

Introduzione

di Roberto Bin

Il contenuto e la portata giuridica della funzione parlamentare rispetto al bilancio è uno di quei temi i quali, riproducendo immediatamente tutte le più ardue questioni che affaticano il diritto costituzionale degli Stati moderni, hanno in sé stessi gli elementi di un dubbio sempre rinascente; di guisa che, per quanto ricca sia la letteratura sull'argomento, essa non si presenta mai come esaurita.

Scrivendo così Vittorio Emanuele Orlando nel 1911¹; e continuava notando che «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 acquietate nella pace di un universale consenso».

Quel giorno certo non è ancora arrivato. Anzi, la riforma dell'art. 81 Cost. – per quello che davvero dice o per quello che le si vorrebbe far dire – ha ulteriormente rilanciato il tema, che le prassi politiche di stritolamento del dibattito parlamentare sulla manovra di bilancio hanno surriscaldato sino al punto di investire la stessa Corte costituzionale. Purtroppo, la pressione degli eventi politici – la «brace ardente della lotta tra i partiti» che già ai tempi di Paul Laband rendeva impossibile «un esame calmo e scrupoloso»² – non sembra lasciare lo spazio per una riflessione più serena. Che è invece l'obiettivo di questo volume.

Esso si apre con alcune analisi di ampio respiro. Paolo De Ioanna (*Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*) ritesse i contorni che uniscono il bilancio ai grandi temi della teoria della democrazia parlamentare, della teoria economica e del contesto europeo. La sua riflessione muove dalla premessa che «la democrazia rappresentativa non è un dato di natura ma deve essere difesa, sviluppata, aggiornata; e che la politica e i mercati non sono due insiemi distinti ma fanno parte dello stesso involucro storico esistenziale, per cui interagiscono, si integrano ed elaborano strategie che tendono ad anticipare e neutralizzare le rispettive scelte». Da qui una critica agli «economisti di scuola liberal», che tendono a confondere all'interno della vaga nozione di “politica” una incredibile stratificazione di elementi diversi, in cui istituzioni, partiti, sindacati e le forze intermedie si confondono in una fenomenologia portatrice di istanze di breve periodo potenzialmente non coerenti col calcolo economico finanziario e potenzialmente di intralcio nei confronti delle esigenze del mercato.

Massimo Luciani (*Bilancio, forma di governo, forma di Stato*) ripercorre il classico dibattito sulla «alternativa in apparenza meramente dommatica fra natura formale e natura sostanziale della legge di bilancio» che da sempre nasconde «quella, ben più corposa e politicamente bruciante, fra competenza parlamentare e competenza governativa nell'assunzione delle decisioni fondamentali dello Stato concernenti l'economia e la finanza». È un dibattito che si è riproposto durante i lavori della Costituente e ricompare costantemente anche nelle polemiche attuali. Dietro ad esso si celano a fatica anche tutte le questioni relative alla legittimazione dell'azione di governo e alla difesa dei

¹ *Il contenuto giuridico della legge del bilancio (a proposito di una recente pubblicazione)*, in *Riv. Dir. Pubbl.* 1911, p. 268, in cui veniva recensito il libro di G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma 1910.

² P. Laband, *Il diritto del bilancio*, Milano 2007, p. 7.

diritti, tutti a loro modo “costosi” e quindi destinati a fare i conti con il bilancio. Per cui, sul filo della antica disputa teorica, si sviluppano molte delle questioni che oggi emergono nella teoria della forma di governo e della forma di Stato e che si annodano nel problema del consenso e delle modalità con cui esso si costruisce e si manifesta.

Le procedure di formazione del bilancio che si sono formate nelle prassi italiane sono oggetto di numerose riflessioni nel dibattito costituzionalistico: e anche in questo volume. Dedicata ad esse molta attenzione critica Giovanni Di Cosimo (*Stratagemmi governativi per monopolizzare le decisioni di finanza pubblica*), che stigmatizza il “monocameralismo” di fatto, stretto tra il ricorso governativo al maxi-emendamento e alla questione di fiducia – prassi “esplosa” nell’approvazione del bilancio per il 2019, contro la quale le opposizioni hanno cercato sostegno, non trovandolo, nella Corte costituzionale. Mentre l’attenzione dei contributi di Guido Rivosecchi (*Autonomia finanziaria ed equilibrio di bilancio degli enti territoriali*) e di Flavio Guella (*Equilibrio del bilancio dello Stato e finanziamento “integrale” nei bilanci degli enti territoriali*) è rivolta piuttosto agli elementi della “forma di Stato” che attengono alle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed autonomie territoriali, attraverso le quali è veicolata anche la questione del finanziamento integrale dei diritti.

Il contributo del giudice costituzionale Aldo Carosi (*Il principio di trasparenza nei conti pubblici*) insiste sulle difficoltà di tradurre il principio di trasparenza in prassi che consentano di assicurare un effettivo controllo democratico nella gestione della finanza pubblica; e rivendica alla giurisprudenza della Corte costituzionale il merito di configurare la trasparenza finanziaria «come una sorta di metavalore emergente dalla interrelazione di più precetti presenti nella nostra Costituzione». Molte sono le indicazioni che egli trae dall’attento esame della giurisprudenza costituzionale, che legittima la conclusione che la trasparenza sia «il crocevia della dialettica tra non pochi precetti costituzionali di rango primario», parte di quelle “metaregole” «che collegano i principi, sorta di veicoli che, attraverso tale collegamento, rendono il senso dell’evoluzione dell’ordinamento». Essa, nella giurisprudenza costituzionale, tende ad assumere «il ruolo di clausola generale al servizio dell’informazione democratica e a garanzia del principio di rappresentanza», di cui la Corte rintraccia i fondamenti normativi tanto nel nostro ordinamento che in quello europeo.

Trasparenza e controllo della spesa sono le esigenze che da sempre gravano sulle decisioni di spesa e la loro copertura. Antico istituto - elaborato essenzialmente in via di prassi - è quello della “bollinatura” da parte della Ragioneria generale: ad essa è dedicata l’analisi di Elisa d’Alterio (*Il ruolo dell’amministrazione finanziaria: la “bollinatura” della Ragioneria Generale dello Stato*). Ma altri strumenti sono stati “importati”: alla garanzia di trasparenza della gestione della finanza pubblica è orientata l’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio, la cui attività (e la problematica posizione) è oggetto del contributo “dall’interno” di Chiara Goretti (*Una valutazione dell’attività dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio nell’ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*), che ne pone in risalto il difficile ruolo di cane (forse) da guardia o (forse) da compagnia, ma a cui sono affidati fondamentali compiti di validazione delle previsioni macroeconomiche e di monitoraggio del rispetto delle regole di bilancio. Alla funzione svolta, pur nella radicale diversità di ruoli, dall’UPB e dalla Corte dei conti nel rendere più trasparenti le misure di entrata e di spesa nella programmazione finanziaria, è dedicato il contributo di Camilla Buzzacchi (*La valutazione delle manovre di bilancio e la verifica degli andamenti di finanza pubblica. Il contributo della Corte dei conti e dell’Ufficio parlamentare di bilancio*).

Giuseppe Di Gaspare (*Forme di governo, formule politiche e politiche di bilancio 1948- 2012*) traccia un *excursus* storico delle politiche di bilancio intervenute negli anni della Repubblica, dall'impianto "einaudiano" della prima fase alla sua evoluzione successiva, stimolata dalla influenza delle istituzioni europee. Una prima svolta è rappresentata dalla sent. 1/1966 della Corte costituzionale, che apre la stagione del ricorso all'indebitamento come mezzo ordinario di finanziamento della spesa pubblica: si incrinava così il dogma del pareggio di bilancio perché si apriva una breccia nelle modalità per fare fronte alla spesa producendo un "effetto eversivo" rispetto al principio accreditato in precedenza. Tale l'effetto dello slittamento del potere di controllo del bilancio che veniva così a prodursi, che la «transizione dalla prima alla seconda repubblica», di cui tanto si è parlato, dovrebbe essere retrodata a quel periodo, in cui inizia a formarsi la valanga della spesa pubblica, favorita anche dal compromesso politico tra maggioranza e opposizione, e – sul piano della disciplina legislativa - dall'introduzione della legge finanziaria. L'ingresso nell'euro e l'accettazione dei più stringenti vincoli monetari ha reso ancora più complicata la situazione: l'attenzione è tutta mirata sui saldi di bilancio nel negoziato con la Commissione europea e resta in un cono d'ombra la crescente opacità delle decisioni di spesa.

Sempre dalla sent. 1/1966 della Corte costituzionale prende le mosse Piero Giarda (*Presupposti, valore e limiti del nuovo articolo 81 della Costituzione*), la cui riflessione è mirata soprattutto alla genesi della riforma costituzionale del 2012, riletta nell'ottica degli studi di finanza pubblica. E si conclude esprimendo forte preoccupazione per la tentazione di cercare «una soluzione "nazionale" alla difesa del canone dell'equilibrio di bilancio», adottando regole di computo del saldo strutturale alternative a quelle utilizzate a livello europeo. Una valutazione molto diversa sembra quella offerta nel suo scritto da Andrea Pisaneschi (*Presupposti, valore e limiti del nuovo articolo 81 della Costituzione*), che si propone di indagare «sulla natura giuridica di questi vincoli, verificare in quali circostanze, e con quali livelli di gradualità lo Stato perde progressivamente la propria sovranità finanziaria»: si tratta di verificare se queste perdite di sovranità «costituiscono una imposizione dell'Europa o piuttosto una "rete di salvataggio" a vantaggio degli Stati». Il problema è che «quanto più lo Stato si scosta – o dichiara di volersi scostare - dal sentiero determinato nel Trattato, tanto più viene sanzionato dai mercati. La perdita di sovranità finanziaria è una conseguenza della perdita di fiducia dei mercati più che un effetto dei vincoli europei». Siccome la fiducia dei mercati è legata al rispetto delle regole in materia finanziaria, e queste sono poste da autorità sovranazionali, da enti che derivano da organizzazioni informali e non da trattati internazionali, il problema di diritto costituzionale che si prospetta è che «vengono imposti globalmente modelli di sviluppo non necessariamente compatibili con la storia economica di Paesi differenti», e che nella formazione di questa regole «la trasparenza, l'accountability e la partecipazione procedimentale sono sostanzialmente inesistenti».

Giustamente, nel suo ricco contributo a questo volume, Marsid Laze (*La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*) sottolinea l'eclissi del bilancio nel panorama degli studi costituzionalistici, di cui pure è stato sin dai tempi più lontani uno dei temi classici. Non è improbabile che tra le cause che egli indica un posto di primo piano debba essere assegnato all'egemonia conquistata dagli studi economici nel campo delle scienze sociali.

Non c'è da stupirsi, Michel Foucault ci aveva messo in guardia. Il mercato e l'economia sono ormai diventati il «luogo di verifica-falsificazione per la pratica di governo»: hanno sostituito la

tradizionale equazione tra buon governo e governo giusto, che intrecciava diritto e “veridificazione” – intesa tradizionalmente come legittimazione - dell’esercizio del potere³. Il neo-liberalismo odierno chiede al regolatore pubblico una serie di interventi rivolti ad assicurare il buon funzionamento del mercato, attraverso la predisposizione di un certo numero di condizioni che non si producono “naturalmente”, ma sono l’obiettivo dell’arte di governo, su cui si misura la qualità della sua azione⁴. Il problema non è se intervenire o meno, ma sapere come farlo, come realizzare il quadro delle condizioni in cui il mercato può funzionare. La competenza tecnica diviene quindi il fulcro della legislazione, intesa nel senso più ampio; la stessa scrittura delle norme cambia, si specializza e spesso passa anche di mano, essendo secondario il ruolo dei giuristi rispetto a quello dei “tecnici”. Di questa trasformazione l’Unione europea è un propulsore efficiente, avendo eretto a suo compito fondamentale la realizzazione delle condizioni ottimali in cui si svolge l’“economia sociale di mercato” e la concorrenza.

Di questo affresco la legge di bilancio non è che un particolare. Un particolare significativo, poiché è lo strumento perfetto predisposto per collegare scelta politica a valutazione tecnico-economica. Ma il bilancio ha perso il pareggio tra queste due componenti; oggi la componente tecnico-economica rivendica una prevalenza assoluta: importa dell’esterno del sistema istituzionale i vincoli che devono essere imposti alle valutazioni politiche che il sistema rappresentativo – residuo dell’antico prevalere della “veridificazione” come legittimazione – vorrebbe ancora riservare a se stesso. Come ha osservato nel suo contributo Paolo De Ioanna.

Ad essere ottimisti, si potrebbe osservare che forse qualche spiraglio si sta schiudendo e qualcosa della “vita reale” tende a riaffermarsi anche nella teoria del bilancio pubblico, così appiattita sui saldi. Nel suo contributo, Chiara Bergonzini (*Gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) come strumento di coordinamento delle politiche nei rapporti tra Stato e Regioni*) propone alla riflessione giuridica «un nuovo strumento – o forse un nuovo strumentario, dato il livello di raffinatezza – che soccorre proprio nella conoscenza della “realtà delle cose” e sembra quindi funzionale ad un approccio “per politiche”: cioè gli indicatori BES, Benessere Equo e Sostenibile». Che si tratti del sintomo di un mutamento di prospettiva o solo di un abbellimento fugace destinato a essere riassorbito dalla grigia regola dei numeri non lo si può dire con certezza. Ma in qualcosa bisogna pur sempre sperare.

Il volume nasce da un progetto che ho costruito assieme a Chiara Bergonzini, che si è assunta la curatela del volume e, prima ancora, del Convegno da cui questo libro prende lo spunto. Assieme, e con il consiglio degli amici della direzione di *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, abbiamo deciso di promuovere un’ampia riflessione sulla funzione del bilancio in un Paese come l’Italia, che ha di recente riformato la propria disciplina costituzionale per armonizzarla con le regole e i principi stabiliti a livello europeo.

L’occasione per una prima riflessione è stata offerta dal Convegno che si è svolto a Catania il 15 e 16 giugno 2018: gli scritti qui raccolti prendono lo spunto dalle relazioni tenute in quella occasione. E mi è d’obbligo ringraziare chi ha reso possibile quel Convegno, cioè l’*Associazione diplomatici*, il

³ M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, tr. it. di M. Bertani e V. Zini, Milano 2017³, p. 39 ss..

⁴ M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica cit.*, p. 111 s.

suo Presidente, Claudio Corbino, e la sua Assistente, Eugenia Pistone: senza il loro generoso contributo nulla si sarebbe potuto fare. Ai ringraziamenti vanno associati Giuseppina Barcellona, la cui attenta regia ha consentito di tenere insieme i pezzi dell'organizzazione scientifica e logistica del Convegno, nonché Felice Giuffrè e Gianmario Demuro, che mi hanno aiutato a dirigere il ricco dibattito che si è svolto.

A quel Convegno non poté partecipare Paolo De Ioanna, che però ha seguito la sua preparazione, generoso di consigli, e non ha voluto farci mancare il suo fondamentale contributo. Alla sua memoria questo libro è dedicato.