



Guido Rivosecchi*

Il bilancio nel diritto pubblico italiano**

SOMMARIO: 1. Introduzione: approccio metodologico e contenutistico per una periodizzazione del bilancio nel diritto pubblico italiano. 2. La prima fase: la decisione di bilancio nella forma di governo e la teoria della natura meramente formale della legge di bilancio. 3. La seconda fase: gli effetti dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e l'affermazione della legge di bilancio come legge materiale. 4. La terza fase: crisi e riforme degli anni Settanta e difficoltà del diritto costituzionale di governare la decisione bilancio. 5. La quarta fase: l'introduzione dell'equilibrio e il "ritorno" del diritto costituzionale del bilancio, nella forma di governo.... 6. ...e nella forma di Stato. 7. Un accenno di conclusione: verso quali scenari tra crisi economica e crisi sanitaria?

1. Introduzione: approccio metodologico e contenutistico per una periodizzazione del bilancio nel diritto pubblico italiano

La ricostruzione della decisione di bilancio nel suo inquadramento teorico-dogmatico e nelle sue linee evolutive dimostra come l'istituto sia rivolto *anzitutto* ad assicurare il *controllo democratico* sulle decisioni di finanza pubblica. Sul bilancio si è infatti storicamente sviluppato il conflitto tra i poteri per il controllo sull'impiego delle risorse ed è per questa ragione che, sin dalle origini, attorno all'istituto ruotano due aspetti cruciali del diritto costituzionale: da un lato, i soggetti che detengono il potere di bilancio, a cui si collega il tema centrale della loro legittimazione; e, dall'altro lato, le regole del procedimento e della decisione.

Sono fin troppo noti gli eventi storici, a partire dall'esperienza rivoluzionaria inglese e francese, che hanno condotto, in forme e tempi diversi, all'affermazione del nesso tra decisione di bilancio e Parlamento. All'esito di questi processi, il bilancio riflette l'effettiva distribuzione dei poteri circa le scelte impositive, allocative e redistributive a garanzia dei diritti, sicché in esso si esprime la questione centrale del diritto pubblico: il ruolo della rappresentanza – oggi della rappresentanza politica – nel controllo delle risorse.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Padova.

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

Tale assunto è posto ancor più in rilievo dalla prospettiva di analisi che mi è stata assegnata in questo Convegno che è quella dell'evoluzione della decisione di bilancio nel diritto pubblico italiano. Esprimendo la dialettica tra i poteri nell'impiego delle risorse e nel finanziamento dei diritti, si tratta di un tema enorme e anche fortemente controverso, come chiarito, in maniera al contempo retrospettiva e prospettica, dal fondatore della Scuola italiana di diritto pubblico, Vittorio Emanuele Orlando, quando afferma che, «per quanto ricca sia la letteratura sull'argomento, essa non si presenta mai come esaurita», sicché «il giorno in cui nulla più potrà dirsi od obiettarsi su quell'argomento, quel giorno dovrà altresì dirsi che, nella scienza del diritto costituzionale, tutte le questioni fondamentali si sono acquisite nella pace di un universale consenso»¹.

Il dibattito della giuspubblicistica dell'Ottocento tedesco conduce alle stesse conclusioni, quando, ad esempio, Jellinek afferma che «il significato pratico del sistema costituzionale emerge, nel modo più chiaro possibile, nel ruolo della rappresentanza del popolo rispetto alla finanza pubblica»², aggiungendo che, in caso di conflitto tra Governo e Camere nell'approvazione del bilancio, non ci sono alternative: o prevale la rappresentanza del popolo, e quindi il Governo si deve dimettere, o si impone l'Esecutivo, e quindi gestisce entrate e spese senza che il bilancio sia stato approvato con legge³.

Quella appena richiamata è tuttora una delle questioni cruciali su cui si devono misurare gli ordinamenti democratici. Come recentemente osservato da Massimo Luciani, la decisione di bilancio investe da un lato il piano della forma di governo, vale a dire i rapporti tra Governo e Parlamento, chiamando immediatamente in causa, come emerge dalle parole di Jellinek, il rapporto di fiducia, e, dall'altro lato, il piano della forma di Stato, con riguardo ai diritti e ai doveri dei cittadini nei loro rapporti con le istituzioni⁴, poiché il controllo sulla potestà impositiva e sulla spesa pubblica condiziona il finanziamento dei diritti, dal momento che tutti i diritti costano⁵, nel senso che, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, sono condizionati nell'attuazione legislativa dall'organizzazione e dai mezzi di provvista⁶.

¹ V.E. ORLANDO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio (a proposito di una recente pubblicazione)*, in *Rivista di diritto pubblico*, Parte prima, 1911, 268.

² Cfr. G. JELLINEK, *Legge e decreto*, in R. GNEIST, *Legge e bilancio* e G. JELLINEK, *Legge e decreto*, a cura di C. Forte, Milano, Giuffrè, 1997, 225.

³ Cfr. G. JELLINEK, *Legge e decreto*, cit., 259. Il punto è ripreso da M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, 2019, 34 ss.

⁴ Cfr. M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2015, 1673 ss.; ID., *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, in *Costituzione e bilancio*, a cura di C. BERGONZINI, Milano, FrancoAngeli, 2019, 39 ss.

⁵ Come osservato dai costituzionalisti italiani sin dagli anni Sessanta del secolo scorso: cfr. M. MAZZIOTTI, voce *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, Giuffrè, 1964, 805 s.; A. BALDASSARRE, voce *Diritti Sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1989, 29 s.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 1995, 121; G. LOMBARDI, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in *Pol. dir.*, 1999, 11 ss., spec. 14; e, soltanto successivamente, S. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York - London, W.W. Norton, 1999, trad. it. di E. CAGLIERI, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, il Mulino, 2000.

⁶ Cfr., sia pure con diversità di approccio, M. LUCIANI, *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, cit., 44 s.; A. Morrone, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2015, 576.

Il legislatore e la stessa Corte costituzionale si sono dovuti misurare con la «riserva del possibile e del ragionevole»⁷, con il piano, cioè, della disponibilità dei mezzi finanziari di cui occorre tenere conto in sede di bilanciamento⁸. La disponibilità delle risorse, quindi, condiziona le scelte legislative che devono essere graduate in relazione agli altri valori costituzionali tenendo conto delle compatibilità finanziarie⁹.

Ne consegue che, senza adeguate risorse, i poteri non possono svolgere il compito a cui sono chiamati dalla Costituzione: garantire l'effettività dei diritti.

La questione è poi resa più complessa dalla duplice «apertura» espressa dalle Costituzioni democratico-pluralistiche come quella italiana in favore della dimensione regionale-locale, da un lato, e di quella sovranazionale, dall'altro lato.

Dal primo punto di vista, deve essere richiamato il valore costituzionale dell'autonomia territoriale e il suo nesso con il principio democratico che ha indotto il Costituente a introdurre le Regioni e a favorire, soprattutto con la riforma del Titolo V del 2001, sistemi di autogoverno nell'ambito delle istituzioni territoriali al fine di accrescere il peso del cittadino nei processi decisionali pubblici, concorrendo, in tal modo, al perseguimento di ideali di matrice kelseniana quanto al rapporto tra democrazia e partecipazione dei membri dell'ordinamento alla sua creazione¹⁰. In questo senso, Stati federali e Stati regionali hanno valorizzato l'autonomia finanziaria degli enti decentrali e, quindi, la centralità non più del solo *bilancio dello Stato*, ma dei *bilanci pubblici*, quale strumento di indirizzo politico degli enti sub-statali e di realizzazione di politiche pubbliche.

Dal secondo punto di vista, non possono non essere richiamati i processi di integrazione sovranazionale e, in particolare, l'Unione europea che ha concorso in maniera decisiva a modificare contenuti e procedure della decisione di bilancio sino alla costituzionalizzazione dei precetti dell'equilibrio e della sostenibilità delle finanze pubbliche, segnata da clausole di autolimitazione della sovranità nel governo dei conti pubblici in favore del diritto dell'Unione europea (artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.), pur con tutti gli elementi di duttilità ad esse connessi che consentono – come ben dimostrano le vicende più recenti – deroghe all'equilibrio in relazione all'andamento del ciclo economico alle crisi, economiche e sanitarie.

In questa sede, non potrò ovviamente ripercorrere il tema bilancio nel diritto pubblico italiano in tutte le ricadute che esso comporta.

Mi limiterò, pertanto, a tracciare una periodizzazione delle diverse fasi storiche della decisione di bilancio – attraverso le quali tentare di coglierne i profili di maggiore rilievo sul

⁷ A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, cit., 30 ss.

⁸ Al riguardo, particolarmente significativo, in tema di tutela del diritto alla salute, il passaggio dalla sent. n. 992 del 1988, secondo la quale è illegittima l'esclusione di qualsiasi prestazione, trattandosi di valore primario e fondamentale che impone piena ed esaustiva tutela alla sent. n. 455 del 1990 secondo la quale il diritto ad essere curato si configura come diritto a prestazione la cui attuazione richiede gradualità nei limiti delle disponibilità di bilancio, sotto la «riserva del possibile», fermo restando il controllo della Corte costituzionale sul bilanciamento realizzato dal legislatore.

⁹ Cfr., tra le tante, sentt. n. 455 del 1990; n. 240 del 1994; n. 245 del 1997; n. 203 del 2016, punto n. 8 del «Considerato in diritto»; n. 192 del 2017, punto n. 9.2.4 del «Considerato in diritto».

¹⁰ Cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it. Milano, Ed. Comunità, 1952, 288 ss.

piano della forma di governo e su quello della forma di Stato – che, con un eccesso di semplificazione e con tutti i limiti che comporta ogni periodizzazione, articolerei in tre fasi:

a) prima fase: dalle origini del diritto costituzionale del bilancio sino alla Costituzione repubblicana;

b) seconda fase: dall'entrata in vigore della Costituzione agli anni Settanta del secolo scorso;

c) terza fase: dalla fine degli anni Settanta (legge n. 468 del 1978, la prima legge di contabilità pubblica) alla costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio (legge costituzionale n. 1 del 2012);

d) quarta fase: dalla riforma costituzionale del 2012 ad oggi.

In relazione a quest'ultima fase, mi soffermerò, in particolare, su alcune delle questioni aperte a seguito dell'introduzione di "vincoli quantitativi" alla decisione di bilancio, vale a dire limiti al disavanzo e al debito pubblico consentiti, nella prospettiva suggerita dagli studi di Antonio Zorzi Giustiniani, in particolare nell'acuto raffronto con l'ordinamento statunitense¹¹.

Tenterò, infine, di affrontare, per quanto sinteticamente, gli effetti dell'emergenza sanitaria sul governo dei conti pubblici alla luce delle tendenze degli ultimi mesi al fine di valutare l'impatto dei provvedimenti adottati dal Governo e votati dal Parlamento che hanno causato il sistematico scostamento dall'equilibrio quale determinato mediante il rinvio all'obiettivo di medio termine. Basti pensare che ben quattro dei tredici scostamenti complessivamente approvati dalle Camere a maggioranza assoluta da quando trova applicazione la legge costituzionale n. 1 del 2012 sono stati votati dall'11 marzo al 15 ottobre del 2020 per finanziare i decreti-legge e la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza contenenti i provvedimenti di sostegno all'economia mediante i quali è stata affrontata l'emergenza.

Due premesse sono però necessarie. La prima è che, tra le decisioni del Parlamento, il bilancio da un lato è quella più politica, perché determina le scelte impositive, allocative e redistributive su cui si è storicamente sviluppato il conflitto tra Governo e Parlamento, al punto tale che non pochi, in passato, dubitavano che la legge di bilancio potesse essere sottoposta a controllo di costituzionalità, trattandosi, appunto, di decisione a contenuto massimamente politico¹²; orientamento, quest'ultimo, largamente superato dagli ultimi dieci anni di giurisprudenza costituzionale in cui la Corte ha sviluppato un incisivo sindacato su ogni forma di illegittimo ampliamento della capacità di spesa delle leggi in contrasto con il

¹¹ Cfr. A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, Ospedaletto, Pacini Editore, 2003, *passim*, spec. 19 ss. e 245 ss.; ma v. anche, con profondità di analisi storica e comparatistica, ID., *Alle origini dello Stato regolatore (1874-1910). Le libertà economiche, public utilities e monopoli al vaglio della Corte Suprema*, in *Corte Suprema e assetti sociali negli Stati Uniti d'America (1874-1910)*, a cura di S. VOLTERRA, Torino, Giappichelli, 2003, 209 ss.

¹² Che gli equilibri di bilancio fossero considerati obiettivi politici piuttosto che obbligazioni giuridiche in senso proprio è ricordato, ad esempio, da G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA, Napoli, Jovene, 2011, 179.

precetto della copertura finanziaria e dell'equilibrio¹³. Dall'altro lato, il bilancio, pur rimanendo la più politica delle decisioni, ha assunto nel corso del tempo una complessità sempre maggiore con l'effetto di accrescere il ruolo delle strutture tecniche di ausilio alle decisioni governative e parlamentari (la Ragioneria Generale dello Stato, i Servizi parlamentari del bilancio e, successivamente, l'Ufficio parlamentare di bilancio) nel tentativo di assicurare l'adeguamento dei processi decisionali al vincolo finanziario. Al riguardo, deve essere però ricordato che i profili e gli apparati tecnici della decisione non sono mai neutrali sul piano delle scelte politiche¹⁴, come ben dimostrano le trasformazioni del bilancio che saranno prese in esame soprattutto al fine di comprendere quanto della decisione in parola sia effettivamente rimasto "catturato" e governato dal diritto costituzionale e quanto, invece, tenda ad essere attratto a sedi non sempre dotate di piena legittimazione democratica¹⁵.

Una seconda premessa di cui tenere conto è che, ora come in passato, il bilancio costituisce anzitutto l'atto legislativo idoneo a consentire all'amministrazione la legittima realizzazione delle spese che non potrebbero essere effettuate senza l'iscrizione appunto in bilancio del relativo importo (la c.d. funzione autorizzativa)¹⁶, sicché, per tentare di inquadrare l'evoluzione della decisione di bilancio nel diritto pubblico italiano, l'analisi deve necessariamente avvalersi anche degli istituti della contabilità pubblica al fine di prendere in esame i processi di determinazione delle grandezze macroeconomiche rilevanti per la finanza pubblica (il sistema dei saldi; i limiti al disavanzo e al debito) e le relative tecniche nelle decisioni finanziarie per comprendere quanto oggi i processi di prelievo e di impiego delle risorse siano ancora effettivamente soggetti alle regole del diritto costituzionale e al principio della legalità finanziaria.

¹³ Sul punto, cfr. G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria ed equilibrio di bilancio degli enti territoriali*, in *Costituzione e bilancio*, cit., 259 s.

¹⁴ Al riguardo, è d'obbligo il richiamo alla lezione di C. SCHMITT, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni* (1929), ora in ID., *Le categorie del politico*, a cura di G. MIGLIO – P. SCHIERA, Bologna, il Mulino, 1972, 182 s.

¹⁵ Sulla "cattura" della dimensione economico-finanziaria da parte del diritto costituzionale, quale elemento caratterizzante delle Costituzioni democratico-pluralistiche del secondo dopoguerra, cfr. M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, 161 ss.

¹⁶ Sottolineano, in maniera già allora evidente, questa funzione del bilancio L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, II, Firenze, Barbera, 1950, 47, secondo il quale il bilancio si risolverebbe in atto di rimozione dei limiti all'esercizio della potestà impositiva e di spesa del Governo e R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, Milano, Giuffrè, 1970, 3 ss.; nonché V. SICA, *Bilancio dello Stato e programmazione economica (profili giuridici)*, Napoli, Libreria Liguori, 1964, 34 ss., che vi individua la legge di approvazione dei contenuti del bilancio previamente definito dall'Esecutivo. Sulla c.d. funzione autorizzativa del bilancio, si vedano le pregnanti considerazioni di A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, 207 ss. e 523 ss. V. ANCHE P. DE IOANNA – C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia. Una riflessione su istituzioni e procedure*, Bologna, il Mulino, 2008, 147 che definiscono la funzione autorizzativa del bilancio quale «proiezione finanziaria del principio di legalità».

2. La prima fase: la decisione di bilancio nella forma di governo e la teoria della natura meramente formale della legge di bilancio

La prima fase della decisione di bilancio nel diritto pubblico italiano, quella delle origini, è caratterizzata dalla ricerca di un punto di equilibrio nella distribuzione dei poteri tra Governo e Parlamento ed è quindi tutta interna alle trasformazioni della forma di governo del periodo statutario.

Il fondamento teorico della decisione di bilancio è allora individuabile nella teoria formale/sostanziale e nella conseguente riconduzione della legge di bilancio alle leggi meramente formali, sicché soltanto formalmente tale atto può ascrivarsi alla categoria delle fonti di rango primario, rappresentando, in realtà, un “conto” presentato dal Governo al Parlamento, che, una volta approvato, diventa espressione di scelte politiche insindacabili di cui dispone l'Esecutivo¹⁷.

Consolidatasi nella seconda metà del XIX secolo¹⁸, tale teoria implica la facoltà di derogare al principio della divisione dei poteri mediante la distinzione tra la titolarità formale del potere e l'esercizio materiale di esso¹⁹. In questa prospettiva, ad esempio, al Governo sarebbe sostanzialmente imputabile un potere normativo, esercitato attraverso atti formalmente amministrativi (in quanto, da un punto di vista soggettivo, provenienti dal potere esecutivo), ma materialmente legislativi (in quanto, dal punto di vista oggettivo, costitutivi del diritto oggettivo)²⁰.

¹⁷ Sul punto, cfr., per tutti, R. GNEIST, *Legge e bilancio. Controversie costituzionali in base alla crisi del governo prussiano del marzo 1878*, in R. GNEIST, *Legge e bilancio* e G. JELLINEK, *Legge e decreto*, cit., 3 ss., spec. 84 ss.

¹⁸ Per un primo inquadramento, cfr. G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli, Jovene, 1880, spec. 107 ss.

¹⁹ Anche la dottrina italiana ha ampiamente ricostruito la scissione del nesso potere-funzione con la conseguente impossibilità di ricondurre la classificazione materiale delle funzioni a quella formale degli atti: cfr., per tutti, F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, Utet, 1966, 478; F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 690, secondo il quale può accadere che il Parlamento, cui è attribuita dal punto di vista formale-soggettivo la funzione legislativa, svolga, nella legislazione, funzioni materialmente esecutive (votando, ad esempio, la legge di bilancio o controllando l'attività del Governo mediante i diversi istituti in cui si esplica la responsabilità ministeriale), o, viceversa che il Governo, che è il soggetto a cui è affidata la funzione esecutiva, svolga funzioni materialmente legislative; M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I, Milano, Giuffrè, 1972, 150 ss.; G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, 707; E. DE MARCO, *Valore attuale del principio della divisione dei poteri*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano, Giuffrè, 1999, 429; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Giuffrè, Milano, 1992, 54 ss. Sul punto, in merito alla non-coincidenza tra la classificazione formale e quella materiale delle funzioni, si vedano le considerazioni di C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, I, 124, che sottolinea il processo di disarticolazione del nesso “potere-funzione”. Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003, 37 ss., spec. 40 ss.

²⁰ Questa la concezione presupposta, ad esempio, da G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1936, 67 ss. Per una critica, cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II.1. *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, VI Ed. aggiornata a cura di F. Crisafulli, Padova, Cedam, 1993, 140 s., il quale sottolinea il carattere «normativo» dei regolamenti rilevando, da un lato, che «in quanto costitutivi del diritto oggettivo, gli atti regolamentari prevalgono sugli “altri” (e veri e propri) atti amministrativi», e, dall'altro, che «non tutti i regolamenti sono atti dell'amministrazione statale (del cosiddetto potere esecutivo), essendovene numerosissimi di enti pubblici, territoriali e non, oltre a quelli parlamentari, che, pur non provenendo dal potere legislativo nella sua interezza e nella sua unità funzionale, sono però formati da ciascuna Camera, e perciò da organi che non appartengono di certo al potere esecutivo, ma viceversa al potere legislativo, in senso istituzionale».

Trasposta tale teorica sul piano qui in esame, ne deriverebbe – in senso reciproco rispetto all'esempio del potere regolamentare – che il bilancio, pur essendo atto formalmente legislativo, resterebbe atto materialmente amministrativo, atteso che esso non può diventare a tutti gli effetti legge per il solo fatto di essere approvato dalle Camere²¹.

Emblematiche, al riguardo, le posizioni espresse da Santi Romano e Vittorio Emanuele Orlando: «un conto resta sempre un conto e l'approvazione di esso, anche se fatta in forma di legge, resta sempre l'approvazione di un conto»²².

In questa prima fase, viene quindi respinta sia la tesi della natura sostanziale della legge di bilancio²³, sia quella affine rivolta a qualificarla come «legge di organizzazione» dell'attività finanziaria dello Stato²⁴, che – si può anticipare – sarebbe stata successivamente ripresa dalla più significativa dottrina del periodo repubblicano²⁵.

Così come in Germania, in Italia la tesi della natura meramente formale della legge di bilancio si consolida nel quadro della forma di governo monarchico-costituzionale, al fine di limitare il potere di emendamento della Camera bassa a vantaggio delle prerogative del sovrano, titolare “sostanziale” dell'atto di definizione dell'indirizzo della spesa, rispetto al quale il ruolo del Parlamento si configura, appunto, come mera approvazione del “conto” economico-finanziario.

²¹ Così, alle origini della teoria in esame, R. GNEIST, *Legge e bilancio*, cit., 82 ss., il quale, ripercorrendo le origini della teoria formale-sostanziale in Laband, sottolinea che il bilancio rimane un «atto amministrativo, che non diventa una legge effettiva sol per il fatto di essere approvata dalle due Camere del Landtag», sicché «ogni decisione di bilancio deve mantenersi all'interno dei confini della legislazione materiale e ordinaria» (ivi, 85) e che, conseguentemente, «la legge di bilancio debba servire solo al limitato scopo di dare attuazione [alle altre leggi] sotto il profilo finanziario». Gli sviluppi della teoria sono, ad esempio, ricostruiti da S. BUSCEMA, voce *Bilancio*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, 384 ss., spec. 390, ove si sintetizzano in questi termini i motivi della riconduzione – secondo questo approccio – della legge di bilancio alla categoria delle leggi meramente formali: «a) la deliberazione parlamentare sul bilancio costituisce un atto di alta amministrazione, un mezzo di sindacato politico, uno strumento di controllo; b) la periodicità del bilancio assicura la esecuzione delle leggi esistenti con la autorizzazione a percepire e spendere; c) con la deliberazione parlamentare del bilancio viene riconosciuta la regolarità degli stanziamenti, la cui qualità e sovente anche la quantità derivano dalla legislazione vigente; d) il potere parlamentare di votare i bilanci è storicamente più antico del potere legislativo e quindi da questo ben distinto; e) il bilancio, come concessione di facoltà o di autorizzazione al potere esecutivo, è conseguenza della legislazione preesistente, e come sindacato contabile ha natura amministrativa, in quanto regola i rapporti fra i due poteri entro i limiti già legislativamente segnati; f) il bilancio è uno strumento per l'esercizio della funzione ispettiva del Parlamento sul Governo e sugli organi da questo dipendenti».

²² Cfr. V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale* (1894), V Ed., Firenze, Barbera Editore, 1921, 175. Analogamente, SANTI ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, V Ed., Padova, Cedam, 1940, 345 ss. Nello stesso senso, in favore della tesi della legge di bilancio quale legge meramente formale, cfr. F. RACIOPPI E I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, Torino, Unione Tipografica - Editrice Torinese, 1909, 512 ss.; A. GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, vol. IX, Milano, Soc. edit. libraria, 1908, 376 ss.; ID., *Istituzioni di scienza delle finanze*, III Ed., Torino, Unione Tipografica - Editrice Torinese, 1929, 99 ss.; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, IV Ed., Padova, Cedam, 1934, 267 ss.; M.T. ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II Ed., Milano, Giuffrè, 1939, 258.

²³ Cfr., per questa tesi, L. MORTARA, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, vol. I, Milano, Casa Ed. Franc. Vallardi, 1901, 99 ss.; G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, cit., 399 s.

²⁴ Originariamente propugnata, in posizione minoritaria, da G. Ingrosso, *Diritto finanziario*, Napoli, Jovene, 1954, 63 s.

²⁵ Cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 526 ss., spec. 561 ss., il quale critica la tesi del bilancio come mera «legge di autorizzazione» e segna il superamento della tesi della natura formale della legge di bilancio; S. BARTOLE, *Art. 81, Art. 81*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, art. 76-82, La formazione delle leggi, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1979, 241 ss.; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 207 ss., spec. 209 ss., il quale, superando la concezione del bilancio come «atto di autorizzazione» (ivi, 185 ss.), ricostruisce la legge di bilancio come «atto di legalità-indirizzo» della complessiva attività finanziaria dell'amministrazione (ivi, 213 ss.).

In un primo tempo, la teoria è quindi funzionale ad assicurare l'espansione delle prerogative finanziarie del monarca e del suo Governo mediante la distinzione tra il bilancio e la sua legge di approvazione. Successivamente, essa continua a essere posta a fondamento della decisione di bilancio perché capace di assicurare un definito riparto di competenze tra il Parlamento e il Governo: il primo, mediante l'approvazione del bilancio, può condizionare l'esecuzione delle "altre" leggi; il secondo ha il diritto-dovere di procedere nell'attuazione delle "altre" leggi secondo quanto previsto nel bilancio, assicurando così il controllo nell'impiego delle risorse in condizioni di trasparenza e lealtà²⁶.

Questa è probabilmente la ragione della fortuna di una teoria che, nata a tutela delle prerogative dell'Esecutivo, per una sorta di eterogenesi dei fini diventa strumento di limitazione del Governo e della maggioranza parlamentare²⁷.

Tale orientamento sembra infatti maggioritario sia nel periodo statutario, sia all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. In regime statutario, la tesi della natura formale della legge di bilancio si afferma per valorizzare le prerogative finanziarie della monarchia mediante la sopra richiamata distinzione tra il bilancio e la sua legge di approvazione; esigenze che tuttavia erano già superate – anche sotto la vigenza dello Statuto stesso – dalla surrettizia introduzione del regime parlamentare²⁸.

Nella fase immediatamente successiva alla Costituzione repubblicana l'originario terzo comma dell'art. 81 Cost.²⁹ sembrava *apparentemente* recepire la tesi della legge meramente formale e l'interpretazione prevalente che escludeva la facoltà della legge di bilancio di innovare la legislazione vigente e affermava, conseguentemente, il principio della copertura finanziaria per le sole leggi di spesa³⁰.

²⁶ In questo senso, cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 178, il quale osserva che la teoria della legge di bilancio come legge meramente formale «era in fondo diretta a garantire che il controllo parlamentare si svolgesse in condizioni di massima trasparenza e lealtà», poiché, «proprio in ragione della "formalità" del bilancio, [...] il Governo doveva presentarsi alle Camere con il quadro riassuntivo delle politiche pubbliche senza possibilità di introdurre nuove autorizzazioni al prelievo di ricchezza, né ulteriori autorizzazioni alla spesa con forzature dell'ultima ora o modifiche estemporanee».

²⁷ Significativo, sotto questo profilo, il richiamo alla teoria qui in esame in autori che pure la considerarono successivamente superata: cfr., ad esempio, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II,1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, VI Ed. aggiornata a cura di F. Crisafulli, Padova, Cedam, 1993, 75. In riferimento a questa teoria, F. MODUGNO, voce *Legge in generale (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, 890, sottolinea che «essa esprimeva il principale compromesso fra la teoria della divisione dei poteri (e delle funzioni) e la realtà dello Stato moderno, rappresentava cioè la più evidente delle deroghe ad una rigorosa separazione delle funzioni, intesa nel senso della partecipazione a tutta la funzione legislativa (*scilicet*: normativa) degli organi rappresentativi», sicché, in base ad essa, «anche l'esecutivo doveva considerarsi, in qualche misura, potere legislativo, sia pure in via subordinata rispetto al vero e proprio potere legislativo, composto dal Sovrano e dagli organi rappresentativi». Sul punto, v. anche N. LUPO, *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1587, il quale osserva che «la legge di bilancio è stata considerata, anzitutto dalla dottrina tedesca e poi anche dai giuristi italiani che a quella si sono ispirati, l'esempio emblematico della teoria formale-sostanziale».

²⁸ In questo senso, A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Bologna, il Mulino, 2010, 349. Per un approfondimento, cfr. G. RIVOCCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, III Aggiornamento, I tomo, Torino, Utet, 2008, 377 ss.

²⁹ «Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese».

³⁰ In questo senso, ad esempio, L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, cit., 47 s.; A. MACCANICO, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, 536, il quale rileva che «la norma del penultimo comma dell'art. 81, con la quale si fa divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese

Muovendo da questi presupposti, era infatti diffusa l'idea che la legge di bilancio, avrebbe consentito di attribuire un fondamento normativo a qualsiasi voce di entrata e di spesa e, nel contempo, di disporre l'autorizzazione al Governo per la gestione delle risorse stanziata su ciascun capitolo, non potendo però l'atto in questione – per espressa previsione costituzionale – incidere sulla legislazione preesistente³¹.

Come osservato da Antonio Brancasi, nella disciplina costituzionale sul governo dei conti pubblici sembrerebbero pertanto prevalere gli elementi di continuità su quelli di rottura rispetto alla previgente legislazione statutaria³².

Tale assunto può essere condiviso, sia pure guardando soltanto all'art. 81 Cost., mentre si può giungere a conclusioni parzialmente diverse, come tenterò di chiarire, valutando il complessivo impatto dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana sulla disciplina di governo della finanza pubblica.

Quanto agli elementi di continuità, la versione originaria dell'art. 81 Cost., con riguardo ai suoi commi primo (annualità ed emendabilità della legge di bilancio) e terzo (limiti al contenuto proprio della legge della stessa), riflette il punto di approdo del dibattito, anche sopra richiamato, svoltosi a cavallo tra XIX e XX secolo, sulle regole di contabilità allora adottate e sulla natura della legge di bilancio. Esso risente, quindi, in larga parte di una trasposizione della normativa previgente, con particolare riferimento al Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante «Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato». A titolo di esempio, basti pensare che l'originario art. 81, primo comma, Cost., nello stabilire l'intervento annuale delle Camere, si riferisce all'approvazione dei «bilanci», al plurale: ciò riflette la previgente legislazione di contabilità che prevedeva tante leggi di bilancio quanti erano gli stati di previsione dei ministeri, distinti, tra l'altro, sul lato dell'entrata e su quello della spesa, unificati soltanto dalla legge 1° marzo 1964, n. 62 (la c.d. «legge Curti», recante «Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato, e norme relative ai bilanci degli Enti pubblici»). Al riguardo, si deve ricordare che soltanto con l'art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 («Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta

con la legge di approvazione del bilancio, fu voluta dall'Assemblea Costituente al fine di accentuare la natura formale della legge del bilancio»; G. FERRARI, *L'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1959, 3 ss.; M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1959, 171 ss.; A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, IV Ed., Napoli, Jovene, 1965, 211 s.; S. COCA, *Leggi di bilancio e leggi finanziarie nell'articolo 81 della Costituzione*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1965, 647 ss.; S. BUSCEMA, *Il bilancio dello Stato – delle regioni – dei comuni – delle province – degli enti pubblici istituzionali*, Milano, Giuffrè, 1966, 134; S. BARTOLE, *Art. 81*, cit., 232, limitatamente, però, alla considerazione che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuove spese, in quanto «con quella sola legge non si può disporre in ordine alla copertura delle spese stesse», sicché «solo a questi circoscritti fini potrebbe dirsi che nel nostro sistema costituzionale la legge di bilancio – nella parte previsionale delle spese – è legge in senso meramente formale, insuscettibile di recepire disposizioni normative innovative dell'ordinamento».

³¹ In questo senso, ad esempio, S. BUSCEMA – A. BUSCEMA, *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, IV Ed., Milano, Giuffrè, 2005, 36 e 52; G. Vegas, *I documenti di bilancio*, in D. DA EMPOLI – P. DE IOANNA – G. Vegas, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, IV Ed., Milano, Edizioni del Sole-24 Ore, 2005, 6.

³² Così, in termini particolarmente netti, A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica*, cit., 347, secondo il quale «l'art. 81 è certamente una delle disposizioni meno pensate dal costituente: in essa si ritrova, per un verso, una ricezione dell'esistente poco consapevole e comunque assolutamente acritica e, per altro verso, una disciplina che addirittura tradisce le stesse intenzioni di quei costituenti che più l'avevano voluta».

costituzionale») è stato previsto che «Le Camere ogni anno approvano con legge *il bilancio*», utilizzando la locuzione al singolare, secondo quanto richiesto dai principi di unità e di universalità del bilancio stesso.

In secondo luogo, sempre sul piano letterale, il riferimento contenuto nell'originario art. 81, terzo comma, Cost., alla «legge di approvazione del bilancio» – e non già, come in altri ordinamenti, alla «legge di bilancio» – sembrava apparentemente riflettere la distinzione del bilancio dello Stato dalla relativa legge di approvazione, tipica del regime statutario.

Gli elementi testuali richiamati sembravano apparentemente avvalorare l'implicita recezione della teoria della natura formale della legge di bilancio, rivolta ad assicurare, anche nel rinnovato ordinamento costituzionale, limiti all'espansione del ruolo del Governo nella decisione di governo dei conti pubblici.

Tale ricostruzione, però, sarebbe stata ben presto posta in discussione perché essa aveva già mostrato limiti evidenti sia rispetto all'obiettivo di salvaguardare le prerogative del Governo nella formazione dell'indirizzo politico-finanziario, sia rispetto alla necessità di arginare il potere espansivo della maggioranza parlamentare quando il Parlamento “veste i panni” dell'amministrazione. Infatti, la teoria in esame si rivelava incompatibile con un sistema a Costituzione rigida, presidiata da un apposito organo di giustizia costituzionale.

In verità, anche nel periodo statutario, non erano mancate critiche alla tesi della natura formale della legge di bilancio. Esemplificativo, al riguardo, il primo studio monografico della dottrina giuspubblicistica italiana sul contenuto giuridico della legge di bilancio, quello di Gaetano Vitagliano³³, che, con profondità storica e comparatistica, mette già a fuoco le questioni centrali della decisione fondamentale di finanza pubblica nella dialettica tra Governo e Parlamento, rilevando come i profili cruciali del bilancio fossero stati progressivamente attratti sul terreno del diritto parlamentare. Vitagliano rivolge già allora un'acuta critica alla teorica dominante laddove afferma che quella di bilancio è legge materiale come ogni atto dello Stato emanato in forma di legge, e quindi produttiva di effetti giuridici, giungendo a ricostruire l'istituto come legge attributiva della competenza del Governo ad adottare atti di prelievo e impiego delle risorse i quali, senza l'autorizzazione parlamentare, non sarebbero «atti dello Stato»³⁴. Colpisce – sia detto per inciso – la modernità di questa ricostruzione se si pensa che il definitivo superamento della teoria della natura meramente formale della legge di bilancio è portato a compimento dalla giurisprudenza costituzionale soltanto con la sentenza n. 10 del 2016, ove si legge che la legge di bilancio produce «effetti novativi dell'ordinamento» esprimendo «scelte allocative di risorse» e che, come tale, deve essere assoggettata al controllo di costituzionalità³⁵.

³³ G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma, Officine tipografiche italiane, 1910.

³⁴ Cfr. G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, cit., 398 s.

³⁵ Sent. n. 10 del 2016, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

3. La seconda fase: gli effetti dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e l'affermazione della legge di bilancio come legge materiale

In realtà, l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana muta il fondamento costituzionale della legge di bilancio, ben al di là dei pur riscontrati elementi di continuità con la previgente disciplina statutaria. È ben presto chiaro che la presunta recezione in Costituzione della teoria della natura formale della legge di bilancio era inutile, incompatibile con un ordinamento a Costituzione rigida e priva di fondamento.

Trasposta in regime repubblicano, la teoria rivelava anzitutto scarsa utilità rispetto ai fini che erano stati ad essa attribuiti perché in un sistema a Costituzione rigida non si ravvisa più alcuna esigenza di riproporla per contenere l'espansione delle prerogative finanziarie del Governo e della sua maggioranza³⁶.

In secondo luogo, l'asserita recezione si rivelava incompatibile con il nuovo ordinamento costituzionale, che viene a conformare i contenuti e la forza attiva e passiva di ogni fonte di rango primario, sicché il concetto di legge è identificabile soltanto attraverso elementi formali. Pertanto, non può perpetuarsi alcuna distinzione tra leggi meramente formali e "altre" leggi, atteso che ciascuna delle due tipologie assume una propria capacità innovativa nel disporre³⁷.

In terzo luogo, già nella prima fase dell'esperienza repubblicana, la teoria appariva priva di fondamento perché la legge di bilancio, lungi dallo svolgere una funzione di mero "contenitore" rispetto alla legislazione sostanziale, aveva già assunto un contenuto piuttosto articolato, soprattutto sul piano delle modificazioni quantitative apportate³⁸, essendo in essa contenuti capitoli di spesa non sorretti "a monte" da autonome leggi di spesa³⁹; nonché per la presenza nel bilancio di istituti, come ad esempio i c.d. fondi globali (o speciali), rivolti a costituire appositi accantonamenti destinati ad assicurare la copertura finanziaria delle leggi da adottare nel corso dell'esercizio finanziario, idonei quindi a dimostrare che il bilancio, nonostante le limitazioni fraposte dall'originario art. 81, terzo comma, Cost., avesse già la facoltà di espandere le spese ben oltre quanto previsto dalle normali leggi⁴⁰, innovando, quindi, in maniera sostanziale l'ordinamento. Tali istituti dimostrano che, contrariamente a quanto auspicato da Einaudi in sede di Assemblea costituente, il bilancio era già strumento che consentiva l'espansione della spesa pubblica⁴¹.

In definitiva, già la prima esperienza applicativa della legge di bilancio sembrava indicare una sostanziale espansione della sua parte "dispositiva", vale a dire il contenuto non

³⁶ In questo senso, cfr. A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica*, cit., 349.

³⁷ In questo senso, per tutti, cfr. F. MODUGNO, voce *Legge in generale (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, 900 ss., spec. 901, il quale rigetta la tesi della natura meramente formale della legge di bilancio.

³⁸ In questo senso, in maniera significativa, S. BARTOLE, *Art. 81*, cit., 245 ss.

³⁹ Al riguardo, cfr., ad esempio, N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, Luiss University Press, 2007, 53 s.

⁴⁰ Riprendendo l'osservazione di A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica*, cit., 355.

⁴¹ Non è infatti un caso che la tesi dell'illegittimità costituzionale di istituti come i fondi globali poteva essere sostenuta soltanto presupponendo la tesi della legge di bilancio come legge meramente formale: in questo senso, ad esempio, A. MACCANICO, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, 536 ss.

predeterminato dell'atto, di per sé idoneo a smentire le prevalenti impostazioni originarie. In altre parole, se il bilancio assumeva un contenuto così ricco e articolato, non trovava alcuna conferma la teoria della sua natura meramente formale e venivano altresì smentite le tesi che lo consideravano legge di approvazione dei contenuti di manovre previamente definite dall'Esecutivo⁴² o semplice atto di rimozione dei limiti all'esercizio della potestà impositiva e di spesa spettante in via esclusiva al Governo⁴³.

Infatti, nel corso del tempo, la teoria in esame è stata sottoposta a incisive critiche⁴⁴, sulla base della sua inidoneità a cogliere l'effettiva portata innovativa del bilancio e il suo contenuto in costante espansione: in una parola, le molteplici "potenzialità" della legge di bilancio stessa⁴⁵.

A quanto detto si può aggiungere, secondo quanto recentemente ribadito⁴⁶, che, sul piano della teoria generale, è assai dubbio che l'originario art. 81, terzo comma, Cost. costituisse riflesso della teoria della natura meramente formale della legge di bilancio poiché, anche per gli autori che accoglievano tale impostazione, non era affatto chiaro se la norma costituzionale ne fosse il sintomo o la causa. Infatti, se fosse stato il sintomo della teoria, l'originario terzo comma sarebbe stato meramente ricognitivo dell'intrinseco carattere meramente formale della legge di bilancio, e quindi la norma costituzionale sarebbe stata inutile; se, invece, il terzo comma fosse stato la causa dell'implicito recepimento della teoria in parola, la norma costituzionale avrebbe prodotto l'effetto di privare la legge di bilancio di contenuti normativi e della capacità di innovare l'ordinamento. Tuttavia, anche così opinando, la tesi criticata si sarebbe rivelata comunque infondata perché l'originario terzo comma si limitava a prevedere che, con la legge di bilancio, non potessero essere introdotti «nuovi tributi» e «nuove spese» e non privava certo di contenuti normativi il bilancio che, come già a suo tempo osservato da Costantino Mortati, «fa corpo con la legge che l'approva, sicché nessuna modifica se ne rende possibile se non con l'impiego della forma propria dell'atto legislativo, o ad esso equivalente»⁴⁷.

In conclusione, non può essere accolta né era accolta dall'originario art. 81, terzo comma, Cost. la tesi della natura meramente formale della legge di bilancio perché in regime di Costituzione rigida il concetto di legge è identificabile soltanto attraverso elementi formali. In altre parole, come osservato da Meuccio Ruini e da Mortati in sede di dibattito all'Assemblea costituente, e, successivamente, da quest'ultimo anche nel manuale, l'originario art. 81, terzo comma, Cost. si limitava ad introdurre limiti di contenuto alla legge

⁴² In questa prospettiva, invece, V. SICA, *Bilancio dello Stato e programmazione economica*, cit., 34 ss.

⁴³ In questo senso, invece, L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, cit., 47 s.; R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, cit., 3 ss.

⁴⁴ Cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 561 ss.; S. BARTOLE, *Art. 81*, cit., 241 ss.; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 121 ss.

⁴⁵ In questo senso, in maniera adesiva alle critiche sopra riportate, G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, in A. BARETTONI ARLERI, *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 1989, 603 ss.

⁴⁶ Da M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio*, cit., 48 s.

⁴⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 670, il quale già quindi riconosceva la capacità della legge di bilancio di novare l'ordinamento. Lo spunto è ripreso da M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 1676.

di bilancio senza privarla della capacità di novare l'ordinamento apportando variazioni quantitative sostanziali.

Il senso delle originarie norme costituzionali va quindi ricercato altrove.

Pur mostrando i lavori preparatori l'intento di Einaudi e di Vanoni di introdurre il pareggio di bilancio o comunque di limitare l'espansione della spesa pubblica tramite il principio della copertura finanziaria, l'Assemblea Costituente non accoglie alcuna teoria di finanza pubblica, rivolta, ad esempio, a introdurre limiti al debito o al disavanzo, sul modello delle teorie della *Public Choice* o del c.d. costituzionalismo fiscale e monetario per irrigidire in vincoli costituzionali le scelte sulle politiche di bilancio, sottraendole, almeno in parte, al decisore politico a fini di contenimento della spesa pubblica⁴⁸, su cui ci ha consegnato significativi studi anche Zorzi Giustiniani⁴⁹. È piuttosto affermato il principio di neutralità della decisione di bilancio rispetto all'indirizzo politico di maggioranza, come si desume dal Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente, presieduta da Giovanni Demaria, e dai lavori della stessa Assemblea Costituente, con particolare riguardo alle parole di Ruini e al successivo rigetto dell'emendamento del repubblicano De Vita che prevedeva l'innalzamento del *quorum* previsto per l'approvazione del bilancio e mirava a rafforzare l'obbligo di copertura finanziaria per l'approvazione degli emendamenti nel corso dell'esame del disegno di legge⁵⁰.

Il senso delle originarie norme costituzionali non era né quello di recepire la teoria della natura meramente formale della legge di bilancio, né quello di introdurre dei limiti "quantitativi" al governo dei conti pubblici.

La *ratio* dell'originaria disciplina costituzionale si coglie attraverso l'interpretazione letterale e sistematica dell'originario art. 81 Cost. che poggia sulla distinzione tra legge di bilancio e "altre" leggi. La prima era da intendersi come sede in cui stabilire gli equilibri finanziari e quindi soggetta ai limiti previsti dall'originario art. 81, terzo comma, Cost., non potendo, cioè, «introdurre nuovi tributi e nuove spese» che – si deve specificare – non trovassero già titolo nell'ordinamento⁵¹. Le "altre" leggi, invece, *diverse* dal bilancio, erano rivolte a garantire gli interessi costituzionali *diversi* dall'equilibrio finanziario, vale a dire i diritti costituzionali che implicano spesa⁵². Detto altrimenti: la legge di bilancio, pur non potendo prevederne di nuove, poteva finanziare o definanziare leggi che generano

⁴⁸ Cfr. J.M. BUCHANAN, *Public Finance in a Democratic Process. Fiscal Institution and Individual Choice*, Chapel Hill, Oxford, 1967; J.M. BUCHANAN, R. WAGNER, *Democracy in Deficit*, Academic Press, New York, 1977; J.M. BUCHANAN, *Deficits*, Oxford, 1987; H.G. BRENNAN – J.M. BUCHANAN, *The power to Tax. Analytical Foundations of Fiscal Constitution*, New York, 1981.

⁴⁹ Cfr. A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario*, cit., 38 ss.

⁵⁰ Per un approfondimento, cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Art. 81*, cit., 198 s.; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983, 196 ss.; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Corte costituzionale, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, Giuffrè, 2014, 20 s.; nonché, se si vuole, G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 221 ss.

⁵¹ Come per primo osservato da V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*, in *Giur. cost.*, 1966, 18.

⁵² In questo senso, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 399 ss.; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 273 ss.

automatismi di spesa su cui ogni anno è necessario un intervento del legislatore in relazione ai diritti sociali (ad esempio: pensioni, stipendi, misure a vario titolo di protezione sociale), sicché anche la variazione di una sola cifra nel bilancio aveva già allora valore sostanziale; le “altre” leggi, invece, erano soggette all’obbligo di copertura ai sensi dell’originario art. 81, quarto comma, Cost.⁵³ proprio perché rivolte a perseguire interessi costituzionali diversi dall’equilibrio a garanzia dei diritti: la qualità e la quantità della spesa pubblica. In forza di questa distinzione costituzionalmente prevista, la legge di bilancio non era soggetta all’obbligo di copertura, ma era “limitata” dalle leggi vigenti; le leggi di spesa, invece, erano “limitate” dal precetto costituzionale della copertura (che doveva essere annualmente assicurato dagli stanziamenti previsti in bilancio) perché non dovevano pregiudicare gli equilibri stabiliti nel bilancio, né compromettere la competenza dei successivi bilanci a stabilirli⁵⁴.

In questa prospettiva, la legge di bilancio non poteva modificare le altre leggi perché rispondeva al diverso interesse finanziario e per questo era soggetta a limitazioni di ordine costituzionale (originario art. 81, terzo comma, Cost.): il che non significava che fosse un atto meramente ricettizio, ma soltanto che poteva muoversi esclusivamente negli ambiti residuali rispetto ai *limiti costituzionalmente previsti* e negli spazi non sufficientemente definiti dalla legislazione ordinaria⁵⁵. Da ciò discende, come anche di recente è stato esattamente osservato, che l’originario terzo comma dell’art. 81 Cost. era da classificare tra le norme costituzionali rivolte a determinare limitazioni al legislatore, allora opponibili alla legge di bilancio, alla stessa stregua di altre limitazioni all’attività legislativa previste da altre norme costituzionali⁵⁶.

Il significato degli originari terzo e quarto comma dell’art. 81 Cost. risiedeva pertanto in questo rapporto di reciproco condizionamento perché la legge di bilancio, da un lato, e le “altre” leggi, dall’altro lato, rispondevano a interessi costituzionali diversi.

In questa seconda fase, viene così (provvisoriamente) risolto anche il tema centrale della distribuzione dei poteri tra Governo e Parlamento nella decisione di bilancio: il bilancio è espressione della funzione legislativa del Parlamento e il reciproco condizionamento costituzionalmente previsto tra legge di bilancio e “altre” leggi limita l’espansione delle prerogative finanziarie dell’Esecutivo. Il Governo, infatti, fruisce della garanzia dell’iniziativa riservata nella presentazione del disegno di legge di bilancio e ha discrezionalità nel darvi attuazione sia pure nel limite degli equilibri complessivi fissati dalle

⁵³ «Ogni *altra* legge – da intendersi diversa da quella di bilancio – che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte» (cors. ns.).

⁵⁴ Cfr. V. ONIDA, *Portata e limiti dell’obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria*, cit., 15 ss.; A. BRANCASI, *L’ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005, 115 ss. e 161 ss.; nonché G. RIVOSACCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 222 ss.

⁵⁵ In questo senso, v. ancora A. BRANCASI, *L’ordinamento contabile*, cit., 115 ss. e 161 ss.

⁵⁶ Cfr. M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio*, cit., 50, che, alla nota 196, richiama a titolo esemplificativo, quali limiti all’attività legislativa, gli artt. 32, secondo comma; 33, quarto comma; 76; 20; 21, secondo comma; 16, secondo comma; 22; 26, secondo comma, Cost.

Camere, ma, nel contempo, è “limitato” – per effetto dell’originario art. 81, terzo comma, Cost. – dalle altre leggi di spesa approvate dal Parlamento a garanzia dei diritti.

Così interpretato, l’originario quadro costituzionale consegnava alla legge di bilancio una funzione di indirizzo della gestione delle finanze pubbliche.

Il punto massimo di ricaduta di questa *teoria* del bilancio nel diritto pubblico italiano è rappresentato, da un lato, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966 (e dal dibattito che l’ha preceduta e seguita), e, dall’altro lato, dalla monografia di Valerio Onida del 1969, significativamente intitolata “Le leggi di spesa nella Costituzione”, proprio nel tentativo di fornire piena legittimazione all’interpretazione dell’art. 81 Cost. anche sopra proposta.

La sentenza n. 1 del 1966 ha escluso l’interpretazione restrittiva del precetto della copertura, secondo la quale l’obbligo avrebbe riguardato soltanto le leggi che, dopo l’approvazione del bilancio, ne avessero alterato in via successiva l’equilibrio, aderendo, invece, a quella estensiva, per la quale il principio della copertura deve essere osservato nei confronti di qualsiasi spesa, nuova o maggiore, che la legge preveda per gli esercizi futuri.

Nondimeno, tale pronuncia ha mitigato l’interpretazione estensiva dell’obbligo di copertura perché ha affermato che esso deve essere osservato con puntualità rigorosa soltanto per le spese che incidano sull’esercizio in corso, mentre non è richiesta puntualità altrettanto rigorosa per gli esercizi futuri e perché ha consentito che le leggi di spesa potessero assicurare la copertura rinviando agli stanziamenti annualmente fissati dalla legge di bilancio, anche mediante la previsione di maggiori entrate, per quanto «sicura, non arbitraria o irrazionale»⁵⁷.

Nonostante le critiche anche recenti, spesso frutto di un travisamento della motivazione o di interpretazioni errate dell’originario art. 81 Cost.⁵⁸, la pronuncia, per la verità, si limitava a confermare che nel rapporto tra il terzo e il quarto comma dell’originario art. 81 Cost. non sussisteva quell’automatismo di cui parlava Einaudi che avrebbe determinato, già nell’originario quadro costituzionale, il pareggio di bilancio. Essa infatti riconosceva due categorie di leggi di spesa: da un lato, quelle vincolate, che obbligavano a iscrivere i relativi stanziamenti in bilancio, per i quali doveva essere assicurata la puntuale copertura per l’esercizio finanziario in corso e per quelli futuri; dall’altro lato, quelle che non necessariamente vincolavano il bilancio a prevedere stanziamenti che erano annualmente finanziate o definanziate nella legge di bilancio. Di conseguenza, non tutte le leggi di spesa erano automaticamente coperte: dipendeva dalle scelte effettuate nella legge di bilancio.

Lungi dall’affermare il valore di legge meramente formale, la Corte ha così garantito una certa elasticità al bilancio quale strumento legislativo idoneo a finanziare o definanziare le

⁵⁷ Sent. n. 1 del 1966, punto n. 8 del “Considerato in diritto”.

⁵⁸ Esemplicativa del richiamato indirizzo l’interpretazione della sent. n. 1 del 1966 fornita da G. DI GASPARÈ, *Forme di governo e politiche di bilancio: un excursus storico (1948-2012)*, in *La dimensione globale della finanza e della Contabilità pubblica*, Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica, Pisa 6-7 dicembre 2018, a cura di A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P.P. ITALIA, V. MANZETTI, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 62, il quale parla di «effetto eversivo» della pronuncia rispetto al «sistema pregresso» considerando la possibilità di ricorrere all’indebitamento in contrasto con il tenore letterale dell’art. 81 Cost. «ancorato al rispetto della parità sostanziale».

leggi di spesa. Queste ultime, infatti, quando non generano un automatismo di spesa – non generano, cioè, l’obbligo di iscrivere in bilancio determinati stanziamenti di spesa – non dovevano quantificare la spesa e assicurarne la copertura, ben potendo lasciare ai bilanci futuri tale scelta; altrimenti opinando, non avrebbe avuto senso una legge annuale di bilancio privata di un margine più o meno ampio di scelte finanziarie e il bilancio si sarebbe configurato come atto meramente ricettizio di quanto già deciso e quantificato nelle leggi di spesa⁵⁹. Al contempo, come espressamente affermato dalla Corte in quella sentenza, veniva così fatto salvo il «giudizio politico del Parlamento [in relazione alle] esigenze di sviluppo economico-sociale» capaci di consentire «una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio»⁶⁰.

L’interpretazione dei precetti costituzionali è indubbiamente molto lontana dagli orientamenti ben più rigorosi assunti dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, in forza dei quali le leggi di spesa possono essere attuate soltanto nei limiti della spesa *effettivamente* coperta, senza poter rinviare alle risorse stanziare in bilancio per assicurare la copertura stessa⁶¹. Non si deve tuttavia dimenticare che la richiamata “svolta” della giurisprudenza costituzionale è stata in larga parte indotta dal mutamento del parametro determinato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 che, sopprimendo, tra l’altro, il terzo comma dell’originario art. 81 Cost. ha definitivamente assoggettato anche la legge di bilancio all’obbligo di copertura – come espressamente disposto dall’art. 14, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione) – precludendo alle leggi di spesa di rinviare agli stanziamenti iscritti in bilancio per assicurare la copertura stessa.

4. La terza fase: crisi e riforme degli anni Settanta e difficoltà del diritto costituzionale di governare la decisione bilancio

Riprendendo la periodizzazione sopra proposta, possiamo individuare una terza fase nelle trasformazioni della decisione di bilancio nel diritto pubblico italiano che si sviluppa dagli anni Settanta del secolo scorso alla costituzionalizzazione del precetto dell’equilibrio.

Si tratta di un periodo originariamente caratterizzato dall’espansione della spesa pubblica per diversi fattori legati allo sviluppo dello Stato sociale e dell’intervento pubblico nell’economia a cui non sempre corrisponde un’adeguata crescita economica, anche in ragione di fattori esogeni. Basti pensare alle prime crisi: la crisi petrolifera del 1973, la conseguente crisi economica e la riduzione della domanda globale e della crescita.

⁵⁹ Sul punto, cfr. V. ONIDA, *Portata e limiti dell’obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria*, cit., 21.

⁶⁰ Sent. n. 1 del 1966, punto n. 8 del “Considerato in diritto”.

⁶¹ Dalle sentt. n. 115 del 2012, punto n. 4.2 del “Considerato in diritto” e n. 192 del 2012, punto n. 4 del “Considerato in diritto” sino alla sent. n. 163 del 2020, punto n. 4 del “Considerato in diritto”. Per una critica all’avvio della richiamata giurisprudenza, in quanto, appunto, non ancora “sorretta” dal mutamento del parametro costituzionale, cfr. A. BRANCASI, *L’obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell’art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2012, 1685 ss.

In questo contesto, la legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio), punto di svolta nella disciplina di governo dei conti pubblici, viene “sollecitata” – è bene ricordarlo – anche dal Fondo Monetario Internazionale, a riprova – qualora fosse necessario riconoscerlo – di quanto sia risalente nel tempo il vincolo “esterno”. Tale riforma può quindi essere letta alla luce dell’esigenza di rafforzare l’obbligo di copertura per tentare di contenere la spesa pubblica.

Di qui muove una stagione riformatrice particolarmente significativa rivolta a conformare i processi decisionali tra Governo e Parlamento per aumentare la consapevolezza dei loro effetti sulle finanze pubbliche. In altre parole, gli interventi del legislatore che si sono susseguiti dalla fine degli anni Settanta alla riforma della legge di contabilità del 2009⁶², scanditi da una sistematica cadenza decennale (dalla legge n. 468 del 1978, alla legge n. 362 del 1988, alle leggi n. 94 del 1997 e n. 208 del 1999, alla legge n. 196 del 2009) e costantemente “doppiati” da riforme dei regolamenti parlamentari per garantire il simmetrico adeguamento della “sessione di bilancio” alle innovazioni previste nella contabilità pubblica⁶³, sono rivolte all’attuazione dell’originario quarto comma dell’art. 81 Cost. sull’obbligo di copertura, inteso quale fonte sulla produzione idonea di per sé a fronteggiare – almeno allora si pensava – nuovi o maggiori oneri alle finanze.

In questa prospettiva, possono essere collocati gli istituti introdotti nella legge di contabilità pubblica e nella legislazione finanziaria: i procedimenti di quantificazione degli oneri dei progetti di legge previsti sia sul versante parlamentare, sia su quello governativo; il rafforzamento dell’istruttoria legislativa sotto il profilo delle compatibilità finanziarie e l’obbligo di redigere apposite relazioni tecniche; il reticolo procedurale previsto dai regolamenti, dalle prassi parlamentari e dalla c.d. giurisprudenza dei Presidenti di Commissione e dei Presidenti di Assemblea circa la progressiva introduzione di un regime restrittivo di ammissibilità dei progetti di legge e degli emendamenti sprovvisti dell’adeguata copertura finanziaria⁶⁴. Si può qui solo accennare alla centralità dei regolamenti parlamentari in questo disegno, basato, in particolare su due capisaldi regolamentari rappresentati dalla mancata assegnazione dei disegni di legge non corredati dalla relazione tecnica del Governo sulla copertura e dagli aggravamenti procedurali previsti al fine di rafforzare il valore del parere negativo della Commissione Bilancio nei procedimenti legislativi⁶⁵.

L’obiettivo di queste riforme era quello di “scorporare” determinate decisioni di finanza pubblica, che precedentemente albergavano nella legge di bilancio, per collocarle nella legge finanziaria prima, nei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria poi e, successivamente, nella legge di stabilità all’unico scopo di sottoporle a un più stringente obbligo di copertura finanziaria.

Lungo la richiamata direttrice possono essere quindi collocati: l’interpretazione estensiva dell’obbligo di copertura in base al parametro pluriennale (programmazione triennale di

⁶² Cfr. legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

⁶³ Al riguardo, cfr., ad esempio, A. MANZELLA, *Il parlamento*, III Ed., Bologna, il Mulino, 2003, 344 ss.

⁶⁴ Cfr., per tutti, P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, il Mulino, 1993, 29 ss.

⁶⁵ Cfr. P. DE IOANNA, *Decisione di bilancio e obbligo di copertura*, in *Quad. cost.*, 1993, 476.

bilancio); la determinazione preventiva alla manovra dei saldi-obiettivo mediante la sequenza Documento di programmazione economico-finanziaria/risoluzioni parlamentari di approvazione che indicano la cornice e i limiti alla manovra stessa; il sistema dei saldi – e, in particolare, quello del ricorso al mercato – oggetto di apposita e preliminare deliberazione parlamentare non già per precludere le scelte allocative del Parlamento ma per segnare la misura delle compatibilità finanziarie da preservare nell’esame e approvazione degli emendamenti alla legge di bilancio; sino ad arrivare alla c.d. “copertura allargata” di cui agli artt. 17 e 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009, intesa quale specificazione del precetto costituzionale valevole per tutte le leggi, statali e regionali, che comportino oneri per la finanza pubblica allargata, a cui la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto il rango di fonte interposta rispetto all’art. 81 Cost., così assicurando un incisivo sindacato sulle leggi di spesa⁶⁶.

Detto in altri termini: l’obiettivo delle richiamate riforme legislative e dei regolamenti parlamentari rimane sul piano della forma di governo ed è quello di assicurare alla decisione di bilancio trasparenza e controllabilità degli esiti e degli effetti prodotti sulle finanze pubbliche, garantendo il riparto di compiti tra Governo e Parlamento secondo il principio della responsabilità politica.

In estrema sintesi, scopo effettivo di questo complesso di riforme è porre sotto controllo la spesa pubblica. I dati sono particolarmente eloquenti: il saldo netto da finanziare della gestione di competenza raggiunge, in rapporto alla spesa complessiva, un valore massimo del 43 per cento negli anni 1986-1988, con un *deficit* medio annuo dal 1948 al 2019 pari al 15 per cento circa della spesa. Ciò significa che, nella terza fase della periodizzazione qui proposta, l’indebitamento netto annuo diventa superiore alle entrate per più della metà.

In definitiva, in questa terza fase non si guarda tanto alle dinamiche tra Governo e Parlamento nel processo decisionale di bilancio quale riflesso della dialettica sul controllo delle risorse, vale a dire ai grandi temi di diritto costituzionale attorno ai quali aveva ruotato il dibattito delle origini e sulla natura del bilancio, quanto piuttosto al problema della copertura finanziaria e al controllo della spesa pubblica probabilmente, come osservato da Zorzi Giustiniani nei suoi studi⁶⁷, anche per la mancanza in Costituzione di limiti al debito o al disavanzo, quale scelta consapevole da parte dell’Assemblea Costituente.

⁶⁶ In questo senso, tra le tante, sentt. n. 250 del 2013; n. 147 del 2018, punto n. 6 del “Considerato in diritto”; n. 227 del 2019, punto n. 2 “Considerato in diritto”; n. 163 del 2020, punto n. 4 “Considerato in diritto”.

⁶⁷ Cfr. A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario*, cit., 246 e 264 s. Nello stesso senso, sull’esigenza della costituzionalizzazione di vincoli quantitativi al governo dei conti pubblici, si veda la pregnante ricostruzione di G. BOGNETTI, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in “Gruppo di Milano”, *Verso una nuova Costituzione*, Ricerca promossa dal Ceses su “Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti”, diretta da G. Miglio e condotta da G. BOGNETTI, S. GALEOTTI, G. PETRONI, F. PIZZETTI, tomo I, Varese, Giuffrè, 1983, 319 s.; ID., *La costituzione economica italiana*, Milano, Giuffrè, 1995, 111 ss., spec. 114; ID., *La costituzione economica tra ordinamento nazionale ed ordinamento comunitario*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *La costituzione economica*, Atti del Convegno – Ferrara, 11-12 ottobre 1991, Padova, Cedam, 1997, 104 ss. e 116 ss.; ID., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivoscechi)*, in questa *Rivista*, n. 3/2008, 17 ss., spec. 34 ss.

In questo contesto, la decisione di bilancio viene sempre più attratta sul terreno della contabilità pubblica e dei “tecnici” delle procedure di bilancio. Esemplificativa, al riguardo, la figura di Paolo De Ioanna, che, dalla legge n. 468 del 1978, alla legge n. 362 del 1988 e alla parallela istituzione del Servizio del bilancio del Senato “accompagna” costantemente la progettazione e la realizzazione delle richiamate riforme della legge di contabilità e dei regolamenti parlamentari, per poi transitare, in ruoli tecnici sul “versante governativo”, contribuendo così anche alla riforma del bilancio realizzata dalla legge n. 94 del 1997⁶⁸.

Al riguardo, è significativo notare che, in questa terza fase, viene progressivamente rimossa la questione centrale della natura giuridica della legge di bilancio, in cui si esprime l’originario conflitto tra Governo e Parlamento per il controllo delle risorse. Anche l’attenzione della dottrina, nelle opere monografiche e nella manualistica⁶⁹, passa dall’analisi della distribuzione dei poteri tra Governo e Parlamento al tema del controllo della spesa pubblica e del rafforzamento del vincolo “tecnico-finanziario”, che poi trova un solido ancoraggio nel diritto dell’Unione europea.

In questo panorama, si riscontrano comunque alcune eccezioni. Quella più significativa è rappresentata dal manuale di Livio Paladin e dal suo approfondimento della legge di bilancio nello studio sulle fonti del diritto, in cui viene rigettata la teoria della natura meramente formale del bilancio, ravvisando, invece, l’illustre Autore in tale atto una legge a tutti gli effetti sostanziale, capace, cioè, di novare l’ordinamento, pur nei limiti posti dall’originario terzo comma dell’art. 81 Cost.; legge in cui per Paladin si esprime la centralità della decisione politica dei processi allocativi e redistributivi⁷⁰.

La tendenza però più consolidata negli studi degli anni Ottanta del secolo scorso è quella che potremmo definire, con un eccesso di semplificazione, assimilabile a una sorta di eclissi del diritto costituzionale rispetto alla decisione di bilancio.

Occorre inoltre sottolineare che le riforme richiamate non soltanto non sono riuscite a conseguire gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, ma hanno determinato torsioni sulla forma di governo e sul sistema delle fonti anzitutto per il mancato rispetto dei principi della responsabilità politica e per la confusione dei ruoli tra Governo e Parlamento nella decisione di bilancio.

In proposito, deve essere ricordato che l’art. 81 Cost. costituisce una delle principali norme costituzionali sulle fonti poiché la manovra di bilancio, nelle diverse forme che ha storicamente assunto, esprime da tempo il principale strumento di produzione normativa. Esso dovrebbe pertanto essere guardato anzitutto nella prospettiva della *separazione* dei poteri e, quindi, della distinzione dei ruoli tra Governo e Parlamento⁷¹. All’opposto, si tende troppo spesso ad analizzare e valutare le trasformazioni della decisione di bilancio alla

⁶⁸ Per un recente approfondimento, cfr. G. RIVISECCHI, *La decisione di bilancio nella riflessione di Paolo De Ioanna* (23 gennaio 2019), in *Forum dei Quaderni costituzionali*.

⁶⁹ Lo rileva, tra gli altri, anche con un’approfondita analisi della manualistica di diritto pubblico, M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio*, cit., 21 ss.

⁷⁰ Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, 361 ss.

⁷¹ Cfr., ad esempio, R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2009, 31.

stregua delle prassi quasi che queste ultime possano determinare fisiologiche trasformazioni della forma di governo parlamentare.

Le prassi degenerative delle manovre di bilancio dimostrano invece che la questione del bilancio è progressivamente slittata dall'area governata dal diritto costituzionale a quella rivolta ad assicurare il rispetto del vincolo finanziario: sono state escogitate soluzioni tecniche sempre più articolate per il governo dei conti pubblici per assicurare gli obiettivi contingenti di finanza pubblica, ma che non sono affatto neutrali sul piano delle scelte politiche, arrivando ad alterare i rapporti tra Governo e Parlamento⁷².

Per quanto in questa sede maggiormente rileva, bisogna sottolineare che, almeno dalla XIV legislatura, vale a dire dalla prima metà degli anni Duemila, il Governo ha conquistato il completo controllo sulle procedure di bilancio⁷³.

Al conseguimento di tali fini, hanno concorso diversi fattori. In primo luogo, l'abuso della decretazione d'urgenza nel governo della finanza pubblica, che ha assunto forme sempre rinnovate, nonostante, da un lato, gli incisivi orientamenti assunti dalla giurisprudenza costituzionale, che ha ripetutamente affermato il nesso di interrelazione funzionale a sequenza tipica tra decreto-legge e legge di conversione, al fine di preservare il contenuto proprio e il carattere omogeneo della disciplina avendo riguardo al decreto-legge e alla legge di conversione⁷⁴, e, dall'altro lato, il controllo del Presidente della Repubblica esplicito in sede di emanazione dei decreti-legge o di promulgazione delle leggi di conversione mediante le c.d. «esternazioni legislative»⁷⁵ attraverso le quali il Capo dello Stato, senza irrigidire la sua posizione in atti presidenziali formali, può manifestare la ragioni degli atti normativi emanati. Se si guarda, in particolare, alla prassi della Presidenza Napolitano, larga parte delle lettere di accompagnamento all'emanazione di atti legislativi hanno ad oggetto le decisioni di bilancio e si riferiscono, direttamente o indirettamente, all'art. 81 Cost. Basti pensare al comunicato con cui il Presidente Napolitano ha accompagnato l'atto formale di promulgazione della legge n. 93 del 2008, di conversione del decreto-legge n. 112 del 2008 (c.d. “manovra estiva”) o alle lettere inviate ai Presidenti delle Camere sull'omogeneità dei decreti-legge in materia di governo dell'economia, che hanno inciso sulla sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 rivolta a preservare il contenuto omogeneo del decreto-legge e della legge di conversione⁷⁶.

⁷² Al riguardo, cfr. G. RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa* (12 aprile 2019), in *Osservatorio AIC*, n. 1-2/2019, 78 ss.

⁷³ Cfr., ad esempio, N. LUPO, *Le sessioni di bilancio, ieri e oggi*, in *La funzione finanziaria del Parlamento. Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, a cura di G.G. Carboni, Torino, 2009, 37 ss.; C. BERGONZINI, *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quad. cost.*, 2013, 557 ss.; G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2013.

⁷⁴ Dalla sent. n. 22 del 2012 alla sent. n. 247 del 2019. Per un approfondimento delle pronunce più significative di questa giurisprudenza, anche in relazione alla crisi economico-finanziaria, cfr. G. RIVOSECCHI, *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. III, Torino, Giappichelli, 2016, 1963 ss., spec. 1967 ss.

⁷⁵ Cfr. V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO, *La Repubblica del presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, il Mulino, 2013, 65 s.

⁷⁶ Nella stessa prospettiva si veda, da ultimo, la lettera del Presidente Mattarella dell'11 settembre 2020 indirizzata ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), che ha richiamato al rispetto del requisito dell'omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione, anche nell'adozione dei

Il secondo strumento decisivo che assicura il controllo del Governo nella decisione di bilancio è rappresentato dal largo utilizzo della questione di fiducia posta su maxi-emendamenti del Governo sia in sede di conversione di decreti-legge di governo della finanza pubblica, sia nel corso dell'approvazione della legge di bilancio. Tali emendamenti, infatti, quando interamente sostitutivi del testo sino a quel momento discusso, prescindono completamente dall'esame parlamentare (come per la prima volta accaduto nella sessione di bilancio del 2004): il Parlamento abbandona l'esame del merito della decisione di bilancio per limitarsi a calibrare l'ampiezza e l'incidenza del maxi-emendamento, che, una volta presentato, assorbe ogni altro argomento di discussione, precludendo l'esame nel merito delle decisioni di finanza pubblica⁷⁷. In tal modo, il maxi-emendamento tende spesso a “filtrare” in maniera non trasparente anche le richieste delle opposizioni, sicché dell'abuso dell'istituto non sono vittima soltanto le minoranze parlamentari, ma anche la maggioranza che, accettando il maxi-emendamento, si sottopone a un processo di autolimitazione delle proprie prerogative nel procedimento legislativo, a fronte del perdurante rafforzamento dell'Esecutivo, conseguito attraverso la prevalenza del diritto parlamentare non scritto e di assai discutibili prassi, sulla scorta di una male intesa dottrina del “precedente”, come vera “fonte” regolatrice della materia⁷⁸.

In definitiva, già dalla prima metà degli anni Duemila, l'analisi delle procedure di bilancio mostra tutte le difficoltà di un sistema che ha impresso profonde torsioni al rapporto costituzionalmente previsto tra Governo e Parlamento imboccando la via del decisionismo non trasparente, mentre sarebbe stato necessario preservare l'indisponibilità delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e sul governo dei conti pubblici per salvaguardare la forma di governo e il principio della divisione dei poteri.

5. La quarta fase: l'introduzione dell'equilibrio e il “ritorno” del diritto costituzionale del bilancio, nella forma di governo...

La crisi economico-finanziaria del 2008-2009 e la successiva “reazione” delle istituzioni europee, culminata nel Trattato per il coordinamento e la *governance* economico-finanziaria del 2012 (c.d. *Fiscal Compact*), ha determinato l'ulteriore restringimento del vincolo di bilancio e, riprendendo la periodizzazione qui proposta, ha condotto alla quarta fase delle trasformazioni della decisione di bilancio nel diritto pubblico italiano con la costituzionalizzazione dei principi dell'equilibrio (art. 81, primo comma, Cost. per lo Stato

provvedimenti di emergenza finalizzati a fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica.

⁷⁷ Così, C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014, 41.

⁷⁸ In questo senso, cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. GIANFRANCESCO E N. LUPO, Roma, 2007, 42 ss.; C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, 756 ss.; G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 2008, 812 s.

e art. 119 Cost., primo comma, Cost. per gli enti territoriali) e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, primo comma, Cost.).

Il primo parametro, quello dell'equilibrio, è determinato mediante il rinvio contenuto nell'art. 3 della legge n. 243 del 2012 all'obiettivo di medio termine e, quindi, al c.d. saldo strutturale. Tale principio non indica pertanto una situazione di statico pareggio contabile fra entrate e spese, ma deve ritenersi rispettato anche in presenza di un disavanzo giustificato dagli effetti del ciclo economico o in caso eventi che consentono scostamenti dal suddetto obiettivo, sia pure concertati con le istituzioni europee⁷⁹.

Il parametro della sostenibilità del debito pubblico, invece, che richiama tutti gli enti, in coerenza con il diritto dell'Unione, a concorrere alla sostenibilità delle finanze pubbliche, include, quali indicatori rilevanti, l'importo del *deficit* di bilancio dell'anno corrente e quello annunciato per l'anno successivo, l'importo dei titoli in scadenza, i tassi di interesse sui titoli del debito e la relativa capacità di collocare i titoli sul mercato. Ne consegue che la sostenibilità costituzionale del debito pubblico dello Stato membro, complessivamente intesa, risulta valutabile alla stregua di «fattori oggettivi e di fattori di reputazione»⁸⁰.

Rispetto alle regole sulla determinazione dell'equilibrio, basti qui ricordare i prevalenti elementi di duttilità mantenuti dalle norme costituzionali e legislative a seguito della riforma del 2012, come emerge anzitutto dal sistematico ricorso alle deroghe al divieto di indebitamento consentite dall'art. 81, secondo comma, Cost. «al verificarsi di eventi eccezionali» e votate dalle Camere a maggioranza assoluta secondo una clausola che, già nella fase anteriore all'emergenza sanitaria, è stata interpretata in maniera particolarmente estensiva, includendo in tali «eventi» non soltanto «periodi di grave recessione economica» ed «eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato», secondo quanto testualmente previsto dall'art. 6, comma 2, lett. a) e b), della legge n. 243 del 2012, ma anche “ordinarie” misure di reazione alle diverse fasi di crisi economica, a partire dai “salvataggi” dei settori bancari in crisi e dagli interventi di rilancio dell'economia⁸¹. In altre parole, l'interpretazione delle richiamate norme costituzionali e legislative, adottata da Governo e Parlamento con l'avallo dalle istituzioni europee, ha consentito di predisporre e approvare intere manovre finanziarie entro gli scostamenti previsti dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012 per un totale – al 31 ottobre 2020 – di tredici scostamenti dall'obiettivo di medio termine votati dalle Camere a maggioranza assoluta. Se si considera che la legge costituzionale n. 1 del 2012 per sua espressa previsione si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014, si avrà la misura dell'incidenza “ordinaria” dell'applicazione della suddetta procedura nell'approvazione degli atti collegati alla legge di bilancio (Documento di economia e finanza; Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza; disegni di legge di conversione di decreti-legge in materia economico-finanziaria) pari ad una media di più di due scostamenti all'anno nei sei anni in cui ha trovato applicazione il rinnovato art. 81 Cost.

⁷⁹ In questo senso, cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 23 s.

⁸⁰ Così, P. GIARDA, *Presupposti, valore e limiti del nuovo articolo 81 della Costituzione*, in *Costituzione e bilancio*, cit., 124.

⁸¹ Per un primo approfondimento delle prassi parlamentari e degli interventi votati dalle Camere a maggioranza assoluta che determinano scostamenti dall'obiettivo di medio termine, cfr. N. LUPO – R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2/2017, 228 ss.

L'elasticità della disciplina costituzionale e legislativa di governo della finanza pubblica è inoltre ampiamente confermata dalla giurisprudenza costituzionale che ha affermato un'interpretazione «dinamica» dell'equilibrio di bilancio, condizionata, cioè, dalla congiuntura e dalle crisi economico-finanziarie. Infatti, secondo la Corte, il principio dell'equilibrio «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche»⁸² attraverso l'impiego delle risorse pubbliche in un ottimale rapporto tra efficienza ed equità rivolto a garantire «l'equilibrio tendenziale del bilancio»⁸³. Muovendo da tali assunti, i Giudici costituzionali hanno ravvisato nell'art. 81 Cost. un vero e proprio principio di anticiclicità del bilancio quando hanno affermato che l'art. 81 Cost. consente l'indebitamento per contrastare le fasi avverse del ciclo economico al fine di assicurare le risorse accertate e disponibili per gli investimenti⁸⁴.

In questa prospettiva, la Corte ha quindi concluso che «il novellato art. 81 Cost. ha assunto – soprattutto attraverso la formulazione del primo comma – un significato “anticiclico” in termini di politica fiscale e monetaria e, più in generale, di politica economica, consistente nella missione di attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell'attività economica a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici»⁸⁵. Sicché l'attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 attraverso la c.d. «legge organica» ha conferito alla legge di bilancio [...] e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo»⁸⁶.

Con le richiamate pronunce, la Corte aderisce a una determinata interpretazione dell'art. 81 e della legge n. 243 del 2012 volta ad affermare: a) che è la legge rinforzata a dover essere interpretata alla luce dell'art. 81 Cost. e non viceversa, per assicurare il mantenimento dell'originaria elasticità del quadro costituzionale⁸⁷; b) che anche nel nuovo quadro costituzionale il bilancio può svolgere una funzione anticiclica e quindi consentire, sia pure in esito ai negoziati con la Commissione europea, politiche espansive⁸⁸.

⁸² Sent. n. 250 del 2013, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

⁸³ Sent. n. 247 del 2017, punto n. 9.2 del “Considerato in diritto”.

⁸⁴ Cfr. sentt. n. 247 del 2017, punto n. 9.2 del “Considerato in diritto”; n. 101 del 2018, punto n. 6.2.1 del “Considerato in diritto”; n. 61 del 2018, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

⁸⁵ Sent. n. 61 del 2018, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

⁸⁶ Sent. n. 61 del 2018, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

⁸⁷ Al riguardo, cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 22 ss. In caso contrario, se prevalessero, cioè, sull'art. 81 Cost. i rinvii al diritto dell'Unione europea contenuti nella legge n. 243 del 2012, varrebbero le osservazioni critiche di O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, 407 ss., il quale sostiene che l'introduzione del pareggio strutturale determinerebbe necessariamente effetti pro-ciclici, perché il modello di stima del PIL potenziale concordato con l'Unione europea si determina misurando l'*output gap*, vale a dire la differenza tra PIL effettivo e potenziale, sicché quanto più ampio è lo scostamento tanto più profondo è l'effetto del ciclo e, quindi, tanto più elevata la correzione strutturale del saldo, con la conclusione che ben difficilmente la correzione strutturale del saldo potrà produrre effetti anticiclici.

⁸⁸ Cfr. A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, 847 s.

Sul piano della forma di governo, in questa quarta fase delle trasformazioni della decisione di bilancio nel diritto pubblico italiano si assiste al rinnovato abuso della decretazione d'urgenza. Dal 2008, al deflagrare della crisi economico-finanziaria⁸⁹, il fenomeno ha assunto rilievo tali che si è ormai giunti a una sostanziale fungibilità tra i contenuti della legge di bilancio e la disciplina dettata con decreti-legge di governo dell'economia dalle caratteristiche intersettoriali, funzionalmente accomunati dal solo obiettivo di contenere la spesa pubblica, che da qualche anno anticipano o accompagnano la legge di bilancio spesso svuotandola di contenuti. Si tratta infatti di decreti-legge seriali *omnibus*, cioè di provvedimenti che vengono approvati ogni anno con modalità e forme identiche per la manutenzione legislativa di diversi e rilevanti settori dell'ordinamento: il decreto-legge c.d. "fiscale" e il decreto-legge c.d. "proroga termini" che, assieme alla legge di bilancio, compongono ormai un vero e proprio "trittico" in cui si articola la manovra finanziaria.

Quanto detto produce un'evidente "segmentazione" della legislazione finanziaria che si riflette negativamente sulla qualità delle legislazione e si traduce nella frammentazione della legislazione *tout court*, poiché, come si è detto, ormai da diversi anni la legge di bilancio, assieme ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, costituisce il principale strumento di produzione delle fonti primarie. Dal 2014 la sequenza di approvazione degli atti della legislazione finanziaria statale vede in avvio dell'anno finanziario l'emanazione di un decreto-legge in materia fiscale (che deve assicurare la copertura finanziaria "anticipata" delle misure di spesa); successivamente, l'approvazione della manovra (dapprima legge di stabilità e legge di bilancio e ora, per effetto delle modifiche introdotte dalla legge n. 163 del 2016, soltanto legge di bilancio che ha assorbito i contenuti della previgente legge di stabilità); e, infine, a conclusione della manovra finanziaria, l'approvazione del decreto-legge c.d. "proroga termini", anch'esso contenente norme di natura economico-finanziaria⁹⁰, solitamente emanato nel periodo, particolarmente "stretto", intercorrente tra l'approvazione definitiva della legge di bilancio e il 31 dicembre di ogni anno⁹¹.

⁸⁹ Sul punto, si vedano le considerazioni critiche di C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 21 ss., circa la progressiva incidenza assunta dalla decretazione d'urgenza nelle fonti di governo della finanza pubblica, a partire dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁹⁰ Cfr. il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14; il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 25; il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10; il decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14; il decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15; il decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 11.

⁹¹ Per una recente analisi della "frammentazione" della legislazione finanziaria, soprattutto a causa dell'incidenza della decretazione d'urgenza, cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 21 ss.; nonché, con specifico riguardo all'andamento "anomalo" della sessione di bilancio 2016, ID., *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016)*:

La richiamata e discutibile fungibilità tra legge di bilancio e decretazione d'urgenza in materia economico-finanziaria sembra così palesare la difficile "tenuta" delle norme della legge di contabilità che disciplinano il "contenuto proprio" della legge di bilancio, nella parte in cui sono prescritti i contenuti che devono albergare nelle due apposite sezioni del bilancio.

L'eterogeneità dei decreti-legge in materia di economia e governo dei conti pubblici rende inoltre assai difficile una reazione consapevole e articolata del Parlamento in ogni fase del procedimento legislativo, specie di fronte agli stati di crisi⁹².

In sede di assegnazione ed esame dei disegni di legge di conversione, tale disomogeneità contribuisce a segnare la progressiva perdita di centralità delle commissioni parlamentari permanenti anzitutto poiché impone un'assegnazione per l'esame dei decreti stessi sulla base di "macro-finalità", generalmente o alla Commissione Affari costituzionali o alla Commissione Bilancio⁹³. Ciò produce l'effetto di limitare l'esame parlamentare alle sole conseguenze istituzionali e a quelle relative alle compatibilità finanziarie dei provvedimenti d'urgenza, precludendo l'esame delle commissioni di merito quanto ai possibili riflessi dei decreti-legge sui singoli settori produttivi, quindi proprio ciò che, invece, dovrebbe essere privilegiato di fronte alla crisi economica.

Nelle fasi successive del procedimento legislativo il fenomeno in esame incentiva la presentazione di emendamenti eterogenei così favorendo la perdita del contenuto proprio dei decreti-legge.

Le tendenze sopra richiamate nei rapporti tra Governo e Parlamento nell'approvazione della legge di bilancio e nella legislazione finanziaria assumono significato ancor più critico se si pensa che la decisione di bilancio è diventata la sede principale dei processi di produzione normativa con l'effetto di deprimere ulteriormente il ruolo del Parlamento. Le tendenze richiamate, infatti, riducono i tempi di esame costringendo i parlamentari a riversare gli emendamenti negli unici disegni di legge a tempi garantiti (disegno di legge di bilancio e disegni di legge di conversione di decreti-legge ormai "collegati" alla decisione di bilancio).

A tutto questo si aggiunge la debolezza manifestata dal Parlamento nazionale nell'assicurare il controllo della finanza pubblica. Basti pensare alla perdurante inattuazione dell'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che affida alle Camere il controllo sul rispetto dell'equilibrio e sulla qualità ed efficacia della spesa; o, ancora, alla mancata riforma dei regolamenti parlamentari in materia di procedure di bilancio – disciplina regolamentare che in larga parte risale agli anni Ottanta e Novanta del secolo

le principali novità (e alcuni profili critici), in *Federalismi.it*, n. 9/2017, 24 ss.; M. NARDINI, *La legge n. 163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 568 s.

⁹² Per un approfondimento in chiave critica, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 11 s.

⁹³ In merito ai negativi riflessi della disomogeneità dei decreti-legge sui processi di produzione normativa, cfr. N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma essenziale, per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Studi in memoria di Alessandra Concaro*, a cura di GIUSEPPE D'ELIA, GILIA TIBERI E MARIA PAOLA VIVIANI SCHLEIN, Giuffrè, Milano, 2012, 419 ss.

scorso – che potrebbe invece costituire rilevante fattore di reinserimento delle Assemblee parlamentari nel circuito dei controlli sui conti pubblici.

In questo contesto, finiscono per essere scaricati sulla Corte costituzionale i nodi irrisolti della forma di governo che si riflettono nella decisione di bilancio.

Ne sono l'esempio più evidente i recenti ricorsi per conflitto tra poteri, sollevati da gruppi parlamentari di opposizione, dapprima di centro-sinistra, quindi di centro-destra, e aventi ad oggetto le modalità di approvazione delle leggi di bilancio rispettivamente per il 2019 e per il 2020 caratterizzate dalla sopra richiamata prassi del maxi-emendamento del Governo interamente sostitutivo su cui è posta la questione di fiducia⁹⁴.

In fondo, anche tali conflitti esprimono una “reazione” delle minoranze parlamentari alla limitazione del loro ruolo nella decisione di bilancio, fornendo l'impressione che, dopo anni di procedure non trasparenti in cui il Governo ha assunto il controllo delle procedure di bilancio, il Parlamento, sia pure soltanto mediante i ricorsi delle minoranze, tenti di riaffermare il proprio ruolo nell'approvazione della legge di bilancio.

Nondimeno, si fermano qui i segnali circa la possibile riaffermazione del ruolo del Parlamento nell'approvazione della legge di bilancio e, più in generale, di un “ritorno” del diritto costituzionale del bilancio sul piano della forma di governo.

Con le ordinanze n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020, la Corte ha infatti dichiarato inammissibili tali conflitti, negando che la riduzione dei tempi dell'esame parlamentare potesse determinare «quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità»⁹⁵.

In disparte ogni considerazione circa gli argomenti addotti per negare che sussistessero i requisiti sotto il profilo oggettivo ai fini dell'ammissibilità dei conflitti, per quanto qui rileva con l'ordinanza n. 17 del 2019 la Corte ha valorizzato l'argomento delle compatibilità finanziarie quali discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea come elemento “presupposto” alla decisione di inammissibilità. In tal modo, i Giudici costituzionali hanno potuto negare che la riduzione dei tempi dell'esame parlamentare, effetto della necessità di rideterminare i saldi complessivi della manovra economico-finanziaria a seguito della «lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea», potesse integrare gli estremi ai fini dell'ammissibilità del ricorso⁹⁶. In altre parole: il “fatto” economico-finanziario, costituito dai vincoli di bilancio euro-unitari, determina l'esigenza di modificare i contenuti della manovra sotto la «pressione del tempo», per riprendere le parole della Corte, e implica, conseguentemente, «un'ampia modificazione del disegno di legge [di bilancio] iniziale» e la limitazione dei temi di esame del provvedimento⁹⁷.

⁹⁴ Sul nesso tra maxi-emendamento e questione di fiducia, quale «*unicum* concettualmente inscindibile» in quanto istituto sempre più specializzato, si veda la prima significativa analisi di G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 259 s.

⁹⁵ Ord. n. 17 del 2019, spec. punto n. 4.5 del “Considerato in diritto”.

⁹⁶ Ord. n. 17 del 2019, punti n. 4.4 e n. 4.5 del “Considerato in diritto”.

⁹⁷ Ord. n. 17 del 2019, punto n. 4.4 del “Considerato in diritto”. Criticamente, sul punto, F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, spec. 4 s., il quale pone in rilievo «le contraddizioni dell'ordinanza stessa, stretta tra la necessità di stigmatizzare la prassi dei maxi-emendamenti proposti insieme con la questione di fiducia e la necessità di non mettere in crisi il delicato equilibrio

Analogamente, nell'ord. n. 60 del 2020, la Corte si richiama costantemente alle esigenze di «efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei» che conducono al «necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio»⁹⁸ e, quindi, a sacrificare il ruolo del Parlamento.

In tal modo la Corte concorre a salvaguardare le compatibilità finanziarie, essendo difficilmente ipotizzabile un annullamento per conflitto dell'intera legge di bilancio⁹⁹, ma, nel vagliare le modalità di esame e approvazione del disegno di legge di bilancio, giustifica la limitazione dei tempi conseguente all'abuso del maxi-emendamento e finisce per consentire prassi assai discutibili e un parlamentarismo talmente “specializzato” da essere molto vicino a un monocameralismo di fatto. Infatti, l'ord. n. 60 del 2020 da un lato “razionalizza” la prassi di “scorporare” parte dei contenuti della legge di bilancio in decreti-legge e, dall'altro lato, afferma che l'allungamento dei tempi di esame del disegno di legge di bilancio in prima lettura al Senato giustifica la successiva contrazione dei tempi di esame alla Camera e al Senato in seconda lettura quando il testo risultante dall'approvazione del maxi-emendamento del Governo costituisce una versione diversa da quella precedentemente esaminata «solo per sottrazione»¹⁰⁰.

In definitiva, stante le perduranti alterazioni del fisiologico funzionamento della forma di governo, appare ancora difficile intravedere un percorso capace di restituire alla rappresentanza politica l'effettiva decisione circa le scelte sull'impiego delle risorse su cui si fonda la ragione stessa dell'esistenza dei Parlamenti e il loro diritto al bilancio.

6. ...e nella forma di Stato

Nella prospettiva di analisi della trasformazione della decisione di bilancio nel diritto pubblico è soprattutto interessante rilevare che, nella fase più recente, la decisione di bilancio è fortemente attratta da un lato sul terreno dei diritti e dei doveri dei cittadini, e, dall'altro lato, su quello dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali.

Sono queste le due direttrici fondamentali che attraversano le vicende più recenti e che spesso si intrecciano tra loro perché il tema centrale che oggi deve affrontare il diritto costituzionale del bilancio è come contemperare sostenibilità dei conti pubblici, autonomie territoriali e diritti costituzionali.

politico-finanziario in cui si era sviluppata la manovra del 2019»; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli* interna corporis acta, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, spec. 618 s., la quale definisce «problematici e dubitativi» gli argomenti addotti dalla Corte per dichiarare il conflitto inammissibile, risolvendosi, essi, nell'idoneità del coinvolgimento della Commissione bilancio a «compensare la restrizione inferta ai poteri delle Camere» sotto la spinta dei vincoli al governo dei conti pubblici.

⁹⁸ Ord. n. 60 del 2020.

⁹⁹ In questa prospettiva, sui rischi di una decisione caducatoria della legge di bilancio, cfr. E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio* (21 febbraio 2019), in *Forumcostituzionale.it*, spec. 2.

¹⁰⁰ Ord. n. 60 del 2020.

In questa prospettiva si coglie un significativo “ritorno” del diritto costituzionale del bilancio, soprattutto nella giurisprudenza costituzionale. È sufficiente un rapido sguardo agli atti introduttivi dei giudizi davanti Corte e alle sentenze degli ultimi anni per rendersene conto: non vi è ormai udienza del Giudice delle leggi in cui non sia discussa almeno una questione di finanza pubblica.

La Corte costituzionale ha quindi superato l'originario *self-restraint* che l'aveva originariamente condotta ad adottare un numero cospicuo di decisioni di inammissibilità, richiamandosi frequentemente all'esigenza di preservare la discrezionalità del legislatore negli atti normativi di indirizzo finanziario per sviluppare invece un sindacato maggiormente incisivo con l'introduzione dei canoni della ragionevolezza, proporzionalità e razionalità delle scelte finanziarie quali limiti della discrezionalità del legislatore, sulla cui base valutare la conformità a Costituzione delle scelte impositive, allocative e redistributive.

Al contempo, la Corte ha definitivamente superato la teoria della legge di bilancio come legge meramente formale, che aveva invece originariamente accolto¹⁰¹, affermando che le leggi di bilancio, regionali e statali, «anche attraverso i semplici dati numerici» in esse contenuti, producono «effetti novativi dell'ordinamento» esprimendo «scelte allocative di risorse» e devono pertanto essere assoggettate al controllo di costituzionalità alla stregua di ogni altra legge¹⁰².

In questo contesto, anche a causa dell'inadeguatezza manifestata dal Parlamento nello sviluppare un incisivo controllo sulla finanza pubblica, sulla Corte costituzionale finisce oggi per scaricarsi l'onere di verificare che i pubblici poteri preposti alla cura dei diritti siano dotati di adeguate risorse.

In primo luogo, i Giudici costituzionali sono chiamati a controllare che i diritti, almeno nel loro nucleo essenziale, siano adeguatamente finanziati, perché «è la garanzia dei diritti incompressibili [vale a dire il loro nucleo incompressibile] ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»¹⁰³.

In secondo luogo, nelle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali deve essere garantito un adeguato finanziamento delle funzioni distribuite tra i diversi livelli territoriali di governo per l'erogazione delle prestazioni. Non va infatti dimenticato che dei tre grandi diritti sociali che assorbono larghissima parte delle risorse (salute, istruzione e previdenza), il primo e in buona parte il secondo sono affidati alla cura delle Regioni¹⁰⁴: conseguentemente devono essere assicurate adeguate risorse finanziarie regionali per soddisfare questi diritti.

In un sistema in cui la finanza territoriale è ancora in larga parte di carattere derivato (o limitatamente partecipato) e in cui lo Stato esercita una stingente funzione di

¹⁰¹ Cfr. sentt. n. 7 e n. 66 del 1959 e n. 16 e n. 31 del 1961.

¹⁰² Sent. n. 10 del 2016, punto n. 2 del “Considerato in diritto”, con richiami alle sentt. n. 260 del 1990 e n. 188 del 2015.

¹⁰³ Sent. n. 275 del 2016, punto n. 11 del “Considerato in diritto”, con un'affermazione molto netta e impegnativa, dopo anni di giurisprudenza costituzionale sui diritti finanziariamente condizionati.

¹⁰⁴ Sul punto, cfr., ad esempio, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 14 s.

coordinamento finanziario, gli enti sub-statali possono assicurare le prestazioni ad essi affidate soltanto se viene garantita la congruità e la stabilità delle risorse necessarie e l'effettiva autonomia nel disporne, come stiamo vedendo nelle drammatiche vicende di questi mesi.

È per questo che la capacità di erogare i livelli essenziali diviene il parametro su cui misurare quanto alle leggi statali, la ragionevolezza dei “tagli lineari” dei finanziamenti agli enti sub-statali¹⁰⁵ e, quanto alle leggi regionali, la proporzionalità delle scelte allocative delle Regioni a tutela dei diritti a prestazione, individuando i livelli stessi il limite oltre il quale non può essere compresa la spesa costituzionalmente necessaria al soddisfacimento dei diritti¹⁰⁶. Ciò significa che, una volta determinati, i livelli essenziali indicano la necessaria soglia di tutela da garantire in tutto il territorio nazionale e il finanziamento delle prestazioni in essa incluse deve ritenersi costituzionalmente vincolato, a meno di pregiudicare l'eguaglianza dei diritti che invece si è scelto di garantire.

In questa prospettiva, la Corte, collocando la questione della decisione di bilancio tra forma di governo e forma di Stato, ha affermato che le proroghe dei vincoli al finanziamento regionale devono collocarsi entro le compatibilità finanziarie definite nell'ambito di un trasparente confronto tra Governo e Parlamento¹⁰⁷, censurando la sottrazione al controllo parlamentare della definizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni per effetto dei maxi-emendamenti¹⁰⁸. Ciò, presumibilmente, per affermare che le ricadute sui servizi erogati dalle Regioni, che i “tagli” alle risorse possono produrre, devono essere valutate in sede politica, affinché vi sia una piena consapevolezza e assunzione di responsabilità. Ne consegue che, quando viene in questione il finanziamento dei diritti nelle relazioni tra i diversi livelli territoriali di governo, i Giudici costituzionali sembrano assumere un orientamento maggiormente severo anche nei confronti dell'abuso del maxi-emendamento di quanto non abbiano sinora fatto sul piano dei rapporti tra Governo e Parlamento.

Non molto di più, tuttavia, deve essere chiesto alla Corte costituzionale nel controllo sui bilanci e, quindi, sull'impiego delle risorse per finanziare i diritti.

La soluzione andrebbe infatti ricercata nella valorizzazione degli istituti e delle sedi di leale collaborazione tra Stato e Regioni in cui sia garantito un confronto leale sulle funzioni che le Regioni devono svolgere e, in seguito, sulle risorse da trasferire. All'opposto, le più recenti vicende del regionalismo italiano mostrano uno scarto evidente tra la valorizzazione degli istituti di leale cooperazione nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, e la pratica effettiva di governo della finanza pubblica con la quale lo Stato finisce, invece, per imporre

¹⁰⁵ Cfr., in particolare, sentt. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del “Considerato in diritto”; nonché n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018.

¹⁰⁶ Cfr., in particolare, sentt. n. 169 del 2017 e n. 117 del 2018.

¹⁰⁷ Cfr. sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del “Considerato in diritto”.

¹⁰⁸ V., ancora, sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del “Considerato in diritto”.

agli enti territoriali gli incisivi obiettivi del coordinamento finanziario, con effetti limitativi sulla loro autonomia politica¹⁰⁹.

Nella realizzazione delle scelte impositive, allocative e redistributive non deve essere inoltre dimenticato quello che è il “posto” assegnato dalla Costituzione rispettivamente al legislatore e alla Corte nel controllo sull’impiego delle risorse.

Il fine (i diritti) cui è costituzionalmente orientata l’azione dei pubblici poteri non può essere posto sullo stesso piano dei mezzi per conseguirlo (le risorse). Dal diverso fondamento ontologico discende che i primi non sono bilanciabili né dalla Corte, né dai giudici comuni con le seconde, trattandosi di entità disomogenee¹¹⁰. Ne consegue, come è stato acutamente osservato, che «solo il legislatore – per la legittimazione che gli conferisce la rappresentanza politica – può graduare le prestazioni pubbliche connesse ai diritti, perché questi non sorgono *direttamente limitati dalle esigenze finanziarie*»¹¹¹ e che neppure gli organi giurisdizionali «possono farsi portatori di tali esigenze nell’amministrare i diritti, se non applicando i limiti che la legge impone»¹¹². Alla Corte può essere affidato soltanto un controllo esterno sul bilanciamento tra diritti e risorse realizzato dal legislatore. Ciò significa che il bilancio è materia rigorosamente riservata alla rappresentanza politica, come confermato dall’art. 75 Cost. che vieta espressamente qualsiasi influenza diretta del corpo elettorale su tale materia e dalla giurisprudenza costituzionale che, agli stessi fini, ha fornito un’interpretazione estensiva delle leggi in materia finanziaria che sono assimilabili al bilancio e, in quanto tali, escluse dal *referendum*.

Per queste ragioni, ad esempio, che non convince la nota sentenza n. 10 del 2015, con la quale la Corte ha dichiarato incostituzionale l’addizionale all’imposta sul reddito delle società (c.d. *Robin tax*) operanti nel settore petrolifero, accertando la violazione degli artt. 3 e 53 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, richiamando, al contempo, l’art. 81 Cost. per adottare una pronuncia di accoglimento con clausola di irretroattività degli effetti temporali che si estende sino al giudizio *a quo*. In altre parole: è accertato che la maggiorazione dell’imposta è incostituzionale, ma gli effetti della pronuncia si producono dal momento della pubblicazione della sentenza. In caso contrario – ha osservato la Corte – se fosse stata cioè applicata la regola della retroattività, si sarebbe determinato uno squilibrio di bilancio che il Parlamento avrebbe dovuto fronteggiare con «una manovra finanziaria aggiuntiva» che avrebbe penalizzato le «fasce più deboli»¹¹³.

Con questa pronuncia, la Corte si sostituisce doppiamente al legislatore: nella redistribuzione delle risorse e nella conseguente graduazione delle prestazioni connesse ai diritti e nella modulazione degli effetti temporali facendo esattamente quello che soltanto il

¹⁰⁹ Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 404 ss.

¹¹⁰ Cfr. G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, il Mulino, 2018, 250.

¹¹¹ Così, R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi* (27 aprile 2015) in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 3 (cors. nel testo).

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Sent. n. 10 del 2015, punto n. 8 del “Considerato in diritto”.

legislatore può fare, vale a dire trasformare in mera abrogazione l'effetto di annullamento della dichiarazione di incostituzionalità¹¹⁴.

Appaiono invece paradigmatiche del rispetto delle funzioni costituzionalmente assegnate al legislatore e alla Corte nel finanziamento dei diritti quelle sentenze degli ultimi anni con le quali sono state dichiarate incostituzionali unità previsionali di base o stanziamenti contenuti nelle leggi di bilancio in quanto ritenuti insufficienti per assicurare l'adeguato finanziamento delle funzioni e delle prestazioni affidate allo Stato e alle Regioni. In tali pronunce, infatti, la Corte ha rimesso al legislatore stesso la determinazione del *quantum* da destinare alle spese costituzionalmente necessarie per il finanziamento dei diritti.

Esemplificativa, al riguardo, la vicenda dei “tagli” ai finanziamenti delle Province disposti, a invarianza delle funzioni, dalla legislazione finanziaria statale degli ultimi anni, ripetutamente fatti “salvi” dalla Corte sino alla sentenza n. 137 del 2018 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale nella parte in cui non disponeva la riassegnazione delle risorse alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio di funzioni provinciali non fondamentali al fine di garantire l'erogazione delle prestazioni. In maniera non dissimile, la sent. n. 6 del 2019 ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione della legge statale di bilancio per il 2018 nella parte in cui non riconosceva alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per lo svolgimento delle funzioni e delle prestazioni ad essa affidate. Allo stesso modo, con le sentenze n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016 anche le leggi regionali di bilancio piemontesi sono state dichiarate incostituzionali perché non stanziavano risorse adeguate per il finanziamento dei servizi sociali, rimettendo però al legislatore regionale la determinazione del *quantum* da destinare a tali spese costituzionalmente necessarie¹¹⁵.

Tutte le sentenze richiamate possono essere considerate *particolarissime* additive di principio mediante le quali la Corte, pur dichiarando incostituzionali per difetto gli stanziamenti delle leggi di bilancio, statali o regionali, in ragione dell'inadeguato finanziamento delle prestazioni, minimizza l'impatto delle pronunce stesse sulla funzione costituzionalmente assegnata in via esclusiva al legislatore nelle scelte impositive, allocative e redistributive correttamente ritenute espressione di discrezionalità massimamente politica.

7. Un accenno di conclusione: verso quali scenari tra crisi economica e crisi sanitaria?

La fase più recente delle trasformazioni della decisione di bilancio è quella dei decreti-legge dell'emergenza sanitaria, finanziati da tre scostamenti dall'obiettivo di medio termine autorizzati dalle Camere a maggioranza assoluta (11 marzo 2020, 29 aprile 2020 e 29 luglio 2020) che hanno determinato *extra-deficit* per finanziare rispettivamente il decreto-legge 28 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-

¹¹⁴ Cfr. G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 189.

¹¹⁵ Sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016.

19), il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) e il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia).

Mentre nel primo scostamento (11 marzo 2020) l'indebitamento netto (25 miliardi) era pari al saldo netto da finanziare (25 miliardi), dal secondo scostamento (29 aprile 2020) la forbice si allarga in modo esponenziale poiché il saldo netto da finanziare (155 miliardi) è aumentato più del triplo di quanto è aumentato l'indebitamento netto (50 miliardi).

In questo contesto, si inseriscono gli indispensabili programmi di sostegno europei previsti su più linee di intervento: *Next Generation Europe* (NGEU), più noto in Italia con il nome della sua componente principale, il *Recovery Fund*, già previsto a fine maggio 2020 dalla Commissione, sostenuto dal Parlamento europeo, che dovrebbe costituire il primo programma di intervento capace di creare debito europeo di dimensioni inedite senza previa garanzia degli Stati, in larga parte destinato a erogazioni a fondo perduto, rivolto a finanziare "Programmi nazionali per la ripresa e la resilienza", integrati nella programmazione di bilancio europea (Quadro di finanziamento pluriennale 2021-2027).

Al riguardo, occorre precisare che tra i principali criteri per il monitoraggio sia sulla concessione, sia sul prosieguo del finanziamento dei programmi nazionali sono espressamente richiamate le specifiche raccomandazioni annualmente rivolte agli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo, sicché dagli interventi europei dipende in buona parte la "tenuta" delle misure di sostegno all'economia già votate in *extra-deficit* dal Parlamento nazionale.

In definitiva, alla stregua delle trasformazioni della decisione di bilancio nelle diverse fasi storiche, rimangono ancora irrisolti i nodi della forma di governo da tempo segnalati e diventano sempre più complessi i problemi inerenti all'effettività della tutela e alla garanzia del finanziamento dei diritti costituzionali.

L'auspicio è che si trovino presto le condizioni per ricostruire un corretto rapporto tra istituzioni di governo dei conti pubblici, nazionali ed europee, al fine di garantire le funzioni costituzionalmente previste della legge di bilancio, restituendo ad essa il posto che si è conquistata nel diritto pubblico italiano.

ABSTRACT

Il saggio prende in esame le linee evolutive del bilancio dello Stato nel diritto pubblico italiano sul piano della forma di governo e su quello della forma di Stato, ripercorrendone origini e sviluppi: il superamento della teoria della natura meramente formale della legge di bilancio, l'introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio e il contributo della giurisprudenza costituzionale nel temperare le garanzie della decisione politica sull'allocatione delle risorse e le esigenze di giustiziabilità dei principi costituzionali a tutela dei diritti, anche in relazione alla recente fase della crisi economica e sanitaria.

The essay examines the guidelines of the evolution of the State budget in Italian public law in terms of governmental framework and State-citizens relationship, tracing their origins and developments: the overcoming of the theory of the purely formal nature of the financial budget legislation, the introduction of the principle of financial balance in the Italian Constitution and the contribution of constitutional case law in adapting the guarantees of political decision to the allocation of resources and the requirements of justiciability of constitutional principles aimed to safeguard rights, also in relation to the recent phase of the economic and health crisis.

PAROLE CHIAVE: Parole chiave: bilancio dello Stato - Governo e Parlamento - allocatione delle risorse - diritti costituzionali - Corte costituzionale

KEY WORDS: State financial statement – Government and Parliament – allocation of resources – constitutional rights – Constitutional Court