

Le categorie tradizionali del “diritto del bilancio” e il principio di equilibrio*

MARSID LAZE**

Voglio sottolineare due o tre aspetti che negli ultimi anni sono stati – soprattutto il primo – lasciati un po’ da parte, accantonati. A cosa mi riferisco: noi qui siamo tutti giuristi, ci può essere al massimo qualche economista; invece stiamo parlando – non solo oggi, ma in tutti questi ultimi anni – di equilibrio di bilancio, che di per sé è una nozione economica, ma che è stata elevata a fine, tra i più importanti dell’ordinamento costituzionale.

Occorre chiedersi il perché. A mio avviso, perché vi è stata una sorta di deviazione dalle categorie tradizionali del diritto costituzionale. Qui la questione principale – dal punto di vista giuridico in generale e del diritto costituzionale in particolare – non è l’equilibrio di bilancio: questa è una questione secondaria. La questione principale è la natura giuridica del bilancio; e nel momento in cui noi diamo una soluzione a tale questione principale, che da quasi due secoli è stato oggetto di studio delle menti più brillanti, a partire dai giuristi tedeschi di fine Ottocento, allora la seconda questione si risolve automaticamente. Se il bilancio, come io credo, è quella sorta di decisione fondamentale periodica, è una componente significativa del patto fondativo tra rappresentanti e rappresentati; se il bilancio è questo, allora la decisione di bilancio non è altro che un contenitore delle scelte fondamentali per il singolo anno, fatte dai rappresentanti per conto dei rappresentati.

Questo qualcuno lo dice, a volte, però non si traggono fino in fondo le dovute conseguenze. Perché se le cose stanno così, allora l’equilibrio di bilancio non è altro che una delle tre possibili scelte sul tavolo: le altre due sono l’avanzo e il disavanzo. Queste tre scelte dal punto di vista giuridico sono perfettamente neutrali, hanno pari dignità giuridica. L’equilibrio di bilancio, invece, viene presentato come qualcosa di calato dal cielo, dotato di una oggettività che non si capisce bene da cosa gli derivi.

In questa prospettiva, non si tratta di prendere posizione a favore o contro le politiche keynesiane; si tratta semplicemente di un ragionamento logico. Così come le politiche keynesiane non hanno alcuna superiorità ideologica, assiologica od ontologica nei confronti delle altre scelte politiche, così però non ci deve essere nessuna preclusione preventiva nei confronti delle politiche in deficit.

Per quanto riguarda poi la questione dell’equilibrio, io credo che gli elementi di flessibilità, che sono innegabilmente presenti anche dopo la riforma, fanno perdere di importanza alla questione che, banalizzando, direi: se vi era più pareggio prima o più pareggio dopo. Io sono convinto che, almeno il principio dell’equilibrio, fosse già presente nell’ordinamento costituzionale italiano. Questo me lo fa dire sia l’analisi della giurisprudenza costituzionale, a partire dalle prime sentenze che parlano di bilancio e che sono immediatamente successive all’entrata in funzione della Corte, per arrivare alle ultime sentenze che, come hanno sottolineato i relatori e in particolare il prof. Rivosecchi, ancora fanno riferimento alla situazione ante riforma; sia l’analisi dei lavori dell’Assemblea Costituente dai quali emerge chiaramente che la preoccupazione principale, e forse unica, dei costituenti in materia di bilancio era quella di costruire una disciplina costituzionale tale da poter assicurare un andamento equilibrato della finanza pubblica. Pertanto, vorrei sottolineare che, a mio avviso, non è l’aumento del “livello necessario di equilibrio” l’effetto principale della riforma. Semplificando, direi che i risultati della riforma si possono suddividere in tre categorie: quelli giuridici, quelli politici e quelli filosofico-culturali.

* Intervento al seminario interdisciplinare “Ragionando sull’equilibrio di bilancio- La riforma costituzionale del 2012 tra ideologie economiche, vincoli giuridici ed effettiva giustiziabilità”, organizzato dall’Università di Ferrara – Dipartimento di Giurisprudenza e svoltosi a Ferrara, il 1 febbraio 2016.

Per quanto riguarda i primi, fatalmente, quando un qualsiasi principio entra a far parte del testo costituzionale, dal momento immediatamente successivo diventa parametro di costituzionalità. Era logico – e di conseguenza era gioco facile per una parte della dottrina prevederlo (Cfr. per tutti M. Luciani 2013, 532) – ed è inevitabilmente successo. Sempre nell’ambito degli effetti di natura giuridica, aggiungerei anche che con l’elevamento a principio costituzionale autonomo dell’equilibrio di bilancio, quest’ultimo adesso è allo stesso tempo mezzo e fine. Finché era solo mezzo – in quanto attraverso il bilancio vengono finanziate tutte le altre scelte – non poteva entrare a far parte del c.d. processo di bilanciamento, o al limite ci poteva essere una sorta di bilanciamento ineguale, come è stato qualificato in dottrina (Cfr. M. Luciani 1995, 126). Adesso questo bilanciamento è diventato “eguale”, nel senso che c’è un fine di rango costituzionale che si contrappone ad altri fini dello stesso rango. Con una caratteristica particolare: che il fine dell’equilibrio di bilancio, essendo allo stesso tempo anche mezzo, è contrapponibile a quasi tutti gli altri fini dell’ordinamento. Quindi sono d’accordissimo con chi lo definisce un “super-principio” (Cfr. I. Ciolli 2015, 1 [nel titolo]), ma solo nel senso appena precisato; non anche nel senso che, all’interno dell’attività di bilanciamento, debba sempre prevalere. Questo non è per nulla detto: per sua natura deve quasi sempre partecipare, ma non anche prevalere tutte le volte in cui partecipa. Dunque, mi sembra che le preoccupazioni espresse ultimamente da una parte della dottrina siano un po’ eccessive (Cfr. F. Cocozza 2015, spec. 7).

Gli effetti di natura politica consistono nel fatto che, d’ora in poi, ogni Governo che voglia effettuare delle politiche espansive avrà bisogno di un livello di legittimazione politica molto diverso rispetto alla situazione in cui la Costituzione nulla prevedeva al riguardo, poiché si tratta di politiche che dovranno scontare una sorta di presunzione di contrarietà ad un principio costituzionale. E arriviamo così alla terza categoria dei effetti: se la tendenza dovesse rimanere questa, nel lungo periodo il disavanzo di bilancio potrebbe tornare ad essere considerato – come in epoca liberale – “immorale” dal punto di vista filosofico-culturale.

Infine, mi ricollego a una cosa che ha detto Chiara prima con riguardo all’unione tra legge di stabilità e legge di bilancio e i limiti di contenuto (c.d. materiali) alla legge di bilancio. La legge n. 243 presenta a mio avviso una lacuna sotto questo punto di vista: parla, sì, del contenuto della legge di bilancio, ma non scioglie il principale nodo teorico, cioè il rapporto tra legge di bilancio e leggi di spesa. È stato rimosso il divieto dell’ex comma 3 dell’art. 81, però, paradossalmente, siamo passati da una situazione in cui vi era un limite – non potevano essere introdotti nuovi tributi e nuove spese – ad una situazione in cui non vi è nessun limite. Questo è un po’ pericoloso, nel senso che va bene dire che adesso la legge di bilancio è anche normativa (anche se io penso che le leggi meramente formali non esistano e che quindi la legge di bilancio fosse una legge vera e propria anche prima), ma prima vi era un limite, e adesso non c’è più. Questo significa che nel momento di approvazione del bilancio possono essere modificate contemporaneamente tutte le leggi in vigore?

Un’altra cosa, per chiudere. Le teorie giuridiche hanno sempre, per fortuna o purtroppo, delle conseguenze sulla realtà, tendono a conformare la realtà sulla quale si applicano, e quando dicevo che non si tiene conto del congenito rapporto tra bilancio e rappresentanza, una possibile dimostrazione di quello che ho appena detto può essere, ad esempio, il fatto che entro il 30 novembre di ogni anno la Commissione UE deve dare una cosa che molto ipocritamente viene definita “parere” con riguardo al progetto di bilancio degli Stati membri (Cfr. art. 7 comma 1 del Regolamento (UE) n. 473/2013 del 21 maggio 2013).

Sono stati versati fiumi di inchiostro per sostenere che le assemblee rappresentative non possono rifiutare il bilancio (Cfr. P. Laband 1871 (trad. it. 2007), 58; V. E. Orlando

1919, 176. Per la dottrina recente v. per tutti M. Sciascia 2013, 183). Io anche su questo non sono d'accordo; ritengo infatti che le assemblee rappresentative possano – almeno da un punto di vista logico giuridico – non solo emendare, ma addirittura negare definitivamente l'approvazione al progetto di legge di bilancio presentato dal governo. Le eventuali conseguenze di tale rifiuto appartengono ad un momento – logicamente e cronologicamente – successivo alla mancata approvazione e pertanto non possono costituire argomento valido ai fini dell'argomentazione della configurabilità o meno di tale strumento nelle mani del parlamento, come extrema ratio, in caso di conflitto tra quest'ultimo e il governo. Ma il punto centrale, volendo seguire la concezione dominante (quella cioè che nega l'eventualità di una mancata approvazione del bilancio), è un altro: se il bilancio non può essere rifiutato da parte delle assemblee rappresentative, può invece esserlo da parte della Commissione UE? È vero che chi escludeva il rifiuto del bilancio, molto probabilmente, ragionava all'interno del circuito fiduciario, ma è altrettanto vero che la Commissione agisce fuori da quel circuito e, addirittura, fuori dallo stesso ordinamento del cui bilancio si tratta.

Riferimenti bibliografici

CIOLLI I., *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/.../ciolli.pdf

COCOZZA F., *Un salomonico equilibrio tra "giusta misura" e "decisione" nella sentenza n° 10/2015*, in www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/.../04/cocozza.pdf

LABAND P., *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlin - New York, De Gruyter, 1971, rist. dell'ed. 1871, trad. it. di C. Forte, *Il diritto del bilancio*, Milano, 2007

LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, 1995, vol. II, 97 ss.

LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2, 2013, 512 ss.

ORLANDO V. E., *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1919

SCIASCIA M., *Diritto delle gestioni pubbliche: istituzioni di contabilità pubblica*, Milano, 2013

** Dottore di ricerca (Ph.D) in "Diritto costituzionale e diritto pubblico generale", Sapienza - Università di Roma