



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2020

Pandemia e diritto del bilancio

di Camilla Buzzacchi

EDITORIALE SCIENTIFICA

PANDEMIA E DIRITTO DEL BILANCIO

Camilla Buzzacchi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico

Università degli Studi di Milano Bicocca

SOMMARIO: 1. LE ALTERAZIONI DELLA FORMA DI STATO E DI GOVERNO; 2. LA DILATAZIONE DEL POTERE DI SPESA; 3. I PASSAGGI PARLAMENTARI DI APPROVAZIONE DEGLI SCOSTAMENTI DALL'OGGETTIVO DI MEDIO TERMINE; 4. LE VARIAZIONI DI SPESA TRAMITE DECRETI MINISTERIALI; 5. IL SUPERAMENTO DELLE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA; 6. LE DECISIONI DI SPESA IN PRESENZA DI SPAZI FINANZIARI DILATATI: LA SCELTA DEI BISOGNI ATTRAVERSO LA DECRETAZIONE D'URGENZA; 7. L'INCOGNITA E I RISCHI DEL DEBITO; 8. CONCLUSIONI: IN ATTESA DI UN RITORNO ALLE PREROGATIVE PARLAMENTARI.

1. Le alterazioni della forma di Stato e di governo

A fronte delle crescenti necessità sul terreno dei diritti determinate dalla crisi sanitaria che ha alterato lo scenario economico e sociale – già critico prima dell'emergenza – delle società europee, è in atto un'incessante assunzione di decisioni finanziarie, rispetto alle quali è interessante interrogarsi su quelle che possono considerarsi significative distorsioni del «diritto del bilancio»¹. La situazione straordinaria

¹ Il «diritto del bilancio» come complesso di regole con una propria identità all'interno del quadro costituzionale comincia a emergere nelle pronunce della Corte costituzionale nel passato decennio: la nozione del bilancio come bene pubblico – secondo il felice paradigma introdotto dalla sent. n. 184/2016 – rimanda ad uno statuto di tale istituto in quanto strumento di soddisfacimento di interessi collettivi e di garanzia della responsabilità politica e di preservazione del rapporto fiduciario, alla base dei quali si costruisce il principio democratico. Cfr. M. DEgni, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017 e L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista Aic*, n. 1/2018.

Il diritto del bilancio si fonda sulle pronunce nn. 10 e 107/2016 e 6/2019, nonché su tutte quelle decisioni che, in misura crescente, stanno fornendo risposte a ricorsi sollevati in via incidentale da sezioni regionali della Corte dei conti: le sentt. nn. 196/2018, 18 e 105/2019, 4 e 115 e 157/2020. In dottrina si rinvia anzitutto ai tanti scritti di Antonio Brancasi; e inoltre a C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilan-*

ha generato un complesso di determinazioni di finanza pubblica, che hanno implicato volumi di risorse consistenti e hanno dato luogo ad una successione di passaggi parlamentari di autorizzazione, che parzialmente fuoriescono dai modelli conosciuti e finora praticati, e richiedono apposita riflessione.

L'obiettivo di questo contributo è quello di valutare in quale misura tali alterazioni siano coerenti rispetto ai rapporti che caratterizzano la nostra forma di governo, e quali criteri abbiano sostenuto deliberazioni che possono avere riflessi rilevanti sui diritti e sulle situazioni di bisogno che presentano maggiore urgenza². L'analisi che si avvia è dunque volta a ricostruire queste alterazioni, che sono suscettibili di rappresentare vere e proprie distorsioni. Con la consapevolezza che le garanzie procedurali che corredano il diritto del bilancio siano presupposti necessari per il rispetto dei vincoli sostanziali che condizionano il medesimo, la domanda è se la situazione introdotta dalle ripetute dichiarazioni dello stato di emergenza abbia avuto riflessi problematici rispetto al quadro della Costituzione finanziaria: la decisione di bilancio e, più in generale, le determinazioni di finanza pubblica trovano infatti nei passaggi parlamentari i propri presupposti di legittimazione. La mancanza, o il non corretto svolgimento di tali passaggi, si ripercuote sul valore sostanziale della decisione finanziaria stessa, con significative conseguenze – in ultima istanza – sulla forma di governo e anche sulla forma di Stato se è vero che, come è stato osservato e come si può condividere, «nella modernità non si è mai nutrito alcun dubbio sulla connessione tra bilancio, forma di Stato, forma di governo, tipo di Stato»³. E per tale ragione trova conferma il pensiero di Vittorio

cio, Milano, 2019; C. FORTE, *Le regole di finanza pubblica oggi: uno sguardo d'insieme*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015; E. CAVASINO, *La dimensione costituzionale del "diritto del bilancio". Un itinerario di giurisprudenza costituzionale dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1/2019; ID., *Scelte di bilancio e principi costituzionali*, Napoli, 2020; nonché sia consentito a C. BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 4/2016; e *Perequazione e specialità: il superamento dell'accordo in caso di reiterata indisponibilità del legislatore statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019.

² Si vedano le riflessioni di B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2020.

³ Si vedano le ampie considerazioni di M. LUCIANI, *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit., p. 40, a tale

Emanuele Orlando di più di un secolo fa secondo il quale deve ancora arrivare «il giorno in cui nulla più potrà dirsi od obiettarsi su quell'argomento» perché se così accadesse significherebbe che «nella scienza del diritto costituzionale, tutte le questioni fondamentali si sono acquietate nella pace di un universale consenso»⁴: l'attuale passaggio storico conferma ampiamente che così non è, perché tante sono le varianti nell'ultimo anno intervenute su questo terreno.

La riflessione intende inizialmente inquadrare le novità che si sono presentate a livello di ordinamento europeo, per poi ricostruire il susseguirsi di decisioni di ricorso al debito pubblico del decisore politico nazionale: l'analisi si rivolge poi alle decisioni di spesa con le quali si sono destinate le risorse così inaspettatamente dilatate, e si sofferma sulle criticità che presenta l'ormai ricorrente impiego del potere di decretazione d'urgenza nonché la delegificazione del bilancio. Infine paiono necessarie alcune considerazioni sull'utilizzo del debito per il soddisfacimento dei diritti che chiedono protezione con insistenza, per comprendere con quali modalità Parlamento e Governo abbiano provveduto ai bisogni che chiedono risposta.

2. La dilatazione del potere di spesa

Il manifestarsi dell'emergenza sanitaria ha comportato un radicale cambiamento della linea che le istituzioni europee hanno mantenuto nei confronti delle decisioni finanziarie degli Stati membri a partire dall'unificazione monetaria e poi dal varo del Patto di stabilità e crescita, ma soprattutto dall'irrigidimento delle *fiscal rules* nel 2012. Nel giro di poche settimane è infatti maturato un approccio alle decisioni

riguardo. L'A. risale a *La ragion di Stato* di Giovanni Botero del 1589 per dare fondamento al collegamento tra decisione sulle risorse finanziarie e l'assetto di forma di Stato e forma di governo: il filosofo, che nell'analisi dell'avvento dello Stato moderno ha rivolto specifica attenzione ai profili economici e tributari del funzionamento delle prime amministrazioni pubbliche, ha collegato un potere politico stabile al tema delle risorse materiali e delle condizioni economico-finanziarie.

Cfr. anche M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, vol. III, Milano, 2015.

⁴ Il passaggio richiamato è in V. E. ORLANDO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio (a proposito di una recente pubblicazione)*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1911, p. 268, come richiamato da R. BIN, *Introduzione*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit., p. 9.

di spesa, che si è marcatamente allontanato dal rigore che ha contraddistinto l'ultimo decennio.

Nel mese di marzo – addirittura nel giro di meno di una settimana – le istituzioni europee hanno preso alcune posizioni rispetto ad un eterogeneo quadro normativo, che hanno congiuntamente prodotto un significativo effetto con riguardo al potere di spesa degli Stati: la Commissione europea ha adottato il *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19* il 19 marzo 2020; nonché la Comunicazione del 20 marzo sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita. La Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'Unione sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19 è seguita il successivo 23 marzo.

Il primo documento, il *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato*, ha invocato l'art. 107, par. 3, lett. b), del TFUE, per effetto del quale la Commissione può dichiarare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati «a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro»: e in ragione di tale base giuridica una serie di sussidi hanno potuto essere distribuiti senza necessità per gli Stati di confrontarsi con la Commissione. Tra essi misure di sostegno previste dal regolamento generale di esenzione per categoria o aiuti temporanei di importo limitato alle imprese che si sono trovate di fronte a un'improvvisa carenza o addirittura indisponibilità di liquidità, o ancora le garanzie pubbliche sui prestiti o tassi di interesse agevolati.

La Comunicazione del 20 marzo 2020 e con la successiva Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'Unione sul Patto di stabilità e crescita ha ulteriormente ampliato le prospettive di spesa. Il primo documento⁵ ha riconosciuto l'opportunità di ricorrere alla cosiddetta «clausola di salvaguardia generale» – la c.d. *general escape clause* – introdotta nel 2011 dalla riforma del Patto di stabilità e crescita rappresentata dal *Six-pack*, che ha predisposto «disposizioni specifiche, nell'ambito delle norme di bilancio dell'UE, volte a consentire uno scostamento temporaneo coordinato e ordinato dai normali requisiti per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso». A garantire il funzionamento di tale clausola provve-

⁵ COM(2020) 123 final.

dono l'art. 5, par. 1; l'art. 6, par. 3; l'art. 9, par. 1, e l'art. 10, par. 3, del regolamento (CE) n. 1466/97; nonché l'art. 3, par. 5, e l'art. 5, par. 2, del regolamento (CE) n. 1467/97, che facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica.

Nel giro di tre giorni la decisione è stata avallata dai Ministri delle finanze degli Stati membri che hanno individuato nel ricorso alla clausola la condizione per adottare «tutte le misure adeguate per sostenere i nostri sistemi sanitari e di protezione civile e tutelare le nostre economie, anche mediante ulteriori misure discrezionali di stimolo e azioni coordinate da parte degli Stati membri concepite per essere tempestive, temporanee e mirate, come più opportuno». Pertanto, pur impegnandosi a rispettare il Patto di stabilità e crescita, i Ministri hanno considerato conveniente discostarsi temporaneamente dai requisiti di bilancio normalmente applicabili, per far fronte alle conseguenze economiche della pandemia.

Questo insieme di decisioni ha determinato uno scenario impensabile precedentemente, e sicuramente rivoluzionario per le prospettive sul piano delle uscite⁶: il temporaneo accantonamento di opzioni centrali nell'approccio valoriale dell'ordinamento europeo – quali quelle del mercato e della *golden rule* – è avvenuto in vista del perseguimento di beni, legati soprattutto alla salute delle persone, a cui andava accordata la precedenza. Tale passaggio ha rappresentato per gli Stati l'apertura di inimmaginabili possibilità di spesa, a fronte delle quali si prevedeva anche di ampliare i corrispondenti canali di entrata. Al momento dell'assunzione di queste decisioni le fonti di entrata sono rimaste fortemente aleatorie, confidandosi che la suddetta spesa avrebbe dovuto essere finanziata prevalentemente con risorse raccolte sui mercati finanziari. In seguito sono intervenute alcune determinazioni finanziarie a livello europeo, che hanno delineato modalità di finanziamento di varia natura, che tuttavia a tutt'oggi non sono ancora completamente definite. Linee di finanziamento quali il Meccanismo europeo di stabilità per spesa in ambito sanitario, o il *Recovery Fund* per una spesa garantita dal bilancio europeo, o i programmi di liquidità avviati dalla Banca centrale europea, permetteranno un afflusso

⁶ Sia consentito rinviare a scritti nei quali si sono inquadrate le *fiscal rules* europee che da un decennio vincolano i poteri di spesa degli Stati membri che condividono la moneta: C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, specialm. cap. I; *Spesa ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2/2016.

di risorse che dovrebbe consentire agli Stati di effettuare una spesa di dimensioni inaspettate, che chiaramente viene effettuata in disavanzo; e che implica una dilatazione del debito. Si tratta di fenomeni la cui disciplina ricade sotto l'art. 81 Cost. e sotto la legge rinforzata di attuazione del medesimo, la l. n. 243 del 2012: da tali disposizioni si deducono i passaggi procedurali che devono accompagnare l'eccezionalità dell'approvazione di decisioni che toccano i saldi di finanza pubblica e determinano scostamenti dal c.d. Obiettivo di medio termine (OMT).

Hanno dunque avuto luogo ripetuti e successivi scostamenti di bilancio che sono stati effettuati per stanziare nuove risorse e prevedere nuovi programmi di spesa. Il loro susseguirsi può essere esaminato soprattutto con attenzione per le motivazioni che li hanno sostenuti.

3. I passaggi parlamentari di approvazione degli scostamenti dall'obiettivo di medio termine

L'ipotesi di scostamenti temporanei dall'OMT è disciplinata dalle norme europee e dalla normativa nazionale: nell'ordinamento interno queste eventualità di allontanamento sono previste nella legge rinforzata n. 243/2012, che prevede passaggi procedurali e requisiti sostanziali per il voto parlamentare⁷.

L'art. 6 della legge rinforzata prevede scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico in ragione di «eventi eccezionali». Questi corrispondono a «periodi di grave recessione economica»⁸ e a «eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese»: in evenienze di questa natura

⁷ Si rinvia a C. BUZZACCHI, *Le alterazioni del diritto del bilancio nell'emergenza sanitaria*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2020.

⁸ Oggi tale interpretazione appare pacifica, ma non è irrilevante segnalare che uno tra gli artefici della revisione del 2012 – l'economista Piero Giarda – abbia sostenuto posizioni opposte: nel saggio *Presupposti, valore e limiti del nuovo articolo 81 della Costituzione*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit., p. 123, P. GIARDA afferma che «è difficile che il nuovo articolo 81 possa giustificare il ricorso al debito per il finanziamento di aumenti di spesa o di riduzione delle tasse, per contribuire al rimedio delle condizioni che mezzo secolo fa erano descritte con espressioni tipo “stagnazione economica di lungo periodo” e che oggi possono farsi rientrare nella tipologia della “grave recessione economica”, da utilizzarsi con la procedura prevista dall'art. 5 della legge cost. n. 1/2012 come implementata dalla legge n. 243/2012».

– che chiaramente sono suscettibili di includere accadimenti della più diversa tipologia, e senza alcun dubbio un’epidemia quale quella presente – sono consentiti scostamenti temporanei del saldo strutturale dall’obiettivo programmatico. A tal fine va consultata la Commissione europea, che per prima è chiamata a pronunciarsi: a fronte della posizione favorevole della istituzione sovranazionale, le Camere devono autorizzare a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, indicando nel contempo il piano di rientro rispetto all’OMT. In particolare il comma 5 consente che il piano di rientro possa essere aggiornato – di nuovo con i vincoli procedurali già indicati – qualora si verificano «ulteriori eventi eccezionali»: pone dunque i presupposti per successive ed ulteriori modifiche al piano di rientro in risposta all’andamento del ciclo economico, cosicché il Governo è chiamato a consultare nuovamente la Commissione e a ricorrere all’approvazione parlamentare qualora si trovasse nelle condizioni di effettuare nuovi scostamenti finanziari.

L’impiego di tale procedura non è un fatto nuovo perché l’esigenza di ricorrere a scostamenti si è già presentata fin dal 2014. Come si apprende dal dossier di *Aggiornamento del Piano di rientro verso l’obiettivo di medio termine del Servizio Studi di Camera e Senato dell’11 marzo 2020* «in tutti i casi in cui il Governo ha presentato la Relazione al Parlamento le Camere ne hanno votato l’approvazione a maggioranza assoluta. Carattere comune delle richieste è stato la conferma dell’obiettivo di medio termine (vale a dire, fino al 2018, il raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio) con il contestuale differimento, ad una o più annualità successive, del suo raggiungimento. Le motivazioni addotte dal Governo ai fini delle richieste sono state per lo più riferite ad evoluzioni del quadro macroeconomico più negative di quanto previsto, nonché alla necessità di attenuare la correzione fiscale al fine di rafforzare la crescita del Paese». Da quando il nostro ordinamento si è conformato alle *fiscal rules* europee, consistenti soprattutto in vincoli quantitativi che il nostro sistema di finanza non poteva rispettare nei loro valori più rigorosi, il Governo ha dunque dovuto ripetutamente farsi autorizzare dal Parlamento lo spostamento nel tempo dell’obiettivo del raggiungimento dell’equilibrio di bilancio. Asstandosi da anni il nostro Obiettivo di medio termine – quanto può intendersi per «equilibrio» secondo le regole sovranazionali – intorno a valori che comportano spesa in disavanzo, le autorizzazioni di ricorso al debito sono state ricorrenti nella esperienza degli ultimi anni. La novi-

tà nel 2020 non è dunque rappresentata dalla circostanza di effettuare scostamenti di bilancio, bensì dalla motivazione per la quale questo è avvenuto, nonché dalla collocazione temporale di tali deliberazioni, che non sono state effettuate in diretto collegamento con la sessione di bilancio.

La motivazione recente e attuale per effettuare scostamenti è evidentemente di carattere radicalmente nuovo, così come risulta anomala la tempistica e la frequenza con la quale si è dovuto coinvolgere il Parlamento in questo ampliamento delle decisioni di spesa: per cogliere i tratti di novità di quanto avvenuto nel periodo dell'emergenza sanitaria si possono ripercorrere i passaggi che finora si sono compiuti.

Per il primo scostamento il Governo ha presentato al Parlamento una Relazione il 5 marzo: in essa l'esecutivo ha illustrato l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine, con riferimento agli interventi da assumere per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid19. Il secondo passaggio è avvenuto l'11 marzo: con l'Integrazione alla Relazione presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze al Consiglio dei Ministri, il Governo ha manifestato la volontà e la necessità – e qui emerge la motivazione – di «rafforzare ulteriormente il sostegno che intende assicurare al sistema sanitario, ai cittadini e alle imprese; nonché le risorse a favore della protezione civile e della sicurezza, attraverso le misure già indicate nella Relazione, di cui questo documento costituisce una integrazione» e si è dunque preconstituito «le condizioni per avere la disponibilità di risorse aggiuntive al fine di assicurare il finanziamento di eventuali ulteriori iniziative che si rendesse necessario adottare con tempestività e urgenza in un quadro di interventi coordinati a livello europeo».

Si è così potuti giungere al voto parlamentare dell'11 marzo 2020: con deliberazione unanime tanto al Senato quanto alla Camera la risoluzione di maggioranza sulla relazione del Governo ha consentito a quest'ultimo di stanziare risorse fino a 25 miliardi. Da parte sua, la Commissione aveva già risposto alla prima richiesta del Governo italiano in data 6 marzo, pronunciandosi favorevolmente per misure di spesa pubblica di circa 6,5 miliardi adottate *una tantum* in relazione all'emergenza epidemiologica: aveva infatti dichiarato che tali misure erano da considerarsi escluse dal calcolo del saldo di bilancio strutturale e dalla valutazione del rispetto delle regole di bilancio vigenti.

Per il secondo scostamento – o meglio: per l'aggiornamento del

piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Periodo rispetto a quanto indicato nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2019 – con relazione 24 aprile 2020 il Governo ha presentato al Parlamento le ragioni per ottenere l'autorizzazione. La Commissione è stata comunque sentita, ma in virtù della *general escape clause* per l'anno in corso la variazione aveva già la copertura necessaria a livello sovranazionale.

Il 29 aprile 2020 è dunque stato autorizzato un ulteriore ricorso all'indebitamento per un'entità di risorse eccezionale – 55 miliardi nel 2020 – con l'approvazione della risoluzione n. 6-00108 riferita al Documento di economia e finanza 2020, che impegna il Governo «a perseguire una politica di attenta ed efficace transizione tra la fase di emergenza e la fase di ripresa dello sviluppo anche utilizzando gli strumenti appropriati tra quelli resi disponibili dalle istituzioni europee, in modo da assicurare una risposta adeguata alla gravità della crisi in atto, migliorare le prospettive di crescita e garantire la sostenibilità della finanza pubblica». Tale risoluzione contempla una varietà di interventi che sono astrattamente suscettibili di incidere grandemente sulla capacità del sistema economico e sociale di fornire risposte avanzate ai bisogni. Tra questi rientrano, per richiamare quelli che presentano le migliori potenzialità, il maggior finanziamento e il potenziamento del sistema sanitario nazionale, delle forze dell'ordine, del sistema di protezione civile e di tutte le altre amministrazioni pubbliche, in particolare degli enti locali; l'incremento delle risorse a sostegno della ripresa economica e produttiva, da indirizzare al recupero della competitività sui mercati internazionali, alla capitalizzazione delle imprese e all'introduzione di tecnologie innovative; le misure di sostegno della ripresa economica e, più ampiamente, un piano di riforme che viene qualificato «articolato» e che, tra le altre misure, prevede la semplificazione delle procedure amministrative, la riforma del sistema fiscale, la revisione e la riqualificazione della spesa pubblica, misure a sostegno delle famiglie, il rilancio degli investimenti pubblici e privati, l'avvio di un nuovo modello di sviluppo produttivo ed industriale, lo sviluppo del capitale umano. E per finire, «la completa eliminazione dell'incremento delle aliquote Iva e delle accise previsto dal 2021»: su questo ultimo aspetto occorre poi nuovamente tornare. Come si intuisce, la risoluzione ha prefigurato un orizzonte di cambiamento che non sarebbe possibile non riconoscere come auspicabile, e dalla cui effettiva realizzazione ovviamente il Paese risulterebbe profondamente rivoluzionato.

Un nuovo scostamento è stato nuovamente richiesto e autorizzato in data 29 luglio 2020: con la proposta di risoluzione n. 100 alla relazione al Parlamento ai sensi dell'art. 6 della l. 243/2012, il Governo ha quantificato in 25 miliardi le sue ulteriori necessità di spesa. Di nuovo il 26 novembre si è proceduto alla votazione relativa all'ultimo allontanamento dall'obiettivo di finanza pubblica per il 2020, e in tale occasione il Governo ha chiesto uno spazio finanziario di ulteriori 8 miliardi; per finire il 20 gennaio 2021 il Parlamento ha accordato altri 32 miliardi.

L'ammontare finale della variazione complessiva sarà pertanto di poco meno di 150 miliardi, l'equivalente quasi di quattro manovre di bilancio. Ci si attende che il debito superi la soglia del 160% del PIL, e inoltre a questa esposizione già di dimensioni inedite andrà aggiunto il finanziamento della programmazione finanziaria per il triennio 2021-2023.

L'evidenza è che quanto si è compiuto in Parlamento non ha precedenti: una maggioranza che nelle prime deliberazioni è stata piuttosto estesa, più ampia di quella di governo, nella votazione estiva ha visto invece un mutamento di posizione di varie forze di opposizione. Nell'ultimo voto di novembre di nuovo l'opposizione si è associata alla linea della maggioranza, pur dichiarando una pressante aspettativa di venire coinvolta nelle scelte di spesa e di riservandosi un'accresciuta funzione di controllo. L'ordinamento opportunamente prevede queste variazioni di spesa per affrontare situazioni straordinarie, ma la portata delle variazioni assunte nel 2020 presenta caratteri unici: e la sua approvazione nella sede parlamentare, giustificata dall'originaria e antica valenza autorizzatoria⁹ che è propria della deliberazione dell'organo rappresentativo in relazione a determinazioni che incidono sugli im-

⁹ L'inquadramento di tale funzione si deve a tanti contributi, ben antecedenti alla Costituzione repubblicana. I seguenti sono i fondamentali per una collocazione della materia nel sistema delineato dalla Carta costituzionale del 1948: A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014.

Si veda la puntuale ricostruzione dei conflitti costituzionali sorti in merito al diritto del bilancio – dalla crisi inglese e francese del XVIII secolo a quella prussiana degli anni 1862-1866 – analiticamente effettuata da E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali*, cit., cap. I: da tali conflitti è originata la lettura della natura formale della legge di bilancio e la valenza autorizzatoria del passaggio parlamentare.

pieghi finanziari ad opera degli apparati pubblici, è emblematica della portata politica di tali decisioni. La suddetta portata dovrebbe comportare confronto e dibattito tra i rappresentanti, chiamati a valutare la coerenza della decisione finanziaria rispetto ai bisogni da soddisfare ed alle idee progettuali da realizzare. E di fatto la centralità del ruolo parlamentare in queste decisioni non è venuta meno, dal momento che tutte le risoluzioni sono state approvate con l'apporto della discussione parlamentare. Tuttavia le successive misure sono state adottate con provvedimenti emergenziali, rispetto ai quali va indagato se il contributo del Parlamento sia stato necessariamente sommario; e in più alcuni ulteriori fenomeni segnalano un allontanamento dal modello, e dunque su essi occorre riflettere, per comprendere se il ruolo del Parlamento – soprattutto in concomitanza a decisioni di portata eccezionale – sia stato coerente a quanto previsto dal diritto del bilancio.

Va peraltro segnalato, prima di affrontare questa analisi, che il fenomeno della limitazione delle prerogative parlamentari non è certo recente. Vi è stato un preciso percorso storico che ha caratterizzato l'evoluzione dei bilanci pubblici e la definizione delle norme e dei processi che ne regolano la formazione: esso parte dalla «separazione della Finanza pubblica dalla Finanza privata del Sovrano e (dal)la costruzione della “democrazia del bilancio” (e della democrazia tout court)». È stato un lungo cammino che ha consentito «alle Assemblee rappresentative dei cittadini di conquistare (in tempo di pace) la piena sovranità sull'attività di prelievo coattivo e di spesa pubblica si conclude con la parallela conquista del suffragio universale. In realtà, prima che il suffragio venga esteso compiutamente, si inizia a manifestare, da parte di governi dei paesi democratici sviluppati, un'insofferenza per la “incapacità” (sia politica sia organizzativa) dei Parlamenti di consentire un soddisfacente governo delle Finanze pubbliche. Di conseguenza, gli esecutivi, con varie disposizioni nelle diverse democrazie, cercano di limitare le prerogative parlamentari nella preparazione del Bilancio, rispettando comunque la necessità dell'approvazione (ma in tempi che diventano progressivamente più ridotti e con limitazioni all'emendabilità) della proposta governativa da parte del Parlamento»¹⁰.

Cfr. anche M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2019.

¹⁰ Interessante l'*excursus* storico compiuto da A. DE MAJO, *Democrazia di Bilancio e Governo delle Finanze pubbliche nella storia del Budgeting pubblico*, Società

È dunque indubbio che l'affermazione della c.d. «democrazia di bilancio» abbia richiesto «la “conquista” di Camere rappresentative elette con un suffragio elettorale», e tuttavia già con la fine del secolo scorso si è assistito al graduale cambiamento di prospettiva: è infatti entrato «in discussione il “*Myth of Fiscal Control*” delle democrazie rappresentative: i poteri delle Assemblee rappresentative in materia di bilancio sarebbero stati diffusamente ridotti, attraverso l'evoluzione dell'ultimo secolo, in favore dei Governi, ma anche delle burocrazie del budget, che “di fatto” li esercitano concretamente in vasta e varia misura»¹¹. Non è dunque il passaggio dell'emergenza pandemica che fa emergere la problematica della perdita di ruolo dei Parlamenti sul terreno della decisione finanziaria: ciononostante gli sviluppi del tutto particolari dell'anno dell'epidemia hanno accentuato il fenomeno di svuotamento della «democrazia di bilancio», e dunque le distorsioni che ne sono seguite meritano un'apposita indagine.

4. Le variazioni di spesa tramite decreti ministeriali

Un primo fenomeno che segnala la distorsione del diritto del bilancio è rappresentato dall'espansione dello spazio di intervento di poteri ministeriali esercitati in forma di decreto.

Alcuni provvedimenti emergenziali hanno infatti ampliato i poteri del Ministro dell'Economia e delle Finanze proprio in relazione a decisioni finanziarie che dovrebbero essere proprie delle prerogative parlamentari¹²: si è dunque in presenza di una sorta di «delegificazio-

italiana di economia pubblica, Working Paper n. 752/2020. Il passaggio riportato è a p. 41.

¹¹ *Ivi*, p. 9 ss. Il «*Myth of Fiscal Control*» si deve a J. WEHNER, *Legislatures and the Budget Process—the Myth of Fiscal Control*, London, 2010.

¹² Sul più ampio tema della delegificazione si veda G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, 1995; A. A. CERVATI, *Delegificazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1997; A. PIZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento, Milano, 1999; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999; G. DEMURO, *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1999; S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, 2001; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, Bologna, 2003; A. MORRONE, *Delegificazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, III; V. COCOZZA, *Delegificazione. Riparto e forme della potestà regolamentare*, Napoli, 2010; A. PIZZORUSSO, *L'ampliamento dei poteri nor-*

ne del bilancio», e di questa tendenza vanno comprese le implicazioni con riferimento alle decisioni finanziarie, per le quali il ragionamento assume connotati peculiari.

Con il d. l. n. 34/2020 recante *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*, l'art. 265, comma 8, il Ministro dell'Economia e delle Finanze è stato autorizzato «ad apportare con propri decreti, sentito il Ministro competente, le occorrenti variazioni di bilancio provvedendo a rimodulare le predette risorse tra le misure previste dal presente decreto, ad invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica». Il successivo d. l. n. 52/2020, che ha introdotto *Ulteriori misure urgenti in materia di trattamento di integrazione salariale, nonché proroga di termini in materia di reddito di emergenza e di emersione di rapporti di lavoro*, ha confermato con una disposizione – l'art. 4 – la previsione del precedente d. l. n. 34/2020, ma estendendo il potere del Ministro nei confronti di tutti i provvedimenti nel frattempo adottati. La competenza del Ministro nel spostare e allocare risorse tra capitoli di spesa è stata, pertanto, più volte riconfermata in occasione dell'approvazione dei provvedimenti emergenziali che hanno via via dilatato i volumi di spesa.

La previsione della prerogativa ministeriale è di per sé contemplata dalla l. n. 196/2009, che stabilisce che il Ministro dell'Economia e delle Finanze sia autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio necessarie per l'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione; e che nei limiti imposti dalla legge e nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, possa adottare variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma. L'attribuzione ministeriale è ampiamente comprensibile e giustificata, e in condizioni ordinarie non assume necessariamente i connotati di una delegificazione, ovvero

mativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali: a cinquant'anni dal saggio di Enzo Cheli, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale: la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010; M. RUOTOLO, *A proposito di regolamenti ministeriali in delegificazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2011. Più recentemente M. GERARDO, *La perdita di centralità della legge, quale conseguenza del tramonto dei caratteri della generalità e dell'astrattezza*, in *Rassegna dell'avvocatura dello stato*, n.1/2018; e N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2019.

di uno spostamento di disciplina dal rango legislativo al rango regolamentare: i decreti ministeriali in questione non sono infatti obbligatoriamente norme di carattere regolamentare. Tuttavia in presenza di una dilatazione delle uscite e di una quantità ingente di programmi di spesa, un tale potere del Ministro, senza la previsione di passaggi parlamentari, appare discutibile.

La dottrina che si è intensamente occupata di delegificazione ha affrontato problematiche che in relazione alla materia del bilancio incidono limitatamente: la legge di bilancio è infatti una norma di natura totalmente differente da qualsiasi altra legge, e lo spostamento della decisione dall'organo legislativo a quello esecutivo assume tratti diversi da quelli che prospetta in relazione a normative relative ad altre materie. La legge di bilancio è infatti per definizione una disciplina a iniziativa riservata, che vede il vertice degli apparati pubblici – il Governo – nell'esclusiva posizione dell'«attore» dal quale prende avvio la decisione di finanza pubblica, e che nell'intero percorso di discussione e di approvazione parlamentare deve vigilare sulla salvaguardia delle effettive disponibilità finanziarie e sulla preservazione dei saldi. Il Governo conserva dunque, lungo tutto il susseguirsi dei passaggi parlamentari, un ruolo di presidio affinché la decisione finanziaria non sia illegittima rispetto all'obiettivo dell'equilibrio. Il suo completo coinvolgimento nella materia del bilancio determina così una sua specifica prerogativa nella gestione delle risorse e nelle valutazioni circa le variazioni delle destinazioni: per tale ragione l'eventuale «esautoramento» dell'organo rappresentativo, ad opera di decreti ministeriali che effettuano variazioni tra programmi di spesa per esigenze contabili, non appare una distorsione, ma un correttivo opportuno. Se una siffatta logica è coerente in tempi «normali», quando ci si muove all'interno di un'ordinaria manovra di bilancio, risulta invece discutibile in un contesto di risorse che ripetutamente sono oggetto di ampliamento, e che raggiungono entità tali da rendere necessarie – in una democrazia rappresentativa – prese di posizione sostanziali da parte del Parlamento. La vigilanza di quest'ultimo è tanto più irrinunciabile quanto più le risorse di cui si tratta sono ingenti e acquisite in forma di debito: una ponderazione circa il loro impiego è bene che sia rimessa sempre all'organo democraticamente legittimato, che deve poter avere visione su spostamenti di liquidità da alcune tipologie di bisogni ad altre, ed eventualmente intervenire con funzione autorizzatoria. Nella situazione emergenziale la remissione del potere al solo Ministro, con fonti di natura seconda-

ria, appare problematica sul piano della separazione delle competenze e dei poteri in ragione della quale, soprattutto nella sfera del diritto del bilancio, al Governo ed al Parlamento sono assegnate specifiche e distinte prerogative.

5. Il superamento delle clausole di salvaguardia

Ulteriore elemento di anomalia ricorre con riferimento alla soppressione delle c.d. clausole di salvaguardia ad opera dell'art. 123 del decreto già richiamato: nel prevedere l'abrogazione dell'art. 1, comma 718, della l. n. 190/2014, che consentiva incrementi automatici delle aliquote dell'Iva e delle accise sui carburanti; e dell'art. 1, comma 2, della l. n. 145/2018, che ha rinnovato questi aumenti dell'imposizione indiretta, la disposizione di quest'anno ha rinviato a nuove coperture sostitutive per la spesa che si andrà a effettuare fino al 2025. Rispetto a questa decisione occorre ricostruire la vicenda che ha caratterizzato le passate manovre di bilancio, perché la novità di quest'anno presenta elementi paradossali se considerata in retrospettiva.

Introdotta dall'art. 17 della l. n. 196/2009, il meccanismo correntemente denominato in termini di «clausole di salvaguardia» ha avuto la specifica finalità di assicurare l'effettività della copertura finanziaria in tutti i casi in cui gli oneri associati ad un provvedimento non fossero configurati da una norma autorizzatoria entro un limite massimo¹³: qualora la previsione di spesa non fosse stata puntualmente predeterminata, la sua eventuale variazione oltre la copertura finanziaria prevista sarebbe stata sostenuta attraverso automatismi che sarebbero entrati in funzione a valere su fonti di entrata dal gettito non incerto¹⁴. Nel 2016 tale previsione è stata parzialmente modificata: la l. n. 163, che

¹³ In tema di principio di copertura finanziaria si rinvia a S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi fra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, 2006; C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista Aic*, n. 4/2012.

¹⁴ Si rinvia a P. CANAPARO, *Gli equilibri di finanza pubblica e le clausole di salvaguardia*, in *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e Finanza, DSGE, Università La Sapienza, Roma, n. 13/2015, p. 4.

Cfr. anche M. DEGNI, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2018, e C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *Federalismi.it*, n. 9/2017.

modifica la disciplina della contabilità pubblica in conformità alla l. n. 243/2012, ha inteso correggere lo strumento, nel momento in cui ha indicato la riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa come rimedio a ipotesi di mancata copertura della spesa, al posto di individuazione di nuove entrate. Ma nonostante tale modifica, il Governo ha continuato ad impiegare la disposizione richiamata secondo la prima modalità – quella dell’attivazione di fonti di entrata certa, perché collegate all’andamento dei consumi – e ancora nell’ultima manovra finanziaria la legge di bilancio ha provveduto a stanziare le risorse per evitare l’attivazione delle clausole nell’anno 2020, ed a istituirne le nuove clausole, che avrebbero fornito la necessaria garanzia fino alla successiva decisione di finanza pubblica per l’anno 2021. Ed in particolare nel 2019, in un passaggio della vita istituzionale in cui sembravano imminenti le elezioni politiche, si è a lungo dibattuto sul problema di come evitare l’automatismo delle clausole di salvaguardia per l’anno finanziario 2020 e si era esclusa la possibilità di procedere attraverso decreto-legge¹⁵. La constatazione è allora che nel frangente dell’emergenza attuale si è invece proceduto esattamente in quel modo ad eliminare la fonte di entrata¹⁶ – l’aumento di Iva e accise – che si temeva che potesse ulteriormente deprimere il sistema economico.

Tuttavia anche con riferimento a questa soluzione di discontinuità non si possono non esprimere perplessità. Valga l’osservazione che è stata effettuata dalla dottrina, secondo cui «la clausola di salvaguardia ha le caratteristiche tipiche di un provvedimento di natura eccezionale che ha l’obiettivo fondamentale della protezione del bilancio ma che può essere anche formulata nei casi in cui il legislatore ritenga opportuno proteggere un diritto che possa essere compromesso da quella medesima situazione»: cosicché la clausola finanziaria non deve essere considerata solo come uno strumento contabile ma «quale strumento di protezione di tutte quelle situazioni suscettive di essere compromesse a causa di eventi non prevedibili»¹⁷. Se tale è la valenza di questo strumento di copertura finanziaria da usarsi in via eccezionale, è chiaro

¹⁵ Tale vicenda istituzionale è analizzata da G. LUCHENA, *La sterilizzazione parziale delle clausole di salvaguardia*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2/2019.

¹⁶ Si rinvia a G. LUCHENA, *La pietra tombale sulle clausole di salvaguardia nel c.d. “decreto rilancio”*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020.

¹⁷ G. LUCHENA, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica (Equilibrio della legge di bilancio, vincoli europei, spesa pubblica)*, Bari, 2017, p. 25. Dell’A. si

che la sua frettolosa soppressione con un provvedimento di urgenza da parte dell'esecutivo non convince: se da un lato è comprensibile la preoccupazione di non gravare i consumatori con rialzi di imposte che possono risultare particolarmente oppressivi in una situazione di difficoltà economica, dall'altro deve essere piena la consapevolezza che vi saranno spese – e verosimilmente relative a diritti – che potranno non essere più garantite a causa del venir meno dell'entrata.

Ed in ragione di tale possibile scenario, viene ancora una volta da interrogarsi in merito all'insoddisfacente coinvolgimento del Parlamento¹⁸: qualora i diritti fossero a rischio per la mancanza di risorse sufficienti, pare coerente con le logiche del diritto del bilancio che ci sia un confronto e una decisione meditata da parte del Parlamento, e non un dibattito compresso e condizionato quale quello che accompagna solitamente la conversione di una norma adottata sulla base dell'art. 77 Cost.

L'insieme dei fenomeni esaminati dà la misura dell'anomalia del quadro che si è manifestato per effetto dell'emergenza. Da un lato ripetute votazioni parlamentari hanno permesso di ampliare gli spazi finanziari per una spesa che si prospettava di volumi eccezionali: l'organo rappresentativo ha dunque sostenuto la richiesta del Governo di porre le condizioni per un deficit straordinario, a fronte dell'evidente fondatezza del requisito che può giustificare tale decisione. Il requisito è «soltanto l'accertamento della sussistenza degli eventi» quale «unica condizione per poter contrarre debito pubblico in via derogatoria»: consiste dunque nella verifica del manifestarsi di eventi eccezionali¹⁹,

veda anche *La copertura finanziaria delle spese previste e la clausola di salvaguardia*, in www.amministrazioneincammino.it, 15 maggio 2018.

¹⁸ Sul tema si rinvia a G. RIVOCCHI, *Audizione resa nella seduta del 19 novembre 2020 davanti alla Commissione 1^a (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sull'affare assegnato ai sensi dell'art. 34, comma 1, reg. Sen., «Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata»* (n. 588), in relazione al disegno di legge n. 1834 (Pagano) recante «Istituzione della Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19: Divisione dei poteri e controllo parlamentare ai tempi del coronavirus», in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2020.

¹⁹ A. BRANCASI, *Il principio di pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012, p. 5. L'A. aggiunge che «la considerazione degli "effetti del ciclo economico" servirebbe semplicemente a fornire la misura massima del debito che può essere contratto, nel senso di non poter superare quanto necessario a compensare gli effetti del ciclo economico».

tra i quali la pandemia da Covid-19 indubbiamente è ricompresa. D'altro canto però l'affidamento al Ministro di poteri di variazione di spesa nei confronti di importi rilevanti ha sottratto all'istituzione a legittimazione democratica la sua tradizionale prerogativa in relazione alla destinazione delle risorse: spostamenti di consistenti mezzi finanziari da un programma all'altro non dovrebbero verificarsi in assenza di una presa di visione, se non di una vera e propria presa di posizione, da parte del Parlamento. Atti di normazione secondaria non dovrebbero essere utilizzati in circostanze nelle quali solo la normazione primaria dovrebbe intervenire, se rimane valido il modello di una decisione finanziaria di spettanza parlamentare. Tale criticità è sorta non solo rispetto ai decreti del Ministro, ma anche a fronte della quantità di decreti-legge che hanno contraddistinto la linea del Governo di contrasto della situazione emergenziale.

Il tema dell'uso della decretazione d'urgenza richiede pertanto ulteriore approfondimento.

6. Le decisioni di spesa in presenza di spazi finanziari dilatati: la scelta dei bisogni attraverso la decretazione d'urgenza

Se ora si considerano le misure previste dai tanti decreti, gli interventi che risultano avviati e oggetto di finanziamento si presentano in numero straordinariamente ampio e indirizzati verso i bisogni più diversificati. L'interesse è di riflettere sulle modalità di scelta dei bisogni da soddisfare, come del resto avviene in corrispondenza di ogni programmazione finanziaria annuale. La singolarità, nel caso attuale, è che tale scelta avvenga in un contesto di risorse dilatate, il cui reperimento tra l'altro espone il Paese ad un'espansione del debito che non può essere affrontata senza la dovuta considerazione delle conseguenze, nel tempo, degli impegni finanziari che si assumono. Pertanto il ragionamento intende richiamare l'attenzione sulla responsabilità politica che incombe sulle istituzioni coinvolte in tali scelte, in un'epoca in cui è già marcato lo spostamento a favore del Governo nel rapporto tra gli organi dell'indirizzo politico²⁰.

²⁰ La tematica è oggetto di un'ampia letteratura, e qui si rinvia ad alcuni interventi: M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale*

Il primo atto che ha introdotto una politica di sussidi è stato il d. l. n. 18/2020, che ha adottato *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*; stabilizzato dalla legge di conversione n. 27/2020, ha approntato i primi sostegni per i lavoratori. Lo ha seguito il d. l. n. 23/2020, convertito nella l. n. 40/2020, che ha permesso il ricorso a *Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*: battezzato «decreto liquidità», esso è stata la prima risposta alla situazione di emergenza, scegliendo di sostenere i settori produttivi e il comparto sanitario. Del successivo d. l. n. 34/2020 si è già detto: esso ha contemplato una quantità di programmi di spesa che spaziano da quelli in materia di salute, a quelli di sostegno a imprese e economia, a quelli per il terzo settore, per gli enti territoriali, fino al prolungamento della cassa integrazione.

A giugno è stato poi adottato il già richiamato d. l. n. 52/2020: esso ha aggiunto ulteriori previsioni di spesa volte primariamente a garantire redditi e a sostenere la capacità economica delle persone. Sostanzialmente esso ha prorogato il regime di cassa integrazione già avviato, determinando un aggravio di spesa di impressionante entità. Ne è poi mancata conversione in legge, perché *la successiva l. n. 77/2020 ha disposto la sua abrogazione, ma con l'art. 1, comma 2, ha provveduto a mantenere validi gli atti e i provvedimenti adottati. Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale* sono state adottate con il d. l. n. 76/2020, convertito con la l. n. 120/2020. Infine ad agosto, a seguito dell'ultimo scostamento di bilancio, il d. l. n. 104/2020 contenente *Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia* ha provveduto a incentivare investimenti nel campo delle nuove tecnologie, con l'obiettivo di favorire la ripresa del sistema produttivo del Paese. Infine nell'autunno sono intervenuti i molteplici «decreti ristori» – il d. l. n. 137/2020 che introduce *Ulteriori misure urgenti per la tutela della salute e per il sostegno ai lavoratori e ai settori produttivi, nonché in*

e giudici, Torino, 2011; G. RIVISECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, e N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2019.

materia di giustizia e sicurezza connesse all'epidemia da COVID-19; il d. l. n. 149/2020 che prevede Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19; il d. l. n. 154/2020 per adottare Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e infine il d.l. n. 157/2020 che reca Ulteriori misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 – che a fronte della ripresa del contagio e del conseguente blocco di molteplici attività economico e servizi ha proceduto a riproporre un'ampia politica di distribuzione di sussidi e sostegni di varia natura.

Pare evidente che l'entità degli interventi abbia caratteri mai presentati prima: ed è opportuno evidenziare come il lato delle entrate che li renderanno possibili sia quasi totalmente rappresentato da risorse in parte già raccolte sui mercati finanziari, e in parte da recuperare a breve. Tanti sono i programmi di assistenza avviati a livello europeo²¹, e

²¹ Si possono sinteticamente richiamare le fonti di finanziamento che i programmi di assistenza europei stanno mettendo a disposizione, e rispetto alle quali il saggio di C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, fornisce elementi di comprensione di grande chiarezza.

Anzitutto lo strumento temporaneo per la ripresa *Next Generation EU* – o *Recovery Fund* – dotato di una capacità finanziaria di 750 miliardi di euro e fondato sui tre pilastri degli strumenti per affrontare la crisi, delle misure per stimolare gli investimenti privati e dei programmi per la transizione verde e digitale; la sua più recente definizione risale alle *Conclusioni del Consiglio europeo del luglio 2020*. Poi il *European Stability Mechanism* destinato al *Pandemic Crisis Support*, con un volume di risorse pari a 240 miliardi di euro per spese di natura sanitaria: è stato deliberato il 23 aprile 2020 dal Consiglio europeo. Ancora verso obiettivi in ambito sanitario la Commissione in aprile 2020 ha indirizzato altri strumenti che già esistevano, e che presentano una minore entità finanziaria: il *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII), che è riconducibile alla politica regionale di coesione; il *European Union Solidarity Fund*, declinato per il *support to major health emergencies (COVID-19 outbreak)*; e il *Emergency Support Instrument*.

Altro strumento temporaneo è il *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE), finalizzato a sostenere l'occupazione: deliberato a maggio 2020 dal Consiglio europeo, è chiamato ad assicurare garanzie per 25 miliardi di euro. Il *Fund for European Aid to the Most Deprived* (FEAD), convertito nel 2020 dalla Commissione in risposta alla pandemia, fornisce assistenza per le situazioni di povertà.

Infine il gruppo Banca europea per gli investimenti (BEI) ha creato un nuovo fondo di garanzia paneuropeo da 25 miliardi di euro, che fornirà alle imprese prestiti fino a 200 miliardi, con particolare attenzione per le piccole e medie imprese in tutta l'Unione.

Cfr. anche A. SANDULLI, *Le relazioni fra Stato e Unione Europea nella pandemia, con particolare riferimento al golden power*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2020.

grazie a quelli si potranno finanziare le numerose politiche di sussidio e di sostegno che le norme richiamate hanno messo in campo: ma occorre avere consapevolezza che si tratterà in larga misura di operazioni di indebitamento, che sollevano preoccupanti quesiti.

Tuttavia, prima di affrontare quelli, si può riflettere sul fatto che con tali decreti si sono effettuate scelte di finanza pubblica: l'interrogativo è relativo al concorso che Governo e Parlamento possono dare a queste decisioni – per le quali dovrebbero valere i medesimi criteri che regolano la decisione di bilancio – quando le stesse sono incorporate in norme caratterizzate dall'urgenza. La Corte costituzionale ha ripetutamente richiamato l'esigenza di non sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi del quadro delle relazioni finanziarie: ciò è avvenuto in occasione di pronunce relative a ricorsi regionali a difesa di prerogative in materia di autonomia finanziaria – si vedano le sentt. nn. 154 e 169/2017, e 103/2018 – ma il monito mantiene valenza più generale, diventando indicazione vincolante ogniqualvolta si adottino decisioni che comportano destinazioni di risorse²².

Le decisioni di questo contenuto hanno dunque, in questi ultimi mesi, assunto la forma di fonti emergenziali. Va a tale proposito ripercorso il vivace dibattito relativo alla conversione dei decreti-legge, tema rispetto al quale la Corte costituzionale a partire dal 1996 è intervenuta con pronunce che hanno seguito direzioni non sempre di continuità. Tale questione²³ si contraddistingue per il carattere di specialità che investe la procedura parlamentare prevista dall'art. 77 Cost., in occasione della quale l'introduzione di contenuti estranei a quello delle origini ha spesso sollevato dubbi di costituzionalità.

Si può pertanto richiamare una giurisprudenza costituzionale che ha riguardato la conversione dei decreti di urgenza, e che in partico-

²² Corte cost. sent. n. 103/2018, punto n. 6.4.2 *Considerato in diritto*. G. RIVOSECCHI, *La Corte consolida l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme sul calcolo dell'equilibrio favorevole alle autonomie territoriali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2018, p. 1056, dà risalto a questo richiamo al «trasparente confronto tra Governo e Parlamento», evidenziando che in tale pronuncia i Giudici costituzionali hanno censurato anche la sottrazione al controllo parlamentare della definizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, rimesse alla quantomeno discutibile tecnica del maxiemendamento governativo su cui è posta la questione di fiducia.

²³ Gli studi più illustri del tema sono qui richiamati: G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989; V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 1/1996; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2001.

lare dal 2007 ha richiamato i due organi costituzionali Parlamento e Governo al loro ruolo secondo Costituzione: dalla sent. n. 22/2012 essa presenta elementi di interesse per il tema qui affrontato. Va segnalato che la preoccupazione del giudice delle leggi in occasione di questa e delle successive decisioni è soprattutto volta ad evidenziare come il carattere dell'urgenza vada salvaguardato in fase di conversione dei decreti-legge, e come il passaggio parlamentare non debba tradursi in una corsa all'introduzione di norme non omogenee – dunque «intruse» – rispetto alla materia che ha spinto l'esecutivo a intervenire in via straordinaria. Ma tale giurisprudenza può essere altresì utile per comprendere quale sia il ruolo che il Parlamento è chiamato a svolgere per rispettare il modello prospettato in Costituzione. Tale analisi può portare elementi per stabilire quanto l'utilizzo incessante di provvedimenti emergenziali per distribuire voluminose risorse a una platea di destinatari sia coerente con il diritto del bilancio.

Con la pronuncia del 2012 la Consulta si è espressa in merito all'omogeneità tra decreto legge e legge di conversione, ma ha dato atto degli spazi che al Parlamento devono essere riconosciuti²⁴. Essa ha affermato che non si può «escludere che le Camere possano, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità»²⁵. Come è stato osservato, benché debba ritenersi che il Parlamento non possa, in sede di conversione, inserire disposizioni volte a disciplinare rapporti non contemplati originariamente nel decreto, «non si intende in questo modo limitare l'esercizio della funzione legislativa nella sede della conversione»: la peculiarità della sede di conversione è rappresentata dal fatto che «tra decreto-legge

²⁴ I commenti alla decisione sono stati molteplici: C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto-legge*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012; R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in *Federalismi.it*, n. 5/2012; A. GHIRIBELLI, *I limiti al potere emendativo nel procedimento di conversione in legge alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012*, in *Rassegna parlamentare*, 2012; V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2012; G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Consultaonline*, 2012.

²⁵ Corte cost. n. 22/2012, p.to 4.2 *Considerato in diritto*.

e legge di conversione sussiste, in virtù dell'art. 77, secondo comma, Cost., un "nesso di interrelazione funzionale", un legame essenziale che differenzia tale procedimento da quello ordinario e che non può essere spezzato»²⁶. E ancora si è sostenuto che «la legge di conversione è certamente espressione dell'ordinaria funzione legislativa ma entro limiti peculiari che finiscono così per distinguerla e differenziarla rispetto ad una qualunque altra legge ordinaria»²⁷. Pertanto non si può affermare che «la legge di conversione sia una legge meramente formale, vale a dire che le Camere possono soltanto approvare o respingere il relativo disegno di legge restando esclusa la possibilità di apportarvi modifiche: sarebbe del tutto fuori dalla realtà ignorare una prassi più che cinquantennale che tale possibilità ha sempre ammesso senza eccezioni. Significa, invece, che lo stringente collegamento posto dall'art. 77 tra decreto-legge e legge di conversione non consente a quest'ultima di uscire dai binari derivanti dall'oggetto – o dagli oggetti – disciplinati dal decreto-legge sulla base di una situazione – o di più situazioni – di straordinaria necessità ed urgenza»²⁸.

La dottrina maggioritaria²⁹ ritiene dunque che la legge di conversione del decreto-legge si caratterizzi per una propria atipicità rispetto alle leggi ordinarie non solo quanto al profilo procedurale di adozione, ma anche quanto ai contenuti: «si è dunque in presenza, in definitiva, di un "concorso necessario sul medesimo oggetto" tra l'atto normativo d'urgenza del Governo e la fonte legislativa del Parlamento; quest'ultimo non potrà allora innovare a propria discrezione i contenuti del disegno di legge di conversione, ma attenersi invece alla funzione cui è preposto in quel momento, precisamente quella della conversione di un decreto-legge»³⁰.

²⁶ Cfr. V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione*, cit., p. 4.

²⁷ G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione*, cit., pp. 4 ss. L'A. parla di un irrigidimento del ruolo parlamentare e della circostanza che la conversione parlamentare non possa considerarsi espressione dell'ordinaria manifestazione della funzione legislativa.

²⁸ S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Consultaonline*, 2012, p. 2.

²⁹ C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto-legge*, cit., pp. 6 ss., compie un attento esame delle diverse posizioni che sono emerse sul tema.

³⁰ *Ibidem*.

Anche la successiva sent. n. 32/2014³¹ ha sancito che «la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare»³². Si può pertanto trarre la considerazione di invalicabili limiti relativi al potere governativo di decretazione e a quello parlamentare di conversione: «nell'attuale sistema politico-istituzionale italiano, in cui la produzione normativa d'urgenza del Governo risulta essere non solo ingente, ma avere anche rilevanti effetti ordinamentali, la ferma presa di posizione della Corte, che valuta il decreto-legge e la legge di conversione come atti facenti parte di un unico procedimento, significa implicita-

³¹ Anche questa pronuncia è stato oggetto di numerosi commenti tra gli studiosi. Nella rivista *Federalismi.it*, n. 1/2014 si rinvia a A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*; D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte Costituzionale*; G. G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*; M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*; F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*; P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della 'omogeneità normativa'*; G. SERGES, *Per un superamento delle 'decisioni rinneganti' in materia di decretazione d'urgenza. Spunti di riflessione a partire dalla più recente giurisprudenza*. Si veda inoltre G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2014.

³² Corte cost. n. 32/2014, p.to 4.1 *Considerato in diritto*. Si è qui ripercorso, p. to 5, il particolare iter che la legge di conversione deve seguire: «Il potere di conversione non può, infatti, considerarsi una mera manifestazione dell'ordinaria potestà legislativa delle Camere, in quanto la legge di conversione ha natura «funzionalizzata e specializzata» (sentenza n. 22 del 2012 e ordinanza n. 34 del 2013). Essa presuppone un decreto da convertire, al cui contenuto precettivo deve attenersi, e per questo non è votata articolo per articolo, ma in genere è composta da un articolo unico, sul quale ha luogo la votazione – salva la eventuale proposizione di emendamenti, nei limiti sopra ricordati – nell'ambito di un procedimento ad hoc (art. 96-bis del Regolamento della Camera; art. 78 del Regolamento del Senato), che deve necessariamente concludersi entro sessanta giorni, pena la decadenza *ex tunc* del provvedimento governativo. Nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di carenza di potere». Tale iter suscita perplessità se il contenuto di una normativa emergenziale è chiamata a disporre di ingenti risorse finanziarie con benefici su una vasta platea di soggetti.

mente che non si può consentire alla decretazione d'urgenza di arrivare a vanificare la fondamentale funzione legislativa del Parlamento (...). La Corte ha valorizzato il ruolo del Parlamento, richiamandone la funzione primaria di garante dei valori e dei diritti fondamentali sigillati nella nostra Carta costituzionale, i quali non riusciranno mai a trovare piena collocazione e il necessario apprezzamento in un atto, quale la legge di conversione, sottoposto ad un dibattito parlamentare contingentato nei tempi e nelle finalità. Anche per questo alto fine, la Corte ha opportunamente, così, posto l'accento sul ruolo di controllo, quanto mai necessario in questo momento, che il Parlamento deve svolgere nei confronti degli atti normativi d'urgenza del Governo»³³.

Più recentemente la sent. n. 247/2019 ha ripreso le pronunce precedenti e, per quanto interessa nella prospettiva propria di questo contributo, ha ribadito il carattere peculiare della legge di conversione: tale carattere consegue anche al fatto che il Governo, nello stabilire il contenuto del decreto-legge, circoscrive i confini del potere di emendamento parlamentare. Per tale ragione la Corte non ha potuto che richiamare gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento, e che impongono al primo di ricorrere al decreto-legge effettivamente solo quando sussista necessità e urgenza³⁴.

Alla luce di questa prospettazione, è difficile negare che le condizioni di necessità e urgenza si siano presentate nel 2020. E tuttavia pare di poter sostenere che l'opportunità che gli interventi del decisore politico volti a distribuire le risorse finanziarie che sono state al centro delle norme emergenziali potessero piuttosto essere oggetto di leggi del Parlamento, evidentemente di proposta governativa, al fine di consentire – pur nel rispetto delle urgenze che la situazione impo-

³³ C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni*, cit., p. 10.

³⁴ R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intrusive dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 2/2020, p. 154, commenta la decisione e richiama a riguardo le sentt. nn. 171/2007, 128/2008 e 154/2015.

In tema di emendabilità dei decreti-legge cfr. inoltre A. LO CALZO, *La Corte torna sulla materia dei decreti legge dopo la "svolta" della sentenza n. 22/2012: alcune considerazioni sulla sentenza n. 237/2013*, in *Consulta online*, 2014; M. SALERNO, *La Corte consolida i principi in tema di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2013; L. DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2019.

neva e tuttora impone – il più ampio apporto di discussione intorno a determinazioni finanziarie così significative: come è stato osservato «il Parlamento deve poter offrire un contributo sostanziale alla scelta dei contenuti»³⁵. Non sarebbe risultato difficile trovare soluzioni di approvazione che avrebbero garantito sulla salvaguardia dei tempi, e pertanto la scelta di incardinare in decreti-legge e non in disegni di legge decisioni che destinano volumi tanto alti di risorse assume tratti di criticità sul piano degli ambiti di competenza degli organi costituzionali³⁶: non pare possibile discostarsi dalla constatazione che «la riconduzione della *decisione fiscale* all'organo rappresentativo resta un principio fondante dell'ordinamento costituzionale che, quindi, non può essere totalmente negletto»³⁷. La «decisione fiscale» è in primo luogo quella relativa a forme di prelievo tributario, ma più in generale va intesa – anche per l'uso dell'aggettivo *fiscal* a livello sovranazionale – come quella determinazione che ruota intorno a risorse finanziarie, sia nel momento della loro acquisizione da parte dei pubblici poteri – in conformità all'art. 53 Cost. – che nel momento della loro destinazione, in forma di leggi di spesa: momenti che ricorrono nella decisione di bilancio, che definisce mezzi finanziari da raccogliere e programmi di spesa da realizzare. Per entrambi i profili la Costituzione pretende in maniera non equivoca e non rinunciabile il ruolo dell'organo rappresentativo.

Ora è vero che lo spazio riservato al Governo in relazione alle decisioni finanziarie è dovuto e giustificato dai profili tecnici di questo complesso di determinazioni, che richiedono la specializzazione degli approcci e delle competenze. Come già osservato³⁸, negli ultimi decen-

³⁵ G. DI COSIMO, *Stratagemmi governativi per monopolizzare le decisioni di finanza pubblica*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit., p. 207.

³⁶ Le riflessioni di M. LUCIANI, *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, cit., passim, su tale questione sono da sottoscrivere.

Con riferimento all'utilizzo dei decreti-legge nella situazione presente v. ancora C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19*, cit., p. 775.

³⁷ In questi termini v. G. DI COSIMO, *La decisione fiscale fra Parlamento e Governo*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2 settembre 2019.

Si rinvia alla letteratura che del tema si è occupata, e che rappresenta costante riferimento: V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit.; P. DE IOANNA, *La copertura delle leggi di spesa*, in *Trattato di contabilità pubblica*, Milano, 1999; N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, Roma, 2007; G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario*, cit.; ID., *Bilancio pubblico*, in *Enciclopedia Treccani online*, 2018.

³⁸ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità*, cit., pp. 255 ss.

ni si è assistito negli ordinamenti statali dell'Unione europea al consolidamento ed alla razionalizzazione dei sistemi contabili, e ciò ha indubbiamente contribuito ad aumentare ed a migliorare la capacità di controllare e dirigere i flussi finanziari. Nei Paesi europei ha avuto luogo una vera e propria istituzionalizzazione del processo di bilancio – la nozione di bilancio come «infrastruttura pubblica fortemente tipizzata»³⁹ con le parole di Paolo De Ioanna – quale conseguenza dell'espansione della sfera pubblica, e le dimensioni e la rilevanza di tale processo conducono ad interrogarsi sullo specifico governo del medesimo. E allora occorre osservare che, benché la decisione di bilancio si configuri come 'politica' al pari di altre, essa non trova in sé le giustificazioni e gli obiettivi, ma va piuttosto orientata – in termini di fini ma anche di vincoli – a quelli che sono i valori fondanti dell'ordinamento. In tempo ordinario – ovvero prima che si presentasse questa situazione anomala sul piano della finanza pubblica – il governo delle finanze pubbliche è ormai divenuto una politica primaria e sostanziale nel quadro degli interventi pubblici, e tuttavia essa non trova al suo interno la propria ragion d'essere⁴⁰, e non può che rapportarsi alle finalità che caratterizzano l'ordinamento statale, perché di quelle finalità che rappresentano la condizione di realizzazione. Due profili appaiono irri-

³⁹ P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni, dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, V. LIPPOLIS, N. LUPO, G. M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, 2012, p. 68, e ID., *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit., pp. 19 ss. L'A. Argomenta nei seguenti termini: «Non si tratta di una questione teorica astratta ma della esigenza di disegnare una infrastruttura giuridica coerente con le esigenze di funzionamento di una democrazia rappresentativa. Dove il Governo esprime necessariamente una componente di dominio e di conoscenza della macchina amministrativa, mentre è il Parlamento che deve sintetizzare il possibile punto di coagulo delle priorità espresse dalle diverse forze sociali ed economiche: e questo coagulo prende forma e contenuto nel procedimento legislativo sulla base delle proposte del governo. Per dare ordine e forma al procedimento legislativo di bilancio ci sembra che l'esperienza storica chiarisca che i contenuti di innovazione che il Governo vi immette devono, in primo luogo, presentare un certo grado di stabilità e quindi controllabilità, per consentire al Parlamento di svolgere in modo significativo il suo lavoro».

⁴⁰ Emblematica l'affermazione di C. WEBBER, A. WILDAVSKY, *History of taxation and expenditure in the Western world*, New York, 1986, p. 22, che ormai quasi quattro decenni fa esprimevano tale dato in maniera assai efficace: «ask how budgets should be made and you will be asking how social life ought to be».

nunciabili per inquadrare la politica di bilancio. Da un lato quello della scelta dei bisogni a cui essa è in grado di rispondere; dall'altro quello dello sviluppo temporale dei suoi effetti.

La declinazione in termini di bisogni interroga circa la qualità della promozione e dello sviluppo dell'organizzazione sociale su cui si vuole investire: in questo senso la politica di bilancio è oggi determinante per qualsiasi altra politica, ma richiede un disegno coerente a monte di tutti gli interventi pubblici che si intendono adottare e realizzare, tenendo presente il dato reale della limitatezza delle risorse, e dunque la necessità di compiere scelte e bilanciamenti tra gli obiettivi che si vogliono conseguire, la cui valutazione sarà indubbiamente 'finanziariamente condizionata'. I vincoli di risorse esistono e dunque i valori prioritari dell'ordinamento – crescita umana, promozione delle possibilità di vita e di sviluppo culturale e sociale della comunità – vanno ordinati e perseguiti secondo criteri che siano compatibili con risorse date e da ripartire coerentemente. Qui risiede la dimensione *politica* delle manovre di bilancio che, se non si vuole che si esauriscano in un'ottimizzazione tecnica, non devono e non possono prescindere da opzioni tra obiettivi da realizzare: solo coloro che sono democraticamente legittimati – e dunque i rappresentanti che siedono nell'organo che ha una legittimazione elettorale – hanno il compito di compiere queste valutazioni e le conseguenti scelte.

Quanto ai valori fondanti e prioritari dell'ordinamento, in condizioni precedenti all'emergenza sanitaria essi potevano intendersi come quelli che permettono il raggiungimento dei progressi sociali, economici e culturali, in una prospettiva di ulteriore allargamento del benessere e delle potenzialità di vita per tutti. Per perseguire tale orizzonte occorre un sistema di definizione delle decisioni di entrata e di spesa, basato su scelte chiare e coerenti in merito alla qualità della convivenza che su queste decisioni di entrata e di spesa si vuole costruire.

Tale sistema di definizione delle decisioni di finanza pubblica è quello che nella procedura di autorizzazione della legge di bilancio dovrebbe vedere il concorso fattivo dell'organo parlamentare. A maggior ragione tale sistema di elaborazione delle decisioni di finanza pubblica dovrebbe essere impiegato nell'attuale frangente, in cui le finalità da perseguire sembrano essere collegate più alla tenuta del tessuto economico e sociale, posto sotto tensione dalle criticità che tendono a destabilizzare la comunità nazionale, che a prospettive di crescita e avanzamento, che appaiono obiettivi al momento più difficili da rag-

giungere⁴¹. Gli strumenti e le procedure fin qui utilizzate per destinare risorse che si prevede di attrarre attraverso l'indebitamento non sembrano coerenti con tale modello: il ricorso alla decretazione d'urgenza, con successivi passaggi parlamentari, durante i quali si può dubitare che il Parlamento abbia potuto ponderare l'opportunità delle diverse scelte di allocazione, non appaiono il percorso più corretto. Uno strappo si era già verificato con l'approvazione delle leggi di bilancio per il 2019 e il 2020, in occasione delle quali il contributo di analisi e di valutazione del Parlamento era stato compresso in misura tale da rendere influente il suo apporto alla decisione. La violazione della funzione e delle prerogative parlamentari era stata così palese in entrambe le occasioni da condurre ai ricorsi di parlamentari e gruppi dell'opposizione alla Corte costituzionale, che si è poi pronunciata con le ordinanze n. 17/2019 e n. 60/2020, su cui torna l'analisi in chiusura di queste riflessioni.

Pare di potere concludere questo ragionamento con la considerazione di sintesi che la situazione che si è determinata dopo la dichiarazione dello stato di emergenza dello scorso 31 gennaio 2020 ha facilitato l'alterazione della ripartizione delle attribuzioni in relazione alle decisioni finanziarie: il loro moltiplicarsi ed il loro recepimento in provvedimenti d'urgenza ha accentuato il ruolo del Governo e ha relegato ai margini il Parlamento, il cui concorso alle scelte di destinazione delle risorse⁴² per le tante situazioni del bisogno che sono emerse è stato di portata accessoria.

7. L'incognita e i rischi del debito

Si è detto che le decisioni di spesa del periodo di perdurante stato di

⁴¹ Nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2020, presentata il 5 ottobre 2020, p. III, si afferma infatti che le risorse messe in campo dal Governo finora «hanno finanziato provvedimenti volti a limitare le conseguenze della pandemia sui redditi delle famiglie, sui livelli occupazionali e sulla tenuta del sistema produttivo, oltre a garantire al sistema sanitario le risorse necessarie al contenimento della pandemia»: dunque per il momento non è possibile perseguire obiettivi di crescita.

⁴² Sul ruolo del Parlamento rispetto alla decisione di bilancio cfr., oltre alla letteratura già richiamata, N. LUPO, G. RIVOCCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2016.

emergenza fanno affidamento su un ricorso all'indebitamento che avrà dimensioni inedite. È opportuno allora passare all'altro fondamentale e basilare profilo dei bilanci pubblici, e delle decisioni finanziarie quali quelle adottate nell'ultimo periodo: quello dell'innegabile loro collocazione nella prospettiva temporale.

In situazioni ordinarie, quali quelle conosciute prima del deterioramento dell'economia per la pandemia, i principi della stabilità e della sostenibilità⁴³ impongono una visione che tenga insieme il presente e il futuro, le condizioni attuali della comunità sociale ma anche quelle che attendono almeno la generazione successiva. Le scelte compiute in un determinato momento in relazione alle entrate ed alle spese non esauriscono le loro ripercussioni in quell'attualità, ma hanno la peculiarità di riflettersi – condizionandoli – sugli scenari successivi, che dalle decisioni di bilancio che li hanno preceduti verranno indiscutibilmente plasmati. Una decisione di bilancio che non si dissocia dalla prospettiva temporale deve necessariamente soppesare la destinazione delle scelte di entrata e di spesa: con le quali si indirizza lo sviluppo e la crescita del corpo sociale, e si determina la tenuta di tale sviluppo nel tempo. La decisione di bilancio è dunque quella che è chiamata a garantire la *stabilità* del livello di vita di una comunità nel tempo e ad assicurare che la qualità del medesimo sia *sostenibile* negli anni a venire. La crescita e la promozione che vanno perseguiti attraverso le determinazioni di bilancio devono essere, pertanto, duraturi e continuativi; non essere esposti ad arretramenti o inversioni, se non dovuti ad eventi eccezionali che erano imprevedibili in fase di deliberazione delle destinazioni delle risorse; e dunque non esaurirsi nell'arco di una generazione⁴⁴, che

⁴³ Sia consentito rinviare ancora a C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità*, cit., passim.

⁴⁴ Va qui segnalato che la sussistenza di diritti delle generazioni future è una questione non del tutto pacifica in dottrina, e che proprio con riferimento agli effetti della spesa pubblica su tali diritti vi sono posizioni anche fortemente divaricate. Sostengono questo approccio R. BIFULCO, *Diritti e generazioni future: problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; e A. D'ALOIA, R. BIFULCO, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in A. D'ALOIA, R. BIFULCO (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, pp. IX ss.; mentre è nota l'argomentazione di M. LUCIANI espressa in più di un contributo, ma soprattutto in *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, n. 2/2008, pp. 166 ss., secondo il quale tale finzione va in collisione con alcuni capisaldi della logica giuridica, primo tra tutti l'aspetto della responsabilità e della possibilità di risarcimento, non concepibili nel rapporto tra generazioni.

delle risorse si appropria senza riguardo per gli investimenti futuri. E ciò è tanto più vero laddove interviene la leva del debito pubblico.

Se si riflette sull'ammissibilità del ricorso al debito in relazione al suo utilizzo e alla sua sostenibilità – che è ormai un bene costituzionale⁴⁵ – la prima indicazione a cui occorre ricorrere è quella della teoria economica, secondo la quale il debito è ammissibile se c'è coincidenza temporale tra oneri da sostenere e benefici da percepire. Quindi una generazione non dovrebbe poter avere solo i benefici e un'altra solo gli oneri. Il discorso economico viene tradotto nelle decisioni politiche nel senso che un ricorso sano al debito pubblico è quello che va a finanziare spese di investimento⁴⁶: ma ciò rinvia alla valutazione politica nella definizione di qual è la spesa per investimenti. È difficile stabilire qual è la spesa corrente, quella per consumi, e quale sia invece quella capace di generare benefici duraturi, che quindi merita di essere sostenuta con l'indebitamento: tuttavia il criterio che dovrebbe permettere di stabilire la produttività dell'indebitamento non può che essere la capacità di crescita effettiva di un sistema economico e sociale nel suo complesso⁴⁷. Ancora una volta occorre constatare la dimensione fortemente politica delle decisioni di cui si discorre, la cui assunzione non può andare disgiunta da un'attenta considerazione della sua sostenibilità nel tempo.

Soprattutto nella situazione contingente la politica di bilancio va ricollocata nella sua giusta prospettiva, perché possa svolgere la funzione che le è propria, quella di condurre e progettare le scelte pubbliche idonee a dare compimento a bisogni umani di varia natura: la loro assunzione compete a pubbliche autorità democraticamente legittimate, e va effettuata in conformità ai valori su cui si fonda l'ordinamento giuridico.

A maggior ragione le considerazioni appena espresse valgono in un passaggio storico nel quale l'indebitamento sta ampliandosi con un

⁴⁵ In tema di disciplina costituzionale del debito sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Spesa ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, cit.

⁴⁶ Non casualmente l'ex-Presidente della Banca centrale europea Mario Draghi, intervenendo il 19 agosto 2020 al Meeting di Rimini, ha proposto la distinzione tra debito «buono» e «cattivo». Sul tema si sono espresse delle considerazioni in C. BUZZACCHI, *Le Regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in *Rivista Aic*, n. 1/2021.

⁴⁷ Si veda il lavoro di I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012.

andamento di improvvisa accelerazione, proprio in ragione di eventi eccezionali. Se il debito che si sta accumulando sarà destinato a sostenere una spesa non idonea a realizzare crescita e sviluppo per il Paese⁴⁸, e darà luogo solo a consumi dei quali non rimarranno elementi suscettibili di virtuoso sviluppo, le ripercussioni sulle future generazioni, negli anni a venire, saranno estremamente gravose⁴⁹. Anche di questo aspetto dovrebbe farsi carico un legislatore attento, che ripetutamente quest'anno ha dato autorizzazione a questa evoluzione. L'autorizzazione rischia di rimanere vuota di senso se poi non sarà seguita da un rigoroso controllo dell'utilizzo di tali risorse, che dovrà essere portatore di benefici anche nei confronti di coloro su cui ricadrà l'obbligo di restituzione negli anni e decenni a venire. Come ha osservato a novembre la Presidente della Commissione europea, *Ursula von der Leyen*, il piano di investimenti che si sta per mettere in atto impiegherà risorse che si stanno «chiedendo in prestito alle prossime generazioni»: per tale motivo esso dovrà essere indirizzato a «ridar forma al futuro».

A tale proposito si può richiamare un recente indirizzo della giurisprudenza costituzionale⁵⁰, che sta dando risalto alla questione dell'equità intergenerazionale, che in tema di debito pubblico è una dimensione di centrale rilevanza. Le decisioni nn. 228/2017, 18/2019⁵¹, 4 e 115/2020, le quali attingono alle statuizioni delle sentt. nn. 184/2016 e 49/2018, rappresentano una significativa novità per il loro richiamo alla corretta comprensione del mandato politico, che dovrebbe esprimersi in scelte che tengano conto di effetti che si manifesteranno in una prospettiva non a breve termine. La Corte costituzionale evidenzia la

⁴⁸ C. FERRETTI, G. GORI, P. LATTARULO, *Puntare sugli investimenti pubblici per una vera ripresa*, in *LaVoce.info*, 16 luglio 2020.

⁴⁹ Tra le tante analisi che stanno segnalando questa criticità, se ne richiamano alcune pubblicate in *LaVoce.info*: A. HAMAUI, R. HAMAUI, *Debito pubblico in crescita, come gestirlo*, 24 aprile 2020; F. DAVERI, *La sostenibilità del debito italiano, prima e dopo il 2020*, 30 settembre 2020.

Può essere evidenziato anche il punto di vista di J. DE VLIÉGER, D. MÜGGE, *The Ambiguity of Public Debt Measures*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Governing with numbers. Economic indicators and the budget decision in the Constitutional State*, Bologna, 2020, che con un'analisi quantitativa evidenziano l'ambiguità della nozione del debito.

⁵⁰ In merito a tale giurisprudenza sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Autonomia e Corte dei conti: la valenza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020.

⁵¹ In relazione alla sent. n. 18/2019 si rinvia al commento di E. CAVASINO, *La dimensione costituzionale*, cit.

portata di determinazioni finanziarie che non solo non esauriscono il loro effetto nel tempo presente, ma che solo in un momento futuro richiederanno ulteriori decisioni per fronteggiare conseguenze che – fin da ora – si prospettano onerose: ma il cui onere – appunto – è volutamente trasferito su amministratori e amministrati che si troveranno a sostenere costi alla cui formazione non hanno concorso.

Il ragionamento del giudice delle leggi sui rapporti tra generazioni, tutto costruito attorno alla nozione di equità, sembra riguardare più la dimensione della responsabilità politica che quella dei diritti dei singoli: l'indeterminatezza delle situazioni giuridiche dei «futuri» è tale per cui esse non vengono richiamate, mentre l'enfasi viene posta sul mandato del politico/amministratore, che non può ignorare le ripercussioni – nel tempo – delle sue scelte; e che deve avere consapevolezza dei gravami che sorgeranno in un momento successivo rispetto a quello nel quale si fruisce di benefici. La giurisprudenza richiamata è stata adottata con riferimento alla programmazione finanziaria degli enti territoriali, ma i principi in essa affermati hanno una valenza generale, e dunque sicuramente applicabile anche allo Stato: nell'evoluzione attuale che riguarda in maniera così rilevante le prospettive di indebitamento, tale giurisprudenza appare di assoluta attualità.

E purtroppo se si volge l'attenzione alla legge di bilancio per il triennio 2021-2023⁵² le misure previste non sembrano coerenti con le considerazioni appena svolte. Le coperture finanziarie nel triennio appaiono assai incerte e aleatorie, consistendo quasi interamente in retroazioni fiscali, cioè maggiori entrate derivanti dal miglioramento dei conti pubblici grazie allo stimolo dell'economia indotto dalle misure previste dalla legge di bilancio e dall'utilizzo dei finanziamenti europei. Inoltre «la manovra descritta nella prima sezione riporta valori che non tenevano conto degli importi delle sovvenzioni europee (ossia finanziamenti a fondo perduto) che il governo ha già deciso di utilizzare, dato che non hanno impatto sul deficit. Qualora si includessero anche queste risorse nel computo della dimensione effettiva della manovra, le misure espansive sarebbero pari a 40,3 miliardi e le coperture pari a 15,7 miliardi nel 2021; ovviamente l'indebitamento netto non varia». Ma soprattutto molte misure avranno effetti che appaiono «in larga parte temporanei, a differenza degli effetti di offerta che si manifeste-

⁵² Cfr. l'analisi offerta dall'OSSERVATORIO DEI CONTI PUBBLICI, *Osservazioni al Disegno di Legge di Bilancio 2021-2023*, 28 novembre 2020.

ranno in tempi più lunghi. Di conseguenza, tenuto conto dell'altissimo debito che avremo, nei prossimi anni si porrà un problema di sostenibilità; il che significa che sarà probabilmente necessario un piano di rientro»⁵³. L'utilizzo di coperture di spesa inattendibili e di risorse europee di investimento per finanziarie interventi del bilancio triennale piuttosto che veri investimenti si presenta manifestazione di una non corretta cultura del diritto del bilancio, che rivela sempre e comunque la preferenza per un uso contingente delle risorse, con poco o nessun riguardo per i riflessi che ciò determinerà sulle decisioni finanziarie che interesseranno la comunità nazionale negli anni a venire.

Tra l'altro si assiste in questo passaggio di emergenza sanitaria ad una sorta di paradossale capovolgimento di alcuni valori rispetto al periodo appena precedente. Se la preoccupazione dominante, soprattutto tra gli studiosi intenzionati a difendere l'ordine dei valori costituzionali, è stata per lungo tempo quella di escludere il condizionamento finanziario dei diritti e di respingere un bilanciamento fra esigenze economico-finanziarie ed esigenze sociali⁵⁴, lo scenario attuale sempre invece invertire i termini del possibile bilanciamento. In tempi di finanza ordinaria è stato sostenuto che la nostra Costituzione non potrebbe ammettere altro che un *bilanciamento ineguale*⁵⁵, o meglio non di un vero e proprio bilanciamento, quale è quello che avviene fra elementi eguali, perché il fine del soddisfacimento dei diritti sociali della persona non può essere posto sullo stesso piano dell'efficienza economica e di una contabilità virtuosa. Ma in tempi di finanza straordinaria sembra improvvisamente che la cultura del mercato e della salvaguardia dei saldi finanziari non sia più la priorità⁵⁶, e che qualsiasi bisogno

⁵³ *Ivi*, p. 9.

⁵⁴ Si richiamano, tra le altre, le posizioni di R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, p. 111, e di C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, pp. 555 ss.

⁵⁵ Questa la formula impiegata da M. LUCIANI in *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/1995, p. 569 e in *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, V, Torino, 1990, pp. 378 ss.

Sia inoltre consentito rinviare alla trattazione del tema in C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità*, cit., pp. 101 ss.

⁵⁶ Su questa inaccettabile subordinazione del piano dei diritti a quello dei saldi di finanza pubblica si vedano le posizioni di F. BILANCIA in *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista Aic*, n. 2/2012 e *Crisi economica e asimmetrie territoriali*

possa trovare accoglimento e affrontato con prestazioni per le quali le risorse non appaiono più oggetto di rigoroso scrutinio. L'oscillazione da un estremo all'altro non si prospetta equilibrata e consigliabile: se beni quali la tutela della salute, l'istruzione, il sostegno agli indigenti e vari altri che garantiscono la dignità della persona vanno indubbiamente assicurati senza riguardo all'impegno finanziario che implicano, sia permesso interrogarsi su altre esigenze che continuano a trovare soddisfacimento attraverso erogazioni, e che potranno verosimilmente compromettere lo stato di salute dei conti pubblici nazionali.

8. Conclusioni: in attesa di un ritorno alle prerogative parlamentari

Nell'estate 2020, quando il Governo ha deciso di avvalersi di un evento da svolgersi fuori dai luoghi istituzionali, per raccogliere idee e progetti dalle c.d. parti sociali in vista della predisposizione di un programma di interventi da finanziare con le risorse europee, molte perplessità sono state espresse sia per la mancata considerazione del contributo che il Parlamento avrebbe portato alla prefigurazione di azioni trasformative della struttura economica e sociale del Paese; sia per l'approccio in certa misura superficiale che si è potuto percepire sullo sfondo dell'iniziativa. Tuttora la destinazione delle risorse che si andranno a ottenere con operazioni di indebitamento sui mercati finanziari, a fronte di garanzie assicurate dal bilancio europeo⁵⁷, appare

nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria, in *Rivista Aic*, n. 2/2014; di A. GUZZAROTTI in *La legge dei numeri e la sua forza disgregatrice*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016 e *La tendenziosità dei parametri macroeconomici nell'Eurozona: quando le regole economiche veramente necessarie sono prive di sanzione* in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Governing with numbers. Economic indicators and the budget decision in the Constitutional State*, Bologna, 2020; e di S. GAMBINO, *Effettività dei diritti (sociali ma non solo) e governance europea*, in *Diritti comparati*, 2016.

⁵⁷ La Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2020, cit. p. IV, così descrive la crisi e le prospettive: «A causa del crollo del prodotto interno lordo, del conseguente calo delle entrate fiscali e della politica di bilancio espansiva, il rapporto tra debito pubblico e PIL è previsto aumentare fino al 158 per cento. Ciononostante, la Repubblica italiana ha continuato a finanziarsi sui mercati dei capitali a prezzi storicamente bassi, in ragione della solidità dei nostri fondamentali ma anche

poco definita e vaga, oscillante tra proposte che solo in parte presentano i caratteri di investimenti duraturi, e che si può dubitare che possano concorrere alla trasformazione del Paese. Da tante parti arriva il monito circa l'utilizzo virtuoso di risorse che difficilmente si presenteranno ancora così abbondanti; e che rappresentano un'occasione unica per far compiere un salto di qualità ad un sistema economico e sociale che, con evidenza, presenta limiti di funzionamento. Ma il monito è appunto quello di non fare delle mere operazioni contabili, trasferendo qua e là risorse che colmano lacune senza porre i presupposti per un cambio di passo: l'appello di tanti è che ci sia un disegno originale per il modello di convivenza a cui il Paese deve essere indirizzato, e che lo strumento finanziario sia impiegato con coerenza rispetto a tale disegno.

In altri termini, è stato osservato che «la finanza non è neutra ma lo strumento scelto determina l'esito trasformativo dell'intervento e la realizzazione di un valore sociale e collettivo»⁵⁸: ancora una volta è bene ricordare infatti che l'attività di bilancio è un tema centrale del dibattito pubblico, che ha ricadute considerevoli al di là degli aspetti meramente contabili. Il concetto del bilancio come «bene pubblico» è ormai centrale nella letteratura giuscontabilistica e nella giurisprudenza costituzionale e contabile, e attesta la complessità delle decisioni di natura finanziaria. Il processo di bilancio si è dunque configurato, negli ultimi anni, come una delle politiche cruciali dei sistemi democratici moderni, il cui governo ha delle implicazioni assolutamente determinanti sul complesso degli altri interventi pubblici dell'ordinamento; nonché sulle prospettive di promozione della comunità politica⁵⁹. Quest'anno tali considerazioni sono ancora più vere e più pregnanti, e la condizione perché il complesso di decisioni finanziarie che si andranno ad assumere – compresa la manovra di bilancio per il 2021, per la quale è risultato impossibile rispettare i tempi e le modalità che la sessione di bilancio⁶⁰ prevede, posto l'intreccio di decisioni straordi-

grazie alla risposta delle istituzioni europee. La politica monetaria messa in campo dalla Banca centrale europea, il nuovo approccio alle regole di bilancio e in tema di aiuti di Stato e la scelta di introdurre finalmente strumenti di bilancio comuni alimentati da titoli europei si sono rivelati essenziali per l'Italia e l'Area euro nel suo complesso».

⁵⁸ M. CALDERINI, *La qualità della finanza*, in *La Repubblica*, 18 giugno 2020.

⁵⁹ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità*, cit., p. 255.

⁶⁰ Si rimanda alle considerazioni di N. LUPO, *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura

narie che in tutta la conclusione del 2020 ha impegnato il Parlamento – possano garantire queste prospettive di promozione risiede nel rispetto delle prerogative delle istituzioni a cui spetta compiere le scelte secondo il diritto del bilancio: e tra queste, in posizione di preminenza, il Parlamento.

Come ha ricordato l'ordinanza della Corte costituzionale n. 17/2019, l'approvazione della legge di bilancio annuale è una funzione assolutamente unica tra quelle parlamentari: in essa «si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche». Si tratta di una decisione, insieme a tutte quelle finanziarie ad essa analoghe – e pertanto ad esse sono assimilabili anche quelle assunte quest'anno con decreto-legge e quelle che si andranno ad adottare in vista dell'utilizzo delle risorse europee – che «costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare». La Corte ha altresì segnalato che «il procedimento di formazione della legge di bilancio è da sempre circondato da particolari garanzie, trattandosi di una di quelle leggi che, ai sensi dell'art. 72, quarto comma, Cost., esigono il procedimento ordinario a tutela della più ampia partecipazione di tutti i soggetti politici alla loro elaborazione»⁶¹. Siamo in presenza di quell'argomento assolutamente solido e fondativo del

di), *Governing with numbers*, cit., e C. BERGONZINI, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2021.

⁶¹ Corte cost. ord. n. 17/2019, p.to 4.1 *Considerato in diritto*. G. DI COSIMO, *Stratagemmi governativi per monopolizzare le decisioni di finanza pubblica*, cit., p. 22, ha segnalato come la Corte non abbia ritenuto di intervenire sugli «“stratagemmi governativi” che limitano drasticamente il ruolo parlamentare sulla decisione di bilancio».

Cfr. inoltre a commento della decisione, per i profili che riguardano la decisione di finanza pubblica, i contributi di E. CATERINA, *Si può annullare la legge di bilancio?*, e G. L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2019; G. DI COSIMO, *La decisione fiscale fra Parlamento e Governo*, cit.; R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, e F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019.

nostro ordinamento che è stato designato in termini di «democrazia di bilancio» e di «democrazia cognitiva»⁶²: il livello di consapevolezza delle questioni legate alla decisione di bilancio non può non essere riconosciuta come il punto di partenza nell'edificazione del sistema democratico⁶³, e di conseguenza nei meccanismi che assicurano la responsabilità di chi amministra⁶⁴. Tali meccanismi, secondo il diritto del bilancio, devono basarsi primariamente sulla vigilanza e l'indirizzo dell'organo rappresentativo, che nella nostra democrazia parlamentare deve continuare ad essere l'attore principale delle scelte che concernono la promozione dei diritti dei consociati: al punto che è stato segnalato che «una legge approvata senza assicurare il rispetto sostanziale del confronto politico e il ruolo dei singoli parlamentari nelle sedi proprie di svolgimento del procedimento legislativo può essere illegittima in quanto antidemocratica, cioè viziata sul piano causale»⁶⁵.

⁶² Il riferimento è ai contributi di P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2013; *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special Issue, 2015; *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale*, cit. In questo più recente lavoro, p. 23, individua la funzione della legge di bilancio nel «rendere responsabile, cognitivamente completa e controllabile la scelta delle priorità in materia di politica di bilancio (entrate e spese) da parte del legislatore, statale e regionale. Infatti, assumere una determinata priorità di spesa o di minore entrata e rendere esplicita la relativa fonte di copertura, significa declinare in concreto quella area di discrezionalità (e responsabilità) politica che intende attuare gli indirizzi politico legislativi sui quali si è ottenuta l'investitura rappresentativa».

In tema di democrazia cognitiva in collegamento con il principio contabile della trasparenza si rinvia inoltre a A. CAROSI, *Il principio di trasparenza dei conti pubblici*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018.

⁶³ G. MOBILIO, *La Corte Costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine dell'ord. n. 17/2019*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2019, p. 9, evidenzia come su significative misure inserite dall'esecutivo all'ultimo nel disegno di legge di bilancio 2019 poco prima dell'approvazione non ci fosse stato «alcun esame istruttorio da parte della Commissione Bilancio del Senato, ma il Governo ha troncato ulteriori discussioni tramite il ricorso alla fiducia tanto al Senato quanto alla Camera in seconda lettura, impedendo così la possibilità di proporre emendamenti. In tutti questi casi, dunque, al Parlamento è stata preclusa qualsiasi opportunità di intervento se non quella di sottostare al ricatto imposto dal Governo con la fiducia, smentendo in pieno la ricostruzione offerta dalla Corte sul ruolo delle assemblee parlamentari».

⁶⁴ Cfr. G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2020.

⁶⁵ R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile*, cit., p. 19.

Tale prospettiva pare essersi smarrita in occasione dell'ord. n. 60/2020, che nuovamente ha definito un ricorso dei deputati dell'opposizione rispetto alla prassi approvativa della legge di bilancio mediante posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento governativo, con conseguente vulnerazione delle prerogative funzionali dei componenti delle Camere⁶⁶. È stato osservato che la «valutabilità e conoscibilità delle voci di bilancio che rappresentano “uno dei fattori che contribuiscono a definire il contenuto effettivo del diritto al bilancio”, ne risultano inevitabilmente compromesse e della funzione essenziale del bilancio “destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche” che la Corte stessa aveva rammentato resta ben poco»⁶⁷. A seguito della pronuncia del 2020 si è in qualche modo affermata una sorta di «normale eccezionalità»⁶⁸ – il fatto che nessuno dei due rami del Parlamento possa avere piena contezza della legge di bilancio – che il giudice costituzionale non solo accoglie ormai come accettabile esito di una sorta di bilanciamento tra esigenze contrapposte, ma sembra mettere in conto che si ripeta in future sessioni di bilancio. Pur riconoscendosi la presenza, nella procedura legislativa di approvazione, di «deformazioni e dilatazioni rispetto alle prassi applicative iniziali con aspetti non privi di criticità»⁶⁹, nell'ordinanza del 2020 non si sono ravvisate violazioni di attribuzioni parlamentari.

La progressiva erosione di tali attribuzioni pare invece la tendenza netta degli ultimi decenni, alla quale l'anno che si è concluso ha dato un ulteriore e decisivo contributo. Che essa sia una tendenza irreversibile, non è accettabile certificarlo ma forse non è neanche corrispondente alla realtà: il modello indicato dalla Costituzione, ma anche da

⁶⁶ Si rinvia al commento di L. SAMBUCCI, *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio (ord. n. 60/2020)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, p. 872, evidenzia come nessun riferimento venga fatto dalla Corte alla funzione di controllo parlamentare.

Per entrambe le pronunce v. ancora G. RIVOCCHI, *Audizione*, cit., p. 80 ss.

⁶⁷ G. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invincibile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2020, p. 216. L'A. richiama M. PEDONE, *Introduzione*, in M. DEgni, P. DE JOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, cit., p. 9, in merito alla rilevanza di «valutabilità e conoscibilità delle voci di bilancio».

⁶⁸ Ancora G. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione*, cit., p. 217.

⁶⁹ Corte cost. ord. n. 60/2020.

una tradizione giuridica e culturale europea, va difeso e l'obiettivo del «recupero della componente prescrittiva del modello di forma di governo disegnato in Costituzione e, in particolare, del valore di limite giuridico delle disposizioni che presidiano la separazione dei poteri»⁷⁰ va perseguito soprattutto con riferimento alle decisioni di carattere finanziario. La preservazione del modello è ancora più necessaria in uno scenario di straordinarietà, relativa non solo alla difficoltà delle relazioni tra le istituzioni⁷¹ ma anche alle fonti di finanziamento della ripresa, che si attendono in arrivo dalle istituzioni europee.

Proprio a tale proposito va raccolta la raccomandazione che è stata formulata, che «non è certo ricorrendo a decreti-legge *omnibus* dalla lunga gestazione endogovernativa, dall'impervio cammino parlamentare durante il quale vengono introdotte ulteriori disposizioni ("impacchettate" in maxi-emendamenti su cui il governo pone la questione di fiducia), e dalla faticosa implementazione, che si può pensare di utilizzare efficacemente le risorse ora destinate all'Italia dall'Unione europea. Al fine di evitare che questa opportunità, forse l'ultima a disposizione del nostro Paese, vada sprecata, occorre immaginare meccanismi, anche innovativi, programmatici, legislativi e di controllo, in grado di introiettare i vincoli europei, assicurare una adeguata compresenza di soggetti politici e istituzionali, delle forze sociali e dei tecnici, e introdurre i giusti incentivi al perseguimento, da parte di tutti gli attori, di opzioni sostenibili e lungimiranti»⁷². Proprio perché ci si augura che la fase della gestione della crisi sanitaria sia in via di conclusione e che si stia aprendo la fase della «riparazione» del tessuto economico e sociale della comunità nazionale, questo processo non può non avere al proprio centro l'organo rappresentativo, così come l'altra grande ricostruzione che ha segnato la storia del Paese – quella collegata alla

⁷⁰ C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 233.

⁷¹ G. RIVOCCHI, *Audizione*, cit., p. 64 ss., osserva come già in tempi «normali» tale tendenza connotava «le trasformazioni del rapporto tra Governo e Parlamento e del sistema delle fonti del diritto (c.d. "fuga dalla legge" e c.d. "fuga dal regolamento")»: e come «la crisi pandemica ha accelerato tali processi sia negli ordinamenti dotati di una clausola costituzionale di emergenza, sia in quelli che ne sono privi (come il nostro), determinando, in ogni caso, un robusto accentramento dei poteri nei Governi a danno dei Parlamenti».

Cfr. anche le riflessioni dello stesso Autore, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos*, n. 3/2020, con riferimento all'attuale passaggio emergenziale.

⁷² In questi termini v. N. LUPO, *Meccanismi istituzionali per i fondi del «Next generation EU»*, in *Rivistaimulino.it*, 28 luglio 2020.

scelta atlantica e al *European Recovery Program*⁷³ – rispetto alla quale il Parlamento ha svolto un ruolo primario: le scelte di finanza pubblica dalle quali ci si aspetta una rigenerazione del modello sociale ed economico non possono compiersi solo per effetto di valutazioni degli apparati amministrativi e delle strutture ministeriali da cui essi dipendono, ma potranno portare sviluppo, crescita e soprattutto eguaglianza nel Paese solo se esse scaturiranno da un serio lavoro parlamentare⁷⁴ di confronto e di elaborazione di uno scenario di svolta per la comunità nazionale.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il fenomeno della crescente limitazione delle prerogative del Parlamento a favore del Governo in materia di diritto del bilancio e di decisioni a contenuto finanziario è ormai risalente ma nel passaggio della crisi economica collegata alla pandemia ha assunto caratteri più netti: la violazione delle competenze parlamentari di controllo incide sulla forma di governo e sulla forma di Stato, provocando alterazioni rispetto alla separazione dei poteri, ma anche distorsioni nelle modalità di individuazione dei diritti da garantire.

EN

The phenomenon of the growing limitation of Parliament's prerogatives in

⁷³ G. BRUNELLI, *Scelta atlantica e centralità del Parlamento nella politica costituzionale degasperiana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020 p. 585, ricostruisce la centralità che Alcide De Gasperi seppe attribuire al Parlamento allorché volle chiedere l'autorizzazione a partecipare all'ultima fase dei negoziati per la sottoscrizione del Trattato Nord-Atlantico: «il Presidente del Consiglio andò oltre gli obblighi impostigli dal dettato costituzionale in materia di ratifica dei trattati internazionali, ma fu mosso dalla consapevolezza della grande rilevanza politica di tale scelta e dalla volontà di prevenire le reazioni dei partiti ostili all'Alleanza al fine di poter sottoscrivere il Patto con la sicurezza di un adeguato appoggio parlamentare».

⁷⁴ Osserva ancora C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19*, cit., p. 775, che «l'auspicio resta che i decisori politici riescano almeno ad iniziare ad invertire il trend, dimostrando consapevolezza non solo del momento storico, ma anche del proprio ruolo».

behalf of the Government in matters of budget law and financial decisions is now dating back, but in the passage of the economic crisis linked to the pandemic it has taken on sharper characters: the violation of parliamentary control powers affects the form of government and the form of state, causing alterations with respect to the separation of power, but also distortions in the ways of identifying the rights to be guaranteed.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)