tempo postulano la riduzione dei tempi della discussione parlamentare per adottare modelli orientati a

In questa prospettiva, la questione fondamentale per De loanna non era la riforma dell'art. 81 Cost., perché l'introduzione dei vincoli europei aveva già rafforzato le compatibilità esterne alla decisione di bilancio, bensì la costruzione di procedimenti idonei ad assicurare che l'indirizzo finanziario del Governo potesse essere sviluppato e attuato in forme coerenti ed omogenee, sino a ricollegare la questione del bilancio alla riforma elettorale e a propendere per il sistema maggioritario nel 1992-1993¹⁶. Al riguardo, deve a mio parere essere sottolineata tale scelta non poco significativa, in quel delicato tornante storico, per un uomo della sua formazione e cultura politica.

Il fatto che De loanna insistesse sull'interpretazione evolutiva dell'originario art. 81 Cost. non gli impedì di esprimersi favorevolmente sulla riforma costituzionale del 2012 sul c.d. pareggio di bilancio, anzitutto perché idonea a mantenere la duttilità delle originarie norme costituzionali¹⁷, mentre deve essere ricordata la sua visione maggiormente critica nei confronti della legge n. 243 del 2012: la legge rinforzata (o «organica») di attuazione del nuovo art. 81 Cost. Quest'ultima era infatti ritenuta eccessivamente rigida nel prevedere vincoli di natura contenutistica al governo dei conti pubblici, soprattutto per le modalità di determinazione dell'equilibrio, ricondotto al pareggio strutturale e, quindi, all'obiettivo a medio termine quale effetto dei rinvii al diritto dell'Unione europea e per la conseguente introduzione di regole numeriche che avrebbero pregiudicato l'adozione di misure espansive¹⁸.

garantire l'efficienza e la rapidità della deliberazione (cfr. J.M. Buchanan, *Public Finance in a Democratic Process. Fiscal Institution and Individual Choice*, Chapel Hill, Oxford, 1967; J.M. Buchanan, R. Wagner, *Democracy in Deficit*, Academic Press, New York, 1977; J.M. Buchanan, *Deficits*, Oxford, 1987; H.G. Brennan – J.M. Buchanan, *The power to Tax. Analytical Foundations of Fiscal Constitution*, New York, 1981).

¹⁶ Cfr. P. De loanna, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., 59 ss.

¹⁷ Sul punto, v. anche M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione promosso da Provincia di Lecco, Corte di conti, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, Milano, Giuffrè, 2013, 685 ss.; Id., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Corte costituzionale, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, Giuffrè, 2014, 22 ss.

¹⁸ Cfr. P. De loanna, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, Relazione al Convegno LUISS-Fondazione Visentini su "La legge di stabilità. Le politiche economiche possibili fra diritto costituzionale e diritto europeo", Roma, 17 marzo 2015, reperibile in *Astrid Rassegna*, n. 7/2015, 83 s. Analogamente, si vedano le osservazioni critiche nell'approfondita analisi di O. Chessa, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, 407 ss., il quale sostiene che l'introduzione del pareggio strutturale determina necessariamente effetti pro-ciclici, perché il modello di stima del PIL potenziale concordato con l'Unione europea si determina misurando l'*output gap*, vale a dire la differenza tra PIL effettivo e potenziale, sicché quanto più ampio è lo scostamento tanto più profondo è l'effetto del ciclo e, quindi, tanto più elevata la correzione strutturale del saldo, con la conclusione che ben difficilmente la correzione strutturale del saldo potrà produrre effetti anticiclici. In senso difforme, N. Lupo, R. Ibrido, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 2/2017, 207 ss., spec. 220 s. e 244 s., secondo i quali da un lato la disciplina in parola non precluderebbe l'attuazione di politiche keynesiane anticicliche e, dall'altro lato, il punto non sarebbe oggi neppure quello di stabilire «l'auspicabilità o meno di politiche keynesiane», bensì sottolineare che «un indebitamento svincolato dalle spese di investimento mette in discussione la capacità della spesa pubblica di assolvere ai

Una rigidità, ammesso e non concesso che sia desumibile dalla disciplina in parola, che le prassi parlamentari, da un lato, e la giurisprudenza costituzionale, dall'altro lato, hanno ben temperato nel corso di questi anni di applicazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 e della legge rinforzata, seguendo, a mio parere, non pochi spunti forniti dalla riflessione di De Ioanna.

Basti pensare, ad esempio, alle manovre con le quali i Governi Renzi e Gentiloni hanno realizzato non secondari scostamenti dai parametri normativi europei, ottenendo margini di flessibilità rispetto al disavanzo richiesto, beninteso sempre all'esito di negoziati con la Commissione europea. O, ancora, si richiamino alla mente gli interventi di "salvataggio" delle banche, che, producendo debito e costituendo quindi un «evento eccezionale» ai sensi dell'art. 81, secondo comma, Cost., hanno richiesto il voto a maggioranza qualificata del Parlamento.

La giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, svolgendo un ruolo fondamentale nell'interpretazione della legge rinforzata, in qualche pronuncia definita «organica»¹⁹, sulla scorta della più attenta riflessione scientifica²⁰, ha anzitutto ribadito la peculiare natura della fonte per cui essa non può essere sostituita dalla legge ordinaria²¹, e ha garantito che, in coerenza con il sistema delle fonti, la legge rinforzata debba essere interpretata alla luce dell'art. 81 Cost. e non viceversa, affermando la funzione anticiclica del bilancio.

Esemplificative le recenti sentenze sull'avanzo di amministrazione giuridicamente accertato e sul fondo pluriennale vincolato – un saldo finanziario rivolto a garantire la copertura di spese imputate agli esercizi finanziari successivi a quello in corso –, che devono rimanere nella disponibilità degli enti sub-statali e non possono rifluire nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche a fini di risanamento²². Ciò non soltanto per la costituzionalmente corretta applicazione del principio autonomistico²³, ma anche perché – secondo la Corte – gli artt. 81, primo comma, e 97, primo comma, Cost. implicano la

compiti che le sarebbero propri, incluso quello di contribuire alla riduzione delle disuguaglianze» (ivi, 245). Al riguardo, deve essere sottolineato che la recente giurisprudenza costituzionale ha affermato la funzione anticiclica del bilancio desumendola dal quadro costituzionale vigente (artt. 81, primo comma, e 97, primo comma, Cost.): cfr., in particolare, sentt. n. 61 e n. 101 del 2018 su cui v. *infra*, nel testo.

¹⁹ Cfr., ad esempio, sent. n. 61 del 2018, punto n. 2 del "Considerato in diritto".

²⁰ Cfr. N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. Lippolis – N. Lupo – G.M. Salerno – G. Scaccia, Napoli, Jovene, 2012, 106 ss., secondo il quale nella legge di attuazione dell'art. 81 Cost. sarebbero rinvenibili tutte e quattro le caratteristiche individuate come necessarie ai fini della riconduzione della fonte alla categoria delle leggi organiche: a) la necessaria distinzione formale rispetto alle leggi ordinarie; b) il procedimento in vario modo aggravato per la sua approvazione; c) la riserva ad essa di una serie di materie tra cui quelle più direttamente connesse all'attuazione della Costituzione; d) la sua sottoposizione alle sole norme costituzionali, potendo essa resistere all'abrogazione da parte di una fonte ordinaria che insista sulla medesima materia.

²¹ Cfr., in particolare, sentt. n. 235 del 2017, punto n. 5.1 del "Considerato in diritto".

²² V., in particolare, sentt. n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018.

²³ Per un approfondimento di questo profilo della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *La Corte costituzionale garante dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nella problematica attuazione dell'equilibrio di bilancio*, in *Giur. cost.*, 2017, 2579 ss.; Id., *La Corte consolida l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme sul calcolo dell'equilibrio favorevole alle autonomie territoriali*, in *Giur. cost.*, 2018, 1047 ss.

realizzazione di politiche di bilancio anticongiunturali. In questa prospettiva, un'interpretazione delle norme sulla determinazione e calcolo dell'equilibrio degli enti territoriali rivolta a limitare la garanzia degli elementi patrimoniali delle autonomie a fini di conservazione della copertura delle spese pluriennali sarebbe in contrasto con il principio di anticiclicità del bilancio. Se infatti, afferma la Corte, le norme sulla determinazione dell'equilibrio di bilancio precludessero l'utilizzazione negli esercizi successivi dell'avanzo di amministrazione e dei fondi destinati a spese pluriennali il c.d. pareggio verrebbe a configurarsi come «attivo strutturale inertizzato», cioè inutilizzabile per le destinazioni già programmate e, in quanto tale, costituzionalmente non conforme agli artt. 81 e 97 Cost.²⁴. Altrimenti opinando, tenuto conto che le spese di natura pluriennale impiegano risorse destinate agli investimenti per contrastare le fasi avverse del ciclo economico, non potrebbero essere utilizzate nemmeno le risorse già disponibili per gli investimenti del fondo pluriennale vincolato.

Ancor più esplicitamente, la Corte, nella sentenza n. 61 del 2018, ha affermato che «il novellato art. 81 Cost. ha assunto – soprattutto attraverso la formulazione del primo comma – un significato “anticiclico” in termini di politica fiscale e monetaria e, più in generale, di politica economica, consistente nella missione di attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell'attività economica a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici»²⁵. Sicché – conclude la Corte – l'attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 attraverso la c.d. «legge organica» ha conferito alla legge di bilancio [...] e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo»²⁶.

Con queste pronunce, a mio parere la Corte aderisce a una determinata interpretazione dell'art. 81 e della legge rinforzata volta ad affermare:

a) che è la legge rinforzata a dover essere interpretata alla luce dell'art. 81 Cost. e non viceversa, per assicurare il mantenimento dell'originaria elasticità del quadro costituzionale²⁷;

b) che anche nel nuovo quadro costituzionale il bilancio può svolgere una funzione anticiclica e quindi consentire, sia pure in esito ai negoziati con la Commissione europea, politiche espansive²⁸.

Concludendo sull'incidenza della decisione finanziaria sulle fonti e sulla forma di governo, direi che nella decisione di bilancio dovrebbero essere sempre tenute su piani distinti le funzioni del Governo e quelle del Parlamento, soprattutto con riguardo ai poteri istruttori sul disegno di legge di bilancio, perché rispondenti alle diverse funzioni costituzionalmente attribuite ai due organi. L'istruttoria governativa ha finalità sostanzialmente strategiche, e cioè rivolte a garantire il supporto tecnico per la realizzazione dell'indirizzo governativo; l'istruttoria parlamentare ha invece finalità di controllo e, quindi, il Parlamento non può essere espropriato delle proprie attribuzioni in ordine

²⁴ Cfr. sent. n. 101 del 2018, punto n. 6.2.1 del “Considerato in diritto”.

²⁵ Sent. n. 61 del 2018, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

²⁶ Sent. n. 61 del 2018, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

²⁷ Al riguardo, cfr. M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 22 ss.

²⁸ Cfr. A. Carosi, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, 847 s.

all'esame del disegno di legge di bilancio²⁹; né il Parlamento può essere privato del necessario e trasparente confronto con il Governo quando la manovra decide i "tagli" ai finanziamenti degli enti territoriali³⁰. In questa prospettiva, la Corte ha censurato anche la sottrazione al controllo parlamentare della definizione delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie, quando esse sono rimesse al maxi-emendamento governativo su cui è posta la questione di fiducia³¹, per affermare che le ricadute sui servizi erogati dalle Regioni – determinate dai "tagli" votati dal Parlamento – devono essere valutate in sede politica, affinché vi sia una piena consapevolezza e assunzione di responsabilità.

Proprio perché l'evoluzione della forma di governo degli ultimi venti anni è stata caratterizzata di una forte incidenza del Governo nelle procedure di bilancio, è oggi quanto mai necessario preservare l'indisponibilità delle norme costituzionali sul procedimento legislativo per salvaguardare forma di governo e divisione dei poteri. E in questa prospettiva credo che la lezione di Paolo De loanna sia ancora di grande utilità.

3. Decisione di bilancio e forma di Stato

Vengo rapidamente al secondo aspetto del mio intervento, relativo a qualche considerazione sull'incidenza della decisione di bilancio sulla forma di Stato e sui diritti costituzionali.

Anche da questo punto di vista, il contributo di De loanna è stato particolarmente significativo: dalle critiche al decreto-legge c.d. "taglia spese" o "blocca spese" del 2002, relativo alle tecniche di copertura finanziaria³², messo in discussione non tanto nella parte in cui prevedeva il congelamento degli stanziamenti di spesa quando risultassero in pericolo i saldi di bilancio, proprio perché De loanna coglieva come, sotto questo profilo, le norme contabili riflettessero le esigenze di compatibilità poste dal patto di stabilità europeo tradotto nella sequenza Documento di economia e finanza/risoluzioni parlamentari di approvazione e – si potrebbe oggi aggiungere – nel rapporto successivamente instaurato tra Semestre europeo e Semestre nazionale, bensì nella parte in cui veniva distinta la spesa autorizzata dalla spesa prevista o valutata, con specifico riferimento alle leggi che generano automatismi di spesa, particolarmente rilevanti ai fini della tutela dei diritti sociali.

Infatti, il decreto-legge in parola aveva anzitutto previsto l'innovativo principio per il quale, in mancanza di una specifica clausola di salvaguardia, la quantificazione degli oneri a fini di copertura, effettuata dalle leggi istitutive di automatismi, operava come limite massimo di spesa³³. In secondo luogo, l'efficacia delle leggi sottoposte ad obbligo di copertura veniva condizionata ai

²⁹ Così sembra affermare, in attesa della motivazione della decisione, il già richiamato comunicato stampa della Corte costituzionale del 10 gennaio 2019.

³⁰ In questo senso, in particolare, la significativa sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del "Considerato in diritto".

³¹ V., ancora, sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del "Considerato in diritto".

³² Decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 31 ottobre 2002, n. 246, i cui contenuti sono stati successivamente trasferiti nell'art. 17, commi 10-14, della legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

³³ Cfr. art. 11-ter, comma 1, della legge n. 468 del 1978, come modificato dal decreto-legge n. 194 del 2002.

limiti della spesa da esse stesse quantificata, da cui discendeva la facoltà – attribuita ad un decreto del Ministro dell'economia – di accertare il raggiungimento della spesa quantificata dalle leggi, determinandone, conseguentemente, la cessazione dell'efficacia³⁴. L'effetto combinato delle disposizioni richiamate si sarebbe potuto tradurre in un'interpretazione dell'obbligo di copertura inteso quale strumento finalizzato a garantire la stretta corrispondenza tra oneri previsti ed effettiva disponibilità di spesa³⁵, sino a legittimare coperture postume³⁶.

In particolare, la critica di De Ioanna – che rivelava una pregnante sensibilità costituzionalistica – si rivolgeva alle norme per le quali le leggi che generavano automatismi di spesa sarebbero state attuate soltanto nei limiti della spesa coperta, rovesciando la logica “preventiva” mediante la quale operava l'obbligo costituzionale della previa copertura ai sensi dell'originario quarto comma dell'art. 81 Cost., secondo la prospettiva ricostruttiva fornita dallo stesso Autore anche per i *Quaderni costituzionali*³⁷. Per tali leggi, infatti, il provvedimento ministeriale di blocco della spesa avrebbe potuto creare disparità di trattamento e affermare una concezione dei diritti sociali finanziariamente condizionata oltre una soglia di ragionevolezza³⁸ (cosa che non si è verificata per un utilizzo misurato dei poteri ministeriali).

Anche sul piano della forma di Stato e della tutela dei diritti, a mio parere nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni sono sviluppati numerosi spunti desumibili dalla riflessione di De Ioanna.

Anzitutto il definitivo superamento della legge di bilancio come legge meramente formale, risultato da tempo acquisito in dottrina³⁹, nella legislazione e nella prassi⁴⁰, ma che è stato esplicitamente accolto dalla giurisprudenza costituzionale soltanto negli ultimi anni, così assicurandosi la Corte il pieno controllo sulle risorse impiegate dal legislatore nel finanziamento delle prestazioni. In particolare, con la sentenza n. 10 del 2016, la Corte ha chiaramente affermato che le leggi di bilancio, regionali e statali, «producono effetti novativi dell'ordinamento» ed esprimono «scelte allocative di risorse» e,

³⁴ Cfr. art. 11-ter, comma 6-bis, della legge n. 468 del 1978, come modificato dal decreto-legge n. 194 del 2002.

³⁵ Sul punto, criticamente, A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005, 171.

³⁶ Cfr., in particolare, M. Degni, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Roma, Ediesse, 2004, 236, il quale rileva che «il processo di verifica delle decisioni finanziarie» non deve «tradursi in una giustificazione a posteriori della decisione finanziaria».

³⁷ Cfr. P. De Ioanna, *Decisione di bilancio e obbligo di copertura*, cit., 473 ss. Nello stesso senso, v. anche A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, cit., 171 s.

³⁸ Sul punto, cfr. R. Pinardi, *Stato sociale e forma di governo alla luce del decreto blocca-spese*, in *Quad. cost.*, 2003, 347, secondo il quale l'effettiva garanzia dei diritti costituzionali avrebbe potuto essere sottoposta a una «specie di condizione risolutiva»; nonché, se si vuole, G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 340 s.

³⁹ V. già V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 526 ss.

⁴⁰ Il superamento della tesi della legge di bilancio come legge meramente formale è ora espressamente riconosciuto dall'art. 14, comma 3, della legge n. 243 del 2012 a tenore del quale «I nuovi o maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio devono risultare compatibili con il rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio stesso».

in quanto tali, sono assoggettate a tutti gli effetti al sindacato di costituzionalità con riguardo all'impegno delle risorse⁴¹.

In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio ha concorso a determinare l'accentramento del riparto delle competenze e del finanziamento delle prestazioni sociali, ma, pur di fronte alla perdurante crisi economico-finanziaria, ha censurato gli automatismi contabili che avrebbero potuto ulteriormente limitare la garanzia dei diritti e – soprattutto – ha preservato il nucleo essenziale dei diritti stessi.

La Corte ha anzitutto assicurato che i diritti, almeno nel loro nucleo essenziale, siano adeguatamente finanziati, perché secondo quanto affermato con estrema chiarezza in una recente pronuncia, «è la garanzia dei diritti incompressibili [da intendersi come nucleo incompressibile] ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»⁴².

In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha assicurato nelle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali un adeguato finanziamento delle funzioni distribuite tra i diversi livelli territoriali di governo per l'erogazione delle prestazioni. Infatti, non va dimenticato che dei tre grandi diritti sociali che assorbono larga parte delle risorse (salute, istruzione e previdenza), il primo e in buona parte il secondo sono affidati alle Regioni; di conseguenza si pone un problema di adeguatezza delle risorse finanziarie regionali al soddisfacimento di questi diritti⁴³.

In definitiva, mi pare che la ricchezza di spunti e di riflessioni desumibili dagli scritti di De Ioanna, che hanno costantemente accompagnato le trasformazioni della decisione di bilancio nel corso degli anni, siano fornite da stimolo agli organi costituzionali per preservare i principi fondamentali della forma di governo parlamentare e dello Stato costituzionale.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale – LUMSA, Dipartimento di Giurisprudenza di Palermo

⁴¹ Cfr. sent. n. 10 del 2016, punto n. 2 del "Considerato in diritto", con significativi richiami alla sent. n. 260 del 1990. V. anche sent. n. 188 del 2015.

⁴² Cfr. sent. n. 275 del 2016, punto n. 11 del "Considerato in diritto" con un'affermazione molto netta e impegnativa, dopo anni di giurisprudenza costituzionale sui diritti finanziariamente condizionati.

⁴³ Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, Relazione introduttiva alla sessione "*Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*" del XXXIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, "*La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*", Firenze, 16-17 novembre 2019, anticipata sul sito AIC, in corso di pubblicazione.