



Gruppo di studio

“La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione”

Le decisioni di finanza pubblica secondo l’evoluzione della disciplina costituzionale

di Antonio Brancasi

(stesura provvisoria)

La maggiore difficoltà che si incontra nell’interrogarsi sulla evoluzioni avuta dalla Costituzione economica in questi 60 anni dalla entrata in vigore del testo costituzionale e nel chiedersi cosa resti del modello originariamente voluto dal Costituente sta nella necessità di assumere un termine di riferimento preciso, di disporre cioè di un punto di partenza a cui sovrapporre le successive evoluzioni e la situazione esistente. Questa difficoltà la si avverte in maniera particolare nel caso dell’art 81 Cost. e della disciplina del bilancio in essa racchiusa. Il motivo di ciò sta nel fatto che, tra le norme costituzionali, è probabilmente quella peggio scritta, con la conseguenza che diventa particolarmente difficile, e dall’esito opinabile, ricostruire quel punto di partenza che si diceva.

L’art 81 è certamente una delle disposizione meno pensate dal Costituente: in essa vi si trova, 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. Che sia stata il risultato di una mera ricezione dell’esistente appare evidente già dalla formula con cui si vuol garantire il ruolo in materia del Parlamento: vi si dice che “le Camere approvano ogni anno i bilanci” e l’uso del plurale si spiega con la circostanza che a quel tempo, in base alla disciplina della contabilità di Stato allora vigente, le leggi di bilancio erano molteplici

(una per la spesa di ogni ministero ed una per l'entrata); tant'è che, quando si intese istituire una unica legge di bilancio, la norma creò qualche problema che venne superato riferendo la pluralità di atti non alle leggi di bilancio bensì agli stati di previsione che ne costituiscono il contenuto.

La ricezione acritica dell'esistente risulta poi dalla constatazione che dietro i vincoli posti dal terzo comma alla legge di bilancio vi era l'idea della sua natura meramente formale. Nozione estremamente duttile perché, per risolvere problemi differenti e caratteristici di differenti forme di governo, era servita a negare che leggi siffatte, e la legge di bilancio in particolare, potessero sovrapporsi, contraddire o disattendere l'ordinamento vigente. In questo modo, venivano risolti i problemi, propri della monarchia costituzionale, di riparto delle potestà tra le Camere ed il Sovrano: come è noto, si affermava che la mancata approvazione della legge di bilancio o la mancata approvazione dei relativi stanziamenti non era comunque in grado paralizzare le prerogative della Corona e del suo Governo (si pensi al conflitto di Bismark con la Camera Bassa, all'idea che il bilancio è atto del Governo ed è cosa diversa dalla legge che lo approva, alla definizione della legge di bilancio come legge di approvazione). Ma venivano risolti, in un secondo momento, anche i problemi, propri di un sistema parlamentare, relativi al pericolo di uno strapotere delle forze di maggioranza: si affermava, a tal fine, che il Parlamento, nel mentre può tutto quando opera come legislatore, è esso stesso subordinato all'ordinamento quando veste i panni dell'amministrazione (si pensi al problema della approvazione con legge dei contratti dell'amministrazione) e quando in tale veste provvede a programmare l'attività finanziaria del Governo (si pensi alla nozione della legge di bilancio come legge di autorizzazione ed all'idea che, pur non potendosi distinguere il bilancio dalla relativa legge, questa si colloca nella sfera dell'attività amministrativa).

E' proprio la storia ed evoluzione di questo concetto a rendere chiaro che la norma costituzionale risultava, in realtà, inadeguata già al momento in cui veniva scritta. Il riferimento fatto, non alla legge di bilancio, bensì alla "legge di approvazione del bilancio" (comma 3) evocava quella distinzione del bilancio dalla relativa legge che portava a parlare di legge di mera approvazione, che rispondeva alle esigenze di una monarchia costituzionale e che risultava già abbondantemente superata in relazione ad un regime parlamentare. Ma, al tempo della Costituente, anche la nozione di legge

meramente formale serviva a ben poco, perché non vi erano più prerogative del Governo da salvaguardare e perché per arginare il potere espansivo della maggioranza di governo si pensava ormai alla soluzione della rigidità della Costituzione.

La nozione del bilancio come legge meramente formale sempre meno sarebbe riuscita a definirne il rapporto con le altre leggi. Certo, le limitazioni alla legge di bilancio non potevano essere giustificate dal contenuto dell'atto, costituito da un semplice conto, e dalla impossibilità di fare, con un contenuto del genere, quanto potrebbe essere fatto da una normale legge: infatti, la legge di bilancio contiene, accanto agli stati di previsione, anche una parte dispositiva che gli permetterebbe di stabilire disposizioni del tutto eguali a quelle di una qualsiasi altra legge. Al manifestarsi poi della crisi della legge ed a seguito della affermarsi delle leggi provvedimento, non è stato più possibile spiegare questo rapporto neppure in termini di divieto, imposto alla legge di bilancio, di contenere norme giuridiche, perché tra le normali leggi, con cui il bilancio entra in rapporto, vi sono ormai quelle che anch'esse non contengono norme giuridiche.

Ma la norma costituzionale è risultata da subito inadeguata anche rispetto alle stesse intenzioni di quei costituenti che più l'avevano voluta. L'obbligo della copertura finanziaria (comma 4) fu voluto da Einaudi per porre un ostacolo all'espansione della spesa pubblica, ma, per il modo in cui fu formulato, non era in grado di garantire un risultato del genere. Ciò non dipese soltanto dal fatto che, almeno inizialmente, prevalse una *interpretazione restrittiva* della norma, secondo la quale il termine di raffronto, sulla cui base considerare "nuova e maggiore" una spesa e quindi ritenerla soggetta all'obbligo della copertura, era costituito dagli stanziamenti del bilancio, per cui all'obbligo della copertura venivano sottoposte le leggi soltanto qualora, e nella misura in cui, rendessero doverosa l'iscrizione in bilancio di spese da questo non previste o previste in misura minore. Così interpretato, all'obbligo della copertura veniva conferita la funzione di impedire che gli equilibri finanziari stabiliti dal bilancio potessero subire, in corso di esercizio, un peggioramento ad opera delle altre leggi. Questa ricostruzione sottraeva all'obbligo costituzionale quelle leggi che, pur disciplinando le spese in maniera talmente puntuale da renderne doverosa l'iscrizione in bilancio, lo avessero fatto prevedendo la realizzazione delle medesime in esercizi finanziari non considerati dal bilancio, cioè ponendo tali spese a carico di esercizi successivi a quello/i

considerato/i dal bilancio: in un caso del genere infatti, mancando il bilancio dell'esercizio/i in cui la spesa doveva essere effettuata, mancava il termine di raffronto per qualificarla come "nuova e maggiore" e mancava anche la fissazione di equilibri da salvaguardare.

Come è noto a questa interpretazione se ne è contrapposta un'altra (*interpretazione estensiva*) che muoveva dalla constatazione che avesse poco senso preoccuparsi di salvaguardare soltanto gli equilibri del bilancio approvato, senza tener conto che le normali leggi non possono essere disattese dai futuri bilanci e che quindi possono pregiudicare i futuri equilibri. Su tale base, questa interpretazione sosteneva che il termine di raffronto, per poter considerare "nuova e maggiore" una spesa, dovesse consistere, non negli stanziamenti del bilancio, bensì in quanto previsto dall'ordinamento vigente, con l'esito di sottoporre all'obbligo della copertura le leggi per il solo fatto di rendere doverosa l'iscrizione in bilancio di spese non previste, o previste in misura minore, dalle preesistenti leggi. Così interpretato, all'obbligo della copertura veniva riconosciuta la funzione di impedire che, al di fuori del bilancio e con apposite leggi, fossero prese decisioni suscettibili di pregiudicare non soltanto gli equilibri già decisi dal bilancio approvato, ma anche quelli da definire con i futuri bilanci. Inoltre con questa interpretazione, venivano sottoposte all'obbligo costituzionale anche quelle leggi che, oltre a disciplinare le spese nei modi che si è detto, le avessero poste a carico di esercizi successivi a quello/i considerato/i dal bilancio.

Di queste due interpretazioni, la seconda ha poi prevalso, ma ciò nonostante, anche quando la Corte costituzionale (sentenza 1966 n.1) ha definitivamente optato per essa, l'obbligo della copertura finanziaria non è stato comunque in grado di frapporre alcun ostacolo alla espansione della spesa pubblica, come era nelle intenzioni di Einaudi, per il semplice motivo che ad essere sottoposte ad esso erano (e sono) soltanto le normali leggi, con esclusione quindi dello stesso bilancio. Al riguardo, non va tuttavia dimenticato che una lettura della norma fu nel senso di giustificare questa sottrazione del bilancio con la circostanza che i vincoli impostigli dal comma precedente gli impedirebbero di determinare l'entità della spesa e lo costringerebbero a svolgere un ruolo meramente ricettizio di quanto stabilito dalle altre leggi. Ma questa lettura è risultata impraticabile sia per la debolezza dei suoi presupposti che per gli esiti

a cui avrebbe condotto. Sono deboli i suoi presupposti perché la nozione del bilancio come legge meramente formale, con cui venivano spiegate le limitazioni ad esso imposte, non comportava affatto un contenuto meramente ricettizio dell'atto, ma semmai due ordini di vincoli che non gli avrebbero comunque precluso di decidere l'entità della spesa e di espanderne l'ammontare: ed infatti, con tale nozione si è sempre voluto affermare la necessità di una legalità sostanziale e non meramente finanziaria, e quindi la necessità a che il bilancio si limiti a disciplinare sul versante finanziario attività che altre leggi già consentono alla amministrazione di svolgere, ed inoltre si è voluto sancire l'incapacità (in origine) e l'impossibilità (a seguito della costituzionalizzazione del divieto) di modificare le altre leggi. Gli esiti di questa lettura sarebbero poi stati o troppo limitativi o poco significativi, nel senso che avrebbero comportato l'esclusione in assoluto della possibilità di finanziare la spesa pubblica con l'indebitamento oppure avrebbero reso possibile l'indebitamento senza alcun limite purché la relativa decisione fosse presa con le normali leggi.

Tutto questo spiega la mancanza di un predefinito punto di riferimento da cui muovere nella ricostruzione della evoluzione avuta dalla norma costituzionale; punto di riferimento che è invece indispensabile e che va costruito mediante una lettura in grado di superare le incongruenze che si sono dette.

Nel precludere alla legge di bilancio di "stabilire nuovi tributi e nuove spese" (comma 3) la norma ha inteso costituzionalizzare i risultati a cui era pervenuta la concezione del bilancio come legge meramente formale, ma lo ha fatto esclusivamente in termini di limitazioni a tale atto. Ciò significa che la legge di bilancio non è intrinsecamente incapace di produrre certi effetti (quelli di modificare l'ordinamento vigente, come un tempo si sosteneva), quanto piuttosto incontra il limite di non doverli produrre. Inoltre, questo limite non consiste nel divieto di contenere norme giuridiche (cioè la Costituzione non impone alla legge di bilancio di essere legge meramente formale), quanto piuttosto nel divieto di produrre quegli effetti per escludere i quali questa legge era un tempo qualificata meramente formale.

La concezione, le cui conseguenze sono state costituzionalizzate dal terzo comma dell'art 81, era giunta a delineare due ordini di vincoli: quello di non poter prevedere spese relative ad attività che l'amministrazione non sia già legittimata a

svolgere; quello di non poter modificare o disattendere le disposizioni contenute in altre leggi, cosicché, se queste disciplinano in un certo modo l'attività di spesa dell'amministrazione, il bilancio deve necessariamente conformarsi ad esse mediante l'iscrizione, nei relativi stanziamenti, di importi corrispondenti. Di queste due limitazioni, è la seconda a presentare maggiore incisività, poiché l'ampio spettro delle competenze attribuite dall'ordinamento agli apparati amministrativi rende marginale l'ipotesi di spese relative ad attività che l'amministrazione non sia legittimata a svolgere già da altre leggi: in ogni caso, se ipotesi del genere dovessero ricorrere, la norma costituzionale impedirebbe l'iscrizione in bilancio di spese di questo tipo.

Quanto poi all'obbligo della copertura finanziaria, il punto da cui muovere è la peculiarità della legge di bilancio di non essere sottoposta a tale obbligo. Ciò significa che questo intende (primo) salvaguardare l'ambito decisionale, di esclusiva pertinenza dei bilanci, relativo alla determinazione degli equilibri finanziari e (secondo) apprestare questa salvaguardia esclusivamente rispetto alle normali leggi, che con le loro disposizioni finanziarie potrebbero compromettere la sfera decisionale riservata al bilancio. In questo senso si può dire che il bilancio è sì condizionato dalle normali leggi in ordine all'entità delle spese da iscrivere nei suoi stanziamenti (in considerazione del comma 3), ma non deve esserlo in ordine agli equilibri. Corrispondentemente, le normali leggi condizionano il bilancio in ordine all'entità delle spese (in considerazione, sempre, del comma 3), ma sono a loro volta condizionate, in primo luogo, dalla necessità di non pregiudicare la competenza del bilancio a fissare gli equilibri (come avverrebbe se non dessero copertura alle spese che esse prevedono in modo tale da renderne doverosa l'iscrizione di bilancio) e, in secondo luogo, dal fatto che il bilancio costituisce il termine di riferimento di cui devono tener conto nell'indicare la copertura finanziaria.

La rilettura della norma costituzionale richiede anche se ne spieghi la ratio, ben oltre gli esplicitati intendimenti dei costituenti, giacché altrimenti essa, pur depurata dalle incoerenze che si diceva, continuerebbe ad essere tributaria di vecchie e superate concezioni, quanto meno relativamente alle limitazioni fraposte al bilancio. A tal fine bisogna muovere dalla considerazione che il bilancio, per il suo contenuto tipizzato, è l'atto preposto a definire l'equilibrio finanziario dell'ente a cui si riferisce e, per questa sua funzione, è proteso a curare come interesse primario quello appunto finanziario. Se

così è, il divieto di modificare le altre leggi, che la Costituzione impone al bilancio, esprime la regola più generale che, il legislatore ma anche l'amministrazione, nel curare come primario l'interesse finanziario non può rimettere in discussione e vanificare le decisioni che siano state prese nel curare interessi pubblici di altro tipo. Questo implica il riconoscimento che, qualora il processo decisionale sia istituzionalmente orientato a perseguire l'interesse finanziario, lo stesso si presenta inadeguato a curare gli altri interessi pubblici, tanto da trovare un vincolo esterno nelle decisioni già prese al riguardo.

Il sistema ricavabile dalla norma costituzionale si completa con l'obbligo della copertura finanziaria che serve, in realtà, a porre in posizione simmetrica al bilancio le altre leggi: queste vincolano il bilancio perché curano interessi primari non meramente finanziari, ma nel fare ciò incontrano come vincolo esterno le decisioni prese nel definire l'equilibrio finanziario e, in ogni caso, devono farsi carico della compatibilità finanziaria delle loro scelte. Vincolo esterno che invece non incombe sul legislatore di bilancio che, essendo proteso a definire l'equilibrio finanziario, è spontaneamente indotto ad assumere ogni decisione facendosi carico dei problemi di compatibilità finanziaria.

Dietro il rapporto di reciproco condizionamento tra bilancio e normali leggi, vi è in realtà la conformazione dei processi decisionali in relazione al tipo di interesse primario da ciascuno curato. Gli esiti ultimi, per quanto qui interessa, sono duplici.

Per un verso, la mancata copertura è un vizio del processo decisionale e non della disposizione in sé, per cui a rendere inattendibile la copertura non è semplicemente la mancanza di corrispondenza tra la spesa coperta e la spesa effettiva, quanto piuttosto il fatto che al momento della decisione fossero disponibili i dati per una più realistica quantificazione della spesa.

Per altro verso, le decisioni, legittimamente adottate rispettando i vincoli finanziari, non possono essere vanificate e poste nel nulla in sede di cura degli interessi finanziari. Questi condizionano in via preventiva le decisioni con le quali sono curati interessi primari di altro tipo, ma poi recedono di fronte alle seconde una volta che queste siano state legittimamente adottate.

Che la lettura della norma costituzionale, fin qui prospettata, possa costituire il punto di riferimento da cui muovere nel ricostruire le successive evoluzioni è

confermato dall'attuazione che essa ebbe fin dal primo esercizio successivo alla entrata in vigore della Costituzione. In particolare, l'iscrizione in bilancio dei fondi globali, cioè degli appositi accantonamenti destinati a preconstituire la copertura finanziaria alle leggi da adottare in corso di esercizio, poteva giustificarsi proprio in base all'idea che il bilancio, nonostante le limitazioni frapposte dalla norma costituzionale, avesse la possibilità di espandere le spese ben oltre quanto previsto dalle normali leggi e che la funzione dell'obbligo della copertura finanziaria non fosse certamente quella immaginata da Einaudi.

Per molti anni la norma costituzionale ha sofferto della mancanza degli strumenti indispensabili ad una sua completa applicazione. In particolare, il passaggio dalla *interpretazione restrittiva* dell'obbligo della copertura a quella *estensiva*, per un verso, segnava l'idea della impossibilità di ridimensionare con il bilancio le decisioni di spesa prese con le normali leggi ma, nel contempo, generava una esigenza di strumenti previsionali di tipo pluriennale che sarebbe rimasta per molti anni insoddisfatta. Ed è abbastanza emblematico che, proprio nel momento in cui questi strumenti vennero apprestati, cominciò, con la l. 1978 n. 468, un processo, mai più arrestato, di superamento del sistema fin qui descritto.

E' stata superata l'idea che l'interesse finanziario non deve finire per schiacciare e sovrapporsi ad ogni altra considerazione; a superare questa idea è stata certamente l'introduzione della legge finanziaria che, nella versione originaria, era preposta a definire gli equilibri ed a perseguire come primario l'interesse finanziario e che, ciò nonostante, era messa in grado disattendere e modificare le decisioni prese nel curare altri interessi pubblici primari. Le modifiche che poi sono state apportate all'originario modello di legge finanziaria sono state molte e di segno non univoco (basti pensare al DPEF, ai collegati fuori sessione prima ed a quelli di sessione poi, nonché alla limitazione ed alla successiva espansione del tipo di disposizioni che possono essere contenute nella finanziaria), nel complesso però questo istituto continua a rimanere una componente del processo decisionale di bilancio.

E' stata anche riproposta l'idea che l'obbligo della copertura finanziaria avrebbe la funzione di ostacolare l'espansione della spesa pubblica. Ed infatti, mentre per la copertura delle spese in conto capitale veniva reso disponibile il saldo netto da

finanziare fissato dal bilancio pluriennale ed in questo modo era data la possibilità ai bilanci di espandere le spese in questione nei limiti del saldo negativo da essi stessi stabilito, viceversa per le spese correnti la possibilità di dar loro copertura era limitata al miglioramento del risparmio pubblico risultante dalla legislazione vigente, così da escludere in ogni caso una espansione di tali spese, anche ad opera della decisione di bilancio (art 4, comma 8 del testo originario).

La l. 1978 n. 468 ha avuto una fondamentale importanza sotto almeno due profili: per un verso, ha apprestato gli strumenti di implementazione della norma costituzionale, mentre, per altro verso, ha segnato una svolta nella interpretazione di tale norma.

Per la verità, la strada della implementazione era già stata intrapresa dalla legge Curti che, unificando in un unico atto le molteplici leggi di bilancio fino ad allora adottate, modificò il processo decisionale di approvazione della manovra di bilancio: profilo questo (del processo decisionale) estremamente rilevante, perché la circostanza che la norma Costituzionale sottragga il bilancio all'obbligo della copertura finanziaria si giustifica proprio per la caratteristica del relativo processo decisionale di essere proteso a definire l'equilibrio finanziario; caratteristica che è presupposta dalla norma costituzionale, in considerazione del contenuto tipizzato dell'atto, ma che deve però trovare riscontro nelle procedure effettivamente seguite dalle Camere nell'approvare la legge di bilancio e che, quanto meno, deve tradursi in un metodo di determinazione delle grandezze finanziarie di tipo deduttivo, e non certo induttivo. La l 1978 n. 468 si è mossa in maniera ancor più rilevante nella direzione della implementazione della norma costituzionale e lo ha fatto con riguardo alla problematica dell'obbligo della copertura, piuttosto che a quella del processo decisionale di bilancio. Ed infatti, mediante l'introduzione di strumenti previsionali di tipo pluriennale ha inteso dar seguito alla interpretazione estensiva dell'obbligo della copertura. Viceversa, sul versante della configurazione del processo decisionale di bilancio, sebbene la revisione delle procedure (si pensi alla introduzione della sessione di bilancio) abbia contribuito a caratterizzare maggiormente il bilancio e la relativa legge sul piano formale, rimane comunque il fatto che l'istituzione della legge finanziaria ha favorito un approccio di tipo induttivo e quindi è andata nella direzione opposta alla implementazione della norma costituzionale, per quanto, in questo modo, ha anche contribuito a far prendere

consapevolezza del problema e ad avviare quella riflessione che ha poi portato alla istituzione del DPEF.

Ma la l. 1978 n. 468 ha anche, e principalmente, segnato una svolta nella interpretazione della norma costituzionale.

E' infatti da allora che l'art 81, specialmente nei suoi ultimi due commi, viene inteso come norma suscettibile di essere violata indirettamente a seguito della violazione delle disposizioni con le quali il legislatore ordinario provvede a disciplinare la materia del bilancio e delle leggi a contenuto finanziario. In altri termini, il rilievo riconosciuto a queste disposizioni (ed *in primis*, appunto, alla l. 1978 n. 468) non è tanto riposto nella funzione che esse svolgono di implementare la norma costituzionale, quanto piuttosto nella loro caratteristica di interpersi tra la Costituzione e le altre leggi, alla stessa stregua di come la legge delega si interpone tra il relativo decreto legislativo e l'art 76. Con questa impostazione l'art 81 diventa norma priva di contenuto, in ordine al merito della disciplina della materia, ed alle leggi ordinarie, che provvedono a tale disciplina, viene a mancare, proprio perché interposte, un modello a cui dare attuazione: e così, la funzione dell'obbligo della copertura finanziaria non va più rinvenuto in una interpretazione della norma costituzionale, ma va ricercata nel modo in cui la legge ordinaria disciplina le modalità con le quali tale obbligo va adempiuto; ciò significa anche un capovolgimento di logica giacché non è la funzione di tale obbligo a reggere le regole da seguire, ma sono queste a conferire significato all'obbligo costituzionale.

L'altra svolta segnata dalla l. 1978 n. 468 riguarda l'ambito di applicazione della norma costituzionale. Testualmente essa è riferita soltanto allo Stato, ma da sempre è stato riconosciuto che i suoi principi valgono per tutti gli enti pubblici, quanto meno per tutti quelli tenuti ad utilizzare le regole della contabilità pubblica. Tuttavia si è trattato di una estensione di carattere *atomistico*, di un ampliamento di tipo soggettivo che ha vincolato ciascun ente ad attenersi, per proprio conto, a tali principi. Con la l. 1978 n. 468 viene invece ampliato l'ambito di applicazione della norma in termini non meramente quantitativi (cioè degli enti che vi sono sottoposti) mediante l'introduzione del concetto di settore pubblico allargato. Ciò porta a concepire in modo completamente nuovo la portata della norma costituzionale: ad esempio, l'obbligo della copertura finanziaria diventa adempimento che gli enti devono compiere allorché decidono non soltanto spese a carico del loro bilancio (come aveva fino ad allora sostenuto la Corte

costituzionale) ma anche oneri a carico di altri enti (art 27 che ha poi determinato un cambiamento di giurisprudenza della Corte costituzionale); questo diverso sistema è, del resto, la logica conseguenza del fatto che le decisioni dello Stato in ordine agli equilibri del proprio bilancio devono essere prese avendo riguardo agli equilibri finanziari dell'intero comparto.

Dalla l. 1978 n. 468 ad oggi gli sviluppi sono stati numerosi e molto rilevanti. E' inutile ripercorrerli tutti; per il discorso che si sta svolgendo appaiono rilevanti due di questi sviluppi.

Il primo riguarda il rilievo che è venuto assumendo la cura degli interessi finanziari. Si è detto che nell'originario disegno dell'art 81 si poteva riscontrare il principio generale che nel curare in via primaria l'interesse finanziario non è possibile rimettere in discussione e vanificare le decisioni già prese nel curare interessi pubblici di altro tipo. Si è anche visto come questo principio sia stato compromesso dalla istituzione della legge finanziaria, che, nonostante debba definire gli equilibri e sia quindi preposta a perseguire come primario l'interesse finanziario, è tuttavia in grado disattendere e modificare le decisioni prese nel curare altri interessi pubblici primari. L'evoluzione successiva accentua ulteriormente questo fenomeno, nel senso che l'ordinamento sembra ormai seguire l'idea di una completa supremazia dell'interesse finanziario, ben oltre quella predicabile in considerazione della legge finanziaria. Che questa sia la nuova *filosofia* è comprovato da molti dati di tipo ordinamentale.

Il più appariscente è il c.d. decreto *taglia spesa* (d.l. 2002, n. 194 conv. nella l. 2002, n. 246) che viene in rilievo, per gli aspetti che ci interessano, non nella parte in cui riconosce al Ministro dell'economia il potere di limitare, in misura percentuale agli stanziamenti di bilancio, l'assunzione di atti di spesa nella eventualità che la gestione presenti un rilevante scostamento dagli obiettivi del DPEF, quanto piuttosto nelle disposizioni relative alla copertura finanziaria delle leggi. A queste viene posta l'alternativa tra il concepire come limite massimo di spesa la quantificazione effettuata a fine di copertura, oppure prevedere una "specifico clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni" effettuate dal legislatore a fini di copertura; è inoltre stabilito che, in mancanza della clausola di salvaguardia, le leggi hanno effetto entro il limite della spesa per la quale è stata fornita la copertura e

cessano di avere efficacia “a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto” dirigenziale che accerta l’avvenuto raggiungimento del predetto limite. Il senso della norma è che i diritti ad ottenere prestazioni finanziarie dall’amministrazione, riconosciuti da una legge, sono destinati ad essere finanziariamente condizionati, poiché, qualora comportino per la finanza pubblica oneri maggiori di quelli preventivati, sono destinati a venir meno oppure a sottostare ad un meccanismo di salvaguardia che ripristini la corrispondenza.

Merita rilevare che la figura dei diritti finanziariamente condizionati è ben nota, ma essa ha fin qui riguardato i diritti costituzionali e la necessità di una legge ordinaria per rendere effettivi, e non più condizionati, i diritti dello Stato sociale; qui siamo invece in presenza di un fenomeno completamente diverso, perché ad essere (o meglio a restare) finanziariamente condizionati sono proprio quei diritti riconosciuti dalle leggi ordinarie attuative delle norme costituzionali.

Per completezza, bisogna riconoscere che gli effetti destabilizzanti di questa disposizione sono stati neutralizzati da una interpretazione che, forzando il senso della norma e la volontà del legislatore, ha considerato non necessario che la clausola di salvaguardia sia prevista dalla specifica legge e che ha rinvenuto l’implicita esistenza di una clausola generale, secondo la quale è la successiva legge finanziaria ad assicurare questa salvaguardia, fornendo la copertura alle spese eccedenti. L’intento originario era però differente e sembra restare latente visto che la norma non ha subito alcuna modificazione ed ha superato indenne anche il cambiamento di maggioranza.

Un’altra disposizione di sistema, che conferma l’idea che l’interesse finanziario è destinato a prevalere, la troviamo nel t.u. delle leggi sull’ordinamento degli EE.LL. L’art 194 stabilisce che al riconoscimento dei debiti fuori bilancio può provvedere soltanto il Consiglio e ciò indipendentemente dalla circostanza che per assumere il relativo impegno sia o meno necessario apportare variazioni al bilancio. In questo modo sono sottoposti al medesimo regime sia i debiti fuori bilancio derivanti dalla volontà dell’ente e quindi contratti in violazione del bilancio, sia quelli derivanti da meri fatti giuridici e la cui esistenza non configura quindi alcuna violazione del bilancio. Ora, per i crediti fuori bilancio del primo tipo è logico che la competenza a riconoscerli sia del Consiglio, perché si tratta di valutare l’utilità per l’ente dei relativi beni e servizi acquisiti mediante la loro contrazione. Viceversa, la necessità che sia il Consiglio a

riconoscere anche i secondi si spiega soltanto muovendo dall'idea che il procedimento contabile, preposto ad assicurare che a consuntivo le spese non risultino maggiori di quanto previsto in bilancio, non costituisce mai adempimento a cui l'amministrazione è tenuta, neppure quando a fronte di tale adempimento vi sono diritti di credito legittimamente formati. Anche in questo caso, quindi, ritorna l'idea che l'interesse finanziario, curato dal bilancio e dal procedimento contabile, ha un peso specifico maggiore tanto da sovrapporsi agli altri interessi.

Il secondo rilevante sviluppo, che si è avuto, riguarda l'estensione dell'obbligo della copertura finanziaria alle decisioni da prendere in occasione della definizione della manovra di bilancio. Un esito del genere ha avuto logicamente bisogno di un accorgimento poiché la norma costituzionale è invece esplicita nel sottrarre il bilancio all'obbligo della copertura. Questo accorgimento è consistito nello spostare nella legge finanziaria decisioni che potrebbero essere prese, ed un tempo erano prese, con il bilancio, in modo da poter poi sottoporre tali decisioni all'obbligo della copertura: è, ad esempio, il caso dei fondi globali, cioè della decisione in ordine alle risorse da accantonare per precostituire la copertura delle leggi da adottare in corso di esercizio; decisioni un tempo prese direttamente con il bilancio, successivamente spostate nella legge finanziaria e poi sottoposte all'obbligo della copertura sottoponendo a tale obbligo la stessa legge finanziaria.

Addirittura, nella giurisprudenza costituzionale traspare talvolta l'idea che, senza bisogno dell'accorgimento di utilizzare la legge finanziaria, l'obbligo della copertura costituisce comunque un vincolo nella definizione della manovra di bilancio. È emblematica la recente sentenza n. 213, relativa alla legge della Regione Sardegna che consentiva di accertare sull'esercizio 2006 le future maggiori entrate che sarebbero derivate dalla nuova disciplina delle compartecipazioni ai tributi erariali. La Corte ne dichiara l'incostituzionalità e ciò era certamente scontato; lo era invece meno il percorso argomentativo seguito. Ed infatti, una norma del genere si prestava ad essere censurata per contrasto con il principio di veridicità del bilancio che, sebbene non espressamente sancito dalla Costituzione, è implicito nel concetto stesso di bilancio; viceversa la Corte riferisce l'incostituzionalità alla violazione dell'obbligo della copertura e, poiché la disposizione in questione non stabiliva né maggiori spese né minori entrate e quindi non era tenuta ad indicare la copertura, questa conclusione aveva il senso di ritenere

sottoposto all'obbligo della copertura il bilancio su cui la norma avrebbe riversato i propri effetti.

L'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'obbligo della copertura (riferito non più soltanto alle normali leggi ma anche alla manovra di bilancio) è inoltre accompagnato dalla prescrizione di regole di copertura specifiche per la legge finanziaria, ben diverse da quelle richieste per le altre leggi. Regole poi diversificate a seconda del tipo di spese. In particolare, per la generalità delle spese previste dalla legge finanziaria è stabilito che la loro copertura richiede che non determinino tassi di evoluzione superiori a quelli stabiliti dal DPEF, rispettivamente per le spese correnti o per quelle di investimento. Per le sole spese correnti è invece richiesto che la copertura sia fornita dal miglioramento del risparmio pubblico previsto per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale.

Due regole quindi dal significato completamente diverso. Infatti, quella generale è rivolta ad assicurare la coerenza della legge finanziaria al DPEF, senza che da ciò discenda un limite quantitativo alle decisioni del Parlamento, poiché è comunque questo (mediante il DPEF) a stabilire i tassi di evoluzione possibili delle spese correnti e di quelle di investimento: si tratta quindi di una regola di tipo procedurale, analoga, anche se diversa, a quella prescritta per tutte le leggi (che in concreto trovano copertura nei fondi globali). Viceversa, la particolare regola di copertura delle spese correnti prefigura un limite quantitativo che trascende completamente le decisioni del parlamento, nel senso che è definito una volta per tutte dall'ordinamento (o meglio dalla Costituzione per il tramite delle norme a questa interposte) e senza che il Parlamento abbia la possibilità di determinarne di volta in volta l'entità: si tratta quindi di una regola che conferisce all'obbligo costituzionale la funzione di limitare quantitativamente l'espansione della spesa, piuttosto che di conformare i processi decisionali.

Il duplice esito prodotto dalla evoluzione fin qui descritta si presta ad essere valutato sotto profili differenti.

L'idea di una completa supremazia dell'interesse finanziario va valutata in relazione alle disposizioni della prima parte della Costituzione che riconoscono i diritti sociali. Questi molto spesso consistono nella fruizione di prestazioni rese dall'amministrazione, per cui il loro godimento presenta un costo che comporta impiego

di risorse finanziarie degli enti pubblici. A fronte di simili caratteristiche, le disposizioni costituzionali provvedono a riconoscere questi diritti utilizzando due differenti tecniche: l'una è di renderli direttamente azionabili; l'altra è di riconoscerli come diritti finanziariamente condizionati.

Nel renderli direttamente azionabili, la Costituzione esprime una considerazione di assoluta preminenza rispetto alla cura di interessi finanziari, tanto da prescrivere il soddisfacimento di tali diritti, e l'erogazione delle prestazioni a ciò necessarie, quale ne sia il costo per la finanza pubblica e quali che siano le condizioni di tale finanza e la situazione della congiuntura. Le sentenze additive di prestazioni della Corte costituzionale comprovano l'esistenza di disposizioni in grado di produrre effetti del genere: addirittura con questo tipo di sentenze la Corte è giunta ad ammettere che a rendere doverose misure di aggravio della spesa pubblica non sono soltanto le norme costituzionali che riconoscono gli specifici diritti sociali (alla salute, a mezzi adeguati alle esigenze di vita ecc), ma anche il principio di eguaglianza. Questo orientamento estensivo si presta, invero, alla obiezione che, nel caso di additive basate sul principio di eguaglianza, la spesa (necessaria a riconoscere prestazioni a chi era stato dalla legge escluso a fruirne) non discende dalla norma costituzionale che impone l'eguaglianza, giacché questa può essere ristabilita con la opposta soluzione di negare le prestazioni anche a chi erano state concesse: obiezione che porta a dubitare che la scelta a favore della soluzione che comporta aggravio di spesa pubblica possa essere effettuata dal giudice, senza quindi contemperarla con gli interessi della finanza pubblica. Nel caso invece delle additive di prestazioni basate sul riconoscimento degli specifici diritti sociali, si può ben dire che la spesa è resa doverosa direttamente dalla norma costituzionale e che non si pone alcun problema di valutarne il suo impatto sulla finanza pubblica proprio perché è stato il costituente, nel rendere azionabile la pretesa ad ottenere le relative prestazioni, a contemperare tra loro tutti gli interessi pubblici in gioco. La conseguenza è che le leggi ordinarie attuative di disposizioni del genere presentano margini di doverosità e nell'ambito di questi margini non sono tenute ad indicare la copertura finanziaria; nel contempo, il fatto non sia necessaria alcuna valutazione degli interessi finanziari spiega come mai non vi sia difficoltà ad ammettere, in questi casi, sentenze additive di prestazioni.

L'altra tecnica utilizzata dalla Costituzione è di riconoscere i diritti sociali come diritti finanziariamente condizionati. In questo caso è richiesta l'intermediazione della legge ordinaria la quale, nell'apprestare le misure necessarie ad attuare la norma costituzionale, deve tener conto della limitatezza delle risorse e, mediante l'indicazione della copertura finanziaria, deve contemperare l'interesse primario perseguito da tali misure con l'interesse finanziario su cui queste incidono. Merita però segnalare che anche in questo caso la Costituzione, pur subordinando l'effettività dei diritti sociali alla valutazione dell'interesse finanziario, non lascia completamente in balia di essa tali diritti, perché stabilisce (art 81 comma 3) una garanzia di tipo procedurale che, nel curare come primario l'interesse finanziario, non è possibile rimettere in discussione e vanificare le decisioni che siano state prese nel curare interessi pubblici di altro tipo. Si può addirittura dire che la Costituzione in tanto si limita a riconoscere certi diritti sociali come diritti finanziariamente condizionati invece di renderli direttamente azionabili, in quanto appresta comunque questa garanzia di tipo procedurale. Se si accetta questa impostazione bisogna anche riconoscere che il venir meno di questa garanzia procedurale è suscettibile di compromettere il modello di Stato sociale delineato dalla Costituzione, in quanto fa cadere il presupposto sulla cui base la Costituzione aveva optato per la tecnica dei diritti finanziariamente condizionati in luogo di quella della diretta azionabilità. Per evitare un esito del genere è necessario compensare la mancanza di garanzie di tipo procedurale, con garanzie analoghe a quelle fornite dall'altra delle due tecniche e ciò, non certo per proclamare la trasformazione dei diritti finanziariamente condizionati in diritti direttamente azionabili, quanto piuttosto per rinvenire vincoli e limiti a ridimensionare quei diritti, in origine finanziariamente condizionati, che abbia avuto la ventura di essere resi azionabili dalla legge ordinaria.

Del resto, bisogna segnalare che l'attuazione del c.d. federalismi fiscale dovrebbe, in parte, produrre garanzie di questo tipo. Infatti, i livelli essenziali delle prestazioni, da rendere su tutto il territorio nazionale, dovranno essere finanziati dall'ordinario sistema di finanziamento di Regioni ed EE.LL (art 119); inoltre, va tenuto presente che a comporre questo sistema vi saranno soltanto entrate fiscali, oltre ai trasferimenti con finalità di perequazione fiscale che sono parametrati a grandezze oggettive e quindi non manovrabili dal soggetto finanziatore. In definitiva un sistema di finanziamento tendenzialmente stabilire nel suo impianto quantitativo, o per lo meno le

cui quantità non dipendono più dalle scelte contingenti dello Stato. Da ciò la conseguenza che lo Stato, nell'elevare i livelli delle prestazioni, deve certamente porsi il problema delle risorse e può darsi il caso che sia costretto ad ampliare l'area della finanza delle autonomie; ma, una volta ampliata, questa area, essendo di pertinenza degli enti autonomi, non dovrebbe poter essere ridimensionata dallo Stato, il quale non avrà quindi alcun interesse a ridurre i livelli essenziali delle prestazioni perché una operazione del genere avrebbe soltanto l'esito di liberare l'impiego di risorse che resterebbero comunque nella disponibilità degli enti.

Completamente diversa è invece la valutazione a cui si presta l'altro esito prodotto dalla evoluzione che si è precedentemente descritta, e cioè l'idea che anche le scelte effettuate in sede di decisione della manovra di bilancio sono sottoposte all'obbligo della copertura e la configurazione, tramite la disciplina delle modalità di copertura, di un vincolo quantitativo a non peggiorare il risparmio pubblico. Su questo versante, appare centrale valutare l'impatto esercitato dall'ordinamento comunitario, attraverso il divieto di disavanzi eccessivi ed il *patto di stabilità e crescita*.

A questo riguardo è opportuno muovere dalla constatazione che l'obbligo della copertura finanziaria, quale concepito tradizionalmente come vincolo riferito alle leggi diverse dal bilancio, non è affatto in antitesi con i vincoli comunitari e comunque la sua funzione non appare da questi superata. Anzi, l'istituzione del bilancio pluriennale, e in particolare l'adozione di proiezioni pluriennali dei fondi globali, consentono di riproporre quella lettura dell'obbligo della copertura che gli riconosceva la funzione di garantire gli equilibri decisi in sede di bilancio. Lettura (*interpretazione restrittiva*) che, in presenza del solo bilancio annuale, aveva una serie di implicazioni negative e che, a seguito dell'introduzione dei bilanci pluriennali, non presenta più simili implicazioni, o quanto meno le presenta prevalentemente sul piano concettuale e molto meno su quello pratico, tenuto conto che la convenzione con cui è risolto il problema della copertura delle spese destinate a gravare su esercizi successivi a quelli considerati dal bilancio pluriennale (il fatto cioè di ritenerle coperte se lo sono per la stessa misura negli esercizi considerati dal bilancio pluriennale) rende inadeguata questa lettura dell'obbligo costituzionale limitatamente alle sole spese che abbiano negli esercizi successivi a quelli considerati dal bilancio pluriennale un andamento crescente rispetto a quello degli esercizi precedenti. Comunque sia, la possibilità di rinvenire nell'obbligo della

copertura la funzione di salvaguardare gli equilibri di bilancio, che potrebbero essere compromessi dalle leggi di spesa successive alla sua approvazione, consente di circoscrivere l'impatto dei vincoli comunitari sottoponendo ad essi il bilancio: in altri termini, se gli equilibri di bilancio sono sottoposti ad un obbligo di coerenza con i vincoli comunitari, l'obbligo della copertura, che serve a garantire la tenuta di tali equilibri, è anche strumentale alla osservanza dei vincoli comunitari.

In un contesto del genere, in cui vincoli quantitativi alla manovra di bilancio sono imposti già dall'ordinamento comunitario, vi è da interrogarsi sul senso dell'accorgimento di spostare dalla legge di bilancio alla legge finanziaria le decisioni più rilevanti in modo da sottoporle all'obbligo della copertura e da frapporre così limiti quantitativi alla manovra di bilancio. In questo modo, infatti, ricorre un doppio vincolo alla manovra di bilancio, in cui, l'uno, quello derivante dall'obbligo della copertura per il modo in cui è concepito, non è affatto consequenziale a quello prescritto dall'ordinamento comunitario e non serve a garantirne l'osservanza. Ciò non tanto perché il vincolo di copertura riesce a limitare, in termini assoluti, soltanto l'espansione della spesa corrente (e questo potrebbe essere coerente con la regola della *golden rule* che non è affatto estranea al divieto di disavanzi eccessivi), quanto piuttosto perché si tratta di vincolo che opera esclusivamente al margine, cioè soltanto sulle decisioni di espansione della spesa, senza poter incidere sulle spontanee dinamiche espansive della spesa.

Altro è invece ciò di cui vi sarebbe bisogno. Affinché l'obbligo della copertura riesca a *comunicare* con i vincoli comunitari e, ancor prima, affinché questi possano effettivamente condizionare la decisione della manovra di bilancio nello svolgimento di tutte le sue fasi, è indispensabile rimuovere i due fattori di disallineamento delle regole nazionali rispetto a quelle comunitarie. Si tratta, in primo luogo, della diversità dell'ambito di applicazione, nel senso che il divieto di disavanzi eccessivi ed il *patto di stabilità e crescita* riguardano il comparto pubblica amministrazione rispetto al quale la finanza dello Stato, a cui si riferiscono i vincoli alla manovra di bilancio, costituisce soltanto una partizione interna. In secondo luogo, il disavanzo, oggetto dei vincoli comunitari, è una grandezza di contabilità nazionale che considera dati anche di natura economico-patrimoniale e non meramente finanziari, come quelli dei bilanci di contabilità pubblica. Il riallineamento dei due vincoli, quello nazionale e quello

comunitario, richiede la duplice operazione di tradurre il linguaggio contabile comunitario nel linguaggio di contabilità pubblica italiana e di scomporre la relativa grandezza tra i vari soggetti che compongono l'aggregato pubblica amministrazione.

Questo riallineamento è indispensabile, quanto meno in termini di riclassificazione e proiezione dei dati di bilancio, e lo è con riguardo non soltanto ai dati inizialmente presentati al Parlamento ma anche a quelli successivi (risultanti dagli emendamenti al bilancio e dalle modifiche al medesimo): è, infatti, la condizione affinché il processo decisionale di bilancio (e ancor prima del DPEF) sia orientato dai vincoli comunitari ed affinché la stessa copertura alle leggi di spesa sia data in riferimento a tali vincoli. Una volta che questa operazione di riallineamento sia stata effettuata sarebbe assolutamente inutile e addirittura controproducente ricercare una lettura dell'art 81 in grado di costituzionalizzare il vincolo comunitario riallineato. Inutile perché se il vincolo comunitario opera in termini strettamente giuridici non ha bisogno di simile costituzionalizzazione tenuto conto che l'art 117, comma 1, già prescrive alle leggi (e quindi anche al bilancio) il rispetto "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario". Ma ciò sarebbe anche controproducente, perché in realtà il divieto di disavanzi eccessivi ed il *patto di stabilità e crescita* hanno pur sempre una valenza fortemente politica come è reso chiaro dal tipo di giudizio che ne sanziona la violazione e come è, del resto, confermato dalle recenti vicende che hanno portato a correggerne i contenuti.