

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE

*Dipartimento di
Diritto pubblico italiano e sovranazionale*

*Curriculum in Diritto costituzionale – IUS/08
XXVI ciclo*

**LEGGE DI BILANCIO E LEGGI DI SPESA
STATALI.
*PROFILI COSTITUZIONALI***

Tesi di dottorato di:
Andrea Giovanni MELANI

Tutor:
Chiar.ma Prof.ssa Maria Elisa D'AMICO

Coordinatore:
Chiar.ma Prof.ssa Lorenza VIOLINI

A.A. 2012/2013

*Der Staat schafft nicht Recht,
der Staat schafft Gesetze;
und Staat und Gesetz
stehen unter dem Recht*
(Erich Kaufmann,
Die Gleichheit vor dem Gesetz,
Berlin u. Leipzig, 1927)

La tesi è stata elaborata durante il periodo di godimento della borsa di studio erogata dalla Fondazione Fratelli Confalonieri.

INDICE

INTRODUZIONE.....	8
-------------------	---

CAPITOLO I

NATURA DELL'ART. 81 COST. E IL DIRITTO AL BILANCIO

1. <i>L'art. 81 Cost. quale fondamento giuridico del potere di spesa dello Stato. Le altre fonti di disciplina del potere di spesa.....</i>	15
2. <i>L'art. 81 Cost. e la c.d. "Costituzione finanziaria".</i>	18
3. <i>L'art. 81 Cost. nel sistema delle fonti del diritto. Il problema della sua qualificazione quale fonte sulla produzione ovvero fonte di produzione.....</i>	28
4. <i>L'art. 81 Cost. e la forma di stato: bilancio e diritto al bilancio alle origini del parlamentarismo</i>	31
5. <i>L'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 81 Cost. riguarda una pluralità di atti normativi: la legge di bilancio; la legge di approvazione del rendiconto consuntivo; la legge di autorizzazione dell'esercizio provvisorio del bilancio; le leggi di spesa</i>	34
6. <i>L'ambito soggettivo di applicazione: lo Stato, le regioni</i>	37
7. <i>L'art. 81 Cost. e i criteri di interpretazione.....</i>	40

CAPITOLO II

L'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 81 COST.: IL BILANCIO COME ATTO

1. <i>Il bilancio come atto e il bilancio come processo.....</i>	47
2. <i>La natura giuridica del bilancio. La distinzione tra il bilancio e la legge di bilancio. L'infondatezza della distinzione: l'identità formale dei due atti</i>	47
2.1. <i>La natura normativa della legge di bilancio. La vexata quaestio della classificazione della legge di bilancio nella categoria della legge in senso meramente formale ovvero in quella della legge in senso materiale. L'attualità della questione. La legge di bilancio quale legge "in senso tecnico".....</i>	54
3. <i>La funzione della legge di bilancio</i>	65
3.1. <i>La funzione della legge di bilancio da un punto di vista strutturale.....</i>	65

a) <i>L'interpretazione letterale dell'art. 81, co. 3, Cost.: la funzione della legge di bilancio è l'approvazione del bilancio. Critica. La tesi è conseguenza della classificazione della legge di bilancio quale legge in senso meramente formale</i>	66
b) <i>La funzione della legge di bilancio è l'autorizzazione al Governo ad accertare (o a riscuotere) e ad impegnare (o ad incassare) quanto previsto nel bilancio. Critica. La confusione tra effetti e funzione dell'atto normativo. La teoria condizionale</i>	69
c) <i>La concezione della legge di bilancio quale atto di indirizzo politico. Capacità della tesi a spiegare l'autentica funzione della legge di bilancio. La prospettazione di tesi intermedie. Critica</i>	75
3.2. <i>La funzione della legge di bilancio da un punto di vista settoriale</i>	79
4. <i>Il contenuto della legge di bilancio</i>	80
4.1. <i>L'interpretazione letterale dell'art. 81, co. 3, Cost. Critica: la legge di bilancio è legge in senso tecnico. Insufficienza della regola attuativa dell'art. 81 Cost. secondo cui il bilancio "è formato sulla base della legislazione vigente" a fondare il carattere rigido della legge di bilancio</i>	80
4.2. <i>La legge di bilancio è legge a contenuto tipico e a competenza limitata. L'art. 81, co. 3, Cost. e il contenuto tipico della legge di bilancio. Il contenuto eventuale della legge di bilancio (cenni)</i>	83
4.3. <i>Il contenuto tipico della legge di bilancio alla luce del rapporto tra essa e la legislazione finanziaria (leggi tributarie e leggi di spesa). La flessibilità della legge di bilancio quale caratteristica naturale dell'atto in ragione della sua tipicità: la legge di bilancio, con riguardo al contenuto, è legge di organizzazione dell'intera attività finanziaria dello Stato</i>	92
4.4. <i>Ancora sul rapporto tra legge di bilancio e leggi di finanza (leggi tributarie e leggi di spesa)</i>	95
5. <i>Le caratteristiche della legge di bilancio ovvero i principi di redazione del bilancio. L'interpretazione della legge di bilancio</i>	104
6. <i>Ulteriori regole costitutive dello statuto della legge di bilancio</i>	113
7. <i>La formazione della legge di bilancio (cenni): la tipicità dell'atto e la specialità del procedimento legislativo</i>	117
8. <i>La titolarità delle competenze in sede di formazione della legge di bilancio</i>	125
8.1. <i>Legge di bilancio e forma di governo. Il bilancio è atto soggettivamente duale</i>	127
8.2. <i>La mancata approvazione del disegno di legge di bilancio. Le conseguenze sul piano politico-costituzionale. La mancata approvazione del bilancio non è una forma di manifestazione di sfiducia nei confronti del Governo</i>	129

8.3. La mancata approvazione del disegno di legge di bilancio. Le conseguenze sul piano sul piano giuridico-amministrativo. La possibilità dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio	133
---	-----

CAPITOLO III

L'ATTUAZIONE DELL'ART. 81 COST.: IL BILANCIO COME PROCESSO

1. <i>Il bilancio come processo</i>	140
2. <i>L'attuazione dell'art. 81 Cost. e la ratio comune delle principali riforme della legislazione contabile: l'esigenza di flessibilità della decisione di bilancio</i>	144
3. <i>La l. 5 agosto 1978, n. 468: l'istituzione della legge finanziaria. La tipicità dell'atto normativo: funzione; contenuto; regime applicabile. Il rapporto tra la legge di bilancio e la legge finanziaria</i>	149
4. <i>Le modifiche successive alla legge n. 468 del 1978. L'esigenza di limitare l'iniziativa di spesa; il tentativo di rafforzamento del Governo e la "comunitarizzazione" delle politiche di bilancio</i>	157
5. <i>La riforma approvata con l. 31 dicembre 2009, n. 196 e il contesto in cui si colloca</i>	166
5.1. <i>La legge di stabilità: funzione; contenuto; regime applicabile. Il rapporto tra la legge di bilancio e la legge di stabilità</i>	168
6. <i>Le procedure finanziarie oggi (cenni): il ciclo o processo del bilancio e la funzione di programmazione del bilancio. Critiche</i>	170
7. <i>L'esercizio del potere di spesa alla luce delle riforme della legislazione ordinaria. La titolarità delle competenze alla luce della Costituzione integrata con l'ordinamento dell'Unione europea</i>	172

CAPITOLO IV

LE LEGGI DI SPESA EX ART. 81, CO. 4, COST.

1. <i>L'art. 81, co., 4 Cost. e l'obbligo di copertura delle leggi di spesa. La regola della copertura finanziaria; il carattere formale del vincolo; la natura di obbligo della copertura finanziaria</i> ..	176
2. <i>L'ambito oggettivo di applicazione: legge (statale e regionale); atti con forza di legge. Il problema della copertura di spese prodotte da altre fonti non legislative: in particolare le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale che importano nuovi o maggiori oneri</i>	183
3. <i>Le leggi di spesa. Nozione ed effetti</i>	198
4. <i>Morfologia delle leggi di spesa. La fattispecie normativa: onere (sua quantificazione) e mezzo di copertura (idoneità astratta a garantire la copertura); gli stereotipi di leggi di spesa (con rinvio</i>	

<i>alla diversa impostazione proposto in seguito alla riforma del 2012). Il rapporto tra legge di bilancio e leggi di spesa</i>	202
5. <i>L'obbligo di copertura delle spese e la tipologia degli oneri finanziari</i>	205
6. <i>L'obbligo di copertura delle spese e i mezzi (o tecniche) di copertura</i>	218
7. <i>I controlli dell'osservanza dell'obbligo di copertura finanziaria (cenni)</i>	228

CAPITOLO V

LEGGE DI BILANCIO E LEGGI DI SPESA DOPO LA REVISIONE COSTITUZIONALE DELL'ART. 81 COST.

1. <i>La genesi della riforma approvata con l. cost. 20 aprile 2012, n. 1</i>	237
2. <i>Il nuovo art. 81 Cost. e i termini della questione</i>	242
3. <i>L'art. 81 Cost.: da fonte sulla produzione a fonte di produzione?</i>	246
4. <i>L'art. 81 Cost. e la "duplicazione" delle fonti sulla produzione del diritto del bilancio.</i>	248
5. <i>La "nuova" legge di bilancio. Considerazioni introduttive: la conferma della natura legislativa dell'atto del bilancio</i>	255
6. <i>La legge di bilancio e l'abrogazione dell'art. 81, co. 3, Cost. Gli effetti sulla natura dell'atto normativo: la legge di bilancio quale legge formale e sostanziale</i>	257
7. <i>La legge di bilancio e l'abrogazione dell'art. 81, co. 3, Cost. Gli effetti sulla funzione e sul contenuto dell'atto normativo. La conferma della legge di bilancio quale legge a contenuto tipico e a competenza limitata. L'abrogazione del comma terzo non equivale a riconoscere la facoltà di istituire nuovi tributi o di stabilire nuove spese con la legge di bilancio</i>	258
8. <i>La legge di bilancio il principio dell'equilibrio finanziario tra vincoli interni e europei: la legge di bilancio quale legge a contenuto tipico, a competenza limitata e finalizzata</i>	263
9. <i>Il bilancio come processo e l'abrogazione dell'art. 81, co. 3, Cost.: il superamento della legge finanziaria (ora legge di stabilità) e la reductio ad unum degli strumenti della manovra finanziaria. Il bilancio come processo</i>	264
10. <i>Le leggi di spesa secondo il nuovo dato costituzionale</i>	266
11. <i>I rapporti tra la legge di bilancio e le leggi di spesa. Una conferma dell'autonomia formale delle norme che disciplinano i due atti ovvero una conferma del legame materiale o funzionale tra i due atti</i>	270
12. <i>L'art. 81, co. 2, Cost. e le restrizioni all'utilizzo dell'indebitamento come mezzo di copertura (rinvio)</i>	274
13. <i>L'esercizio del potere di spesa alla luce delle riforma costituzionale</i>	275
14. <i>Il principio dell'equilibrio finanziario</i>	276

CONCLUSIONI	288
BIBLIOGRAFIA	295

INTRODUZIONE

La presente ricerca costituisce un contributo allo studio della legge di bilancio e delle leggi di spesa statali, come atti normativi tipici, compiuto attraverso l'esegesi dell'art. 81 Cost. e delle norme di attuazione, considerato anche il significato assunto in sede applicativa.

La legge di bilancio e le leggi di spesa sono manifestazioni primarie del potere di spesa dello Stato; più precisamente, mentre con le leggi di spesa lo Stato dispone delle risorse pubbliche, con la legge di bilancio predispone le risorse necessarie per il compimento dell'attività amministrativa.

C'è uno stretto legame che intercorre tra potere di spesa e attività finanziaria dello Stato. Legame che, sul piano del diritto positivo, si riscontra nell'appartenenza dell'art. 81 Cost. all'insieme dei precetti costituzionali che disciplinano la finanza pubblica, sintetizzato convenzionalmente con l'espressione "Costituzione finanziaria". Come ambito normativo, quest'ultima comprende anche le norme costituzionali inerenti al potere di procacciare le entrate (artt. 23, 53 Cost.), all'organizzazione dell'amministrazione (art. 97 Cost.), ai rapporti di competenza tra Stato e regioni (art. 117 Cost.), all'autonomia finanziaria delle regioni (art. 119 Cost.).

Si comprende bene, allora, la trasversalità del tema.

Da un punto di vista sistematico, il potere di spesa riguarda tanto la parte seconda della Costituzione (la forma di governo), quanto la parte prima, potendo il suo esercizio condizionare il godimento delle situazioni giuridiche soggettive ⁽¹⁾,

⁽¹⁾ In tema, V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 20 s., che, sebbene in relazione al sindacato di costituzionalità delle leggi di spesa in relazione all'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, co. 4, Cost., osserva che tra le difficoltà che possono dar luogo all'instaurazione di un giudizio di costituzionalità vertente sulle leggi di spesa vi sono i fatti che, tendenzialmente, «le leggi di spesa sono normalmente leggi di favore» e «che la regola costituzionale sull'obbligo di copertura ha ripercussioni essenzialmente nell'ambito dei rapporti fra poteri, più che non nei rapporti intersoggettivi: anche se è vero, naturalmente, che le leggi di spesa prive di copertura hanno poi effetti indiretti che riguardano tutti, essendo causa di squilibri della finanza pubblica», squilibri che, a loro volta, possono comportare l'opzione per politiche di contenimento della spesa pubblica, con effetti riflessi sul godimento dei diritti.

Cfr. anche C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 31 s., che nega la qualificazione di legge provvedimento della legge di bilancio, proprio per la riconosciuta idoneità della legge di bilancio ad incidere su situazioni giuridiche soggettive; S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, 379, che, a proposito del profilo concernente i destinatari degli effetti della legge di bilancio, esclude che «dal bilancio e dalla relativa legge non possano derivare degli effetti

tra cui prima di tutto quelle che hanno copertura costituzionale. Non meno evidente è infine il rapporto tra potere di spesa e forma di stato. Insomma, è tuttora valida l'espressione secondo cui le finanze pubbliche sono le “*nerfs de la République*” ⁽²⁾.

Da un punto di vista strutturale, il potere di spesa si articola, essenzialmente, in tre elementi: la natura e il contenuto degli atti non soltanto normativi che ne costituiscono espressione; la titolarità e quindi la distribuzione del potere di spesa tra Governo e Parlamento in quanto espressione della funzione di indirizzo politico; i limiti all'esercizio del potere stesso.

La complessità del tema ha reso necessaria la circoscrizione dell'ambito di ricerca, anche per evitare di sovrapporre disorganicamente una pluralità di argomenti. Questo deve essere sicuramente individuato nelle fonti del diritto. Il presente è uno studio sugli atti normativi (legge di bilancio e leggi di spesa) che sono manifestazione del potere di spesa statale e, pertanto, uno studio sull'art. 81 Cost. quale fonte sulla produzione.

Anche da un punto di vista metodologico, si è preferito “semplificare” il lavoro, scegliendo ad esempio di evitare la comparazione, per non ridurre questa ultima, il cui studio ha le sue regole rigorose di metodo ⁽³⁾, ad un richiamo “spicciolo” di norme e vicende giuridiche straniere. Inoltre, per una ricostruzione compiuta e solida del dato normativo, non si potrà fare a meno di tenere conto

anche per i cittadini; basta, infatti, por mente alla ipotesi di rifiuto del bilancio, di soppressione di stanziamento di spesa o di entrata, per rendersi conto degli effetti che ne possono derivare anche per i privati cittadini che abbiano un rapporto con lo Stato-persona». Tuttavia, precisa l'A., che «questi effetti, per quanto gravi possano essere, non sono conseguenza di apposita determinazione del potere esecutivo idonea a mutare o sopprimere dei rapporti che traggono origine dalla legislazione sostanziale».

Correlata al tema è la problematica circa l'esistenza di una situazione giuridica soggettiva in capo al destinatario di una prestazione prevista per legge, cui corrisponde una pretesa azionabile volta ad ottenere l'iscrizione in bilancio della spesa che la legge, per quella attività di prestazione, produce. Risponde negativamente, G. INGROSSO, *Istituzioni di diritto finanziario*, vol. III, Napoli, 1946, 59 s.: «non vi è azione giudiziaria per costringere il governo a proporre all'approvazione del parlamento una spesa, [...]. La proposta di spesa all'approvazione del parlamento è atto di iniziativa legislativa; [...] costituzionalmente sottratt[a] a sindacato giudiziario, anzi giuridico». Cfr. anche F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1960, 80 (e nota n. 2).

Sembra dunque che la mancata iscrizione nella legge di bilancio di una spesa, ovvero la riduzione dell'ammontare di una spesa, etc. siano problemi rilevanti in punto di rapporto tra i diversi atti normativi (legge di bilancio e leggi di spesa) e tra i diversi poteri, anziché, quantomeno direttamente, di tutela dei diritti.

⁽²⁾ J. BODIN, *Les six livres de la République*, Paris, 1583, rist. Aalen, 1961, 855.

⁽³⁾ Per tutti, G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. (Il metodo)*, Torino, 1994, 71 ss..

della continua proliferazione normativa in materia contabile e, pertanto, sarà ugualmente indispensabile avvalersi di nozioni e istituti propri del diritto amministrativo e della contabilità pubblica.

Quando si parla di bilancio, di legge di bilancio e di equilibrio finanziario, si finisce per esaurire le riflessioni con riferimento al potere di spesa, in specie alle leggi di spesa, e ai limiti all'esercizio del potere di spesa. Invero, si è detto che l'approvazione del bilancio è l'esame delle spese ⁽⁴⁾. Non è un caso che l'art. 81 Cost. sia norma di disciplina della legge di bilancio, da un lato e delle leggi spesa, dall'altro; né che la letteratura specialistica si sia occupata delle leggi di spesa e di altri atti espressione del potere di spesa, tra cui la legge finanziaria, trattando della materia del bilancio ⁽⁵⁾. Inoltre, è significativa la disciplina primaria dell'esercizio provvisorio del bilancio poiché regola l'esecuzione del bilancio con riguardo alle sole spese (art. 32, l. 31 dicembre 2009, n. 196).

D'altronde, a differenza delle spese, le entrate, quantomeno quelle tributarie, non abbisognano dell'approvazione del bilancio. L'Amministrazione finanziaria può (*recte* deve) riscuotere in forza della legge tributaria e in seguito alla sua entrata in vigore. L'indicazione delle entrate in bilancio dovrebbe servire invece a conoscere il limite all'esercizio del potere di spesa ⁽⁶⁾. Inoltre, la scelta del tipo di entrata è aspetto che si può esaminare nell'ottica del potere di spesa, in quanto le entrate non sono altro che i mezzi di copertura delle spese. Pertanto, il problema delle entrate cui fare ricorso è un problema di esercizio del potere di spesa che trova il limite nell'individuazione quantitativa e qualitativa del mezzo di copertura.

Forse, allora, il bilancio più che costituire per lo Stato (o qualsiasi altro ente pubblico territoriale) «atto fondamentale, essenziale, per la sua ordinata amministrazione» ⁽⁷⁾ rappresenta un atto fondamentale per l'ordinata gestione del potere di spesa ⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ M. T. ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1939, 258.

⁽⁵⁾ Cfr. la prima organica trattazione dell'argomento, vigente la Costituzione repubblicana, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969.

⁽⁶⁾ L'esame parlamentare delle entrate dovrebbe precedere quello della spesa, «affinché l'una riesca un limite efficace dell'altra», V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1921, 177.

Invero, esiste una relazione logica intercorrente tra i momenti della determinazione dei mezzi e della identificazione delle esigenze e quindi degli impegni ai quali deve farsi fronte, V. SICA, *Bilancio dello Stato e programmazione economica (profili giuridici)*, Napoli, 1964, 10.

⁽⁷⁾ O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1931, 296.

⁽⁸⁾ R. PEREZ, *La finanza pubblica*, in *Tratt. Cassese*, vol. I, Milano, 2000, 564: «La necessità della approvazione del bilancio si spiega perché l'approvazione consente, [...], la gestione della spesa».

L'esigenza di approfondire i temi del diritto di bilancio non è rappresentata soltanto dalla novità sopravvenuta della riforma costituzionale, tra gli altri, dell'art. 81 Cost., approvata con l. 20 marzo 2012, n. 1.

La materia, da sempre, si presta a continui aggiornamenti. Come osservato, l'attività finanziaria presenta «una capacità di autoriforma nettamente superiore alla media» ⁽⁹⁾. E questo fenomeno dipende, perlomeno in parte, dalle numerose incertezze che ha posto e pone l'art. 81 Cost., dimostrate dal comportamento degli organi politici nell'esercizio dei poteri di cui sono titolari.

Il tema, proprio per la riforma sopravvenuta, ha suscitato un rinnovato interesse per il suo studio. Tuttavia, si registra una notevole diffusione di scritti a commento più del contesto in cui si colloca la riforma (contesto sociale, politico, economico e normativo, con riferimento particolare al diritto dell'Unione europea e alla comparazione con altri ordinamenti che hanno introdotto modifiche alla c.d. "Costituzione finanziaria"), che del testo. Proprio per questo motivo, maggiore attenzione sarà prestata al testo, facendo del contesto mero strumento di interpretazione.

Una prima parte sarà dedicata alla ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale degli istituti del diritto di bilancio, sulla base delle novelle legislative. Ricostruzione che non sarà asettica; la rilettura, se necessaria, di alcune impostazioni "classiche" costituisce la premessa per cogliere la continuità ovvero la discontinuità tra le previsioni di cui all'art. 81 Cost., nella versione originaria, e all'art. 81 Cost., secondo la nuova formulazione.

Il bilancio (*recte* la legge di bilancio) si presenta nelle due forme, statica, di atto, e, dinamica, di processo. Come atto, il bilancio ha natura legislativa e assolve una funzione di indirizzo politico; come processo, il bilancio è un atto complesso, composto da una pluralità di decisioni, che si traduce nella definizione di un equilibrio finanziario, proiettato oltre all'equilibrio di bilancio annuale, e rispetto al quale è sottesa una funzione di programmazione.

Bilancio come atto e come processo sono facce della stessa medaglia, dove nel bilancio come processo non rileva soltanto il rapporto "interno" con la legislazione di spesa (e quella tributaria), ma "esterno" con altre fonti (non soltanto normative) tra cui, emblematicamente, la legge finanziaria (ora legge di stabilità).

Non è inutile, poi, ragionare ancora della natura della legge di bilancio, se legge meramente formale o legge in senso tecnico e proprio. A questo aspetto, infatti, si

⁽⁹⁾ V. ONIDA, *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 1993, 415.

lega quello della funzione della legge di bilancio, se atto di approvazione, di autorizzazione ovvero di indirizzo politico. E dalla funzione dipende, a sua volta, il contenuto della legge di bilancio.

L'analisi della struttura della legge di bilancio lascia presupporre l'esatta concezione di essa come atto normativo tipico.

Altrettanta tipicità si riscontra nella legge di spesa. Da questo punto di vista, occorre meditare sull'attualità della ricostruzione dello statuto delle leggi di spesa alla luce del combinato disposto dei commi terzo e quarto dell'art. 81 Cost. Se, cioè, la legge di spesa sia una categoria anche essa tipica oppure se le leggi di spesa siano una categoria più ampia, che non si esaurisce nell'ultimo comma dell'art. 81 Cost., ma va colta nel combinato disposto menzionato.

La chiave di lettura sta nell'interpretazione dell'obbligo di copertura finanziaria, quale limite all'iniziativa legislativa di spesa. Disposizione, quella dell'ultimo comma dell'art. 81 Cost., che ha suscitato un diffuso e controverso dibattito.

Non è un caso che proprio in relazione all'obbligo di copertura finanziaria taluni hanno letto, nella giurisprudenza costituzionale più recente, una sorta di anticipazione degli effetti della riforma costituzionale del 2012 ⁽¹⁰⁾.

La seconda parte sarà quindi dedicata all'art. 81 Cost., nella versione revisionata. Quel che interessa è verificare la continuità, in relazione alla ricostruzione di certi istituti e categorie giuridiche, con la versione originaria. Se la legge di bilancio sia ancora legge tipica e a competenza limitata; come incide sulla natura, sulla funzione e sul contenuto della legge in discorso l'abolizione del divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese; se sia possibile, in seguito all'abrogazione dell'art. 81, co., 3 Cost., concepire i due atti normativi, legge di bilancio e leggi di spesa, in modo autonomo; come rileva il limite al ricorso al mercato e se, in ragione di esso, sia desumibile l'imposizione di un obiettivo finanziario; se, per questo, l'obbligo di copertura finanziaria assuma forme diverse e quindi possa incidere sulla giurisprudenza costituzionale affermatasi in materia, se una certa concezione dell'equilibrio finanziario possa fare dell'art. 81 Cost. un parametro più preciso di validità delle leggi di spesa.

Le risposte a questi quesiti possono essere date dall'esame dell'art. 81 Cost., per poi verificarne l'attendibilità anche alla luce delle scelte del legislatore, adottate in sede di attuazione dell'art. 81, u.c., Cost. nella formulazione riformata, e poste con l. 24 dicembre 2012, n. 243.

⁽¹⁰⁾ Tra cui, D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2012, 36.

Nell'arco di questa disamina, saranno anche trattati, soltanto incidentalmente, i temi propri della forma di governo, vale a dire la distribuzione del potere di spesa tra Governo e Parlamento. Argomento questo che richiederebbe un approccio diverso da quello ordinario, "internistico", che guardi oltre al livello interno di governo, per cogliere l'influenza che deriva dal diritto dell'Unione europea.

Si osserva che, se il senso (cioè il significato) delle norme *ex art. 81 Cost.* è quello di limitare l'iniziativa parlamentare di spesa, allora, in positivo, andrebbe valorizzata quella che è la forma legale dell'approvazione del bilancio. Anziché desumere che dai vincoli posti dalla normativa costituzionale deriva un necessario ridimensionamento del potere parlamentare, si può invece affermare che proprio l'esistenza di limiti significa riconoscimento, a monte, dell'esistenza di un potere "forte", appunto da limitare ⁽¹¹⁾. Non avrebbe senso limitare ciò che nasce o si concepisce già come potere limitato o incapace di incidere sulle decisioni da adottare.

Pertanto, deve essere riconsiderata la validità della ricostruzione tradizionale che riconosce alle Camere un potere di controllo, di carattere ispettivo, come se l'esercizio della funzione legislativa fosse mera appropriazione formale di una scelta altrui; la funzione legislativa dovrebbe essere intesa in senso tecnico, di partecipazione attiva alla definizione di una decisione, di assunzione di responsabilità politica piena, la quale, alla fine, costituisce un ulteriore e serio limite all'azione parlamentare.

Infine, affrontare il profilo dei limiti al potere di spesa comporta la trattazione dell'equilibrio finanziario, e della sua nozione, e, quindi, anche qui incidentalmente, di come possa incidere sulla tutela delle posizioni giuridiche soggettive. Dimostrazione, ancora una volta, che la diversità degli ambiti su cui insiste una tematica, nel caso di specie la c.d. "Costituzione finanziaria", non preclude, tuttavia, una analisi di sistema, quindi la possibilità di affrontare l'argomento in modo unitario.

(11) Cfr. N. D'AMATI, *Legge finanziaria*, in *Nss. D. I., App.*, vol. IV, Torino, 1983, 842: «La "prova provata" del carattere materiale della legge di approvazione del bilancio va individuata [...] nel disposto del 3° comma dell'art. 81, Cost.: se, infatti, la legge del bilancio non fosse, oltre che formalmente perfetta, anche sostanzialmente efficace, *non vi sarebbe ragione per limitarne la portata*» (rilevo nostro). V. anche S. GALEOTTI, *Il divieto delle «nuove spese» nella legge di approvazione del bilancio (art. 81, 3° comma Cost.)*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 5, 159.

Avvertenza

Nei primi quattro capitoli, i richiami all'art. 81 Cost., nella versione originaria, risultano al tempo presente. Questo, non perché si tratta di disposizione ancora vigente, ma in quanto la stesura della tesi è avvenuta prima dell'entrata in vigore del nuovo art. 81 Cost. Per semplificare l'esposizione (e per ragioni stilistiche), si sono mantenute le espressioni originali.

CAPITOLO I

NATURA DELL'ART. 81 COST. E IL DIRITTO AL BILANCIO

1. L'art. 81 Cost. quale fondamento giuridico del potere di spesa dello Stato. Le altre fonti di disciplina del potere di spesa.

Ai sensi dell'art. 81 della Costituzione “Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”.

L'art. 81 Cost. costituisce fondamento normativo del potere di spesa dello Stato. Esso, sul piano oggettivo, concorre, assieme al potere di conseguire le entrate, a costituire l'attività finanziaria pubblica. Sul piano soggettivo, ad entrambi i poteri corrisponde un complesso di posizioni giuridiche di cui è titolare lo Stato (e questo vale per ogni altro ente pubblico dotato di autonomia finanziaria) ⁽¹²⁾.

Il potere di spesa dello Stato non si risolve nella approvazione del bilancio, bensì si esprime tramite l'adozione di una pluralità di atti normativi, tra cui rientrano le leggi di spesa menzionate dall'art. 81 Cost., e atti amministrativi ⁽¹³⁾.

L'approvazione del bilancio è il presupposto giuridico per avviare la gestione della spesa, mentre la legge di bilancio, quale atto di approvazione del bilancio, è, tra l'altro, parametro di validità degli atti con cui l'ente esegue le spese (impegni e pagamenti).

Il potere di spesa è pertanto una situazione giuridica soggettiva complessa o anche un insieme di situazioni giuridiche, di cui l'approvazione del bilancio ne costituisce la prima forma di manifestazione. Non a torto si afferma che l'art. 81 Cost. è fondamento costituzionale del diritto di bilancio perché è prima di tutto disciplina della legge di bilancio. A ciò non si oppone la previsione di cui al quarto comma in punto di leggi di spesa; queste rilevano anche perché si pongono in rapporto con la legge di bilancio – il sintagma “ogni altra legge” riferito alle leggi

⁽¹²⁾ S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, vol. I, Milano, 1979, 8 s.

⁽¹³⁾ *Ex multis*, V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2006, 213.

di spesa evoca la centralità della legge di bilancio nella regolamentazione dell'art. 81 Cost. – e cioè tutte le volte in cui siano in grado di alterare le determinazioni di bilancio, essenzialmente, l'equilibrio finanziario fissato nella legge di bilancio.

«Spesa pubblica è l'erogazione di danaro fatta da[lla] pubblica amministrazione per l'adempimento di una sua funzione» ⁽¹⁴⁾. Per potere di spesa si intende, approssimativamente, il potere di disporre le risorse, mentre il potere di bilancio è il potere di predisporre le risorse ⁽¹⁵⁾.

Invero, il significato di potere di spesa non è semplice da individuare ⁽¹⁶⁾. È certo, invece, che la sua nozione è strettamente legata a quella di attività o gestione finanziaria, nella specie, dello Stato, che è l'attività amministrativa ordinata al movimento del pubblico denaro (entrate e uscite) ⁽¹⁷⁾. La spesa e l'entrata sono i momenti costitutivi ed inscindibili dell'attività finanziaria dello Stato ⁽¹⁸⁾.

Quanto all'attività finanziaria, giova rilevare che la sua concezione da parte dell'ordinamento giuridico è mutata con il passare del tempo. Inizialmente si è sempre riconosciuta all'attività finanziaria una funzione strumentale dell'attività amministrativa ⁽¹⁹⁾. Non è un caso che, trattando dell'argomento, sia comunque ancora invalso utilizzare l'espressione “mezzi finanziari”, quando ci si riferisce alla

⁽¹⁴⁾ G. INGROSSO, *Istituzioni di diritto finanziario*, cit., 1. In argomento, O. SEPE, *Spese dello Stato e degli enti pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, 385 ss.

⁽¹⁵⁾ E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Milano, 1986, 12. Similmente, G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, in AA.VV., *Dizionario di contabilità pubblica*, A. Barettoni Arleri (a cura di), Milano, 1989, *passim* (spec. 608 ss. e 619).

⁽¹⁶⁾ D. COOMBES, *Introduction*, in AA.VV., *The power of the purse. The role of European Parliaments in budgetary decision*, D. Coombes (a cura di), London, George Allen & Unwin Ltd., 1976, 15 che rileva le difficoltà nell'attribuire un significato al concetto di potere di spesa, dipendenti anche e soprattutto dalla relatività del concetto giuridico di bilancio: «this concept[...] does not mean the same thing in all European countries».

⁽¹⁷⁾ A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, Napoli, 1989, 958; sul concetto di finanza pubblica, sul criterio soggettivo per la sua qualificazione, per cui è finanza pubblica la finanza dei soggetti pubblici, e per una critica a questa impostazione, U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971, 3 ss. Cfr. anche la definizione, secondo l'A. formale, di attività finanziaria proposta da G. ABBAMONTE, *Corso di diritto finanziario*, vol. I, Napoli, 1969, 13, secondo cui essa è il complesso di attività dirette all'accertamento e alla erogazione dei mezzi finanziari imputabile allo Stato in base al diritto vigente.

⁽¹⁸⁾ G. INGROSSO, *op. ult. cit.*, 1.

⁽¹⁹⁾ *Ex plurimis*, A. D. GIANNINI, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 1953, 1: «Per amministrare il patrimonio, per accertare e riscuotere i tributi, per conservare ed erogare le somme riscosse, lo Stato compie una serie di atti, il cui complesso forma l'attività finanziaria, la quale si distingue da ogni altra in ciò, che non è fine a se stessa, ossia non mira direttamente alla soddisfazione di un bisogno della collettività, ma adempie ad una funzione strumentale, di fondamentale importanza, essendo il suo regolare svolgimento condizione indispensabile per l' esplicazione di tutte le altre attività».

necessità di qualsiasi organizzazione, non solo pubblica, di reperire risorse per garantire la propria esistenza e lo svolgimento delle attività cui è tenuta ⁽²⁰⁾.

Con il passare del tempo, e per diversi motivi, strettamente legati alle ragioni (quindi alle esigenze) e alle conseguenze dell'instaurazione dello Stato sociale, la finanza pubblica ha assunto una funzione diversa da quella di mero supporto ⁽²¹⁾. Il ruolo della finanza pubblica mutò, nel momento in cui cominciò ad acquisire rilievo autonomo in sede di programmazione della politica governativa: «Ai nostri giorni se da un canto, nella tendenziale specificazione del potere governativo dal potere amministrativo, deve rilevarsi che il tratto maggiormente caratterizzante è costituito dai processi elaborativi e formativi dell'indirizzo politico e da quelli di composizione dei conflitti di interessi tra enti o gruppi, dall'altro va del pari evidenziato che gran parte dell'esercizio delle funzioni di predisposizione e deliberazione politica che scaturisce attiene alla contabilità pubblica» ⁽²²⁾.

Ciò spiega anche il superamento della concezione dell'equilibrio finanziario quale dato contabile; si è giunti infatti a ravvisare in esso un principio costituzionale informante l'intera materia finanziaria.

Si è osservato che «l'attività finanziaria non è più esclusivamente volta a garantire lo svolgimento delle funzioni pubbliche dello Stato o ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni pubblici o, ancora, a dare attuazione al programma di governo, ma diviene essa stessa programma di governo», per cui l'attività finanziaria non svolge più una funzione servente nei confronti di quella amministrativa e normativa, ma diviene dominante ⁽²³⁾. Per questo è ancor più vero, rispetto all'idea riduttiva di finanza-strumento, asserire che le finanze pubbliche sono “*die Realität einer Verfassung*” ovvero “*die Kraft eines Staates*”⁽²⁴⁾.

Oltre all'art. 81 Cost., il potere di spesa ha la sua disciplina nella legislazione ordinaria, parte della quale si configura quale attuazione delle norme

⁽²⁰⁾ *Ex multis*, V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., 213.

⁽²¹⁾ Parla di finanza quale modo per determinare la misura delle funzioni amministrative, S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2012, 292.

⁽²²⁾ A. BARETTONI ARLERI, *Principi costituzionali dell'entrata, sistema contabile e decisione di bilancio*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, vol. III, Milano, 1987, 61.

⁽²³⁾ R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit., 540; in argomento, cfr. U. ALLEGRETTI, *Verso un nuovo modello di contabilità pubblica?*, in AA.VV., *Problemi di finanza e amministrazione regionale e locale*, Napoli, 1980, 9 ss.; v., con riguardo alla definizione della scienza della contabilità pubblica, non più solo “scienza dei mezzi”, A. BARETTONI ARLERI, *Riforma del bilancio dello Stato ed art. 81 della Costituzione*, in AA.VV., *Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Milano, 1984, 134.

⁽²⁴⁾ K. VÖGEL, *Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes*, in *HStR*, Bd. IV, J. Isensee, P. Kirchhof (a cura di), Heidelberg, 1990, 4 e nota n. 1.

costituzionali. In merito, un dato è certo: gli interventi del legislatore contabile, dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, sono stati molteplici.

Forse anche per la corposa legiferazione, la consuetudine costituzionale non sembra trovare, invece, spazio tra le fonti di disciplina degli istituti *ex art. 81 Cost.* ⁽²⁵⁾. Fonte, quella della consuetudine con forza costituzionale, più in generale di dubbia ammissibilità ⁽²⁶⁾.

2. *L'art. 81 Cost. e la c.d. "Costituzione finanziaria".*

In termini sistematici, l'art. 81 Cost. è parte integrante la c.d. "Costituzione finanziaria". Si assume in letteratura siffatta espressione linguistica, se non altro perché assolve il compito di indicare, in modo semplificato, il novero delle regole e dei principi con forza costituzionale che disciplinano la finanza pubblica.

⁽²⁵⁾ Diversamente, con riferimento al rapporto tra gli organi politici nell'esercizio del potere di spesa, la prassi gioca un ruolo rilevante, così V. ONIDA, *The historical and constitutional foundations of the budgetary system in Italy*, in *The power of the purse*, cit., 215. Altra cosa è, invece, rilevare la diffusione degli usi in sede di esecuzione dell'attività finanziaria, nei termini e nel senso accolti da G. ABBAMONTE, *Corso di diritto finanziario*, cit., 182.

⁽²⁶⁾ Che nel nostro ordinamento non sia possibile rintracciare consuetudini costituzionali è già stato validamente sostenuto ed efficacemente dimostrato con riguardo a quelle prassi che parte della dottrina accredita come fatti normativi con forza costituzionale, v. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 37 ss. Ciò nonostante, dato che la maggior parte della dottrina ravvisa nella consuetudine una fonte di diritto costituzionale, sembrerebbe rimasta insoluta la questione preliminare dell'ammissibilità di consuetudini costituzionali in un contesto di rigidità costituzionale.

Non è questa la sede per esaminare la questione. Tuttavia, si osserva che il dubbio sulla qualificazione di certi fatti come consuetudini costituzionali e, quindi, come fonti del diritto, è radicato nel principio, di estrazione dogmatica, secondo cui «quando ci si colloca all'interno di un dato ordinamento [...], fonti sono esclusivamente i fatti (ed atti) da esso in tal modo qualificati», V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, 1984, 165. La questione andrebbe, allora, risolta nell'individuazione di una norma di riconoscimento della consuetudine a livello costituzionale.

Inoltre, si riscontra la diffusa consapevolezza che quando si discute di consuetudini e di convenzioni costituzionali, così come di correttezza costituzionale, il ragionamento si sviluppa lungo la «sottile ed incerta linea di confine tra diritto e non diritto», G. U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in AA.VV., *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, G. Mor (a cura di), Milano, 1999, 59. Proprio per questo, asserire l'esistenza di consuetudini costituzionali, quali fatti normativi cui corrisponde un peculiare valore, richiede prudenza, per non dissolvere la linea di demarcazione tra i concetti di regola giuridica e di mera regolarità, cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, 229 e 225.

D'altro canto, non sembra esistano fondate eccezioni all'ammissibilità del concetto di Costituzione finanziaria ⁽²⁷⁾, come ambito normativo, se si consideri, da un punto di vista formale, la vigenza di una serie di disposizioni costituzionali, le cui norme direttamente regolano l'attività finanziaria (oltre all'art. 81, gli artt. 23, 53, 97 che esprime il "principio di efficienza", 117 e 119 Cost.); da un punto di vista sistematico, il successo, in termini di validità quantomeno in sede dottrinale, del sintagma "Costituzione economica" ⁽²⁸⁾. Secondo taluni, invece, l'art. 81 Cost. sarebbe disposizione che contribuisce a caratterizzare la stessa "Costituzione economica" ⁽²⁹⁾.

Si precisa, comunque, che la Costituzione finanziaria né costituisce una costituzione a sé, formale o materiale ⁽³⁰⁾ che la si intenda, né è definibile, sul

⁽²⁷⁾ Parte della dottrina preferisce il ricorso ad altre denominazioni; v. G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 2012, 2 (nota n. 4).

⁽²⁸⁾ Per tutti, G. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana*, Milano, 1993, 111; ID., *La costituzione economica*, in AA.VV., *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, vol. I, A. Vignudelli (a cura di), Modena, 2011, § 1 secondo cui «Per "costituzione economica" si deve intendere l'insieme dei principi fondamentali sui quali si basano in un ordinamento giuridico (per eccellenza, quello statale) i particolari istituti giuridici che reggono i processi di produzione e distribuzione della ricchezza. È importante includere nel concetto, oltre ai principi relativi al fenomeno della produzione di beni e servizi, anche quelli concernenti il collegato fenomeno della distribuzione della ricchezza, poiché solo tenendo uniti i due aspetti del processo è dato comprendere la logica che anima nel profondo la forma giuridica di un sistema economico, e distinguere in modo adeguato i due grandi modelli che hanno tendenzialmente ispirato le costituzioni economiche concrete degli stati occidentali nel corso dei due ultimi secoli»; sulle accezioni di "costituzione economica", v. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., 3 ss.; sull'origine e sul significato di "costituzione economica", F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, Torino, 1999, 143 ss.

⁽²⁹⁾ Cfr. G. BOGNETTI, *La costituzione economica*, cit., § 2, laddove l'A., elencando i punti caratterizzanti il modello economico conformato dal costituente, annovera anche l'art. 81 Cost.

⁽³⁰⁾ Nelle varie accezioni di costituzione materiale; sul punto, R. BIN, *Capire la Costituzione*, Roma-Bari, 2002, 28 e s. Tra i sensi attribuiti a questa espressione, vi rientrano quello che indica la struttura di fondo di una società politica organizzata e quello che corrisponde al dato di fatto della applicazione difforme delle norme costituzionali rispetto a quanto desumibile dalle relative disposizioni formali, così M. BERTOLISSI, R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Torino, 1993, 142, per una critica all'inammissibilità della costituzione materiale, da un punto di vista normativistico, *ivi*, pp.143 ss.

In argomento, C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1998.

Sulle diverse accezioni di costituzione materiale, tra i tanti, A. MATTIONI, F. FARDELLA, *Teoria generale dello Stato e della Costituzione. Un'antologia ragionata*, Torino, 2002, 181 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1981, 74 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 22 ss.

Si è osservato che è la pretesa della "normatività del fattuale" che spiega la tendenziale affermazione, nell'ambito della teoria delle fonti, della costituzione materiale e di altre figure con medesima matrice, quali le consuetudini costituzionali, il *soft-law*, le regole derivanti da fenomeni di

piano normativo, in modo asistemico rispetto a qualsiasi altra norma costituzionale ⁽³¹⁾. Si tratta di una categoria convenzionale che è sintesi degli aspetti giuridico-costituzionali del fenomeno finanziario ⁽³²⁾.

Cogliere la portata delle scelte del costituente in materia, vale a dire individuare il modello costituzionale di finanza pubblica, è compito arduo, perché richiede di prestare attenzione alla storia giuridica del bilancio ⁽³³⁾, ma utile per l'interprete del testo dell'art. 81 Cost.

Coloro che si sono occupati *funditus* dell'argomento ⁽³⁴⁾, convengono sulla scelta di un modello di finanza pubblica non neutrale, bensì finalizzato alla

produzione non statale di norme come la *lex mercatoria*, i codici di autoregolamentazione, le *best practices*, così R. BIN, *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantistica delle fonti del diritto*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenzo Carlassare*, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), vol. I, Napoli, 2009, 54 (e ss. per le osservazioni dell'A., del tutto condivisibili).

⁽³¹⁾ «Parlare della disciplina costituzionale dell'«economia» [il che può valere anche per la finanza pubblica] [...] si può solo se non si perde di vista l'impianto unitario della nostra Costituzione; se non si postula un'autonomia di questo settore nei confronti degli altri oggetti delle norme costituzionali», M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, V, 1990, 375.

⁽³²⁾ V. SICA, *Bilancio dello Stato e programmazione economica*, cit., 9.

⁽³³⁾ Per tutti, U. SPILLMANN, *Bilancio dello Stato*, in *N. D. I.*, vol. II, Torino, 1937, 367 ss. In relazione al periodo statutario, tra i tanti, A. BARETTONI ARLERI, *Bilancio. 1) Diritto pubblico*, in *Enc. giur. it.*, vol. V, Roma, 1988, 1 ss.

A mente dell'art. 10 St. albertino «La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei Deputati». A commento, per quel che interessa, F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, Roma, 1909, 504 ss. Dal commento si evincono alcuni punti saldi della teoria del bilancio che sarà posta in discussione dagli interpreti dell'art. 81 Cost.: il bilancio quale documento contabile (p. 504); la funzione di approvazione della legge di bilancio (p. 505); il carattere periodico della legge di bilancio (pp. 505 e 506). Interessanti poi sono le pagine dedicate al contenuto della legge di bilancio e sulle conseguenze della mancata approvazione (sulla cui esposizione si tornerà nei paragrafi specifici).

Sull'iniziativa parlamentare di spesa nell'ordinamento statutario, V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 324 ss.

Sulla politica finanziaria nel periodo statutario, U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana: individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, 1989, 519 ss.

⁽³⁴⁾ V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 450 ss., secondo cui, in relazione al significato dell'art. 81, co. 4, Cost. e alla possibilità di dedurre l'obbligo del pareggio di bilancio, osserva che se «ci si vuole attenere ad una interpretazione [dell'art. 81, co. 4, Cost.] che abbia riguardo non tanto alle opinioni o alle tendenze di coloro che contribuiscono alla formazione della norma, quanto al significato obiettivamente ad essa attribuibile, si deve, in linea di principio, evitare di intendere questa come espressione di una particolare teoria economica o di una tendenza politica: di interpretare cioè l'art. 81⁴ come un impegno o un invito ad adottare questo o quell'orientamento, questa o quella scelta concreta nella politica finanziaria e di bilancio» (p. 457); cfr. anche A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, 406 ss.

redistribuzione della ricchezza: la finanza pubblica (quindi il potere impositivo e il potere di spesa) è attività funzionale alla trasformazione della società ai sensi dell'art. 3, co. 2, Cost. ⁽³⁵⁾.

C'è un dato, più di altri, che costituisce la *ratio distinguendi* tra i due modelli, il tipo di equilibrio finanziario postulato dall'ordinamento giuridico, se pareggio reale di bilancio oppure pareggio meramente contabile di bilancio. Invero, seppur semplificando, soltanto l'idea di un pareggio reale di bilancio fa da spartiacque tra la concezione liberale della finanza pubblica e la concezione sociale della finanza pubblica; tra finanza neutrale e finanza funzionale ⁽³⁶⁾.

Secondo la posizione maggioritaria, in relazione all'art. 81 Cost., dall'esame dei lavori dell'Assemblea costituente non si evince la positivizzazione del divieto di ricorso al mercato dello Stato per finanziare la spesa pubblica ⁽³⁷⁾, quindi l'ordinamento non postula il perseguimento di un pareggio reale di bilancio. Ne deriva che il bilancio può essere strutturato in avanzo, disavanzo ovvero in pareggio.

Soltanto l'assenza di un limite formale alla scelta dei mezzi di copertura delle spese – da cui dipende la possibilità di accendere prestiti per finanziare la spesa pubblica e quindi di poter contare su entrate “sicure” – consentirebbe alla Repubblica di dotarsi degli strumenti sufficienti per rimuovere “gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

Anche la dottrina tributaristica accoglie siffatta ricostruzione. Pertanto, da un punto di vista sistematico, e segnatamente ci si riferisce al disposto di cui all'art. 53

⁽³⁵⁾ Noto è il pensiero di E. VANONI, *La finanza e la giustizia sociale*, in ID., *Scritti di finanza pubblica e di politica economica*, A. Tramontana (a cura di), Padova, 1976, 103 ss., che è tuttora valido: «La finanza può intervenire al fine di attuare una maggiore giustizia sociale, indirizzando la propria azione redistributiva nel senso di ridurre le disuguaglianze nella ripartizione delle ricchezze, di dare stabilità al risparmio, di favorire il determinarsi delle migliori condizioni per l'occupazione e per l'incremento dei salari».

⁽³⁶⁾ Per una distinzione, A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico finanziario*, Napoli, 1985, 28 e 29. Per finanza neutrale si intende quella che non incide sull'economia: i tributi assolvono la sola funzione di copertura delle spese di modo che ne deriva il principio del pareggio (reale) di bilancio; per finanza funzionale si intende una finanza concepita quale «strumento di correzione nel tempo dei vizi dell'ordinamento economico-sociale», laddove è il bilancio ad essere strumento principe di correzione. In argomento, A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, 2011, 52 ss.

⁽³⁷⁾ Da ultimo, G. RIVOCSECCI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 223. In tema, v. Cap. V, § 14.

Cost. e al principio di capacità contributiva, si osserva che il tributo, «nel disegno costituzionale, non deve semplicemente procurare entrate allo Stato, secondo i canoni della “finanza neutrale”, perché il finanziamento delle pubbliche spese è, a sua volta, un mezzo per realizzare i fini sociali fissati dalla Costituzione»⁽³⁸⁾.

Il tributo e la spesa pubblica sono gli strumenti che la Costituzione mette a disposizione del legislatore, cui compete soddisfare servizi pubblici necessari e indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata ai fini sociali ai sensi dell'art. 41, u.c., Cost.⁽³⁹⁾; detto altrimenti «i poteri pubblici finiscono, attraverso il fisco e la spesa, per esercitare una funzione [...] distributiva o allocativa»⁽⁴⁰⁾.

Non mancano, tuttavia, ricostruzioni diverse, nient'affatto trascurabili, delle quali si darà conto successivamente. *In nuce*, si tratta di teorie volte a dimostrare l'esistenza di limiti positivi alla contrazione del debito pubblico, sia nel senso di obbligo di perseguire il pareggio reale di bilancio⁽⁴¹⁾, sia nel senso più attenuato di obbligo di redazione di “bilanci con disavanzi moderati”⁽⁴²⁾.

Ciò considerato, si ritiene inammissibile l'intransigenza che connota entrambe le posizioni. Con particolare riferimento all'orientamento maggioritario, l'idea che la finanza pubblica sia concepita in Costituzione come finanza funzionale non può indurre l'interprete all'estrema conclusione per cui contrasterebbe «con lo spirito della costituzione un bilancio strutturato in funzione soltanto della garanzia dell'ordinata amministrazione, attraverso la realizzazione del pareggio»⁽⁴³⁾.

⁽³⁸⁾ F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario – 1. Parte generale*, Torino, 2013, 4. Meno recentemente, A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico finanziario*, cit., 10, secondo cui la «definizione dell'attività finanziaria, quale strumento di redistribuzione recepita dalla costituzione, si inserisce proprio in uno dei postulati della concezione moderna».

In argomento, F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2011, 59 ss.; L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996, 196 ss.; G. ABBAMONTE, *Corso di diritto finanziario*, cit., 121; in argomento, J. M. BARQUERO ESTEVAN, *La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, 2002, 19 ss.

⁽³⁹⁾ Così, A. AMATUCCI, *op. ult. cit.*, 9 e 10 (v. anche p. 7).

⁽⁴⁰⁾ S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., 291.

⁽⁴¹⁾ G. DI GASPARE, *Innescare un sistema in equilibrio: ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in AA.VV., *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, G. Di Gaspare, N. Lupo Branca (a cura di), Milano, 2005, 202.

⁽⁴²⁾ G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983, 202 ss. (spec. 205); ID., *La costituzione economica italiana*, cit., 111 ss.; ID., *Nuove regole per i conti pubblici: la riforma dell'art. 81 della Costituzione*, in sito on line CCDC, 1992, *passim*; ID., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Rivista AIC*, 2010, 14 ss. (anche in *Nomos*, 2008, n. 3 e in *Forum di Quad. cost.*, 2010); ID., *Cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, in *Quad. cost.*, 2008, 1, 14.

⁽⁴³⁾ A. AMATUCCI, *op. ult. cit.*, 45.

L'inesistenza di un obbligo giuridico di pareggio effettivo di bilancio non significa, specularmente, che sia prescritto il divieto del suo perseguimento, né l'obbligo di conseguire determinati fini sociali. Esiste un compito, cioè un dovere ai sensi dell'art. 3, co. 2, Cost. di realizzare un benessere diffuso tra i cittadini; come noto, un dovere ben differisce da un obbligo, anche in punto di responsabilità: la violazione del dovere in discorso dà luogo a responsabilità politica e non giuridica⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁴⁾ L'assunto non deve essere frainteso. Ad esso si potrebbe obiettare che la violazione dell'art. 3 Cost. integra un vizio di costituzionalità e, per l'effetto, espone il legislatore a responsabilità giuridica. Questo è vero, ma non scardina la ricostruzione del testo. Un conto è il dovere cui è chiamata la Repubblica a realizzare il benessere diffuso nella comunità, il cui inadempimento non è giuridicamente sanzionabile; altro è la violazione del divieto di discriminazione e del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. che costituiscono limiti formali all'esercizio del potere legislativo. Che dalla norma citata sia ricavabile una posizione di dovere, non vuol dire che non possano desumersi altre posizioni giuridiche. Invero, i limiti formali in discorso sono obblighi, di non discriminare e di non legiferare in modo irrazionale e incoerente, che si atteggiavano in modo differente rispetto al dovere di realizzare la trasformazione sociale, che, senza rispolverare la errata distinzione tra norme costituzionali precettive e programmatiche, richiama l'idea di programma, sebbene sia indubbiamente norma giuridica ad ogni effetto; quando si parla di norma di programma, ci si riferisce alla concezione di norma che, precettivamente, orienta; invero, si è detto che «la costituzione non tanto progetta, quanto individua e orienta i progettisti», G. U. RESCIGNO, *Diritto costituzionale. Approccio metodologico*, Modena, 2011, 62; sul punto, in relazione all'interpretazione del principio di eguaglianza, cfr. L. PALADIN, *Eguaglianza (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, 546 ss.

Sul principio di eguaglianza come espressione di un "diritto" in senso stretto del cittadino, v. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 42 ss. Come osserva l'A., più specificamente, nella giurisprudenza costituzionale l'eguaglianza in senso sostanziale assume il ruolo minimo di mero supporto argomentativo di decisioni assunte sulla base di altre norme costituzionali (p. 43).

Non sembra si possa validamente sostenere che l'art. 3, co. 2, Cost. sia titolo di posizioni giuridiche soggettive, essendo piuttosto dichiarazione solo programmatica, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1963, 368; non per questo, priva del carattere precettivo, non solo perché dispiega effetti sul piano interpretativo, ma anche perché è espressione di un principio che opera come limite generale per il legislatore; secondo, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 574 e 575, «l'eguaglianza giuridica non forma l'oggetto di una situazione soggettiva per se stante [...] e non si esaurisce, d'altronde, nell'esigenza che il godimento dei diritti fondamentali venga egualmente assicurato a tutti. [...] si tratta di un principio dell'intero ordinamento, dal quale discende il solo limite generale della funzione legislativa»; cfr. ID., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 213 ss.: «l'idea che l'eguaglianza rappresenti una sorta di diritto civile o politico, per definizione imputabile alle sole persone incardinate nell'ordinamento statale, sembra derivare da un equivoco [...] radicale: cioè si dimostra viziata dall'errore d'intendere la parità giuridica alla stregua di una situazione soggettiva, anziché di un'oggettiva garanzia, operante a vantaggio dei soggetti di qualunque specie. Giova notare, anzitutto, che difettano nel nostro ordinamento quei motivi testuali o sistematici, i quali [...] inducono [...] a concepire soggettivamente l'eguaglianza. [...] per negare all'eguaglianza la natura di un diritto del cittadino (o dell'uomo), non occorre pervenire all'estrema conclusione che i

Di converso, quel che davvero rileva è l'attribuzione al potere politico dello strumento del bilancio inteso come strumento di programmazione finanziaria, dotato pertanto di una certa flessibilità, necessaria perché il bilancio possa costituire momento per la revisione complessiva della spesa e, quindi, delle scelte politiche già compiute. È la particolare contingenza economico-finanziaria a determinare il Governo e il Parlamento nell'adozione di una decisione di finanza pubblica, in sede di formazione del bilancio, di espansione ovvero di rigore.

Forse, più che parlare di modello costituzionale di attività finanziaria, si potrebbe ravvisare una mera preferenza per il modello di finanza funzionale, anziché per quello di finanza neutrale; detto altrimenti, la sopravvenuta Costituzione repubblicana avrebbe ammesso la possibilità di concepire la finanza pubblica in modo diverso dal modello liberale classico. Ne deriva che il dato essenziale da riscontrare è la politicità che informa le scelte di finanza pubblica: saranno gli organi titolari del potere di spesa a scegliere se spendere nella misura delle sole entrate reali (tributarie ed extratributarie) ovvero se spendere, ricorrendo

concetti sul tipo del diritto soggettivo non abbiano alcun riferimento semantico; ovvero convincersi dell'impossibilità di prestare al concetto medesimo una definizione scientifica e comprensiva di tutte le ipotesi in cui la parola "diritto" ricorra nell'uso e nel linguaggio dottrinale e normativo. Più semplicemente, basta rilevare come non sia riferibile alla parità di trattamento in quanto tale nessuna delle costruzioni [...] prospettate in dottrina. Così non si attagliano certo all'eguaglianza le definizioni [...] che fissano il diritto soggettivo nei termini di un "agere licere" o d'una "facultas agendi"; né le convengono, per altro verso, le concezioni del diritto stesso alla maniera della disponibilità di un certo bene o di un potere giuridico avente quel bene ad oggetto».

In argomento, B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984, 23 ss.

M. NUZZO, *Utilità sociale e autonomia privata*, Napoli, 2011, 46 s.: «È opinione dominante che debba riconoscersi ai principi fondamentali della costituzione, se anche formulati in modo generico e in funzione direttiva, un carattere direttamente normativo e un'efficacia di esplicitarsi in concreto secondo una duplice direzione. I principi che hanno trovato svolgimento in altre norme costituzionali o in successive disposizioni di legge, esercitano una loro propria efficacia in quanto fanno sorgere nell'interprete l'obbligo di risalire ad essi per rinvenire i criteri atti a far superare le incertezze o a colmare le lacune che dovessero riscontrarsi nella loro applicazione. Gli altri principi, se pure ancora non svolti in precetti concreti, influenzano tuttavia l'interpretazione per la parte suscettibile di ripercuotersi sul sistema delle norme vigenti, ed altresì operano nei confronti del legislatore facendo sorgere l'obbligo di creare gli istituti e di approntare le regole materiali idonee a dar loro attuazione. Dovere la cui osservanza rimane affidata all'azione del potere legislativo, ma che può essere fatto valere dal giudice costituzionale, allorché si disponga sulla materia regolata dai principi in modo da non uniformarsi a questi o da contrastarli».

Nonostante il settore d'indagine sia quello del diritto privato, spunti interessanti sulla differenza tra obbligo e dovere si ritrovano in F. ROMANO, *Obbligo (nozione generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIX, Milano, 1979, 500 ss. e sull'assunto che soltanto la violazione dell'obbligo è fonte di responsabilità (giuridica), v. p. 505.

al prestito ⁽⁴⁵⁾: «la legge di bilancio si caratterizza per la sua tipicità e questa tipicità [...] comporta che qualsiasi *cosa* sia decisa con tale atto, lo è perché si *vuole* determinati equilibri finanziari in luogo di altri» ⁽⁴⁶⁾.

La discrezionalità (e la politicità) dell'obiettivo di bilancio è conforme alla nozione di bilancio (*recte* di legge di bilancio) di rappresentazione – pur sempre espressa nel rispetto delle forme e dei limiti prescritti – in termini contabili o finanziari dell'indirizzo politico del Governo e del Parlamento. E questa soluzione appare preferibile, non tanto perché trova riscontro nella prassi ⁽⁴⁷⁾, che va presa *cum grano salis*, non già per avallare una tesi ⁽⁴⁸⁾, bensì per valutarne la conformità alle norme giuridiche, ma perché risulta compatibile con il significato ultimo della rigidità della Costituzione vigente ⁽⁴⁹⁾. La resistenza di quest'ultima nel tempo

⁽⁴⁵⁾ Ai sensi dell'art. 219, co., 1 r.d. 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato; d'ora in poi "reg. cont."), "Le entrate dello Stato sono costituite di tutti i redditi, proventi e crediti di qualsiasi natura che lo Stato ha il diritto di riscuotere in virtù di leggi, decreti regolamenti, o altri titoli". Tra le classificazioni delle entrate quella principale riguarda la distinzione tra entrate tributarie, extratributarie e prestiti; precisamente l'art. 25, co. 1, lett. a) l. n. 196 del 2009, le entrate sono ripartite a seconda che "siano di natura tributaria, extratributaria o che provengano dall'alienazione e dall'ammortamento di beni patrimoniali, dalla riscossione di crediti o dall'accensione di prestiti".

⁽⁴⁶⁾ A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, 2005, 123.

⁽⁴⁷⁾ Basti guardare alla manovra finanziaria per l'anno finanziario 2013. Il Documento di economia e finanza (d'ora in poi DEF) del 2012, la legge di stabilità per l'anno 2013 (legge 24 dicembre 2012, n.228) e la legge di bilancio per l'anno 2013 (legge 24 dicembre 2012, n.229), rispettivamente, programmavano e predisponavano le misure atte a consentire il raggiungimento del pareggio di bilancio in termini strutturali, ossia al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*.

⁽⁴⁸⁾ D'altronde, «l'interpretazione di una norma costituzionale deve essere condotta non in termini di ricognizione delle prassi esistenti [...], ma in funzione precettiva, e – quindi – con risultati eventualmente anche antinomici rispetto alla legislazione ed alle prassi medesime», S. BARTOLE, *La formazione delle leggi. Art. 81*, in *Comm. cost. Branca*, Bologna-Roma, 1979, 218. L'A. osserva, però, che la rilevanza attribuita dalla dottrina e dalla Corte costituzionale alle esperienze pregresse per spiegare il dato normativo vigente in materia, giustifica l'opportunità (o forse la necessità) di prestare attenzione anche all'analisi della situazione in atto.

⁽⁴⁹⁾ Ci si riferisce alla tesi del Bin, espressa anche di recente, nel suo *Che cos'è la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2007, 1: «Ciò che segna lo stacco tra le carte "flessibili" dell'800 e quelle della generazione cui appartiene la nostra è la collocazione del conflitto sociale rispetto alla costituzione e alle sue istituzioni. Mentre le costituzioni dei nostri tempi hanno l'ambizione di governare il conflitto sociale *dentro* alle istituzioni costituzionali, attraverso gli strumenti posti dalla costituzione "rigida", le costituzioni di allora regolavano il conflitto sociale con l'impiego delle forze dell'ordine pubblico e dell'esercito, cioè escludendolo forzatamente dal "giardino" delle istituzioni rappresentative, dei diritti e delle procedure costituzionalmente garantite. Una rigida recinzione delimitava l'accesso degli interessi sociali alla rappresentanza politica: questa era la soluzione adottata per risolvere il problema di come conciliare la tutela delle libertà civili (e della proprietà privata, che di esse è il paradigma) con l'affermazione dell'eguaglianza formale dei cittadini – principio, quest'ultimo, che porta con sé l'ovvia aspettativa della massima estensione del suffragio

e dei diritti politici» (p. 16). «Formule costituzionali come [...] il *sozialer Rechtsstaat*, oppure la contrapposizione nella stessa disposizione costituzionale di principi tendenzialmente antagonisti – l’“eguaglianza formale” e l’“eguaglianza sostanziale”, la garanzia della proprietà privata e la sua “funzionalizzazione” all’utilità sociale ecc. – stanno a indicare proprio questo: che la costituzione è chiamata a svolgere un ruolo ben diverso da quelle “flessibili” dell’epoca liberale. Non serve più a segnare una frattura con il passato e istituire un nuovo assetto monodimensionale e unitario del potere politico e degli interessi che esso ha in cura: tutto all’opposto, si tratta di guardare al futuro, preannunciando un quadro pluralista di interessi antagonisti, la cui concorrenza non è affatto risolta attraverso una loro selezione e composizione in un già definito quadro di priorità, ma anzi è riconosciuta come dato strutturante e insuperabile. La regolazione del conflitto tra interessi inconciliabili corrisponde esattamente all’“oggetto sociale” della costituzione, che non pretende affatto di comporlo una volta per tutte, ma punta a istituire regole e procedure che consentano di individuare in futuro punti di equilibrio tra gli interessi che siano accettabili per tutti. Le decisioni assunte dai poteri politici nel rispetto del principio di maggioranza non possono mai ridurre a un’unica dimensione il quadro complesso e conflittuale degli interessi disegnato dalla costituzione, negando qualsiasi protezione ai diritti e agli interessi rappresentati dalla minoranza.

Allora, se di “continuità” si può parlare nel passaggio dalle costituzioni “flessibili” a quelle “rigide”, essa riguarda esclusivamente il nodo problematico che le une e le altre hanno cercato di superare, cioè come conciliare, in una società segnata da profonde disuguaglianze sociali, la tutela delle libertà e dei diritti con la “legge dei numeri” e l’eguaglianza nei diritti politici. Mentre la costituzione liberale dell’800 contava sul fatto che il suffragio censitario avrebbe risolto il problema *escludendo* dalla rappresentanza i portatori di istanze di riconoscimento dei diritti “altri” rispetto a quelli del “cittadino-proprietario”, la costituzione rigida *incorpora* il conflitto nella sua struttura pluralista, affermando la pari dignità di uno e dell’altro catalogo dei diritti» (pp. 20 e 21).

«La Costituzione è maturata in un clima che può ben dirsi di conciliazione, ma che altri potrebbero anche chiamare di compromesso; non è quella di uno Stato confessionale né di uno Stato laico, non di uno Stato conservatore, capitalista, né di uno Stato socialista, non s’ispira né ai canoni del liberalismo economico né a quelli del socialismo» (p. 22).

«La evidente molteplicità e contraddittorietà dei valori, principi, interessi che trovano riconoscimento nella carta costituzionale non costituisce affatto un fenomeno occasionale né un difetto di essa, bensì, come si è visto, una caratteristica legata alla sua più intima natura [...]. La costituzione serve *perché* è contraddittoria nelle sue affermazioni di principio; ed è *rigida* perché ogni componente politica che l’ha sottoscritta ha scelto quali interessi includervi al fine di sottrarli alla decisione della maggioranza politica, cui spetta *pro tempore* di amministrare il conflitto sociale. I principi vi sono espressi in termini “assoluti”, non già mediati e tradotti in formule di compromesso» (p. 23).

«*Che i principi incorporati dalla costituzione siano incoerenti, anzi antitetici, non è dunque un difetto imputabile alla costituzione, ma una sua caratteristica strutturale ineliminabile. Se i costituenti avessero voluto e potuto conciliare le opposte visioni che li dividevano, la Costituzione italiana sarebbe stata cosa del tutto diversa da quello che è: non avrebbe incorporato il conflitto, ma affermato la sua soluzione; non sarebbe una carta aperta agli sviluppi successivi, all’evoluzione della legislazione come ricerca di equilibri mai definitivi tra i principi enunciati, ma avrebbe posto regole dirette a fissare una volta per tutte determinate precedenze tra interessi o gerarchie tra valori. Sarebbe semplicemente stata una costituzione diversa, più conforme al modello ottocentesco ma meno adatta ad affrontare la complessità sociale. La costituzione non chiude una stagione della storia politica fissando l’assetto dei rapporti di forza, determinando quali interessi hanno vinto e quali perso: non è una “porta chiusa verso il passato”, come si diceva dello Statuto, ma rinvia agli sviluppi futuri (da cui l’equivoco di considerarla come un “programma” per il futuro [...]), alla capacità dei soggetti istituzionali di determinare e modificare di continuo i punti di equilibrio» (p. 24; corsivo nostro).*

dipende innanzitutto dalla capacità di “accogliere” le diverse posizioni ideologiche in modo reversibile. Il che vale anche in punto di concezioni della politica finanziaria: «l’obiettivo del Costituente non sembrerebbe tanto quello di conseguire il principio del pareggio di bilancio, quanto, piuttosto, quello di assicurare che le normali leggi non alterino gli equilibri posti dal bilancio stesso»⁽⁵⁰⁾. E gli equilibri di bilancio sono il risultato della scelta discrezionale del potere politico in ordine alla composizione delle entrate e delle spese⁽⁵¹⁾.

Pertanto, è costituzionalmente indifferente l’impostazione ideologica dell’indirizzo politico finanziario. L’art. 81 Cost. resta assolutamente neutro rispetto al merito delle politiche, non esprimendo alcuna opzione di politica economica e consentendo politiche espansive, ma anche restrittive⁽⁵²⁾.

Altro problema, connesso al precedente, concerne, la possibilità di desumere dal testo costituzionale l’obbligo di destinare le risorse pubbliche alla realizzazione di determinati obiettivi. A tal proposito, è apparso di recente uno scritto⁽⁵³⁾, non

V. anche V. ONIDA, *Costituzione italiana*, in *Dig. pubbl.*, vol. IV, Torino, 1989, 328, che osserva come «i “programmi” costituzionali sono tendenzialmente generici e “aperti”, nel senso che non se ne possono far discendere indicazioni stringenti a favore di determinati concreti assetti normativi [...] Ma questo carattere di “apertura” a diversi contenuti concreti, proprio del quadro costituzionale, costituisce un carattere e diremmo un pregio tipico delle Costituzioni di lunga durata: le quali in tanto possono rimanere ferme nel tempo nonostante i cambiamenti anche profondi della realtà economica, sociale e politica, in quanto abbastanza “elastiche” per conciliarsi con diversi programmi politici e legislativi». Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, 11 ss.

In modo non dissimile, si osserva che alla caratteristica della rigidità della Costituzione corrisponde l’altra caratteristica della sua elasticità, «della sua disponibilità a riferirsi continuamente a parametri reali di giuridicità, ad una esperienza di concretizzazione», L. VOLPE, *Risparmio credito investimenti nell’ordinamento costituzionale*, Napoli, 1968, 19. Sull’elasticità della Costituzione, che si manifesta nella discrezionalità del legislatore di valutare i modi particolari di attuazione delle norme costituzionali di principio, G. CHIARELLI, *Elasticità della Costituzione*, in AA.VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, 56, per cui siffatta elasticità rappresenta «insuperabile esigenza di vitalità dell’ordinamento costituzionale».

Contra la posizione del Bin, v. G. BOGNETTI, *Cos’è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, cit., 5 ss. secondo cui, se ben si comprende, non vi sarebbe una (naturale) incoerenza dei principi costituzionali – da qui la capacità di adeguamento della Costituzione – ma anche l’ordinamento italiano conformerebbe un particolare modello sociale, cui corrisponderebbe un determinato giudizio di valore in ordine alla soluzione del “conflitto sociale”: «La Costituzione italiana del 1948 incorpora in sé il modello sociale e la sua logica, in una versione, a mio avviso, moderata» (p. 14).

⁽⁵⁰⁾ G. RIVISECCHI, *L’indirizzo politico finanziario*, cit., 223

⁽⁵¹⁾ *Contra*, G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato*, cit., 12 e 15 ss.

⁽⁵²⁾ A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri – Quaderno 2011*, Napoli, 2012, 11.

⁽⁵³⁾ L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 2013.

del tutto originale, che propone la tesi per cui vi sarebbero alcune priorità costituzionali, in forza delle quali vi sarebbe una funzionalizzazione, costituzionalmente imposta, dell'uso delle risorse pubbliche. La tesi è suffragata da argomenti che, in parte, sono espressione piuttosto di valutazioni di opportunità. Il pregio di avanzare questa proposta di lettura si scontra con l'obiezione per cui alla discrezionalità dello Stato nella scelta della destinazione delle risorse pubbliche, si sostituirebbe la discrezionalità dell'interprete nella selezione degli obiettivi, frutto fondamentalmente di variabili giudizi di valore ⁽⁵⁴⁾. A conferma di ciò, come si vedrà a breve, vi è l'art. 81 Cost., che è fonte di vincoli formali e non sostanziali alle scelte di finanza pubblica.

3. L'art. 81 Cost. nel sistema delle fonti del diritto. Il problema della sua qualificazione quale fonte sulla produzione ovvero fonte di produzione.

Non è affatto secondario ragionare della natura giuridica dell'art. 81 Cost., se esso costituisca fonte sulla produzione o fonte di produzione ⁽⁵⁵⁾. Anzi, è questione pregiudiziale, dalla cui soluzione dipende la determinazione dell'ambito oggettivo di applicazione delle disposizioni *ex* art. 81 Cost., se l'art. 81 Cost. sia norma volta a disciplinare le procedure decisionali in materia di bilancio e di legislazione di spesa, cioè il modo d'essere delle decisioni ⁽⁵⁶⁾ ovvero sia volta porre vincoli sostanziali alle scelte di finanza pubblica, cioè il merito delle decisioni ⁽⁵⁷⁾.

Almeno sulla base di due argomenti è possibile propendere per la natura di norma sulla produzione.

L'art. 81 Cost. istituisce e regola *expressis verbis* la legge di bilancio e le leggi di spesa che, per questo e per il *nomen juris*, possono già definirsi come leggi tipiche,

⁽⁵⁴⁾ In merito, si rinvia al Cap. II, § 5.

⁽⁵⁵⁾ Sulla distinzione tra norme sulla produzione e norme di produzione, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale – vol. 1) Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 2006, 3 ss.

⁽⁵⁶⁾ Così il Brancasi, nel suo intervento al convegno organizzato dalla Fondazione “Cesifin – Alberto Predieri”, “*Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo d'integrazione europea e sovranità nazionale*”, Firenze, 15 maggio 2012.

⁽⁵⁷⁾ Appare utile ricordare, trattando della natura dell'art. 81 Cost., che vi è chi ritiene che la disposizione sia di tipo programmatico e che, per l'effetto, conformi un vincolo di scelta nell'ambito della politica economico-finanziaria: «l'art. 81 non ha e non può avere che carattere programmatico: quello di indurre Governo e Parlamento a procedere sulla via del pareggio, rinunciando alle spese non necessarie ed incrementando i servizi pubblici e l'assistenza sociale solo nei limiti consentiti dalle possibilità economiche del Paese», A. DUS, *L'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1959, 5, 29.

che assieme ad altri atti normativi, tra cui le leggi tributarie, costituiscono la categoria unitaria e particolare delle leggi di finanza ⁽⁵⁸⁾. Quanto alla legge di bilancio, l'art. 81 Cost. disciplina alcuni profili procedurali – l'iniziativa legislativa; l'approvazione del bilancio da parte delle Camere; le conseguenze della mancata tempestiva approvazione della legge di bilancio – e contenutistici, il divieto di istituire nuove spese e nuovi tributi; quanto alle leggi di spesa, l'art. 81 Cost. prescrive il limite di validità dell'obbligo di copertura. L'assenza di una disciplina particolare delle leggi di spesa in punto di procedimento legislativo può ragionevolmente indurre l'interprete, quantomeno *prima facie*, a ritenere applicabile il regime ordinario di cui agli artt. 70 ss. Cost.

Significativa è poi la collocazione della norma in discorso tra quelle che disciplinano la formazione delle leggi ⁽⁵⁹⁾. Come si dirà più avanti, diversa appare la scelta adottata dal legislatore costituzionale del 2012 che, nel riformare le norme costituzionali in tema di finanza pubblica, ha inserito *sub* art. 97 Cost. l'inciso per cui "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico". Invero, il riferimento all'equilibrio di bilanci e, implicitamente, alla sostenibilità del debito pubblico è ripreso da altre norme, tra cui appunto l'art. 81 Cost., che, per collocazione, costituirebbe norma deputata alla disciplina dei profili procedurali ovvero formali di atti normativi, mentre da un punto di vista sistematico si lega a norme che impongono limiti sostanziali alle scelte finanziarie.

L'obbligo di perseguire l'equilibrio di bilancio è un vincolo di natura sostanziale e non formale della legge di bilancio.

A questo proposito, alla tesi secondo cui l'art. 81 Cost., nella sua versione originaria, si occuperebbe esclusivamente della procedura e non del merito delle scelte di finanza pubblica, si potrebbe avanzare una obiezione significativa. La consolidata giurisprudenza costituzionale che ha tratto, dal combinato disposto dei commi terzo e quarto, il principio del tendenziale equilibrio di bilancio, suffragherebbe l'orientamento di quella dottrina che desume dall'art. 81 Cost. il

⁽⁵⁸⁾ Si tratta delle leggi dello Stato che provvedono sulle sue entrate e sulle sue spese, così G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 159, che, esattamente, include nella categoria la legge finanziaria (ora legge di stabilità). All'unitarietà della categoria corrisponde la concezione unitaria del fenomeno finanziario assunto nell'ordinamento giuridico, V. SICA, *Bilancio dello Stato e programmazione economica*, cit., 16.

⁽⁵⁹⁾ A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 7: «La norma trasse in origine, nell'ambito dell'Assemblea costituente, dalla discussione sui rapporti Parlamento-Governo in merito all'iniziativa legislativa di spesa».

più moderato obbligo di evitare disavanzi eccessivi di bilancio, cioè un limite di merito o sostanziale alle decisioni di bilancio.

Anche a voler sostenere quest'ultima tesi, cioè che il combinato disposto richiamato costituisca fondamento di un limite sostanziale alle scelte di finanza pubblica, non sarebbe di per sé esclusa la natura di fonte sulla produzione dell'art. 81 Cost. Il vincolo così formulato – “tendenziale pareggio di bilancio” – non è suscettibile di costituire parametro di validità della legge di bilancio, essendo la sua portata evidentemente rimessa alla determinazione degli organi politici, caso per caso; in secondo luogo, l'applicazione che del principio ha fatto e fa la Corte costituzionale riguarda non già la legge di bilancio ⁽⁶⁰⁾, bensì le leggi di spesa e l'osservanza dell'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, u.c., Cost. Siccome l'enunciazione del principio in discorso si risolve nell'individuazione di quei mezzi o di quelle modalità di copertura delle spese sussumibili sotto alla disposizione di cui all'art. 81, co. 4, Cost., si ritiene maggiormente persuasiva la posizione che vede nel principio un limite di carattere formale e non sostanziale: la legge di spesa è in tanto valida, in quanto la spesa che sarà in grado di generare è coperta con certe modalità e soltanto con queste modalità, le quali sono in astratto idonee ad assicurare effettiva copertura e, quindi, a non incidere *in peius* sull'equilibrio politicamente stabilito nel bilancio da ultimo approvato ovvero sui bilanci futuri, a seconda della competenza finanziaria dell'onere. Non rileva, invece, la capacità in concreto del mezzo prescelto di assicurare la copertura ⁽⁶¹⁾.

Pertanto, un conto è dire che, sulla base di un principio di tendenziale equilibrio di bilancio, il legislatore deve provvedere ad una (astrattamente) idonea copertura, rispettando certe modalità; il che non limita la scelta di merito sull'*an* dell'approvazione di una certa spesa; altro è ritenere, a seguito della riforma costituzionale del 2012, che l'art. 81 Cost. vieta il ricorso al mercato del prestito,

⁽⁶⁰⁾ Ciò a prescindere dalle difficoltà di individuare un giudizio nell'ambito del quale, nel rispetto del requisito della rilevanza *ex artt.* 1, l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, l. 11 marzo 1953, n. 87, sia possibile sollevare questione di legittimità costituzionale della legge di bilancio statale. Invero, diversi sono i giudizi di legittimità costituzionale con oggetto la legge di bilancio regionale.

⁽⁶¹⁾ Le conclusioni cui è pervenuti non sono dissimili, *mutatis mutandis*, dalla questione circa la natura dei presupposti della decretazione d'urgenza di cui all'art. 77, co. 2, Cost. Anche in questo caso, l'evidente carenza degli stessi dà luogo all'incostituzionalità del decreto-legge e, conseguentemente, della legge di conversione. Si ha a che fare con prescrizioni (e vizi) di ordine formale. In argomento, *ex multis* A. PIZZORUSSO, *Ripensando i controlli sui decreti-legge alla luce dell'esperienza recente*, in AA.VV., *I decreti-legge non convertiti. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, l'11 novembre 1994*, Milano, 1996, 25; per la natura sostanziale del vizio, tra gli altri, C. NASI, *Continuano le oscillazioni della giurisprudenza della Corte costituzionale sulla decretazione d'urgenza*, in *Giur. cost.*, 1995, 2378; M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1982, 1439.

quale entrata astrattamente idonea (e certa) ad offrire copertura, poiché in questo caso non vi è dubbio che per Costituzione sarebbe imposto un vincolo sostanziale alla decisione di finanza pubblica.

Un conto è prescrivere le modalità di copertura; altro è prescrivere il tipo di risorse utilizzabili. Impedire il ricorso all'indebitamento per soddisfare il fabbisogno finanziario incide, direttamente, sulla possibilità materiale di coprire alcune spese e, indirettamente, sull'opportunità stessa di sostenerle.

In conclusione, l'art. 81 Cost., nella sua formulazione originaria è norma sulla produzione di diritto e non norma che impone obiettivi finanziari agli organi politici. Ciò si rileva coerente con la preferenza accordata all'idea della finanza come strumento per il perseguimento dei compiti *ex art. 3, co. 2, Cost.* Infatti, la preferenza per un modello di finanza non esclude altri.

4. L'art. 81 Cost. e la forma di stato: bilancio e diritto al bilancio alle origini del parlamentarismo.

L'art. 81 Cost., per l'oggetto della sua disciplina, è norma di lettura anche del "modellino" della forma di governo italiana. Prima ancora, il bilancio è istituto significativo di una certa concezione della forma di stato ⁽⁶²⁾, del rapporto tra potere politico e autonomia dei privati, tra autorità e libertà.

Come osservato, «la storia della competenza finanziaria dei Parlamenti si confonde con la storia stessa delle istituzioni parlamentari» ⁽⁶³⁾. Il Parlamento

⁽⁶²⁾ Il sistema democratico di tipo rappresentativo caratterizza il diritto di bilancio per come emerso in epoca moderna; emblematica è l'immagine del bilancio di «strumento e [...] baluardo della libertà politica», F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, cit., 506.

⁽⁶³⁾ V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 165; da taluni si è osservato che l'affermazione del diritto al bilancio (o anche di diritto di bilancio) è il risultato di una lunga storia di conquista, che non si è esaurita con le rivoluzioni inglesi del 1648 e del 1688 e di quella francese, «tanto è vero che durante il periodo napoleonico si ebbero i così detti *bilanci in blocco* costituiti da una sola cifra per le entrate e di un'altra pure complessiva per le spese», U. SPILLMANN, *Bilancio dello Stato*, cit., 367. L'A. colloca nella metà del 1800, il momento in cui prende forma il *droit budgétaire*, inteso in senso moderno.

In argomento, in relazione alla dottrina meno recente, G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il governo parlamentare*, Napoli, 1880; ID., *Diritto costituzionale*, in *Opere*, vol. III, G. Paulucci di Calboli, A. Casulli (a cura di), Milano, 1935, 358, «[il] bilancio sorge coevo alle libere istituzioni, quando il termine della sovranità s'inverte; invece di uno stato delle entrate e spese del re, si ha uno stato delle spese e delle entrate della nazione»; G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma, 1910; A. GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, in *Tratt. Orlando*, vol. IX, Milano, 1902.

Più di recente, tra gli altri, P. DE IOANNA, G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato: norma, istituzioni, prassi*, Roma, 1996, 33 ss.

nasce come “mezzo” dei cittadini per autorizzare, quindi limitare, il prelievo tributario della ricchezza privata dei sudditi, poi cittadini, deciso dalla Corona. Il Parlamento nasce come organo di controllo della finanza pubblica sul lato delle entrate ⁽⁶⁴⁾. In seguito, questo controllo si è esteso anche al lato delle spese ⁽⁶⁵⁾:

La letteratura in materia, anche straniera, è particolarmente copiosa. Ci si limiterà a indicare C. GRÖPL, *Transparenz im Haushaltsrecht – Herleitung, Verwurzelung, Gefährdungen, Abhilfe*, pubblicato anche in *Saarbrücker Bibliothek (hrsgg. von den Mitgliedern des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Universität des Saarlandes)*, 2006, 6, secondo cui «*die historische Bedeutung der Verpflichtung der Exekutive, einen Haushaltsplan aufzustellen, und des daran gekoppelten Rechtes des Parlaments, diesen Haushaltsplan gesetzlich zu legitimieren, ist prägend für die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie*».

⁽⁶⁴⁾ Secondo il noto principio “*no taxation without representation*”. Per un suo precedente, cfr. l’art. 12 della *Magna Charta Libertatum* del 1215: “Nessuno *scutagium* o *auxilium* sarà imposto nel nostro regno se non per consenso generale, a meno che non si tratti del riscatto della nostra persona, dell’ordinazione a cavaliere del nostro primogenito e, una sola volta, del matrimonio della nostra figlia maggiore, per i quali fini non sarà imposto null’altro che un ragionevole *auxilium*; lo stesso sia per gli *auxilia* che sono imposti alla città di Londra”, in A. TORRE (a cura di), *Magna Carta 1215*, Macerata, 2007, 11.

In argomento, A. BARETTONI ARLERI, *Principi costituzionali dell’entrata, sistema contabile e decisione di bilancio*, cit., 63 ss. (spec. 68).

⁽⁶⁵⁾ Già nella Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 26 agosto 1789 si trova traccia, anche solo indirettamente, dell’affermazione del potere dei rappresentanti dei cittadini di controllare le scelte di spesa adottate dell’Amministrazione. Secondo l’art. 14 della Dichiarazione “*Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d’en suivre l’emploi, et d’en déterminer la quotité, l’assiette, le recouvrement et la durée*”.

V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 168 ss.; A. BARETTONI ARLERI, *op. ult. cit.*, 71 e 72, osserva che, durante la vigenza dello Statuto albertino, si affermò la supremazia del Parlamento nella direzione politica dello Stato e, con essa, una reale e più ampia partecipazione popolare di quella prevista dal dettato costituzionale. In relazione agli aspetti della contabilità pubblica, «*ciò significò la trasformazione dell’imposizione tributaria, da sovrana con il consenso popolare, a parlamentare, e quindi frutto di un autoconsenso, solo sanzionato dal sovrano. Il bilancio, concepito originariamente attraverso il consenso parlamentare alla riscossione tributaria, come strumento di vincolo e di controllo della gestione complessiva regia, realizzata dal suo braccio operativo – il governo del re – diveniva invece lo strumento di formulazione dell’equilibrio nell’economia dello Stato; lo scopo primario non era più quello di sottrarre o limitare potere deliberativo ad un altro soggetto costituzionale, bensì quello, nella pienezza del potere deliberatorio, di realizzare una corrispondenza fra servizi pubblici e le correlate esigenze dell’interesse sociale e le pubbliche entrate*».

Cfr. anche M. LUCIANI, *Rapport. Italie*, in AA.VV., *Le juge constitutionnel et l’équilibre des finances publiques*, XXVIII^e Table Ronde Internationale – Aix-en-Provence, 14-15 septembre 2012, *document provisoir*, reperibile sul sito on-line dell’*Institut Louis Favoreu, Groupe d’Études et de Recherches comparées sur la Justice Constitutionnelle*, 221 (ora in AA.VV., *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, Paris-Aix-en-Provence, 2013): «*Quand le mouvement culturel et politique que depuis longtemps a été nommé “constitutionnalisme” s’était emparé du grand thème du budget de l’État, c’était pour assujettir la décision budgétaire au contrôle intégral des assemblées représentatives. À l’origine, la lutte entre les parlements et le monarque touchait essentiellement au partage des compétences en matière de dépenses militaires et d’imposition fiscale pour les nécessités de la guerre: le renforcement progressif des idéaux de la représentation politique et la prise du pouvoir par les*

non bastava autorizzare il *quantum* delle entrate fiscali, ma occorreva verificare l'uso delle entrate stesse, quindi autorizzare la destinazione delle entrate verso determinate spese, sulla base delle scelte contenute in un documento riassuntivo delle entrate e delle spese, cioè il bilancio ⁽⁶⁶⁾. La ragione storica della rappresentanza sta nell'attribuzione al Parlamento del potere di ispezione completa e periodica del modo con cui si impiegano gli oneri finanziari che i cittadini sopportano ⁽⁶⁷⁾.

La natura previsionale del bilancio si spiega, giuridicamente, perché il Governo, *dominus* della gestione delle finanze ⁽⁶⁸⁾, non può amministrarle se non previo consenso delle Camere (funzione di autorizzazione della legge di approvazione del bilancio). Si parla, pertanto, di diritto al bilancio delle Camere e, in ultimo, del corpo elettorale ⁽⁶⁹⁾.

L'estrema sintesi di questo profilo si deve alla copiosa letteratura in materia, al punto che «[s]ono, oramai, poco più che luoghi comuni i frequenti richiami alle origini del bilancio, coincidenti con le origini del Parlamento» ⁽⁷⁰⁾. Inoltre, per l'oggetto dello studio in discorso, è sufficiente l'idea dei diversi contesti in cui collocare la storia del diritto di bilancio.

La riforma costituzionale del 2012, e il contesto europeo che la caratterizza, ha rinnovato l'interesse ad approfondire il legame tra bilancio, scelte di finanza pubblica, titolarità delle decisioni, democraticità e rappresentanza del corpo

classes sociales qui la soutenaient avaient lentement fait développer la prétension des parlements d'étendre leur contrôle à n'importe quelle dépense et à n'importe quel impôt. *L'histoire du parlementarisme et celle du contrôle du budget étaient donc, dès le début, parallèles*», corsivo nostro.

In argomento, G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, cit., 604.

⁽⁶⁶⁾ Secondo G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913, 529, non soltanto «col diritto di consentire le imposte si bene col diritto di autorizzarne anno per anno la riscossione e la destinazione a fini pubblici, più o meno specificati, sorsero i Parlamenti».

È significativa la proposta avanzata in seno all'Assemblea costituente dall'on. Codacci Pisanelli di aggiungere all'art. 77 del progetto di Costituzione, relativo al bilancio, un ultimo comma dedicato proprio alle leggi tributarie e alla riserva di legge in materia: "I tributi e le prestazioni di qualsiasi specie potranno essere imposti dagli enti pubblici soltanto in base a legge ordinaria, approvata dalla Camera dei deputati prima che dal Senato", *Atti Ass. Cost.*, 17 ottobre 1947 (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, S. M. Cicconetti, M. Cortese, G. Torcolini, S. Traversa (a cura di), Roma, 1970, 3352).

⁽⁶⁷⁾ Così, V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 173; cfr. G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, cit., 358; M. T. ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 254.

⁽⁶⁸⁾ A. BARETTONI ARLERI, *Principi costituzionali dell'entrata, sistema contabile e decisione di bilancio*, cit., 61.

⁽⁶⁹⁾ S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, vol. I, cit., 111 e ID., *Trattato di contabilità pubblica*, vol. II, Milano, 1981, 11 ss. (seppur indirettamente).

⁽⁷⁰⁾ G. CHIARELLI, *Aspetti giuridici della riforma del bilancio*, cit., 9.

elettorale. Il tema si presta alle più svariate costruzioni anche perché si pone al confine tra scienza giuridica, scienza politica e scienza economica. Una solida ricostruzione del contesto esula sicuramente dall'oggetto della ricerca, giusta l'impostazione prescelta.

Altro, rispetto alle tematiche inerenti alla forma di stato, è il problema di diritto positivo di delineare il riparto in materia delle competenze tra Unione europea e Stati membri, nonché quello di verificare l'esistenza *de jure* di vincoli alle decisioni di finanza pubblica interne discendenti dal diritto dell'Unione europea ⁽⁷¹⁾.

5. L'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 81 Cost. riguarda una pluralità di atti normativi: la legge di bilancio; la legge di approvazione del rendiconto consuntivo; la legge di autorizzazione dell'esercizio provvisorio del bilancio; le leggi di spesa.

Come già dedotto, l'art. 81 Cost. si occupa di atti normativi.

Si discuterà se sia ancora attuale il dibattito circa la natura dell'atto del bilancio, se atto amministrativo, atto normativo ovvero atto sostanzialmente amministrativo e formalmente normativo. Tuttavia, si ritiene sin da subito opportuno precisare che si accoglie la posizione secondo cui il bilancio esiste solo in quanto è legge. Anche per le ragioni storiche dell'istituto, quindi per il ruolo originario di controllo assegnato al Parlamento in ordine alla gestione delle risorse pubbliche, il bilancio, giusta l'art. 81 Cost., non può essere concepito se non nella qualità di atto normativo ⁽⁷²⁾.

Orbene, l'art. 81 Cost. è fonte di disciplina di atti normativi: la legge di bilancio; la legge di approvazione del rendiconto consuntivo; la legge di autorizzazione dell'esercizio provvisorio del bilancio; le leggi di spesa.

La disciplina potrebbe apparire *prima facie* del tutto lacunosa. Invero, essa riguarda alcuni aspetti del procedimento legislativo della legge di bilancio (comma primo), della legge di autorizzazione dell'esercizio provvisorio (comma secondo), e alcuni limiti formali ⁽⁷³⁾ che interessano la legge di bilancio (comma terzo), le leggi di spesa (comma quarto) e il rapporto tra legge di bilancio e legislazione di spesa (combinato disposto dei commi terzo e quarto), rinviando, per il dettaglio, all'attuazione per mezzo della legislazione ordinaria o di altre fonti.

⁽⁷¹⁾ In merito, v. Cap. III, § 5.

⁽⁷²⁾ Si rinvia al Cap. II, § 2.

⁽⁷³⁾ *Recte* di forma-contenuto che, come si vedrà, caratterizza la legge di bilancio e le leggi di spesa che, per questo, sono tipi di legge.

Di converso, come osservato in letteratura, l'art. 81 Cost. è coacervo di norme di dubbia portata normativa ⁽⁷⁴⁾, anziché sintesi di una disciplina incompleta ⁽⁷⁵⁾. È noto che la norma in discorso è stata definita come quella maggiormente discussa dagli interpreti ⁽⁷⁶⁾: dell'art. 81 Cost. «nulla si può dire di certo perché dipende dalle letture, radicalmente contrapposte, che sono state date della norma costituzionale. Su questo piano la norma subisce fin dall'inizio una continua torsione dovuta allo scontro tra due coppie di contrapposte esigenze» ⁽⁷⁷⁾.

Allora non è irragionevole sostenere che il dato di partenza comune per la comprensione del significato e della portata normativa delle disposizioni *ex* art. 81 Cost. è la constatazione che la materia pone diversi problemi di diritto positivo. Problemi che sono forse dipesi dalla scarsa attenzione dei Costituenti dedicata ai fini dell'attività finanziaria, quindi ai suoi strumenti ⁽⁷⁸⁾. Gli esempi sono

⁽⁷⁴⁾ Sul punto, G. CHIARELLI, *Aspetti giuridici della riforma del bilancio*, cit., 9.

⁽⁷⁵⁾ Così, invece, S. SCOCA, *Leggi di bilancio e leggi finanziarie nell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. avv. Stato*, 1960, 1.

⁽⁷⁶⁾ N. LUPO, *Art. 81*, in *Comm. cost. Bifulco-Celotto-Olivetti*, vol. II, Torino, 2006, 1581.

⁽⁷⁷⁾ A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 10 e 11: «Una prima coppia vede contrapposte l'esigenza di trovare in Costituzione la prescrizione di vincoli e limiti quantitativi alla politica di finanza pubblica, da un lato, e quella che invece punta alla conformazione dei processi decisionali di tale politica» (pag. 10). «Una seconda coppia di contrapposte esigenze ha riguardato il problema della elasticità di bilancio, da un lato, e la necessità, dall'altro, di regolare i rapporti tra le normali leggi e quelle di bilancio che sono destinate generalmente a succedere nel tempo alle prime» (pag. 11).

⁽⁷⁸⁾ R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit., 549; A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 7, secondo cui la discussione dei costituenti in materia «risenti della vischiosità che talvolta impedisce di aver consapevolezza di come certe categorie, certi concetti siano ormai inadeguati perché superati dall'evoluzione della realtà» (cfr. anche p. 9).

Invero, poche battute sono dedicate in Assemblea costituente alla disciplina del bilancio. Giova ricordare che presso il Ministero per l'Assemblea Costituente fu istituita una apposita Commissione tecnica che elaborò una relazione che costituì la base di lavoro della II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, detta dei 75 (MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente, Sezione V – Finanza. I. Relazione*, Roma, 1946; per una analisi, si rinvia a V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 151 ss.). In II Sottocommissione fu dedicata ai primi tre commi dell'art. 81 Cost., la seduta antimeridiana del 21 dicembre 1946 [in *Att. Ass. Cost.*, 21 dicembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., 1626], mentre a quello che è l'attuale quarto comma fu dedicata la seduta del 24 ottobre 1946 [in *Att. Ass. Cost.*, 24 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., 1237 ss.]. Più significativo, ai fini della ricostruzione del dato normativo, è il dibattito scaturito circa l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa, per cui si rinvia al Cap. IV, § 1.

Dai lavori della II Sottocommissione uscì l'art. 77 del progetto di Costituzione che recitava in questo modo: «I. Le Camere approvano ogni anno il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. – II. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso che per legge, una sola volta, e per un periodo non superiore a quattro mesi. – III. Con la legge di approvazione del

molteplici: con riferimento agli atti, si è posta la questione della natura del bilancio e del valore assegnato alla legge di bilancio; circa l'indirizzo di spesa si è osservato che non esiste una regola generale che ne individui la titolarità del medesimo, ripartendosi tra leggi formali, atti con forza di legge e statuizioni di bilancio ⁽⁷⁹⁾; infine con riguardo ai vincoli, la portata dell'obbligo di copertura delle spese ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 81 Cost., nella sua formulazione vigente.

bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. – IV. In ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese devono essere indicati i mezzi per farvi fronte”.

Può essere interessante ricordare la proposta, avanzata dall'on. De Vita nella seduta di venerdì, 17 ottobre 1947, in seno all'Assemblea Costituente, di sostituire l'art. 77 del progetto con un articolo più dettagliato in punto di contenuto e caratteri del bilancio: “I. Le Camere votano ogni anno il bilancio e il rendiconto presentati dal Governo. – II. Il bilancio, con gli eventuali emendamenti sia in ordine alla spesa, che ai mezzi destinati a coprirlo, è approvato a maggioranza di due terzi. – III. Nessun disegno di legge, che importi nuove o maggiori spese, può essere presentato al Parlamento se non è accompagnato da un corrispondente disegno di legge relativo a i mezzi atti a coprire le spese stesse. – IV. Il bilancio è unico e comprende i bilanci dei vari enti autonomi. – V. L'unità fondamentale del bilancio è il capitolo. Ogni capitolo riguarda un determinato servizio o un distinto cespite d'entrata. – VI. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso che per legge, una sola volta, e per un periodo non superiore a quattro mesi”, in *Atti Ass. Cost.*, 17 ottobre 1947 (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, cit., 3350).

La proposta dell'on. De Vita avrebbe dovuto, secondo l'A., «risolvere il problema dell'approvazione delle imposte e del bilancio in uno spirito di progresso e di sviluppo» perché «l'odierno sistema di approvazione del bilancio e delle leggi tributarie può tutto al più considerarsi come il timido inizio di un sistema parlamentare e veramente democratico». La proposta di prevedere la maggioranza qualificata per l'approvazione del bilancio si spiega per il fatto, rilevato da De Vita, che «attualmente le decisioni dei Governi e dei Parlamenti vanno regolarmente contro una più o meno grande parte della nazione, ciò che equivale ad un sopraccarico tributario di questa parte» (le citazioni sono *Atti Ass. Cost.*, 17 ottobre 1947 (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, cit., 3351). L'articolazione della disciplina del bilancio non trovò sostegno in Assemblea. Avverso l'emendamento sostitutivo dell'on. De Vita, il Ruini osservava, invece, che la proposta di divisione del bilancio in articoli, di per sé condivisibile, avesse ad oggetto una previsione di competenza della legislazione ordinaria, per cui era una questione più di *sedes materiae*, che di merito. Tanto è vero che la Commissione dichiarò di non potere accettare il contenuto dell'emendamento come norma costituzionale (*Atti Ass. Cost.*, 17 ottobre 1947 (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, cit., 3356).

Il testo dell'art. 77 fu definitivamente approvato dall'Assemblea, apportando modifiche non troppo significative; “I. Le Camere approvano ogni anno i bilanci e i rendiconti consuntivi presentati dal Governo. – II. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso che per legge, una sola volta, e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. – III. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. – IV. In ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese devono essere indicati i mezzi per farvi fronte”.

Per una puntuale disamina dei lavori preparatori, v., per tutti, N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007, 15 ss.

⁽⁷⁹⁾ Tra i tanti, G. FERRARI, *Intervento*, in *Relazione dei Presidenti delle Commissioni Finanze e Tesoro del Senato e della Camera sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1959, 6, 3.

Si tratterà allora di verificare se la legge cost. n. 1 del 2012, vincolante soltanto a partire dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, fornisca, a dispetto della "controversa" portata dell'art. 81 Cost. vigente, una base normativa per una più precisa e sicura ricostruzione della disciplina potere di spesa (quanto a titolarità, atti e limiti).

A questo proposito, i dubbi sono consistenti e diffusi. Problemi vecchi e nuovi pone la nuova formulazione dell'art. 81 Cost., a causa, si crede, dello stesso vizio genetico: la scarsa attenzione del legislatore alla materia ovvero la scarsa consapevolezza dell'esigenza di dare certezza ai principi informanti la finanza pubblica.

6. L'ambito soggettivo di applicazione: lo Stato, le regioni.

L'art. 81 Cost. riguarda il potere di spesa dello Stato, quantomeno in prima battuta. Il riferimento testuale alle Camere e al Governo contenuto nell'art. 81 Cost. e la collocazione sistematica di quest'ultimo sono affatto significativi in merito.

Di converso, le norme ricavabili da alcune disposizioni dell'art. 81 Cost. si prestano ad una applicazione più estesa, anche nei confronti di altri enti pubblici territoriali e, segnatamente, delle regioni.

Da tempo è in corso il passaggio dalla contabilità di Stato alla contabilità pubblica che si riscontra tanto nel dato normativo ⁽⁸⁰⁾, quanto nella giurisprudenza. Non soltanto l'art. 81 Cost. ma anche le norme di attuazione, di matrice statale, trovano applicazione diffusa ad altre persone giuridiche di diritto pubblico. In particolare, nella giurisprudenza costituzionale la "trasformazione" della dimensione soggettiva della contabilità si desume altresì dalla qualificazione da parte della Corte costituzionale delle norme statali come parametro di validità di leggi regionali, in quanto attuazione del disposto *ex art. 81 Cost.* A questo proposito, dalle pronunce del giudice costituzionale, la Corte dei conti ha rilevato, da un canto, «*la tendenza a rafforzare la valenza di norme di portata finanziaria dello Stato per il governo della finanza pubblica, dall'altro, quella di valorizzare quelle disposizioni statali direttamente attuative del principio di copertura, allo scopo di garantire comportamenti omogenei da parte di tutti gli enti che compongono la Repubblica (art. 114 Cost.): disposizioni che, per*

⁽⁸⁰⁾ V. Cap. V, § 14.

quanto possibile, non debbono formare oggetto di deroga, pena la perdita di sicuri punti di riferimento per il governo complessivo della finanza pubblica» ⁽⁸¹⁾.

Le regioni, nell'esercizio delle loro funzioni, producono spesa. Nell'ambito delle loro competenze, approvano leggi in grado di dar luogo a nuove o maggiori spese. Ai sensi dell'art. 119 Cost. sono titolari altresì del potere impositivo ⁽⁸²⁾. Pertanto, per una gestione ordinata delle proprie finanze (e per consentire un controllo sull'operato dell'amministrazione) anche le regioni necessitano di un momento da dedicare alla valutazione globale del fabbisogno finanziario, alla determinazione delle entrate e alla revisione delle spese.

Insomma, anche le regioni (cui, va da sé, sono equiparate le province autonome di Trento e Bolzano), in quanto titolari di competenze legislative, approvano leggi di spesa – leggi volte a regolare attività amministrative costose – e, proprio perché l'ordinamento regionale conosce una legislazione di spesa, le regioni devono formare il bilancio ed approvarlo, a sua volta, con legge.

Con riferimento al potere di spesa regionale, allora, l'art. 81 Cost. deve essere preso in considerazione *in utilibus*, ammettendo l'estensione soggettiva delle norme, perlomeno, di cui ai commi terzo e quarto. L'estensione comprende, come detto, le norme di attuazione approvate dal legislatore statale, segnatamente di quelle relative all'obbligo di copertura delle leggi di spesa ⁽⁸³⁾; ma giova precisare che l'applicazione delle norme attuative alle regioni non è indiscriminata, come statuito dalla Corte costituzionale ⁽⁸⁴⁾.

⁽⁸¹⁾ CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadriestrate gennaio – aprile 2013*, in *Cortecosti.it*, 9 (rilievo nostro). La Corte dei conti si riferisce, nella citazione riportata, a Corte cost., sent. 28 marzo 2013, n. 51.

⁽⁸²⁾ AA.VV., *Diritto regionale*, R. Bin, G. Falcon (a cura di), Bologna, 2012, 265.

Sull'autonomia finanziaria regionale, la letteratura è immensa; *ex multis*, A. BARDUSCO, *Lo stato regionale italiano*, Milano, 1980, 111 ss.; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, 1983; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1973, 158 ss.; dopo la novella del titolo V, F. GABOARDI, *Profili di diritto contabile regionale*, Milano, 2002, 43 ss.

⁽⁸³⁾ Cfr. N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, cit., 126 s.

⁽⁸⁴⁾ La Corte costituzionale ha avuto modo più volte di affermare le differenze normative tra ordinamento contabile dello Stato e delle regioni. In particolare, durante la vigenza della l. 19 maggio 1976, n. 335 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni), in seguito abrogata dal d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), si segnalano alcune pronunce in argomento.

In Corte cost., sent. 24 marzo 1988, n. 331, il giudice costituzionale ha negato la violazione dell'art. 81, co. 4, Cost. per mancata quantificazione dell'onere e individuazione del mezzo di copertura perché la norma censurata si presentava conforme alla legge quadro sulla contabilità

Circa il divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese con legge di bilancio si può discutere. Prima della riforma del titolo V, l'applicabilità alle regioni della norma poteva essere ammessa parzialmente – con il solo riferimento alle nuove spese –, considerata la carenza del potere di imposizione tributaria in capo alle regioni. In relazione al tema più generale della legge di bilancio, non era invece dubbia l'equipollenza valoriale tra legge di bilancio statale e legge di bilancio regionale ⁽⁸⁵⁾.

regionale, la quale era attuazione, costituzionalmente conforme, dell'art. 81, co. 4, Cost. Non rilevava la differente attuazione realizzata dal legislatore per la legge di contabilità statale. Più precisamente, norma oggetto della questione di legittimità costituzionale era l'art. 47, co. 1, l. reg. lombarda 29 novembre 1984, n. 60 (Norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale regionale) che dispone, nella parte finanziaria, che “agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, [...] si provvede mediante utilizzo delle somme che verranno stanziare nello stato di previsione delle spese di bilancio per l'esercizio finanziario 1984 e successivi, sui capitoli relativi al trattamento economico previdenziale ed assistenziale del personale regionale”. Secondo i giudici rimettenti questa norma violava l'art. 81, co. 4, Cost., *«in quanto omette di indicare tanto gli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge in questione [...], quanto i relativi mezzi di copertura»*. Per la Corte costituzionale la questione non era fondata: *«La disposizione impugnata è una diretta attuazione dell'art. 2, della legge quadro in materia di bilancio e di contabilità delle regioni (l. 19 maggio 1976, n. 335), il quale stabilisce testualmente che “le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa”. Si tratta, più precisamente, di una corretta attuazione di tale articolo, poiché gli oneri cui si riferisce l'impugnato art. 47 sono indubbiamente di carattere continuativo o ricorrente [...]*.

La conformità del sistema previsto dall'art. 2 della legge quadro sulla contabilità regionale e, quindi, dell'art. 47, che ne rappresenta una fedele attuazione, è legata alla prescrizione che i bilanci delle regioni devono essere necessariamente in pareggio (art. 4 della legge 19 maggio 1976, n. 335). Su tale premessa, il rinvio della quantificazione delle spese continuative e ricorrenti, nonché dei relativi mezzi di copertura, al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio, non può avere il significato di un'elusione dell'obbligo di cui all'art. 81, comma quarto (e terzo), Cost., dovendo comunque le regioni equilibrare in questa sede le spese con le entrate. Al contrario, esso risponde a esigenze di maggiore e di globale ponderazione degli oneri che ciascun bilancio, necessariamente in pareggio, deve sopportare per il miglior soddisfacimento dei bisogni della collettività regionale» (le citazioni sono contenute nel § 5 del *Cons. in dir.*).

Con la sentenza 20 luglio 1994, n. 313, la Corte costituzionale ha escluso l'applicabilità nei confronti delle regioni dell'art. 11-ter, commi 2 e 3, l. 5 agosto 1978, n. 468, nella parte in cui prevede(va) l'obbligo di allegare ai disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportassero nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate, una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture (e ulteriori precisazioni). Secondo la Corte, *«è vero che i principi sull'onere di copertura sanciti dall'art. 81 della Costituzione valgono secondo l'insegnamento della Corte anche per le leggi regionali, ma ciò non comporta l'applicabilità dell'art. 11-ter, secondo e terzo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468 (quale aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362). Tale disposizione, infatti, a prescindere dal suo carattere di norma interposta o meno, si riferisce alla copertura finanziaria delle leggi statali, mentre la materia delle leggi regionali forma oggetto della legge 19 maggio 1976, n. 335 recante “Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni”»* (§ 5 del *Cons. in dir.*).

⁽⁸⁵⁾ Cfr. Corte cost., sent. 9 marzo 1959, n. 7.

Quanto, invece, all'obbligo di copertura delle spese, come noto, la Corte costituzionale non ha avuto remora alcuna, sin da subito, a riconoscerlo come vincolo imposto anche all'ente regionale. Ammessa l'operatività dell'obbligo di copertura nei confronti della regione, da un punto di vista logico, e per una sorta di attrazione, si deve ritenere altresì applicabile la norma sul contenuto della legge di bilancio *ex art. 81, co. 3, Cost.* Questo perché, discendendo dal combinato disposto dei commi terzo e quarto, il principio del tendenziale pareggio di bilancio, che può essere tradotto, dato il suo carattere qualitativo e non quantitativo, quale obbligo generico (*recte* dovere) di una gestione ordinata delle finanze pubbliche, interessa tanto la legge di bilancio quanto la legislazione di spesa, quali fattispecie normative strettamente connesse, le quali debbano avere, per il rispetto del principio in discorso, certe caratteristiche e un certo contenuto.

Il concetto di finanza pubblica integrata o “multilivello” – come si usa dire oggi, sebbene l'espressione sia atecnica – è ben compendiato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 179 del 2007: «*se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Sono inoltre da richiamare al fine suddetto oltre all'art. 81 Cost., che pone il principio indefettibile dell'equilibrio di bilancio, anche gli articoli 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost.*»⁽⁸⁶⁾.

7. L'art. 81 Cost. e i criteri di interpretazione.

Interpretare l'art. 81 Cost. può voler dire porsi il problema di quali siano i criteri di ermeneutica utilizzabili ovvero di quale sia l'oggetto ultimo dell'indagine.

In relazione a questo secondo aspetto, ci si accontenta di cercare di individuare il significato delle disposizioni costituzionali, senza rintracciare quello che viene definito “il vero diritto”⁽⁸⁷⁾. Non soltanto perché si è sprovvisti degli strumenti

⁽⁸⁶⁾ Corte cost., sent. 7 giugno 2007, n. 179.

⁽⁸⁷⁾ G. BOGNETTI, *Cos'è la Costituzione?*, cit., 39. In argomento, ID., *Costituzione e bilancio dello Stato*, cit., 12; qui, l'A. critica la tesi che ravvisa, dall'analisi del diritto comparato, il costante rigetto di vincoli di natura contenutistica nel processo di formazione del bilancio, in punto di metodo, piuttosto che di correttezza del risultato. Secondo il Bognetti, «la vera ragione per cui l'opinione non può venire accolta è che essa si ferma alla superficie delle normative rilevanti, non si sforza di raggiungere il comune, sottostante motivo ispiratore d'esse: i valori-principio della “costituzione fiscale-finanziaria”, di qualità come minimo “materiale”, adottata dagli ordinamenti contemporanei e quadro condizionante delle loro politiche di bilancio».

opportuni, ma anche perché si è convinti della relatività del “vero diritto”. Che è come dire che il “vero diritto” non esiste oppure che non ha senso parlarne perché coincide con il diritto quale esito che ogni ricerca giuridica si pone di raggiungere.

«Dal punto di vista delle tecniche interpretative – ossia, concretamente, delle tecniche di argomentazione delle decisioni interpretative – l’interpretazione costituzionale non presenta alcuna peculiarità rispetto all’interpretazione di qualsiasi altro testo normativo»⁽⁸⁸⁾. Non si condivide, invero, la posizione di chi ravvisa una specificità nella selezione delle tecniche interpretative (ovvero dei criteri ermeneutici) delle disposizioni costituzionali⁽⁸⁹⁾.

Tuttavia, occorre una precisazione. L’interpretazione dell’art. 81 Cost., per l’oggetto di disciplina, risente, non soltanto delle scelte del legislatore in sede di attuazione⁽⁹⁰⁾, ma, altresì, di dati esterni alle norme giuridiche⁽⁹¹⁾, provenienti soprattutto dagli studi economici e dalla scienza delle finanze. Si tratta di dati che costituiscono parte del contesto variabile da prendere in considerazione nella misura necessaria per la ricostruzione del *ratio* delle norme, quale riferimento stabile o strutturale in grado di attagliarsi ai mutamenti sociali⁽⁹²⁾.

In ogni caso, si crede sia decisiva la scelta di metodo per la ricerca delle ragioni essenziali del diritto, che deve pur sempre essere metodo giuridico, non già filosofico, come ammonisce G. AMATO, *Il metodo nella concezione costituzionalistica di Carlo Lavagna*, in AA.VV. *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, F. Lanchester (a cura di), Milano, 1996, 15.

⁽⁸⁸⁾ R. GUASTINI, *A proposito di interpretazione costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. II, Napoli, 2005, 1274. *Contra*, M. L. BALAGUER CALLEJÓN, *Interpretación del Constitución y ordenamiento jurídico*, Madrid, 1997, 42 ss.

⁽⁸⁹⁾ Tra gli altri, A. RUGGERI, *Principio di ragionevolezza e specificità dell’interpretazione costituzionale*, in *Ars interpretandi*, 2002, 7, 261 ss.

⁽⁹⁰⁾ Con riguardo all’interpretazione sistematica del testo costituzionale con le norme di carattere primario di attuazione, in modo affatto condivisibile, il Caianiello osserva che i «dati della legislazione contabile ordinaria, assumono [...] il carattere di materiale indispensabile al discorso, che non trova però in essi il parametro cui ancorare le proprie conclusioni, sottoponendoli anzi ad analisi critica alla luce dei dettami costituzionali», G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, cit., 597.

⁽⁹¹⁾ «Nella misura in cui il procedimento interpretativo assume a suo punto di riferimento indici anche esterni al dato testuale consegnato all’enunciato, l’elaborazione della categoria concettuale che possa valere a agevolarne il risultato non può dipendere esclusivamente da quel dato, ma nasce, secondo cadenze sempre storicamente condizionate, da una serie di fattori fra i quali il testo normativo entra come componente di un quadro ben più articolato e complesso», così, di recente, N. LIPARI, *Le categorie del diritto civile*, Milano, 2013, 22 s.

⁽⁹²⁾ Ci si riferisce alla c.d. *rationabilitas* della norma, secondo l’insegnamento di Lavagna; sul punto, v. l’intervento di G. AMATO, *op. ult. cit.*, 7 ss.: nell’interpretazione del diritto positivo, non si può prescindere da un reciproco condizionamento tra prescrizioni e contesti, intendendo per contesti non la realtà storico-politica nella sua natura brada, i sentimenti correnti, quel che la politicità non filtrata del momento aggiunge alla prescrizione. Il risultato di quel condizionamento

E questa operazione non è limitata dall'osservazione, già ripresa nell'introduzione, che la materia finanziaria è soggetta a continue riforme ⁽⁹³⁾, in grado di apportare sostanziali variazioni del quadro costituzionale.

Va soggiunto che se è vero che i temi del bilancio e del potere di spesa devono essere affrontati in un determinato momento storico sulla base del modo in cui si atteggiavano i rapporti tra gli organi interessati dal potere di spesa, in ragione della ricerca di un equilibrio tra le funzioni e le esigenze da ciascuno di essi rappresentate ⁽⁹⁴⁾; se è altresì vero che sul bilancio e sulla contabilità si sono formate diverse culture ⁽⁹⁵⁾; se è infine vero che le domande che si pone e le risposte che si dà il giurista dipendono dal diritto vigente ⁽⁹⁶⁾; non si crede del tutto convincente l'opinione, invalsa in letteratura, per cui «[m]al si adatta allora, una funzione [quella finanziaria] così centrale nell'assetto politico costituzionale, alla definizione strettamente dommatica, risentendo invece profondamente della particolarità del generale diritto costituzionale, di essere “diritto del fatto politico”» ⁽⁹⁷⁾. Di converso, lo sforzo di ricostruzione degli istituti coinvolti, di

è la *rationabilitas* della norma (la *ratio legis* sarebbe soltanto “figlia” delle prescrizioni): la *rationabilitas* è la «strutturazione logica forse immutabile o di lentissima evoluzione dei contenuti essi si mutevoli dei contesti umani» Questa *rationabilitas* parrebbe coincidere con quel che oggi si chiama “bilanciamento” nel senso di conciliazione proporzionale tra gli interessi in gioco senza sacrificio dell'uno per l'altro, la cui realizzazione sarebbe coesistente al concetto di diritto e di disciplina giuridica. L'Amato aggiunge una nota critica di metodo: «E quanto ci sarebbe da dire, inoltre, sulle metodologie dei nostri studi, che ignari dei profondi collegamenti tra giuridico ed extragiuridico in questa prospettiva, oscillano fra il formalismo e l'indistinto interdisciplinare, con una spiccata preferenza, in molti casi, per il polpettone assiologico-politico» [cfr. su questo punto l'insegnamento di E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 2006, 32: «*La Ciencia jurídica no es una ciencia política o social más, ni puede intentar manejarse desde las categorías ordinarias del conocimiento o teoría social o política*»].

Con specifico riferimento all'art. 81 Cost., occorre ricostruire la *ratio* delle norme in coerenza con i caratteri del sistema costituzionale, «evitando di dare esclusivo peso a questo o a quel limitato [...] ordine di considerazioni – siano esse di natura economica o politica o tecnico-contabile o letterale», e alle preoccupazioni sottese a queste considerazioni, così V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 35.

Sul metodo, in generale, cfr. G. LUCATELLO, *Sul modello dogmatico dell'indagine giuridica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. I, Milano, 1984, 41 ss. (spec. 43).

⁽⁹³⁾ Tra gli altri, G. ABBAMONTE, *Corso di diritto finanziario*, cit., 7 che osserva come «la sfera di interessi regolata dal diritto finanziario più di ogni altra risente continuamente del divenire dell'economia e della politica ed è perciò soggetta a variazioni, [...], assai sensibili».

⁽⁹⁴⁾ Così G. CHIARELLI, *Aspetti giuridici della riforma del bilancio*, in AA.VV., *Aspetti della riforma del bilancio dello Stato e della pubblica contabilità. Atti del VII Convegno di studi di politica economica e finanziaria, Napoli, 16-17 febbraio 1963*, Centro italiano di studi finanziari (a cura di), Milano, 1964, 9.

⁽⁹⁵⁾ S. CASSESE, *Le due culture del bilancio*, in AA.VV., *La questione. Politiche di bilancio*, in *Dem. dir.*, 1986, 6, 167.

⁽⁹⁶⁾ Così G. U RESCIGNO, *Diritto costituzionale*, cit., 34.

⁽⁹⁷⁾ E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, cit., 2.

categorizzazione degli atti, di individuazione e di definizione di limiti positivi al potere di spesa sembra sia possibile, oltre che doveroso, sforzo i cui risultati, nell'invarianza del testo costituzionale, possono pur sempre valere ⁽⁹⁸⁾ nella duplice funzione della dogmatica di integrazione del sistema e di orientamento della interpretazione delle norme ⁽⁹⁹⁾. Per questo, anche la disciplina costituzionale in materia di bilancio non si sottrae di per sé ad un inquadramento dogmatico ⁽¹⁰⁰⁾.

Altro è disquisire di un profilo rilevante della materia, quello della collocazione dell'indirizzo di spesa tra Governo e Parlamento (e ora, bisognerebbe dire, tra Stato e Unione europea): l'esito cui si perverrebbe sarebbe sicuramente provvisorio poiché, considerato che lo studio di questa materia non può essere limitato alla ricognizione dei rapporti tra i diversi poteri sulla base di quanto

⁽⁹⁸⁾ La ricerca di vincoli al potere politico si spiega per la funzione del diritto, nella specie costituzionale, di essere regola e limite al potere, come insegna Carlassare, in AA.VV., *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. I, cit., XXXIII ss.; cfr. anche G. U RESCIGNO, *Diritto costituzionale*, cit., 51, secondo cui il diritto costituzionale si propone contemporaneamente di fondare e limitare il potere politico.

⁽⁹⁹⁾ F. GALGANO, *Dogmi e dogmatica nel diritto*, Padova, 2010, 15 ss.

Scrivono il Betti, che ogni «diritto positivo, in quanto disciplina la vita di relazione, ha bisogno di sostenere le sue enunciazioni normative con un'impalcatura dogmatica destinata ad orientare la vita sociale nella direttiva delle sue valutazioni. [...] la vita sociale è contemplata dal diritto non già nella complessità e concretezza delle sue infinite manifestazioni, ma sotto il circoscritto profilo che interessa per le sue attinenze con» i problemi pratici che la vita sociale presenta («organizzare in modo permanente funzioni ritenute necessarie o utili per la vita del corpo sociale»; «comporre secondo giustizia possibili conflitti di interessi»). «Di qui, la necessità di scegliere e semplificare, sceverando nei fatti i lineamenti rilevanti da quelli irrilevanti per la convivenza, come anche di riassumere e classificare i fenomeni sociali in schemi e categorie che li rendano meglio accessibili alla disciplina che loro si destina». E poiché le enunciazioni normative «sono enunciazioni non già narrative di un accaduto, ma normative di un dover essere, vale a dire stabiliscono sintesi fra situazioni ipotizzate (fattispecie) e qualifiche o rapporti che ad esse si ricollegano, ecco la necessità di descrivere, determinare e delimitare con la maggior precisione possibile i tipi o schemi di situazioni previste e di qualifiche o rapporti correlativamente disposti. Da questa fondamentale esigenza di sintesi e d'intelligibilità nascono i procedimenti astrattivi e costruttivi di concetti, dei quali nessuna disciplina legislativa può fare a meno e che in verità sono parte integrante dello stesso trattamento normativo [...] la dogmatica è, nelle mani dell'interprete, un istrumentario rappresentativo il cui uso non può essere limitato alle costruzioni legislative entrate a far parte della norma, ed è non pure legittimo, ma indispensabile per ricostruire nella sua coerenza l'intero sistema dell'ordine giuridico cui le singole norme appartengono», E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici. Teoria generale e dogmatica*, Milano, 1971, 102 ss. (corsivo nostro).

⁽¹⁰⁰⁾ Il Romano qualifica come dogma la prerogativa del Governo con riferimento all'iniziativa legislativa di bilancio, S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in *Il Filangieri*, 1898, 23, 252, ora in ID., *Scritti minori*, G. Zanobini (a cura di), Milano, 1950, 73 (d'ora in poi le citazioni sono fatte sulla base della raccolta curata da Zanobini).

delineato positivamente ⁽¹⁰¹⁾, non si può non riscontrare una costante mutevolezza della forma di governo ⁽¹⁰²⁾. Tuttavia, anche in questo campo, sebbene sia più facile riscontrare una discrasia tra modello astratto e sua manifestazione in concreto, non appare impossibile delineare quei “paletti” che compongono lo stereotipo giuridico ⁽¹⁰³⁾, a meno che non si creda sia del tutto inutile ragionare di astrazione con riguardo alla forma di governo, il che vorrebbe mettere in crisi anche il concetto stesso di forma di governo ⁽¹⁰⁴⁾. Vale, di converso, quanto afferma il MORTATI, più in generale, secondo cui «[l]a storicità che deve caratterizzare le costruzioni dommatiche comprova l’esigenza di saggiarle costantemente alla stregua della concreta vita delle istituzioni» ⁽¹⁰⁵⁾.

Nella specie, basti osservare che la letteratura che critica la tendenziale razionalizzazione del processo di bilancio a favore di un rafforzamento del potere governativo, richiama proprio quelle basi, quei “paletti”, che connotano la forma di governo parlamentare ⁽¹⁰⁶⁾.

⁽¹⁰¹⁾ In questi termini, e nella letteratura più recente, S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, 16.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. G. CHIARELLI, *Elasticità della Costituzione*, cit., 57.

In relazione al rapporto tra forma di governo e processo di bilancio, si è detto che quest’ultimo «riflette necessariamente la forma di governo prescelta in un dato ordinamento, ma nello stesso tempo [...] il modo in cui il processo di bilancio è in concreto regolato contribuisce a radicare in profondità una data forma di governo», P. F. LOTITO, *La manovra di bilancio: atti di finanza pubblica, rapporti tra organi e ruolo della Corte costituzionale*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del convegno di Napoli 12-13 maggio 2000, Quaderni del “Gruppo di Pisa”*, V. Cocozza, S. Staiano (a cura di), Torino, 2001, 223.

⁽¹⁰³⁾ Parla di modelli più comuni o più tipici, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 27. Dopo aver precisato che altro «sono le forme [...] ideali, ovvero i modelli che si desumono astraendo dalle specifiche esperienze dei singoli ordinamenti statali presi in considerazione; ed altro sono le forme reali, che per definizione esistono solo *hic et nunc*, nell’ambito di una determinata fase di sviluppo di un determinato Stato» (p. 29), l’A. ammonisce che le prime non sono ricostruzioni fine a se stesse, ma hanno una funzione dogmatica di orientamento dell’interprete. D’altronde, modelli tipici non trovano mai completo riscontro nella storia, ma subiscono alterazioni di vario genere (p. 30).

⁽¹⁰⁴⁾ In tema di forma di governo, è d’uopo il rinvio, tra gli altri, a C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 634 ss.; G. U. RESCIGNO, *Forme di stato e forme di governo*, in *Enc. giur. it.*, vol. XIV, Roma, 1989, 1 ss.; F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. pubbl.*, vol. VI, Torino, 1991, 493 ss.; M. LUCIANI, *Governo (Forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. III, Milano, 2010, 538 ss.; G. AMATO, *Forme di Stato e di governo*, Bologna, 2006.

⁽¹⁰⁵⁾ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1991, 53. In argomento, R. ORESTANO, *Introduzione allo studio del diritto romano*, Bologna, 1987, 396.

⁽¹⁰⁶⁾ Tra i tanti, e con riferimento alle novelle legislative degli anni 2000, segnatamente al decreto-legge c.d. “taglia-spese”, R. PINARDI, *I rapporti Governo-Parlamento in tema di legislazione di spesa dopo l’approvazione del decreto “blocca-spese”*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2006, 239 s.

In ogni caso, ammettere l'inutilità della costruzione dogmatica, non costituisce impedimento all'individuazione, sul piano ermeneutico, di regole e principi informanti le relazioni tra i diversi poteri soggettivamente intesi. Entro i limiti che vincolano l'interprete, la capacità delle norme di regolare fatti nuovi o diversi avviene tramite l'interpretazione evolutiva ⁽¹⁰⁷⁾. Quest'ultima, sebbene secondo taluni sia criterio interpretativo preferenziale, anche e soprattutto delle norme costituzionali ⁽¹⁰⁸⁾, non è motivo di ostacolo alla conservazione della validità di alcune ricostruzioni dottrinali innanzi ai mutamenti normativi: «Con le Costituzioni, [...], l'ingresso della dimensione concreta del tempo, non rende concreto il mondo giuridico, ma, al contrario, richiede una nuova e più forte astrattezza [...]. Ciò spiega il motivo per cui nell'interpretazione della Costituzione l'elemento storico non abbia mai avuto un peso preponderante, venendogli preferiti altri criteri, con pretese di assoluta verità, come quello logico-sistematico» ⁽¹⁰⁹⁾.

⁽¹⁰⁷⁾ Non si condivide la posizione di G. BOGNETTI, *La costituzione economica*, cit., ??? (§ 3), secondo cui, così sembra di comprendere, vi è una sorta di equazione tra "costituzione formale" e significato originario delle disposizioni costituzionali; ogni interpretazione che ridetermini il significato della disposizione, allontanandolo da quello originario, darebbe luogo ad una "costituzione" diversa da quella formale, detta "vivente" o "materiale". Di converso, si ritiene non possano confondersi l'atto normativo – oggetto di interpretazione – e i diversi criteri ermeneutici. Per cui, si può affermare che si ragiona di "costituzione formale", tutte le volte in cui si interpretano, a prescindere dal tipo di interpretazione, le disposizioni della Costituzione. Quella che l'A. chiama "costituzione vivente" non è una Costituzione a sé rispetto a quella formale (semmai rispetto a quella ricostruibile in base all'interpretazione storica, se non originalista); bensì, se piace l'espressione "diritto vivente", la Costituzione (re)interpretata è "costituzione formale" vivente.

⁽¹⁰⁸⁾ C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977, 36 ss. *Contra*, R. GUASTINI, *A proposito di interpretazione costituzionale*, cit., 1279; l'A., dopo essersi chiesto «[p]erché mai, nell'inerzia del "legislatore costituzionale", il rinnovamento della costituzione dovrebbe compiersi per via interpretativa», afferma, in modo tranciante, che «[a] ben vedere, l'interpretazione evolutiva costituisce violazione della costituzione: in particolare, di quelle sue norme che disciplinano appunto la revisione costituzionale». Tuttavia, si ritiene che l'interpretazione evolutiva sia criterio ermeneutico ammesso, non solo e non tanto perché è proprio di qualsiasi norma, ma in ragione del significato proprio di rigidità costituzionale, per la cui esplicazione si rinvia alla nota...

⁽¹⁰⁹⁾ Così, M. D'AMICO, *Riflessioni sulla nozione di tempo nel diritto costituzionale*, in *Jus*, 1992, 1, 64. Se è vero che l'astrattezza, che secondo l'A. caratterizzerebbe la Costituzione, anziché la legge ordinaria, assolve ad una funzione di garanzia, non si può omettere di considerare che «la Costituzione deve essere "aperta", cioè contenere all'interno le regole per adattarsi ai mutamenti» ma soprattutto è compito degli interpreti di «elaborare strumenti interpretativi [...] che comprendano la realtà, senza annullarla in una meccanica astrattezza» (p. 73). Ecco, allora, l'indubbio rilievo che assume l'interpretazione evolutiva nell'interpretazione delle norme, anche e soprattutto, costituzionali, dato che la legge si presenta sempre più legata al contingente e non abbisogna di un adattamento alla concretezza, bensì di un legame al tempo astratto della Costituzione.

Difatti, in relazione alla materia del bilancio, si vedrà che gli istituti e i concetti ad essa riconducibili – si pensi alla legge di bilancio e alla sua definizione come legge a contenuto tipico e a competenza limitata – sono in grado di resistere alla revisione della norma base dell'art. 81 Cost. e, in specie, alla novella costituzionale del 2012. Siffatta conclusione non vale in generale, per cui non si deve ricavare l'assunto secondo cui le categorie e i concetti giuridici sono perpetui, insensibili sempre e comunque a qualsiasi novità, addirittura a quella introdotta dal legislatore. Anzi, la regola è nel senso del carattere contingente delle elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali. L'ammissibilità del ragionamento per categorie, che richiede astrazione e pretende stabilità, non esclude, né può farlo, il dovere di cogliere il nuovo e di rimeditare, anche radicalmente, le categorie e i concetti giuridici ⁽¹¹⁰⁾. Un esempio paradigmatico è senz'altro quello della distinzione tra legge meramente formale e legge anche in senso materiale ⁽¹¹¹⁾. Più in generale, la tendenziale europeizzazione della politica di bilancio ha indotto la dottrina a parlare di vera e propria crisi delle categorie tradizionali del bilancio ⁽¹¹²⁾.

⁽¹¹⁰⁾ Sebbene con riguardo al diritto civile, è considerazione che vale in generale quella del Nicolò, giusta la quale «le categorie giuridiche e i relativi concetti possono anche essere oggetto di storia, come tutte le creazioni dell'intelletto, ma non si deve perdere di vista che essi non sono valori universali, ma strumenti di conoscenza di una realtà sociale alle quali si devono adeguare e intimamente aderire», R. NICOLÒ, *Attuale evoluzione del diritto civile*, in ID., *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, 1993, 17.

⁽¹¹¹⁾ V. Cap. II, § 2.1.

⁽¹¹²⁾ G. G. CARBONI, *La crisi delle categorie tradizionali del bilancio*, in *Quad. cost.*, 2005, 4, 870 ss.

CAPITOLO II

L'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 81 COST.: IL BILANCIO COME ATTO

1. Il bilancio come atto e il bilancio come processo.

Si può parlare di bilancio come atto e di bilancio come processo.

Il bilancio inteso come atto costituisce una delle forme di manifestazione del potere di spesa, ha natura legislativa – per questo si dirà che il bilancio come atto è più propriamente la legge di bilancio – e ha funzione di indirizzo politico.

Il bilancio inteso come processo rappresenta l'insieme degli strumenti, normativi e non, in cui si articola la decisione di bilancio. In questo senso, il bilancio è un atto complesso e ha la funzione di programmazione finanziaria.

Va da sé che non esistono, da un punto di vista formale, due bilanci con due nature e due funzioni. Si tratta di due facce della stessa medaglia. La scissione del bilancio come atto e come processo ha valore essenzialmente descrittivo e consente di cogliere il fenomeno finanziario nella sua interezza, quanto ai profili giuridici.

Nella concezione “statica” del bilancio come atto rileva soltanto il rapporto “interno” tra legge di bilancio, legislazione di spesa e leggi tributarie, cioè tra la legge di bilancio e le altre fonti normative che contribuiscono a definire il contenuto della prima; nella concezione “dinamica” del bilancio rileva il rapporto “esterno” tra legge di bilancio e altre fonti (non soltanto normative) tra cui, emblematicamente, la legge finanziaria (ora legge di stabilità), cioè quegli atti con cui la legge di bilancio concorre nella determinazione delle scelte di finanza pubblica.

2. La natura giuridica del bilancio. La distinzione tra il bilancio e la legge di bilancio. L'infondatezza della distinzione: l'identità formale dei due atti.

Si suole distinguere tra bilancio – qui da intendersi come atto – e legge di bilancio ⁽¹¹³⁾. Il dato positivo può convincere in tal senso poiché l'art. 81 Cost.

⁽¹¹³⁾ Tra i tanti, S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, cit., 73, secondo cui si deve «assolutamente distinguere la legge che approva il bilancio e che è atto, com'è naturale, del

discerne tra bilancio – “Le Camere approvano ogni anno i bilanci”; “L’esercizio provvisorio del bilancio” – e legge di bilancio, menzionata espressamente al terzo comma come “legge di approvazione del bilancio” ⁽¹¹⁴⁾.

Il bilancio è il documento contabile rappresentativo delle entrate e delle spese ⁽¹¹⁵⁾, che, per il suo carattere preventivo, si crede si accerteranno (o incasseranno, se il bilancio è di cassa) e si impegneranno (o sosterranno, se il bilancio è di cassa) in un determinato periodo di tempo, cioè l’anno finanziario. La legge di bilancio, ovverosia la legge che contiene il bilancio e che, quindi, contenutisticamente potrebbe esaurirsi nel documento contabile, è l’atto normativo di autorizzazione ad accertare (ovvero ad incassare) e a impegnare (ovvero a spendere) che ha come destinatario il Governo (e l’amministrazione statale).

Secondo questa prima ricostruzione, che ben potrebbe definirsi teoria dualista, bilancio e legge di bilancio sarebbero due atti sì collegati, essendo il contenuto della legge di bilancio determinato *per relationem*, ma del tutto distinti formalmente e funzionalmente. La distinzione fonda la tesi della funzione di approvazione della legge di bilancio ⁽¹¹⁶⁾.

In punto di forma, differente è la natura giuridica dei due atti, come si dirà a breve; in punto di funzione, il bilancio assolve la funzione di rappresentare il quadro delle entrate e delle spese, mentre la legge di bilancio avrebbe una causa esterna, rispetto al bilancio, quella di autorizzazione all’esercizio del potere di spesa da parte del Governo ovverosia all’amministrazione della cosa pubblica.

Da questa impostazione, emerge chiaramente la *ratio* storica di garanzia della previsione della legge di bilancio ⁽¹¹⁷⁾, la cui funzione è appunto quella di

Parlamento, dal bilancio medesimo che invece è atto che inizialmente viene compiuto dal Governo e che resta tale nonostante ogni approvazione»; S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, cit., 389.

⁽¹¹⁴⁾ A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 7.

⁽¹¹⁵⁾ S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 226. Il bilancio preventivo «è una manifestazione di volontà con cui l’ente impegna una propria attività finanziaria futura [...] il bilancio, stante la sua natura, impegna il futuro comportamento dell’Ente sia attraverso la previsione di un’attività diretta a conseguire le entrate, sia in previsione dell’attività diretta all’erogazione delle spese», F. BENVENUTI, *Disegno dell’Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, 256.

Secondo un linguaggio efficace, il bilancio dello Stato è la rappresentazione dei diritti e dei doveri finanziari dello Stato nella previsione, nell’esercizio e nel conto di ogni periodo annuale, G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, cit., 530.

⁽¹¹⁶⁾ V. *infra* § 3.1. lett. a).

⁽¹¹⁷⁾ Con riguardo all’art. 81 Cost., si ravvisa una riserva di legge assoluta ed esclusiva in materia di bilancio, V. SICA, *Bilancio dello Stato e programmazione economica*, cit., 19.

Interessante notare che, similmente alla prescrizione di cui all’art. 81 Cost., anche la materia impositiva (segnatamente quella tributaria) è soggetta a riserva di legge, ancorché abbia carattere relativo. Oggetto della copertura legale sono gli elementi necessari ad identificare la fattispecie

sottoporre a controllo la decisione in ordine alla gestione delle risorse statali e di autorizzarne l'esecuzione; per questo, si spiega il carattere preventivo del bilancio statale ⁽¹¹⁸⁾, che va distinto dal rendiconto consuntivo ⁽¹¹⁹⁾. Si parla a proposito di legalità finanziaria, per esprimere la subordinazione delle procedure finanziarie al rispetto del principio di legalità ⁽¹²⁰⁾.

Partendo dal presupposto di una scissione tra i due atti, allora si giustifica l'esistenza del problema della natura giuridica dell'atto bilancio. A dispetto della legge di approvazione del bilancio, il bilancio non sarebbe atto normativo, bensì atto amministrativo-contabile ⁽¹²¹⁾. Questa impostazione spiega perché è apparsa in letteratura la tesi secondo cui la legge di bilancio sarebbe atto formalmente legislativo e sostanzialmente amministrativo: «Il bilancio altro non è se non un

tributaria: i soggetti passivi, il fatto presupposto, la misura del tributo. *Ex multis*, Corte cost., sent. 28 dicembre 2001, n. 435; v. anche art. 52 d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446. Sul carattere relativo della riserva, Corte cost., sent. n. 36 del 1959 (l'orientamento è pacifico, v. per tutti N. DOLFIN, *Art. 23*, in *Comm. breve l. trib. Falsitta-Fantozzi-Marongiu-Moschetti*, tomo I, 2011, 105 e G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Padova, 2012, 155 ss.).

Per una critica sul significato prevalentemente attribuito alla riserva di legge, v. L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur. it.*, vol. XVIII, Roma, 1990, 5 ss.; ID., *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, 2011, 200 ss.; ID., *La 'riserva di legge' come limite alla decretazione d'urgenza*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004, 440.

⁽¹¹⁸⁾ Secondo il Laband, il bilancio è un conto relativo non a spese già effettuate e ad entrate già riscosse, ma ad entrate e a spese da realizzare in futuro. Il carattere preventivo del bilancio è condizione necessaria perché non sia frustrato il diritto che spetta costituzionalmente alla rappresentanza del popolo di partecipazione essenziale all'amministrazione, P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Freiburg, 1882, 340 [cfr. per la versione italiana dell'edizione del 1911, ID., *Il diritto del bilancio*, C. Forte (a cura di), Milano, 2007, 145 e 146].

Cfr. anche A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, cit., 11, per cui è caratteristica propria dei bilanci preventivi degli enti sottoposti alla contabilità pubblica la funzione autorizzatoria (sul lato delle spese), a dispetto del bilancio preventivo dei privati che svolge una funzione esclusivamente previsionale.

⁽¹¹⁹⁾ L'art. 37 del progetto sottoposto all'esame della II Sottocommissione non prevedeva, al primo comma, la legge di approvazione del rendiconto consuntivo. Fu aggiunto un comma apposito per includere l'approvazione del rendiconto, poi confluito nel primo comma dell'art. 77 del progetto sottoposto all'esame dell'Assemblea Costituente; v. *Atti Ass. Cost.*, 21 dicembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., 1626.

Sul rendiconto consuntivo, per tutti, N. LUPO, *Art. 81*, cit., 1591 ss.

Si ricorda che il rendiconto consuntivo è una sorta di bilancio *reale* perché mostra gli scostamenti tra ciò che è accaduto e le congetture contenute nella legge di bilancio (che ha carattere preventivo). Sul punto, A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico finanziario*, cit., 89, secondo cui il rendiconto consente di stabilire se sono state violate le statuizioni contenute nel bilancio preventivo e di conseguenza se sono stati realizzati i fini economici e sociali in esso assunti.

⁽¹²⁰⁾ Così, tra i tanti, A. BARETTONI ARLERI, *Principi costituzionali dell'entrata, sistema contabile e decisione di bilancio*, cit., 61 s.

⁽¹²¹⁾ «Il bilancio, considerato in sé, è un atto non solo sostanzialmente, ma anche formalmente, amministrativo», S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1933, 319.

conto patrimoniale [...], 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*»⁽¹²²⁾.

Ma una siffatta ricostruzione non ha ragion d'essere⁽¹²³⁾. Si fa, allora, maggiormente apprezzare la teoria, che diremmo, monista che ammette una sorta di fusione tra i due atti del bilancio e della legge di approvazione del bilancio.

Secondo questa impostazione, il bilancio esiste solo in quanto è legge e la forma di legge si oppone a qualsiasi altra qualificazione del bilancio⁽¹²⁴⁾, attraverso la preferenza accordata agli aspetti formali dell'atto. Si potrebbe parlare, secondo l'insegnamento del SANDULLI⁽¹²⁵⁾, di un meccanismo di attrazione della forma giuridica dell'atto, che ne costituisce elemento qualificante: «l'approvazione [del bilancio] non si sovrappone all'atto predisposto dal governo, ma fa corpo con esso, lo assorbe»⁽¹²⁶⁾. Sempre sul piano formale, si può considerare che se dal combinato disposto dei commi primo e terzo dell'art. 81 Cost. si ravvisa una riserva assoluta di legge in materia di bilancio, si deve ammettere che la decisione di bilancio, in senso stretto, cioè di definizione del quadro delle entrate e delle spese, non può avere che esclusiva forma di legge.

La previsione normativa dell'approvazione con legge del bilancio potrebbe, tuttavia, indurre a distinguere forma e contenuto, e quindi, ancora una volta, tra bilancio e legge di bilancio. Appare, invece, più corretto ritenere che oggetto di

⁽¹²²⁾ V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 175; v. anche M. T. ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 254.

⁽¹²³⁾ Il bilancio è «il più noto degli atti normativi della finanza tradizionale», U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, cit., 90.

⁽¹²⁴⁾ D. COOMBES, *Introduction*, in *The power of the purse*, cit., 15: «in [...] Italy, [...] the budget is a law [...] which must pass through the various stages of legislative procedure before the government is authorized to collect revenue or commit expenditure».

Giova riscontrare, seppur incidentalmente, che il problema è stato posto anche dalla dottrina di altri ordinamenti giuridici. La definizione classica di bilancio quale atto in cui sono previste e autorizzate le entrate e le spese annuali dello Stato non è del tutto appagante se si omette di considerare una caratteristica essenziale, cioè la forma legislativa dell'atto del bilancio. Invero, P. SCHULTZ, *Budget*, in *Enc. Dalloz pub.*, vol. I, Paris, 1958, 238 rileva l'insufficienza della definizione suesposta (contenuta in un previgente atto normativo, il *décret du 31 mai 1862*): il bilancio, in termini esatti, «est l'acte *legislatif* par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et recettes annuelles de l'Etat» (corsivo nostro). Invero, l'A. osserva, più in generale, che la natura legislativa del bilancio si fonda sul principio con forza costituzionale che «veut que tous les citoyens aient le droit de constater par eux-mêmes ou par leur représentants la nécessité des contributions publiques, de les consentir et d'en suivre l'emploi» (p. 239). Cfr. l'art. 14 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789 (cit. nel Cap. I, § 4).

⁽¹²⁵⁾ A. M. SANDULLI, *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 270 ss.

⁽¹²⁶⁾ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976, 671.

approvazione non sia il bilancio, bensì il corrispondente disegno di legge, che contiene il bilancio.

Pertanto, il bilancio assume rilevanza esterna nel momento in cui è presentato alle Camere il disegno di legge che lo contiene ⁽¹²⁷⁾ e produce i suoi effetti, nel momento in cui è approvato il disegno di legge in discorso.

Tanto in potenza, quanto nella forma definitiva, il bilancio è “concepito” come atto normativo. Difatti, non ha senso parlare di bilancio dello Stato prima della sua approvazione o, tutt'al più, prima della sua presentazione al Parlamento sotto forma di disegno di legge di bilancio. Ne deriva che non ha senso porre il problema di annoverare il bilancio, anziché la legge di bilancio, tra le leggi meramente formali ovvero tra quelle anche sostanziali ⁽¹²⁸⁾.

Prima della approvazione del disegno di legge, il bilancio non esiste. Che il bilancio non abbia giuridica esistenza senza l'approvazione del corrispondente disegno di legge è dimostrato dalla previsione di cui al secondo comma dell'art. 81 Cost. in punto di autorizzazione, di nuovo e non a caso con legge, dell'esercizio provvisorio del bilancio. Con la concessione dell'esercizio provvisorio, non si ha autorizzazione all'esecuzione di un bilancio, giuridicamente perfetto, ma inoperante per la mancata approvazione, quindi per la mancata conclusione dell'*iter* formativo di altro atto rispetto al bilancio. Vi è autorizzazione all'esecuzione di un bilancio nei termini definiti dalla legge *ex* art. 81, co. 2, Cost., a nulla rilevando che il contenuto di questa ultima si riferisca al bilancio (*recte* alla legge di bilancio) non approvato. Piuttosto si potrebbe affermare che il bilancio non approvato viene a giuridica esistenza, seppur parzialmente, proprio con la legge di concessione dell'esercizio provvisorio.

Queste considerazioni si pongono, pertanto, oltre il mero dato letterale dell'art. 81, co. 1, Cost. che, si è detto, parrebbe legittimare la distinzione tra i due atti.

⁽¹²⁷⁾ Secondo S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, cit., 389, la distinzione fra bilancio e legge di bilancio «non sembra idonea a far pervenire ad una sostanziale diversificazione dal punto di vista giuridico. Infatti il bilancio assume la sua rilevanza giuridica in quanto fa parte integrante della relativa legge, la quale, a sua volta, non avrebbe il significato suo proprio se non fosse diretta a dar vita al bilancio».

⁽¹²⁸⁾ E. ROSSI PASSAVANTI, *Bilancio dello Stato*, in *Nss. D. I.*, vol. II, Torino, 1968, 425, secondo cui «il bilancio può essere classificato fra le leggi formali».

In adesione a quanto riportato nel testo, S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 319: «L'opinione comune che vede nel bilancio una legge formale, ma non materiale, confonde il bilancio stesso, che è e resta un atto dell'autorità amministrativa». Naturalmente, l'A. parte dalla distinzione tra bilancio e legge di approvazione del bilancio, contrariamente alla tesi da noi sostenuta.

Il dibattito in ordine al carattere formale o sostanziale della natura della legge di bilancio sarebbe *inutiliter datum*, da un punto di vista logico, se non si accogliesse in premessa l'idea di una fusione tra bilancio e legge di bilancio. Invero, è dalla soluzione della questione del carattere formale o sostanziale della legge di bilancio che dipende lo scioglimento di altri nodi problematici, tra cui la funzione della legge di bilancio (approvazione, autorizzazione ovvero atto di indirizzo politico) e, ancor più utile per chiarire la posizione qui accolta, il rapporto tra legge di bilancio e leggi di spesa. A rapportarsi con la legislazione di spesa non è appunto il bilancio, bensì la legge di bilancio.

Ne deriva che le problematiche poste dall'art. 81 Cost. ineriscono tutte alla legge di bilancio e pertanto le questioni del bilancio sono questioni della legge di bilancio (ovvero del bilancio come legge) ⁽¹²⁹⁾, ancorché si riscontri anche nella letteratura più recente una sovrapposizione tra bilancio e legge di approvazione del bilancio ⁽¹³⁰⁾. Una volta approvato il disegno di legge di bilancio, il bilancio esiste, non già come documento contabile, bensì nella sua essenza: il bilancio è l'equilibrio finanziario riportato nella legge di bilancio.

Ed ancora, mentre la previsione della legge di bilancio risponde all'esigenza *giuridica* di definire il rapporto tra autorità pubblica e cittadini ovvero tra amministrazione della cosa pubblica e organo rappresentativo del corpo elettorale, quindi corrisponde all'emersione di una determinata concezione della forma di stato e della forma di governo, il bilancio risponde, a prescindere dal contesto giuridico costituzionale, all'esigenza, prima che giuridica, *di fatto*, e di natura contabile-amministrativa, di assicurare una ordinata amministrazione, attraverso una chiara gestione dei conti pubblici ⁽¹³¹⁾.

⁽¹²⁹⁾ Affrontando il tema della "leggi formali della cui efficacia di fonti sostanziali si dubita", Cammeo aveva cura di precisare che di esse va annoverato «il *bilancio*: o, per essere più esatti, la legge del bilancio di previsione dell'entrata, quella del bilancio di previsione delle spese dei singoli ministeri e le leggi sul bilancio di assestamento dell'entrata o della spesa», F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 80.

⁽¹³⁰⁾ Ad es. riferiscono il carattere della atipicità al bilancio di previsione, anziché alla legge di bilancio, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2010, 349.

⁽¹³¹⁾ Secondo Laband, «[j]ede größere Wirtschaft erfordert einen Wirtschaftsplan und eine Rechnungslegung in gewissen regelmäßigen Zeitabschnitten; die Aufstellung eines Voranschlags gehört demgemäß zu den unerläßlichen Erfordernissen einer geordneten Staatswirtschaft. Die Nothwendigkeit der Budget-Aufstellung ist nicht die Folge irgend einer Verfassungsform, ist nichts Charakteristisches der constitutionellen Monarchie, ist keine Errungenschaft der neueren politischen Entwicklung, sondern sie ergibt sich aus der Größe und dem Umfang der Staatswirtschaft. Sowie es zu der Sorgfalt jedes ordentlichen Wirthes gehört, für ein Unternehmen, welches bedeutende Aufwendungen erfordert, einen Voranschlag zu machen, so hat man auch lange vor Einführung der constitutionellen Staatsform ebensowohl die Aufstellung

Quest'ultima considerazione, utile per considerare il bilancio soltanto come una legge, va collegata con quella che è la *ratio* storica dell'istituto del bilancio, ripresa del tutto sommariamente nelle premesse di questo studio. La formazione del bilancio statale è prima di tutto momento di controllo delle Camere sulla futura gestione delle finanze pubbliche da parte del Governo ⁽¹³²⁾. La pregnanza di questo momento si manifesta nella forma dell'atto di approvazione: la legge. Il bilancio deve essere imputato (anche) al Parlamento, mentre al Governo sarà imputabile la gestione del bilancio. Se il bilancio è in definitiva atto del Parlamento, quantomeno sul piano formale, allora si conferma la tesi per cui il bilancio non esiste giuridicamente se non in quanto legge ⁽¹³³⁾.

Solo valorizzando la forma legislativa del bilancio, è possibile desumere l'ulteriore ragione dell'istituzione della legge di bilancio che non è solo quella di assicurare una forma di garanzia, cui corrispondono la funzione di controllo e l'effetto di autorizzazione, bensì quella di prevedere una forma di partecipazione attiva alla determinazione dell'indirizzo politico, cui corrisponde il contenuto proprio di una scelta indirizzo politico in termini finanziari e contabili ⁽¹³⁴⁾.

eines Staatshaushalts-Etats als Voranschlag für die Kosten der Verwaltung, wie die nachträgliche Ablegung und Prüfung der Rechnungen als unerläßliche Erfordernisse einer geordneten Staatsverwaltung anerkannt», P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, cit., 340 [cfr. ID., *Il diritto del bilancio*, cit., 143 ss.]; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Milano, 1954, 469.

Cfr. S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, cit., 378, secondo cui, nello Stato moderno, in concomitanza al sorgere dei Parlamenti, «il bilancio ha assunto il significato, oltre che di strumento contabile, principalmente di strumento politico-costituzionale». Si potrebbe agevolmente parafrasare l'intuizione, nel senso di ravvisare nella legge di bilancio lo strumento politico-costituzionale in materia di finanza pubblica e nel bilancio lo strumento meramente contabile.

⁽¹³²⁾ Più efficacemente si è detto che il bilancio dello Stato, «più che un semplice conto di previsioni delle entrate e delle spese pubbliche, costituisce, presso i popoli retti da istituzioni rappresentative, una legge della massima importanza costituzionale», U. SPILLMANN, *Bilancio dello Stato*, cit., 367. Cfr. anche G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, cit., 530: «Non bisogna [...] dimenticare la ragione costituzionale per cui è affidata al parlamento la funzione di votare i bilanci e i conti dello Stato: questa ha il fine [...] di controllare la direzione della gestione finanziaria».

⁽¹³³⁾ Detto altrimenti, «la predisposizione del bilancio non costituisce manifestazione della volontà dell'amministrazione diretta a produrre effetti giuridici, in quanto il bilancio non è produttivo di effetti giuridici fino a quando su di esso non intervenga la deliberazione parlamentare, definitiva o provvisoria», S. BUSCEMA, *op. ult. cit.*, 389.

⁽¹³⁴⁾ Sebbene il Buscema riconosca nel bilancio, anziché nella legge di bilancio, la trascrizione, in termini contabili, dell'indirizzo e del programma politico, si può comunque cogliere il dato di fondo, giusta il quale l'esercizio del potere di spesa in sede di approvazione del bilancio non è mera definizione di un equilibrio finanziario, cioè di un dato contabile, bensì è implementazione del programma di amministrazione dello Stato, cioè di un dato politico-amministrativo, S. BUSCEMA, *op. ult. cit.*, 387.

In nuce, si può parlare di “bilancio”, con la consapevolezza che oggetto dell’esposizione è una legge e soltanto una legge.

2.1. La natura normativa della legge di bilancio. La vexata quaestio della classificazione della legge di bilancio nella categoria della legge in senso meramente formale ovvero in quella della legge in senso materiale. L’attualità della questione. La legge di bilancio quale legge “in senso tecnico”.

Il tema del carattere formale o sostanziale della natura normativa della legge di bilancio ovvero, secondo altri, del valore giuridico della legge di bilancio ⁽¹³⁵⁾, è quello dei più dibattuti e noti. Gravi sono le conseguenze che derivano dall’accoglimento di una impostazione, piuttosto che di una altra.

Forse, si potrebbe ritenere definitivamente risolta questa *vexata quaestio* ⁽¹³⁶⁾. Non è così per almeno due ordini di ragione.

La prima ragione, in un certo senso scontata, concerne la sopravvenuta riforma costituzionale del 2012. L’abrogazione del terzo comma dell’art. 81 Cost. – il divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese con l’atto di approvazione del bilancio – ha immediatamente indotto la dottrina a ritenere risolutivamente superata la teorica della legge di bilancio come legge in senso soltanto formale. Si potrebbe affermare, più precisamente, che il legislatore costituzionale del 2012 non avrebbe altro che accolto la posizione prevalente nella dottrina specialistica, che preferisce ravvisare nella legge di bilancio una legge ad ogni effetto, nonché l’orientamento più recente della Corte costituzionale che, nell’ammettere

Sulla necessità di realizzare un sistema di programmazione delle spese, cfr. il “Progetto ’80” che proponeva la revisione del sistema di contabilità e bilancio dello Stato e degli enti pubblici, MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75*, Milano, 1969. Sul punto, v. A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 660 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale*, Padova, 1979, 13.

⁽¹³⁴⁾ P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1972, 228.

⁽¹³⁵⁾ S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, cit., 390.

⁽¹³⁶⁾ Tanto è vero che taluni hanno affermato che «[t]ornare, oggi [1989], sul problema della natura, “sostanziale” o meno, della legge di bilancio, è decisamente *retro*, sia perché il “disfacimento” della concezione dualistica, sul piano della teoria generale, è stato [...] certificato più di venti anni or sono; sia perché, altrettanto nettamente, i contributi più approfonditi specificamente dedicati al bilancio, [...], hanno abbondantemente dimostrato la piena innocenza della normativa costituzionale – nel suo dettato testuale – rispetto ad una interpretazione» volta a riconoscere in essa il carattere meramente formale della legge di bilancio, G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, cit., 645.

l'applicazione dell'art. 81, co. 4, Cost. alla legge di bilancio (nella specie regionale), ha implicitamente escluso la natura meramente formale della legge di bilancio.

La seconda ragione, che prescinde dalla novella, sta nel riscontrare che è ancora del tutto radicata, soprattutto nelle trattazioni di carattere istituzionale ⁽¹³⁷⁾, l'idea della legge di bilancio come legge meramente formale, la quale risente, si ritiene, della tendenza a scindere formalmente il bilancio dall'atto di approvazione del bilancio.

Il dato di partenza per sciogliere la questione è la constatazione dell'esistenza di uno stretto legame tra carattere formale o sostanziale della legge di bilancio e funzione della legge di bilancio ⁽¹³⁸⁾.

Prima facie, si afferma che la legge di bilancio non farebbe altro che approvare un conto (o un insieme di dati contabili), redatto sulla base della legislazione vigente, senza possibilità di apportare innovazione alcuna all'ordinamento giuridico ⁽¹³⁹⁾. Il bilancio non avrebbe nulla a che vedere con la legislazione, appartenendo solo alla amministrazione ⁽¹⁴⁰⁾. In questo modo, è possibile annoverare l'approvazione del bilancio con *legge* tra le funzioni *non legislative* delle

⁽¹³⁷⁾ Tra le pubblicazioni meno recenti, *ex plurimis*, C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Torino, 1970, 854: «è quasi pacifica la natura di legge meramente formale»; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989, 426. Tra la più recente manualistica, *ex multis*, P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2004, 497; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 232 (cfr. però la diversa impostazione del problema a pagina 349); A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 346.

M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. Art. 75*, in *Comm. cost. Branca*, Bologna-Roma, 2005, 399, a detta del quale la dottrina maggioritaria, assieme alla giurisprudenza costituzionale, afferma la natura meramente formale della legge di bilancio.

⁽¹³⁸⁾ Invero, la critica alla teoria della legge di bilancio come legge meramente formale parte dalla censura di eccessiva astrattezza che la caratterizza, per cui il riconoscimento di siffatta natura «sembra essere l'effetto tradizionale e più immediatamente percepibile della legge di approvazione del bilancio preventivo, e non investe così la funzionalità complessiva dell'atto», S. BARTOLE, *La formazione delle leggi. Art. 81*, cit., 218.

⁽¹³⁹⁾ G. VEGAS, *Il nuovo bilancio*, Bologna, 2010, 61, secondo cui, essendo una sorta di inventario dei diritti e doveri dei contribuenti e dei destinatari della spesa pubblica, loro attribuiti dalla legislazione precedentemente approvata, il bilancio «non può che rivestire le caratteristiche di una *fotografia dell'ordinamento giuridico vigente*, senza avere il potere di mutarlo». In termini analoghi, R. PEREZ, *Finanza. I) Finanza pubblica*, in *Enc. giur. it.*, vol. XIV, Roma, 1989, 3: «il bilancio [...], pur se approvato con legge è un documento a contenuto contabile che rispecchia decisioni in precedenza assunte dall'ordinamento. Così vuole la Costituzione, che sottolinea questa natura della legge di bilancio nel comma 3° e nel comma 4° dell'articolo 81».

⁽¹⁴⁰⁾ Così, P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, cit., 340: «Weder die Aufstellung des Etats für einen zukünftigen, noch die Kontrolle der Rechnungen über einen vergangenen Zeitraum hat daher etwas zu schaffen mit der Gesetzgebung als der Staatlichen Regelung der Rechtsordnung, sondern gehört lediglich zur Verwaltung» [ID., *Il diritto del bilancio*, cit., 145].

Camere, perché si tratta di attività materialmente esecutiva ⁽¹⁴¹⁾. Ed ancora, il divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese è la conferma dell'inefficienza della legge di bilancio ad apportare modificazioni all'ordinamento giuridico ⁽¹⁴²⁾.

La legge di approvazione è vincolata alla legislazione sostanziale e, benché formalmente legge ordinaria, non è in grado di abrogare precedenti leggi tributarie e di spesa. Tuttavia, anche accogliendo questa impostazione, l'importanza di questa legge non ne esce sminuita, poiché, avendo effetto di autorizzazione ad incassare e a riscuotere, la mancata approvazione determinerebbe il blocco dell'attività amministrativa ⁽¹⁴³⁾.

Nota è l'impostazione teorica di base ⁽¹⁴⁴⁾, secondo cui la legge dovrebbe distinguersi in legge in senso formale, cioè approvata secondo le forme prescritte, e legge in senso sostanziale, cioè dotata di contenuto normativo ovvero della capacità di innovare l'ordinamento ⁽¹⁴⁵⁾. Questa impostazione risponderebbe ad

⁽¹⁴¹⁾ Tra i tanti, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 416 ss.

⁽¹⁴²⁾ Così si esprime S. BARTOLE, *La formazione delle leggi. Art. 81*, cit., 217. L'A. precisa che l'inefficienza di cui si tratta non solo è di ordine funzionale, «in quanto legata ad un certo assetto della legge di bilancio [...], ma ormai di fondamento normativo, giacché coperta dalla sanzione della illegittimità costituzionale» (pp. 217 e 218).

⁽¹⁴³⁾ A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., 145; G. BALLADORE PALLIERI, *op. ult. cit.*, 234.

⁽¹⁴⁴⁾ Ci si riferisce alla dottrina tedesca di R. GNEIST, *Gesetz und Budget. Constitutionelle Streitfragen aus der Preussischen Ministerkrisis vom März 1878*, Berlin, 1879 [cit. nella trad. it. *Legge e bilancio*, C. Forte (a cura di), Milano, 1997, 3 ss.]; G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Freiburg, 1887, 226 ss. [trad. it. *Legge e decreto*, C. Forte (a cura di), Milano, 1997, 113 ss.]; P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen, 1911, 1 ss.

Secondo Arcoleo, il bilancio, «nel suo aspetto formale, presenta tutti i caratteri di una legge [...]. Ma sotto un aspetto unilaterale, o meglio in conformità delle tradizioni storiche e scientifiche del proprio paese, molte dottrine tedesche propugnarono il principio, che il bilancio, quale espressione di necessità dello Stato, deve ritenersi come un atto amministrativo obbligatorio per sé stante; e che dal voto parlamentare non riceve la sussistenza, ma una specie di riconoscimento», G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, cit., 362.

Sulla vicenda storica sottesa all'intuizione del Laband, si rinvia a R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 348 e 349 e a G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, cit., 606 s.; mentre sull'emersione della «contrapposizione tra legge in senso materiale e in senso formale», da ultimo, v. G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimento*, Milano, 2013, 42 ss.

V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 238 ss.; G. INGROSSO, *Sulla distinzione tra legge in senso materiale e legge in senso formale*, in AA.VV., *Studi in onore di Federico Cammeo*, vol. I, Padova, 1933, 701 ss.

⁽¹⁴⁵⁾ Per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 8 ss.: per legge in senso formale si intende l'atto parlamentare tipico per la sua forma, a prescindere dal contenuto, mentre la legge in senso materiale deve essere riferita a qualsiasi regola di diritto oggettivo, a prescindere dalla forma dell'atto cui è riconducibile. Più precisamente, l'A. chiarisce che la legge in senso

una logica elastica del principio di separazione dei poteri ⁽¹⁴⁶⁾, emerso con la comparsa delle costituzioni moderne, e che, comunque, trova riscontro nell'ordinamento italiano, fondato sulla Costituzione repubblicana ⁽¹⁴⁷⁾.

La legge di bilancio costituisce uno degli esempi di legge meramente formale ⁽¹⁴⁸⁾, annoverabile, secondo taluni, nella categoria delle leggi provvedimento ⁽¹⁴⁹⁾.

materiale è «da regola capace di operare creativamente nei rapporti giuridici tra i soggetti dell'ordinamento, determinando diritti e doveri reciproci, innovando cioè nella loro capacità giuridica. [...] Alle regole di diritto [...] si contrappongono quelle afferenti alla pubblica autorità, che ne disciplinano l'organizzazione e l'azione, senza effetti (o senza effetti diretti) sui rapporti giuridici che coinvolgono terzi soggetti». Queste ultime non sono regole in senso materiale perché difetta l'aspetto relazionale, cioè la regolamentazione «del comportamento di un soggetto in rapporto con altri soggetti». A tal proposito, citando il Guicciardi (E. GUICCIARDI, *Norme di relazione e norme di azione: giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Giur. it.*, 1951, 3, 66 ss., ora in ID., *Studi di giustizia amministrativa*, Torino, 1967, 55 ss.), l'A. ricorda la distinzione, emersa nel giuspubblicistica, tra norme di relazione, attinenti alle capacità giuridiche correlative di più soggetti (norme materiali), e norme di azione, attinenti all'organizzazione pubblica e alla sua azione (norme formali o strumentali).

In tema, di recente, v. F. VOLPE, *Norme di relazione, norme d'azione e sistema italiano di giustizia amministrativa*, Padova, 2004.

⁽¹⁴⁶⁾ Tra i tanti, F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Tratt. Orlando*, vol. III, Milano, 1901, 8 ss.; per una ricostruzione più recente, F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Nss. D. I.*, vol. XIII, Torino, 1968, 472 ss.; E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, 261 ss.

⁽¹⁴⁷⁾ Critico sulla conformazione del modello di divisione dei poteri, giusta la Costituzione del 1948, G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano, 2001, 127 ss. (l'A. riconosce tuttavia traccia di elementi della nuova concezione della divisione dei poteri, concentrata sul potere governante, nell'ordinamento italiano, 129 ss.).

⁽¹⁴⁸⁾ Si crede sufficiente rinviare alla sintesi fatta dal Buscema. L'A. individua i diversi motivi della teoria del valore soltanto formale dell'atto di approvazione di bilancio: «a) la deliberazione parlamentare sul bilancio costituisce un atto di alta amministrazione, un mezzo di sindacato politico, fino 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», S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, cit., 390.

S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 320; M. T. ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 258, secondo cui la legge di bilancio «non regol[a] rapporti fra Stato e cittadini, non cont[ie]ne norme di condotta, norme giuridiche nuove, né modific[a] norme esistenti; regol[a] invece soltanto rapporti fra Governo e Parlamento, in quanto il primo è da questo autorizzato a riscuotere o a pagare»; E. ROSSI PASSAVANTI, *Bilancio dello Stato*, cit., 425, per cui il bilancio può essere classificato tra le leggi formali, ovvero sia tra i «provvedimenti amministrativi aventi forma di

Rappresenta, però, l'esempio paradigmatico ⁽¹⁵⁰⁾, tanto è vero che la dimostrazione del valore di legge in senso materiale, ha sottratto persuasione alla distinzione stessa tra legge in senso formale e legge in senso materiale. Distinzione, la cui validità è stata messa in discussione, nell'ambito della teoria generale delle fonti del diritto, con argomenti di tipo formale ⁽¹⁵¹⁾ e di tipo sostanziale ⁽¹⁵²⁾.

Invece, quel che interessa in questa sede è ragionare sul fondamento normativo posto a base dell'attribuzione alla legge di bilancio del valore soltanto formale,

leggi»; M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1959, 12, 173.

⁽¹⁴⁹⁾ In argomento, G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimento*, cit., 72 ss. Sull'ammissibilità delle leggi provvedimento, v. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, 115 ss.

⁽¹⁵⁰⁾ Cfr. A. BARETTONI ARLERI, *Riforma del bilancio dello Stato ed art. 81 della Costituzione*, cit., 142; PH. ZORN, *Budgetrecht*, in *Hb. D. Stm.*, Bd. III, L. Elster, A. Weber, F. Wieser (a cura di), Jena, 1926, 121, il quale, dopo aver premesso che *das* «Gesetz sei kein einheitlicher Begriff [...], sondern man müsse unterscheiden zwischen wirklichen materiellen und nur scheinbaren formellen Gesetzen», afferma che *die* «typische Figur dieses formellen Gesetzes sei das Staatshaushaltsgesetz»; in argomento, P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, cit., 354 [cfr. ID., *Il diritto del bilancio*, cit., 166].

⁽¹⁵¹⁾ C. ESPOSITO, *Legge*, in *N. D. I.*, Torino, 1938, 721 ss.; ID., *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Padova, 1934, 152 ss.

Sul significato di valore legislativo, F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, vol. II, Milano, 1970, 3 ss. 1970.

V. SICA, *Bilancio dello Stato e programmazione economica*, cit., 29: «Affermare [...] che la legge di bilancio è una legge formale, non sembra che serva a caratterizzarla nei confronti delle altre leggi nell'attuale ordinamento. I caratteri della potestà legislativa attribuita al Parlamento dall'art. 70 della Cost. sono identificabili positivamente nella forza e nel valore della legge, i quali vanno pertanto accolti come gli unici dati tipici e differenziali dell'atto legislativo (in senso stretto)».

⁽¹⁵²⁾ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 10, secondo cui la distinzione di cui si tratta non è più accettabile, essendo venuta meno la ragione storica della sua elaborazione, che si fondava sul carattere dualista tipico delle monarchie costituzionali del 1800 e sul problema del costituzionalismo liberale della definizione del rapporto tra libertà dei cittadini e autorità del potere pubblico. «Oggi [...] un dualismo parlamento-amministrazione non esiste più: si è esteso infatti il campo di intervento della legge [...] e si è superato il presupposto implicito in quella teoria, l'originarietà del potere normativo dell'esecutivo che costituisce uno dei due poli del regime dualistico. D'altro canto, nello stato interventista [...] il carattere dello stato come organizzatore e erogatore di prestazioni e servizi (*Leistungsstaat*) ha fatto venir meno il significato della distinzione tra norme di azione e relazione».

In argomento, A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 8, secondo cui la concezione della legge di bilancio come legge di approvazione di un atto "altrui" non è più proponibile perché «rispondeva, in realtà, alle problematiche di una monarchia costituzionale e la si poteva considerare adeguata esclusivamente in riferimento ad un regime del genere, in cui il problema da risolvere era quello di garantire gli ambiti di rispettiva pertinenza della Camera, da un lato, e del Sovrano con il suo Governo, dall'altro».

ovverosia la previsione del divieto di cui all'art. 81, co. 3, Cost. ⁽¹⁵³⁾. Se non altro perché «il problema della natura della legge di bilancio è soprattutto di diritto positivo» ⁽¹⁵⁴⁾. Invero, dai lavori preparatori, in particolare dalla discussione in Assemblea costituente, non si ricava il nesso logico-giuridico tra divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese e natura meramente formale della legge di bilancio.

Da un lato, vi fu chi ne propose la soppressione, per la sua inutilità ⁽¹⁵⁵⁾, come se per tipicità funzionale la legge di bilancio abbia una competenza distinta dalla legge tributaria o dalla legge di spesa; mentre, dall'altro lato, chi si opponeva al tentativo di soppressione, riconosceva nel divieto una mera norma di correttezza contabile ⁽¹⁵⁶⁾, anziché il portato logico di una certa teoria in materia di fonti del diritto.

Diversi sono gli argomenti addotti per dimostrare che la legge di bilancio partecipa delle caratteristiche proprie della legge o, se si preferisce, della legge in senso tecnico ⁽¹⁵⁷⁾.

In linea di principio, si può menzionare l'esistenza della presunzione *juris et de jure* che l'atto con forma di legge sia per l'ordinamento capace di innovarlo ⁽¹⁵⁸⁾: la «forza innovativa è *propria* e *tipica* della legge», nel senso che «l'atto posto in essere dal Parlamento in veste di legge ha sempre la *possibilità* di apportare una [...] innovazione (anche se poi, in concreto, non la apporti)».

In particolare, il vizio di fondo della tesi della natura meramente formale della legge di bilancio sta proprio nella interpretazione della prescrizione del divieto di

⁽¹⁵³⁾ Rileva la continuità tra l'ordinamento repubblicano e quello statutario in punto di natura meramente formale della legge di bilancio, S. SCOCA, *Leggi di bilancio e leggi finanziarie*, cit., 2; lo Scoca precisa che il carattere meramente formale della legge di bilancio assume, nel nuovo ordinamento, un valore assoluto che prima non aveva, essendo implicitamente riconosciuto dall'art. 81, co. 3, Cost. che è norma sovraordinata alla legge, a differenza dello Statuto albertino.

L'appartenenza alla categoria della legge in senso formale ovvero a quella in senso materiale si era posta anche per la legge regionale, sul punto S. GALEOTTI, *Osservazioni sulla «legge regionale» come specie della «legge» in senso tecnico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 1, 76 ss.

⁽¹⁵⁴⁾ S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, cit., 390 s.

⁽¹⁵⁵⁾ Così, l'on. Buffoni, nella seduta del 17 ottobre 1947, in *Atti Ass. cost.*, 17 ottobre 1947 (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, cit., 3355).

⁽¹⁵⁶⁾ Così, l'on. Ruini, *ibidem*, secondo cui la norma eviterebbe di confondere il bilancio con altri provvedimenti anche tributari.

⁽¹⁵⁷⁾ Si tratta dell'espressione di S. GALEOTTI, *op. ult. cit.*, 76.

⁽¹⁵⁸⁾ *Ibidem*, 76, nota n. 1, secondo cui s'impone il concetto formale di atto legislativo «vale a dire quello che, prescindendo dal modo con cui se ne atteggi nel singolo caso il dispositivo, identifica la «legge» in base a ciò che comunemente se ne dice la *forma*; cioè, sia in base agli aspetti strutturali [...] e procedurali che sono ad essa caratteristici, sia [...] in base alla speciale potenzialità di produzione giuridica (c.d. *autorità formale di legge*) di cui l'atto legislativo, quale che ne sia il contenuto, appare per l'ordinamento dotato».

istituire nuovi tributi e nuove spese. L'incapacità della legge di bilancio di costituire legge impositiva ovvero legge di spesa non è sinonimo di legge meramente formale per la semplice ragione che la capacità normativa o, meglio, la capacità innovativa dell'ordinamento di cui è dotata una legge (o atto equiparato) non si esaurisce, nemmeno per la legge di bilancio, nell'istituire un tributo (o nell'estenderne l'ambito soggettivo di applicazione) ovvero nel produrre nuove o maggiori spese ⁽¹⁵⁹⁾. Di converso, ad esempio, sono ammesse, in sede di predisposizione e approvazione del disegno di legge di bilancio, la non inclusione di una voce di entrata ⁽¹⁶⁰⁾, la soppressione o la diminuzione di stanziamenti previsti dalla legislazione di spesa, quando l'erogazione delle risorse non sia obbligatoria ⁽¹⁶¹⁾, cioè quando le spese non possono essere sospese, né rinviate, nemmeno in caso di insufficiente stanziamento in bilancio ⁽¹⁶²⁾. Questa attività non può che avere natura legislativa perché formalmente tale ⁽¹⁶³⁾.

A questo proposito, si è osservato che «fin dal primo esercizio successivo alla Costituzione il bilancio fu talmente poco ricettizio di decisioni già prese che vi furono iscritti i fondi speciali destinati a fornire la copertura alle leggi da adottare in corso di esercizio» ⁽¹⁶⁴⁾. Lo stanziamento di fondi per un determinato fine costituisce contenuto normativo.

Ma, più in generale, è sufficiente riscontrare che il «il bilancio a legislazione vigente, che pure dovrebbe esprimere l'evoluzione delle entrate e delle spese statali in assenza di interventi correttivi, contiene, per la natura ipotetica di molte sue voci, una buona dose di *discrezionalità valutativa*» ⁽¹⁶⁵⁾. Il legislatore del bilancio sarebbe privato di questa discrezionalità, soltanto se la legislazione finanziaria – tributaria e di spesa – fissasse in modo preciso l'ammontare delle entrate e delle spese ⁽¹⁶⁶⁾.

⁽¹⁵⁹⁾ Sul punto, v. G. CAIANIELLO, *Abolire la Legge finanziaria, ma non toccare la Costituzione*, in *Amm. in cammino*, 2007, 1 che, rammentando la ragione dell'istituzione della legge finanziaria, biasima quell'interpretazione eccessivamente restrittiva dell'art. 81, co. 3, Cost., «che solo vieta di iscriverci nuovi tributi e nuove spese», e nulla più.

⁽¹⁶⁰⁾ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 160; S. COCA, *Leggi di bilancio e leggi finanziarie*, cit., 4.

⁽¹⁶¹⁾ V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 711 ss.,

⁽¹⁶²⁾ A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., 176.

⁽¹⁶³⁾ *Contra*, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 235. Secondo l'A. occorre distinguere le due funzioni dell'approvazione del bilancio, di carattere amministrativo perché è una forma di controllo dell'attività amministrativa esercitata dal Parlamento, e dell'istituzione di nuovi tributi e nuove spese, di carattere legislativo.

⁽¹⁶⁴⁾ A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 11.

⁽¹⁶⁵⁾ A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *op. ult. cit.*, 147.

⁽¹⁶⁶⁾ Sul punto si rinvia *infra*, §§ 4.1. ss.

Inoltre, non è ugualmente convincente l'assunto per cui la legge di bilancio sarebbe mera approvazione di un conto. Se così fosse, ci si troverebbe dinnanzi al paradosso di una legge, non già a contenuto sostanzialmente amministrativo, ma, in termini più forti, una legge con mera rilevanza interna. Invero, il contenuto proprio della legge di bilancio è in linea di principio limitato ad alcuni "prospetti", cioè agli stati di previsione ⁽¹⁶⁷⁾, e non vi sarebbero, nel senso che non sarebbero giuridicamente ammissibili, disposizioni volte a regolare attività amministrativa o rapporti tra privati; la prassi ha invece dimostrato il contrario ⁽¹⁶⁸⁾.

La *ratio* storica del divieto in discorso non coincide con la presa d'atto del Costituente di un effetto naturale della legge di bilancio in quanto legge meramente formale. Il vincolo di cui al comma terzo dell'art. 81 Cost. è, prima di tutto, principio di buona legislazione ⁽¹⁶⁹⁾ che nulla a che vedere con la questione tecnica della natura della legge di bilancio, né della sua funzione ⁽¹⁷⁰⁾.

Di converso, è proprio il contenuto tipico della legge di bilancio a dimostrare la capacità di innovare l'ordinamento e questa capacità va colta nel combinato disposto dei commi terzo e quarto dell'art. 81 Cost. Come testé precisato, se alla legge di bilancio è preclusa l'istituzione di nuovi tributi ovvero di nuove spese, è consentito provvedere su altro; altro definibile in termini negativi.

In sede di redazione del disegno di legge di bilancio, si procede a quantificare le entrate e le spese relative all'esercizio successivo. Pertanto, la legge di bilancio

⁽¹⁶⁷⁾ I prospetti contabili inseriti nella legge di bilancio costituiscono la "parte normale del bilancio", F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 80.

⁽¹⁶⁸⁾ G. INGROSSO, *Istituzioni di diritto finanziario*, cit., 7, che rileva che anche la legge di bilancio può istituire nuovi servizi, stanziando la spesa. Si riconosceva pertanto alla legge bilancio valore di legge sostanziale, quantomeno, in relazione alla parte dispositiva giustapposta a quella contenente il bilancio; cfr. anche G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, cit., 364 e 365.

⁽¹⁶⁹⁾ Si osserva che «con il 3° co. [...] il legislatore costituente ha inteso assicurare sia alle modificazioni dell'ordinamento tributario che all'assunzione di nuove spese una diversa sede legislativa più specifica e per ciò stesso meditata e riflessiva di quella del bilancio; la ragione in sostanza del divieto non fu tanto quella, in passato sostenuta, della inidoneità della legge di bilancio per la sua natura formale ad assumere decisioni di carattere sostanziale [...] quanto piuttosto quella di costringere il Parlamento ad assumere tali decisioni delicate in modo ponderato e soprattutto all'esigenza pressante di raggiungere un equilibrio in sede di approvazione del bilancio», A. BARETTONI ARLERI, *Bilanci pubblici*, in *Dig. pubbl.*, vol. II, Torino, 1987, 335; ID., *Bilancio. 1) Diritto pubblico*, cit., 3.

⁽¹⁷⁰⁾ Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, 1992, 537, secondo cui il divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese è funzionale a non alterare la natura della legge di bilancio quale «atto essenzialmente rivolto al controllo politico della finanza statale».

realizza una integrazione delle leggi tributarie e delle leggi di spesa ⁽¹⁷¹⁾, nella misura in cui, queste ultime, non quantifichino l'onere economico ⁽¹⁷²⁾. Ma anche se non vi fosse spazio per la quantificazione, data la completezza della legge di spesa, entro certi limiti, il legislatore potrebbe rideterminarla ovvero escluderne l'iscrizione in bilancio ⁽¹⁷³⁾, senza determinare abrogazione alcuna ⁽¹⁷⁴⁾, ovvero ancora spostare la spesa da un capitolo ad un altro, nei limiti delle somme indicate nel bilancio ⁽¹⁷⁵⁾.

Come si vedrà, un conto è il problema della forza della legge di bilancio e quindi della sua idoneità ad abrogare leggi di spesa, altro è il vincolo discendente dalla legislazione di spesa nei confronti del bilancio, il quale merita di essere analizzato sul presupposto di un rapporto funzionale tra le due fonti, entrambe manifestazione del potere di spesa.

Si consideri ancora che un obbligo di quantificazione sussiste con riferimento alle spese che non hanno titolo in una precedente legge o altro atto normativo. Da sempre si riscontra l'esistenza di numerosi i capitoli di spesa che non sono sorretti da autonome norme sostanziali ⁽¹⁷⁶⁾, come le spese dovute in seguito alla condanna allo Stato a pagare determinate somme da parte delle autorità giurisdizionali ⁽¹⁷⁷⁾, comprese le c.d. "sentenze spesa" del giudice costituzionale ⁽¹⁷⁸⁾. Va soggiunto, però, che se queste fonti prevedono nuove spese, è richiesto ai

⁽¹⁷¹⁾ G. INGROSSO, *Istituzioni di diritto finanziario*, cit., 7. La funzione tipica assegnata alla legge di bilancio «è quella di consentire l'attuazione delle leggi preesistenti secondo un dato indirizzo», così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 673.

⁽¹⁷²⁾ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 363.

⁽¹⁷³⁾ C. MORTATI, *op. ult. cit.*, 673.

⁽¹⁷⁴⁾ *Contra* A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico finanziario*, cit., 74, secondo cui «il parlamento dispone della discrezionalità più ampia, in materia di istituzione e di abrogazione di entrate e spese in sede di esercizio del potere-dovere di approvazione del bilancio; d'altronde il parlamento in tal senso opera, alla luce della vigente legislazione».

Deve rilevarsi che il potere emendativo, in punto di oggetto su cui verte, è limitato inevitabilmente dalla definizione del rapporto tra legge di bilancio e leggi di spesa e tributarie, che non si ritengono abrogabili attraverso la legge di bilancio.

⁽¹⁷⁵⁾ R. PEREZ, *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, in AA.VV., *Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, cit., 205 (anche in *Riv. dir. fin.*, 1983, 1, 106 ss.).

⁽¹⁷⁶⁾ G. INGROSSO, *Istituzioni di diritto finanziario*, cit., 8 ss..

⁽¹⁷⁷⁾ In argomento, si rinvia allo studio approfondito di E. VARANI, *Giurisdizione e spesa pubblica. In margine all'attuazione dell'art. 81 Cost.*, Padova, 1997.

⁽¹⁷⁸⁾ In tema, E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa che non costino*, Torino, 1991; G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, n.c., della Costituzione*, cit., 99 ss.

L'argomento è trattato nel Cap. IV, § 2.

sensi dell'art. 17, co. 13, l. n. 196 del 2009 un intervento legislativo di copertura⁽¹⁷⁹⁾.

Come dimostrato, la legge di bilancio ha capacità di innovare l'ordinamento giuridico. Non convince, invece, la tesi che riconosce la natura sostanziale della legge di bilancio, sulla base della constatazione che il contenuto normativo dell'atto si risolve nell'autorizzazione al Governo a riscuotere le entrate e a pagare le spese⁽¹⁸⁰⁾. L'autorizzazione è semmai effetto della legge, sul piano relazionale, e – per chi accoglie la concezione della legge di bilancio come legge di autorizzazione – funzione della legge, sul piano strutturale. La legge ha contenuto normativo nella misura in cui ha carattere innovativo. E la legge ha carattere innovativo perché dietro ad essa non vi è una mera deliberazione di approvazione, ma una vera e propria determinazione politico-finanziaria. Vi è sottesa una vera e propria determinazione politica perché la legge di bilancio regolata in Costituzione riguarda il bilancio *preventivo*, che ha «quale finalità quella di indirizzare l'attività di gestione, nel senso di stabilire gli obiettivi e i limiti dell'azione economica e finanziaria da porre in essere»⁽¹⁸¹⁾.

Pertanto, se l'approvazione del bilancio deve essere inquadrata propriamente come decisione di bilancio, allora lo strumento attribuito al Parlamento deve essere tale da consentire all'organo politico di conformare la decisione che intende adottare.

Il contributo della Corte costituzionale in argomento non è secondario. È noto che risale alle prime decisioni la statuizione secondo cui «*[l]a legge del bilancio – che si tratti dello Stato o che si tratti della Regione – è una legge formale che non può portare nessun innovamento nell'ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti della Regione diversi da quelli preesistenti alla legge stessa*»⁽¹⁸²⁾. Questa decisione è rimasta pressoché isolata⁽¹⁸³⁾.

⁽¹⁷⁹⁾ A mente della norma citata, «Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

⁽¹⁸⁰⁾ P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 228.

⁽¹⁸¹⁾ A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., 131.

⁽¹⁸²⁾ Corte cost., sent. 9 marzo 1959, n. 7.

⁽¹⁸³⁾ Cfr. la rassegna giurisprudenziale in CORTE COSTITUZIONALE, *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale (ottobre 2008)*, M. Pieroni (a cura di), in *Cortecostituzionale.it*, 82.

Giova invece rilevare che un implicito superamento della tesi in discorso si ricava dalle recenti pronunce rese nel giudizio di legittimità costituzionale con oggetto leggi di bilancio regionali ⁽¹⁸⁴⁾. Ciò si desume, *a contrario*, dall'applicazione dell'art. 81, co. 4, Cost. alla legge di bilancio ⁽¹⁸⁵⁾. Anche quest'ultima è in grado di produrre nuova spesa, quindi di regolare fattispecie come se avesse competenza ordinaria.

Questo orientamento si fa apprezzare per la classificazione della legge di bilancio tra le leggi in senso proprio, tuttavia apre ad alcune critiche in ordine alla riferibilità alla legge di bilancio dell'obbligo di cui al quarto comma, il cui ambito applicativo riguarda un *altro* atto normativo, e alla conseguente svalutazione della tipicità della legge di bilancio e delle leggi di spesa, in particolare in punto di competenza. La legge di bilancio non è, né può essere, legge di spesa.

Si è detto che la giurisprudenza in discorso è un «ulteriore sviluppo di quel significativo e ormai costante orientamento [...] in favore dell'interpretazione estensiva e rigorosa dell'obbligo di copertura, in riferimento non soltanto a leggi regionali di spesa, ma anche a leggi regionali assimilabili a quella di bilancio» ⁽¹⁸⁶⁾. Tuttavia, se l'interpretazione dell'art. 81, co. 4, Cost. conduce all'assimilazione della legge di bilancio alle leggi di spesa non è interpretazione estensiva, ma analogia e, per questo, è una operazione inaccettabile. La legge di bilancio innova l'ordinamento giuridico nei limiti previsti *ex art.* 81, co. 3, Cost. La quantificazione delle spese è cosa ben diversa dalla produzione di nuova o maggiore spesa ai sensi del comma quarto. E che la quantificazione riguardi spese che non hanno titolo in precedenti leggi non è un elemento di novità ⁽¹⁸⁷⁾, visto che la legge non esaurisce il novero dei provvedimenti “costosi”.

Similmente alla sentenza citata, v. Corte cost., sent. 9 giugno 1961, n. 31: l'iscrizione in bilancio «di *per sé*, non determina alcuna modificazione dell'ordinamento giuridico»; cfr. anche Corte cost., sent. 24 giugno 1961, n. 36 e Corte cost., sent. 24 giugno 1961, n. 37.

⁽¹⁸⁴⁾ Corte cost., sent. 28 marzo 2012, n. 70; Corte cost., sent. 10 maggio 2012, n. 115; Corte cost., sent. 19 luglio 2012, n. 192.

⁽¹⁸⁵⁾ A commento della sentenza n. 70 cit., G. RIVOSECCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, 2012, 3, 2339, secondo cui la pronuncia *de qua* porta ad «ulteriore maturazione la progressiva e tendenziale assimilazione della legge di bilancio alle altre leggi, posto il superamento della legge di bilancio come legge meramente formale».

⁽¹⁸⁶⁾ G. RIVOSECCHI, *op. ult. cit.*, 2341.

⁽¹⁸⁷⁾ *Ibidem*, 2340, «la legge di bilancio, nel corso degli anni, si è tutt'altro che limitata a svolgere la funzione di mero “contenitore” rispetto alla legislazione sostanziale, assumendo invece molto spesso un contenuto assai ricco e articolato, soprattutto sul piano delle modificazioni quantitative apportate dall'atto stesso, spesso *non più sorrette* a monte da autonome leggi di spesa» (rilevo

Premessa la qualità di legge in senso tecnico, la legge di bilancio, nella concezione statica di atto, può essere esaminata nei suoi elementi strutturali: la funzione (causa); il contenuto [la forma-contenuto ⁽¹⁸⁸⁾]; la titolarità delle competenze.

Non si condivide, come si dimostrerà, che dall'art. 81 Cost. non sia ricavabile una nozione di legge di bilancio, come statuito dalla Corte costituzionale ⁽¹⁸⁹⁾. Un conto è l'esatto contenuto della legge di bilancio, altro è la funzione dello strumento, la cui individuazione si riverbera sul contenuto medesimo, per cui una parte di esso può definirsi tipica, di modo che la sottrazione di siffatto contenuto da parte di una legge ordinaria darebbe luogo ad incostituzionalità.

3. La funzione della legge di bilancio.

3.1. La funzione della legge di bilancio da un punto di vista strutturale.

Si afferma che la legge di bilancio è legge a contenuto tipico e a competenza limitata ⁽¹⁹⁰⁾. Da questo sintagma si può desumere che il contenuto e la funzione della legge di bilancio sono elementi che in parte si condizionano reciprocamente.

nostro). Di converso, si ribadisce che la spesa pubblica non ha necessariamente titolo nella legislazione sostanziale.

⁽¹⁸⁸⁾ Si utilizza questo sintagma perché il vincolo formale di cui all'art. 81, co. 3, Cost. è vincolo contenutistico, ragione per cui dalla norma emerge il concetto di forma-contenuto della legge di bilancio.

⁽¹⁸⁹⁾ Corte cost., sent. 12 gennaio, 1994, n. 2; v. § 4.1.

⁽¹⁹⁰⁾ V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 561 ss. (spec. 597 ss.): «La funzione della legge di bilancio, quale emerge dalla sua storia e dalla tradizione legislativa e dottrinale, consiste non già nel disciplinare le attività dello Stato aventi riflessi finanziari, ma nel destinare annualmente, secondo un piano deliberato in via principale dal Parlamento, i fondi perché il Governo – o meglio, più largamente, gli organi dello Stato – possano svolgere le attività consentite o imposte dall'ordinamento in vigore. Ad essa si ricollega dunque non già il potere di compiere tali attività, bensì il potere di destinare ai diversi scopi indicati, nell'ambito dell'esercizio, i mezzi finanziari dello Stato. La legge di bilancio, in altri termini, è una legge che potrebbe dirsi *a contenuto tipico* e *a competenza limitata*; il suo contenuto può essere solo quello discendente dalla sua funzione, [...] e conseguentemente essa non può esorbitare dai limiti che da questa funzione discendono. Onde, in primo luogo, costituirebbe una deviazione dall'ambito proprio di tale funzione [...] l'affidare alla legge di bilancio il compito di offrire fondamento legale ad attività dello Stato, sia pure connesse con l'erogazione di mezzi finanziari. [...] In secondo luogo, [...], la legge di bilancio, [...], deve ritenersi vincolata alla legislazione preesistente e agli obblighi legalmente assunti dallo Stato» (pp. 597 e 599); V. SICA, *Bilancio dello Stato e programmazione economica*, cit., 70; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 305 ss.

In modo non dissimile, V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 175, che parla di contenuto speciale della legge di bilancio.

In prima battuta, il contenuto dell'atto *de quo* è costituito essenzialmente dal bilancio (dall'equilibrio finanziario) ed è contenuto *proprio* della legge di bilancio. Questa tipicità dell'atto si evince chiaramente dal suo *nomen juris*: la legge di bilancio presuppone un bilancio. Se manca, non si ha legge di bilancio; se è redatto in modo contrario delle forme prescritte, i vizi si riverberano sulla legge di bilancio.

La peculiarità dell'oggetto (ovvero del contenuto) incide sulla funzione della legge di bilancio. L'individuazione della funzione della legge di bilancio è momento determinante del suo inquadramento: da essa dipende l'appartenenza ad un tipo ⁽¹⁹¹⁾, quindi l'attribuzione di un certo contenuto, l'applicazione di un certo regime giuridico, l'individuazione della titolarità del potere di spesa e la definizione dei rapporti tra gli organi che contribuiscono all'esercizio del potere di spesa.

Correttamente si è osservato *illo tempore* che «[i] problemi [...] del bilancio statale, dal punto di vista giuridico, riguardano non il bilancio in se stesso, come documento contabile, ma la *funzione* di esso nell'ordinamento dello Stato e i *rapporti* tra gli organi che formano, approvano, eseguono il bilancio, ne controllano l'esecuzione» ⁽¹⁹²⁾. Si obietta soltanto, sulla base della tesi qui accolta, che, essendo il bilancio contenuto della legge di bilancio, e che solo quest'ultima costituisce manifestazione del potere di spesa, la modifica alla disciplina del bilancio può comunque influire sulla funzione della legge di bilancio. Non si può disconoscere un rapporto di influenza tra bilancio (e regole della sua redazione) e legge di bilancio (e sua funzione).

a) *L'interpretazione letterale dell'art. 81, co. 3, Cost.: la funzione della legge di bilancio è l'approvazione del bilancio. Critica. La tesi è conseguenza della classificazione della legge di bilancio quale legge in senso meramente formale.*

Da un punto di vista letterale, la legge di bilancio è legge di approvazione del bilancio predisposto dal Governo (arg. *ex art.* 81, co. 3, Cost.) ⁽¹⁹³⁾. La previsione

⁽¹⁹¹⁾ Invero, la legge di bilancio deve essere definita nella sua rilevanza e, cioè, nei poteri dal cui esercizio risulta in concreto. «Ne deriva l'esigenza preliminare di fissare tali poteri nel *tipo* della loro legittimazione e nella misura della loro competenza: l'atto va definito quale risultante (dell'esercizio) di un determinato potere», V. SICA, *Bilancio dello Stato e programmazione economica*, cit., 31 (rilevo non testuale).

⁽¹⁹²⁾ G. CHIARELLI, *Aspetti giuridici della riforma del bilancio*, cit., 9.

⁽¹⁹³⁾ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Torino, 1970, 270. Per una definizione di legge di approvazione e di legge di autorizzazione, v. C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 24 ss.

normativa si pone in sostanziale continuità con l'ordinamento previgente poiché l'art. 10 st. albertino riconosceva la "legge di approvazione dei bilanci".

La teoria in discorso presuppone la scissione tra atto del bilancio e legge di bilancio ⁽¹⁹⁴⁾, per cui il primo esisterebbe giuridicamente anche senza una sua approvazione e, quale effetto, la seconda non trasformerebbe la natura del bilancio da atto amministrativo ad atto legislativo ⁽¹⁹⁵⁾. La legge di bilancio, in quanto legge di approvazione, sarebbe funzionalmente destinata ad integrare l'efficacia del bilancio.

Giusta questa prima impostazione, l'attività legislativa in sede di approvazione del bilancio si ridurrebbe alla scelta tra "prendere o lasciare" ⁽¹⁹⁶⁾. Non sarebbe ammesso il potere emendativo ⁽¹⁹⁷⁾ e quindi il controllo delle Camere sarebbe

⁽¹⁹⁴⁾ Sostenuta, tra gli altri, da V. SICA, *Bilancio dello Stato e programmazione economica*, cit., 34 ss., secondo cui l'art. 81 Cost. accentuerebbe la distinzione tradizionale tra bilanci e atto di approvazione. Cfr. C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 31, secondo cui escludere lo schema della legge di approvazione significa, di conseguenza, non distinguere tra legge di bilancio e atto del bilancio.

⁽¹⁹⁵⁾ Così, S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, cit., 73 e 85.

⁽¹⁹⁶⁾ Altrimenti detto, la caratteristica della tesi in parola è la riduzione al minimo del contenuto dispositivo della legge di bilancio, «dovendosi esso limitare alle semplici statuizioni di approvazione – più o meno complesse a seconda della maggiore o minore complessità degli allegati documenti contabili – e configurandosi, di conseguenza, ogni altra e diversa indicazione quale occasionale e meramente eventuale», S. BARTOLE, *La formazione delle leggi. Art. 81*, cit., 223.

Il problema della funzione della legge di bilancio si è posto in termini analoghi per la legge di conversione del decreto-legge; in argomento, A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, 2000, 115. Cfr., L. PALADIN, *La formazione delle leggi. Art. 77*, in *Comm. cost. Branca*, Bologna-Roma, 1979, 76.

⁽¹⁹⁷⁾ In quanto legge di approvazione, la legge di bilancio non può disporre del contenuto dell'atto-oggetto; V. SICA, *Osservazioni sulla legge di bilancio (art. 81 della Costituzione)*, in AA.VV., *Studi in onore di Achille Donato Giannini*, Milano, 1961, 860 (anche in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, 1, 827 ss.).

Cfr. la proposta dell'on. De Vita di modifica dell'art. 77 del progetto di Costituzione che, di converso, prevedeva che "Il bilancio, con gli eventuali emendamenti sia in ordine alla spesa, che ai mezzi destinati a coprirli, è approvato a maggioranza di due terzi" (cit. nel Cap. I, § 5, nota n. 78). Ciò dimostrerebbe che l'art. 81, co. 3, Cost. è base normativa per sostenere il carattere meramente formale della legge di bilancio.

In argomento, tra gli scritti organici più recenti, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 169: in relazione alle leggi meramente formali, il contenuto «è pressoché totalmente determinato al di fuori del procedimento legislativo, tanto che l'intervento parlamentare finisce per avere una funzione meramente ratificatoria e risulta dunque limitata (se non del tutto esclusa) la ordinaria compenetrazione tra funzione legislativa e "potere di emendamento"»; a tal proposito, P.A. cita G. C. PERONE, *L'iter legislativo: l'esame dei bilanci*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, V. Longi, M. Stramacci, S. Furlani, G. Negri, D. Cassanello, G. F. Ciaurro, P. Ungari, A. Manzella, G. Marozza, E. Baldini, G. Carcaterra, G. C. Perone, S. Traversa, G. Specchia (a cura di), Roma, 1968, 526.

inteso in senso meramente passivo. Quest'ultima concezione è diffusa nella letteratura meno recente: «il parlamento, oltre alla funzione legislativa, ne ha varie altre tra cui particolarmente importante quella di controllo di tutta la attività del governo. Si ricollega a questo proposito una funzione che fu tra le prime che i parlamenti [...] rivendicarono, e cioè la approvazione del bilancio dello Stato»⁽¹⁹⁸⁾.

La funzione di approvazione del bilancio riconosciuta alla legge di bilancio risente dell'impostazione teorica che distingue tra legge in senso formale e legge in senso materiale. La legge di bilancio, in quanto di approvazione, sarebbe una legge provvedimento⁽¹⁹⁹⁾, priva della capacità di produrre diritto, e, per questo, legge meramente formale.

Ora, indubbia è la funzione di controllo parlamentare dell'approvazione del bilancio, ma in quanto funzione esercitata dal Parlamento per mezzo della formazione di leggi ordinarie⁽²⁰⁰⁾, la natura dell'atto espressione del potere è determinante per ravvisare un *quid pluris* nella funzione in discorso, per individuare in essa una forma di partecipazione (o di controllo attivo) all'adozione della decisione di bilancio, anziché di mero controllo.

Inoltre, secondo l'impostazione in esame, si dovrebbe ammettere che al Parlamento spetta il potere di approvare qualcosa che risulta già di per sé definitivo, la cui redazione risponde ad un obbligo costituzionalmente imposto e riservato al potere esecutivo.

Ma, di approvazione si può parlare, ma in senso atecnico e politico, in relazione al merito del disegno di legge di bilancio (inteso come condivisione di una scelta politica), o, in senso tecnico, alla votazione che trasforma una proposta di legge in legge. La legge di bilancio non approva una decisione del Governo, o, come suggerito da taluni, convalida autorevolmente la scelta del Governo⁽²⁰¹⁾, bensì la conforma.

Sul piano formale, allora, non si può parlare di integrazione di efficacia del bilancio per mezzo della legge di approvazione. Il bilancio, si è detto, non è un atto né amministrativo, né normativo, è un insieme di prospetti che costituisce il

Sul legame tra potere emendativo e carattere della legge, v. anche L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in AA.VV., *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, vol. I, S. Pajno, G. Verde (a cura di), Milano, 2010, 323.

⁽¹⁹⁸⁾ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 233.

⁽¹⁹⁹⁾ Sulla legge di approvazione quale *species* della legge provvedimento, v. G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentoale*, cit., 129 ss. e la letteratura *ivi* citata.

⁽²⁰⁰⁾ Secondo la classificazione proposta da G. BALLADORE PALLIERI, *op. ult. cit.*, VIII.

⁽²⁰¹⁾ Così, G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, cit., 82.

contenuto di una legge ed esprime (ovvero è) l'equilibrio finanziario definitivamente determinato con la legge di bilancio.

Bisogna indagare oltre per ricavare l'esatta funzione dell'atto normativo *de quo*.

b) La funzione della legge di bilancio è l'autorizzazione al Governo ad accertare (o a riscuotere) e ad impegnare (o ad incassare) quanto previsto nel bilancio. Critica. La confusione tra effetti e funzione dell'atto normativo. La teoria condizionale.

Con il passaggio ad una forma di governo parlamentare, altri hanno avanzato la tesi della funzione di autorizzazione, rivolta al Governo, ad eseguire il bilancio⁽²⁰²⁾.

Questa posizione ha il pregio di riconoscere che il Governo è già titolare del potere di spesa, per cui la legge di bilancio rimuoverebbe soltanto il limite al suo esercizio; inoltre, la concezione in discorso supera, soltanto sostanzialmente, l'idea dell'esistenza di due atti «perché bilancio e relativa legge costituiscono un unico atto, da imputare al Parlamento» con cui questo esercita una funzione di carattere amministrativo⁽²⁰³⁾.

Tuttavia, anche la tesi della legge di autorizzazione incontra una serie di critiche.

Prima di tutto anche essa si fonda, formalmente, sulla preliminare distinzione tra bilancio e legge di bilancio, dove il primo è un mero «conto, prospetto di cifre, previsione di entrate e di spese, non è un progetto di legge, ma un atto che il Parlamento approva con una legge»⁽²⁰⁴⁾. Distinzione che si è ripetuto essere infondata. Sul piano strettamente teorico, secondo l'impostazione di SANTI

⁽²⁰²⁾ Tra i sostenitori, S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, cit., 74. L'A. inquadra la legge di bilancio nella categoria delle leggi rivolte alla pubblica amministrazione (ai funzionari); esclude possa essere annoverata tra le leggi regolatrici di competenze, leggi di delegazione e leggi di ratifica; conclude per l'appartenenza della legge di approvazione del bilancio tra le leggi di autorizzazione amministrativa; v. anche M. T. ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 258; E. ROSSI PASSAVANTI, *Bilancio dello Stato*, cit., 425; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 475 e 476; meno recentemente e sul presupposto della natura meramente formale della legge di bilancio, G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, cit., 366; L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in *Comm. Calamandrei-Levi*, Firenze, 1950, 47; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 426, che lamenta l'imprecisione della formula "legge di approvazione del bilancio"; R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, Milano, 1970, 3 ss.; R. PEREZ, *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, cit., 204, dove l'A. contrappone la legge di bilancio – mera legge di autorizzazione – alla legge finanziaria, quale legge sostanziale con finalità di controllo-programmazione.

⁽²⁰³⁾ A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 8.

⁽²⁰⁴⁾ S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, cit., 75.

ROMANO, è legge di autorizzazione soltanto la legge cui è demandata l'approvazione di un atto che non è stato ancora compiuto ⁽²⁰⁵⁾; questa ipotesi non si ravvisa nella fattispecie, perché chi ammette la distinzione tra i due atti, sostiene che il bilancio è un atto amministrativo perfetto, già prima della sottoposizione al vaglio delle Camere.

Inoltre, essendo la legge di bilancio legge in senso anche sostanziale, il riconoscimento del potere emendativo in sede di esame del disegno di legge di bilancio ⁽²⁰⁶⁾, induce a rigettare, non solo l'idea che la funzione di essa si esaurisca nell'approvazione di un atto fuori da sé (il bilancio), ma anche quella che ritiene che la funzione sia costituita dalla mera autorizzazione di quanto contenuto nell'atto inglobato. E questa obiezione, fondata sulla natura della legge di bilancio, non sembra validamente superata da chi ha provato a contraddirla sul piano formale ⁽²⁰⁷⁾.

Più specificamente con riguardo alla tesi della funzione di autorizzazione, sembra vi sia confusione tra funzione o causa ⁽²⁰⁸⁾ ed oggetto o effetti della legge

⁽²⁰⁵⁾ S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, cit., 63, secondo cui la legge di approvazione si distingue in diverse categorie a seconda che l'atto oggetto di approvazione non sia stato compiuto (legge di autorizzazione); sia già stato compiuto dall'autorità amministrativa e rientri nella competenza ordinaria (legge di approvazione); sia stato compiuto dall'autorità amministrativa, in via di eccezione e in deroga alla competenza del Parlamento (legge di ratifica).

⁽²⁰⁶⁾ Così, G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 257: «Trattandosi di disposizioni [quelle della legge di bilancio] espresse nella forma tipica di quelle legislative, sarà nella forma tipica per la modifica di dette disposizioni che verranno presentate le proposte relative, cioè nella forma e col nome di emendamenti».

⁽²⁰⁷⁾ Ci si riferisce a S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 75: «si potrebbe obiettare che il Parlamento non si limita in vero ad una sola approvazione, ma discute il bilancio medesimo introducendovi modificazioni e correzioni. Tale obiezione però non avrebbe che assai scarso valore. Le correzioni cui accenniamo dovrebbero considerarsi, non come modificazioni di un progetto di legge, ma come proposte di emendamenti che il Parlamento fa al Governo e che, se non vengono da questo accettate, hanno per conseguenza il rifiuto dell'approvazione. Le modificazioni in sostanza sono fatte dal Governo; il Parlamento non fa che proporre, mettendo una condizione all'approvazione del bilancio. Così essendo, ciò serve a provare la nostra tesi, anziché a combatterla».

L'assunto si fonderebbe sul principio per cui «l'autorità tutoria non può sostituire un suo provvedimento a quello dell'ente sottoposto alla sua vigilanza» (*ibidem*). Tuttavia, esso non trova riscontro nel dato normativo, quantomeno vigente, che non prevede la sottoposizione al Governo dell'approvazione di un emendamento presentato da un parlamentare. Inoltre, non sembra pacifica l'esistenza di siffatto principio, se inteso come principio generale dell'ordinamento giuridico.

⁽²⁰⁸⁾ Sulla nozione di causa dell'atto politico, giusta la teoria della causa oggettiva, E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1968, 31: «La causa, cioè la funzione che l'atto è oggettivamente destinato a compiere nella vita dell'ordinamento, costituisce dunque la caratteristica costante ed immodificabile che qualifica l'atto come politico».

di bilancio ⁽²⁰⁹⁾. La legge di bilancio non autorizzerebbe ad accertare (o riscuotere) e ad impegnare (o a spendere) quanto previsto (causa), bensì vincolerebbe il Governo in ordine al *quantum* di risorse spendibili (effetto).

A tal proposito, si è parlato di *funzione* costrittiva del bilancio (*recte* della legge di bilancio) perché esso sarebbe un limite all'attività di erogazione del pubblico denaro ⁽²¹⁰⁾. Ma, ancora una volta, si osserva che più che essere la funzione della legge di bilancio, il vincolo che ne scaturisce è l'effetto riconducibile all'atto normativo di approvazione ⁽²¹¹⁾. D'altronde, non bisogna dimenticare che l'iscrizione in bilancio «crea alla spesa la possibilità finanziaria e la possibilità della sua realizzazione. Infatti, per [...] principio generale su cui si fondano i bilanci moderni della destinazione delle entrate alle spese [...], lo stanziamento di una spesa nello stato di previsione presuppone, come condizione inderogabile, la disponibilità del fondo per essa necessaria» ⁽²¹²⁾. Pertanto, all'approvazione del bilancio, non succede necessariamente l'esecuzione dello stesso nella sua interezza. E ancora, la legge di bilancio autorizza ma non obbliga il Governo a spendere (altro è il titolo da cui sorge l'obbligo di spesa corrispondente all'obbligazione assunta nei confronti di terzi), semmai vieta al Governo di spendere di più.

La conclusione cui si perviene si può cogliere anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, in relazione all'osservanza dell'obbligo di copertura delle spese, ha statuito che «*nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti*» ⁽²¹³⁾. Anche in questo caso si può desumere la natura vincolistica

⁽²⁰⁹⁾ A proposito dell'autorizzazione quale oggetto della legge di bilancio, cfr., per implicito, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, cit., 352.

⁽²¹⁰⁾ Dice il Chiarelli che «[n]on vi è dubbio questa [...] funzione costrittiva del bilancio[...] è essenziale per l'ordinamento giuridico, in quanto è condizione e garanzia che le spese per provvedere ai bisogni pubblici siano mantenute nei limiti che derivano dalla molteplicità e dalla coesistenza di questi bisogni, e da una loro valutazione complessiva e sistematica, rapportata alle possibilità di reperimento dei mezzi per farvi fronte», in *Aspetti giuridici della riforma del bilancio*, cit., 11.

⁽²¹¹⁾ Così G. CHIARELLI, *op. ult. cit.*, 11; G. INGROSSO, *Istituzioni di diritto finanziario*, cit., 5: «La statuizione delle spese, considerata nei suoi effetti costituzionali, implica autorizzazione data dal parlamento al governo di compierla».

⁽²¹²⁾ G. INGROSSO, *op. ult. cit.*, 10.

⁽²¹³⁾ Corte cost., sent. 28 marzo 2012, n. 70.

dell'equilibrio di bilancio, e cioè del bilancio: la legge di bilancio, più che autorizzare l'esercizio del potere di spesa, lo limita; in due direzioni, nei confronti del Governo, in sede di esecuzione del bilancio, nei confronti del legislatore, in sede di approvazione di atti normativi produttivi di spese impreviste.

Cogliendo la funzione, ben più complessa, della legge di bilancio, è possibile spiegare l'effetto di vincolo. Sicuramente la legge di bilancio è stata concepita per limitare il potere di spesa, ma la funzione è altra e propria di un ordinamento non più liberale ma sociale-democratico, e fa della legge di bilancio una forma attiva di scelta, anziché di mero controllo, dell'uso delle disponibilità finanziarie .

Inoltre, anche a voler ammettere che la legge di bilancio sia legge di autorizzazione, come comunemente si afferma in dottrina, si deve precisare che l'autorizzazione è soltanto parziale. Sebbene sia largamente diffuso il contrario ⁽²¹⁴⁾, il Governo (*recte* l'amministrazione finanziaria) non ha certo bisogno dell'iscrizione in bilancio delle entrate per provvedere alla loro riscossione ⁽²¹⁵⁾.

⁽²¹⁴⁾ A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., 145 per cui, non soltanto ogni atto di spesa, ma anche ogni atto di entrata si fonda sul duplice titolo dello specifico capitolo di bilancio e della vigente legge tributaria. Cfr. anche G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario*, cit., 252, quando sostiene che la legge di bilancio consente di dare un fondamento normativo a qualsiasi voce di entrata e di spesa.

Nelle trattazioni di carattere istituzionale, *ex multis*, O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 475; M. T. ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 257; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 234, fino a che «la legge di approvazione del bilancio non sia emanata, il governo non ha potestà di nulla esigere e di nulla spendere»; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 430; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 160, la legge di approvazione del bilancio è «autorizzazione parlamentare nei confronti del governo e della amministrazione a riscuotere e a spendere»; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 362; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 232.

⁽²¹⁵⁾ A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, cit., 11: «I bilanci degli enti sottoposti alla contabilità pubblica svolgono [la] funzione autorizzatoria *esclusivamente rispetto alla attività di spesa*» (rilevato nostro; v. anche p. 141). Come rileva l'A., per le entrate vale la regola di cui all'art. 219, co. 2, reg. cont., a mente del quale tutte «le entrate dello Stato debbono essere iscritte nel bilancio di previsione. Per quelle, tuttavia, che non sieno in esso previste rimane impregiudicato il diritto dello Stato a riscuoterle e *fermo il dovere*, da parte delle competenti amministrazioni e dei funzionari ed agenti incaricati, *di curarne l'accertamento e la riscossione*» (corsivo non testuale).

Cfr. A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1952, 338, secondo cui «[l]a fonte giuridica del diritto dello Stato alle singole entrate e dell'obbligo alle singole spese non risiede nel bilancio, ma nelle varie leggi che quelle entrate o quelle spese istituirono»; A. BARETTONI ARLERI, *Principi costituzionali dell'entrata, sistema contabile e decisione di bilancio*, cit., 82: «per effetto dell'[...] art. 23 [Cost.], le singole obbligazioni pecuniarie imposte hanno assunto vita totalmente autonoma rispetto al bilancio dello Stato e alla sua legge di approvazione. In sostanza *sulle vicende costitutive, modificative od estintive di una obbligazione pecuniaria siffatta non incide più in alcun modo la vicenda del bilancio, in quanto esse trovano – e devono trovare – la loro integrale disciplina in norme autonome ed indipendenti*», rilievo nostro.

Tanto è vero che può realizzare maggiori entrate rispetto a quelle iscritte ⁽²¹⁶⁾ ma può anche accadere l'esatto contrario. È significativa, poi, come rilevato dal BRANCASI, la formulazione delle disposizioni della legge di bilancio dello Stato a seconda che si riferiscano alle entrate oppure alle spese ⁽²¹⁷⁾. È significativa, altresì, la regolamentazione dell'esercizio provvisorio del bilancio, in quanto rivolta soltanto all'esecuzione delle spese ⁽²¹⁸⁾.

Pertanto, erra chi ritiene che, rispetto alle entrate, la legge di bilancio sarebbe legge di autorizzazione generica, per distinguerla dall'autorizzazione con riguardo alle spese, che sarebbe invece specifica ⁽²¹⁹⁾. L'indicazione delle entrate è soltanto funzionale al perseguimento del pareggio contabile di bilancio ⁽²²⁰⁾. E allora la

⁽²¹⁶⁾ Si afferma in merito che, per la realizzazione delle entrate, la legge di bilancio è di carattere permissivo, mentre per l'effettuazione delle spese è di carattere imperativo e proibitivo, U. SPILLMANN, *Bilancio dello Stato*, cit., 367.

⁽²¹⁷⁾ A titolo esemplificativo, cfr. gli artt. 1 e 2 l. 24 dicembre 2012, n. 229 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015). In base all'art. 1 (Stato di previsione dell'entrata) "L'ammontare delle entrate previste per l'anno finanziario 2013, relative a imposte, tasse, contributi di ogni specie e ogni altro provento, accertate, riscosse e versate nelle casse dello Stato, in virtù di leggi, decreti, regolamenti e di ogni altro titolo, risulta dall'annesso stato di previsione dell'entrata"; in base all'art. 2, co. 1, (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative) "Sono *autorizzati* l'impegno e il pagamento delle spese del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'anno finanziario 2013, in conformità all'annesso stato di previsione" (rilevo non testuale).

Tuttavia, v. l'esempio che riporta O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 475. Con riguardo, invece, a singole previsioni di entrata, il legislatore ricorre alla formula autorizzatoria, cfr. a titolo esemplificativo l'art. 8, co. 4, l. 24 dicembre 2003 n. 351 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004 e bilancio pluriennale per il triennio 2004-2006), "Sono autorizzati l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle entrate del Fondo edifici di culto, nonché l'impegno e il pagamento delle spese, relative all'anno finanziario 2004, in conformità degli stati di previsione annessi a quello del Ministero dell'interno (Appendice n. 1)".

Ma, come osserva A. BARETTONI ARLERI, *Principi costituzionali dell'entrata, sistema contabile e decisione di bilancio*, cit., 82, «l'autorizzazione annuale all'«accertamento e alla riscossione delle imposte e tasse di ogni specie secondo le leggi in vigore», contenuta nella legge annuale di bilancio, costituisce una mera espressione verbale che, per vischiosità e scarso senso critico adeguativo alla realtà, continua a trovare spazio nel [...] contesto normativo. *Ma già da oltre un secolo nessuna fase della vicenda dell'obbligazione pecuniaria attiva è condizionata in qualche guisa dalla legge di bilancio*» (corsivo nostro).

⁽²¹⁸⁾ V. *infra*, § 8.3.

⁽²¹⁹⁾ E. ROSSI PASSAVANTI, *Bilancio dello Stato*, cit., 425, per cui la legge di bilancio sarebbe legge di «autorizzazione generica relativa alle entrate, data al governo per l'esplicazione dell'attività finanziaria e di autorizzazione specifica relativa alle spese tale da impegnare lo Stato per ogni servizio, fino alla concorrenza di una determinata cifra».

⁽²²⁰⁾ Costituisce principio di contabilità pubblica l'iscrizione in bilancio delle entrate con finalità esclusivamente previsionali e *con lo scopo di fornire alla decisione sulle spese il quadro delle risorse complessive* che si prevede di poter disporre, così A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, cit., 11.

legge di bilancio più che essere autorizzazione all'esercizio del potere di spesa è titolo della spesa medesima. Gli esperti di contabilità pubblica bene spiegano questo passaggio, secondo cui la spesa, per poter essere realizzata, necessita di un doppio titolo (legge di spesa ovvero altro fatto generatore e legge di bilancio) ⁽²²¹⁾.

La disposizione legislativa che contiene una nuova o maggiore spesa (ovvero una minore entrata) è una fattispecie a formazione progressiva che si perfeziona con l'approvazione della legge con oggetto il bilancio che ne prevede l'iscrizione. La legge di bilancio non è titolo costitutivo della spesa, di obblighi nuovi ⁽²²²⁾ o di diritti; semmai accerta l'assunzione di un obbligo sulla base di un titolo precedente.

Questa ricostruzione conferma che l'esercizio del potere di spesa non compete soltanto al Governo ma *in primis* alle Camere, ragion per cui, si è detto, il bilancio, a ben vedere, è atto normativo imputabile, e non soltanto formalmente, data la forma di legge, al Parlamento (ai cittadini) e non al Governo. Le Camere non autorizzano alcunché, ma fanno propria, anche modificandola, una certa politica di gestione finanziaria ⁽²²³⁾.

⁽²²¹⁾ Ai sensi dell'art. 269 reg. cont. "Sono spese dello Stato quelle alle quali si deve provvedere a carico dell'erario *a norma di leggi, decreti, regolamenti o altri atti*, di qualsiasi specie, e quelle, in genere, necessarie per il funzionamento dei servizi pubblici che dipendono dalle amministrazioni dello Stato" (rilevato non testuale).

Sul punto, S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, cit., 379: «il bilancio presuppone l'esistenza di una legislazione che preveda sia l'imposizione dei tributi, sia l'erogazione di spese, per cui la legge di bilancio non crea, di per sé, né le fonti di entrata né le spese, ma facoltizza il Governo ad avvalersi della legislazione stessa per svolgere la sua attività»; V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit. 598 e 675 ss. Tra la letteratura contabile, v. per tutti A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., 176.

Cfr. fra le tante, Corte cost., sent. 9 giugno 1961, n. 31, che, nel dichiarare l'incostituzionalità della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 3 aprile 1959, ha ribadito il principio per cui «l'obbligo del legislatore regionale di indicare i mezzi di copertura di una nuova o maggiore spesa non può ritenersi assolto mediante l'autorizzazione a iscrizioni nel bilancio [...]. Tali iscrizioni non producono, e non possono produrre, alcun effetto di per sé, ove non trovino corrispondenza in una legge sostanziale che preveda la spesa, nonché i mezzi per farvi fronte»; Corte cost., sent. 22 dicembre 1969, n. 158: «l'indicazione della fonte e del modo di reperimento dei mezzi finanziari occorrenti per sostenere nuove e maggiori spese pubbliche, deve essere contenuta non nella legge formale di approvazione del bilancio, ma nella legge sostanziale istitutiva dei servizi da cui dette spese derivano (art. 81, terzo e quarto comma, Cost. [...]). [...] la legge sostanziale non deve limitarsi ad indicare genericamente i mezzi di copertura di nuove e maggiori spese, rinviandone la loro iscrizione nei successivi stati di previsione delle spese, e, quindi, basandosi su futuri cespiti di entrata incerti ed eventuali: ma occorre che sia la stessa legge che prevede la spesa ad indicare i mezzi preesistenti per farvi fronte (sentenze n. 16 e 31 del 1961; n. 1 del 1966; n. 47-49 del 1967; n. 17 del 1968)».

⁽²²²⁾ In argomento, F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 80.

⁽²²³⁾ Si osserva che «soltanto il riconoscimento di una discrezionalità tale, nell'ambito del potere-dovere di approvazione [del Parlamento], che permetta di apportare qualsiasi modifica consente alla maggioranza parlamentare di informare in ogni caso il bilancio all'indirizzo che in

Una specificazione della tesi della legge di bilancio quale legge di autorizzazione è costituita dalla teoria condizionale, secondo cui l'approvazione del bilancio sarebbe condizione ⁽²²⁴⁾, dal cui avveramento dipende la possibilità del Governo di eseguire il bilancio.

Il Governo non solo sarebbe titolare del potere di eseguire il bilancio, ma il suo esercizio non dipenderebbe da una autorizzazione, bensì da una condizione che, per l'effetto, sarebbe di tipo sospensivo ⁽²²⁵⁾. Questa teoria sembra valorizzare il profilo soggettivo dell'approvazione del bilancio, cioè la politicità della scelta del Parlamento; si tratterebbe di una condizione potestativa (più che di *condicio juris*), considerato che per le Camere approvare o meno il disegno di legge di bilancio non è indifferente, in termini politici e in relazione alla permanenza del rapporto di fiducia. Di converso, il richiamo alla funzione di autorizzazione sottolineerebbe il profilo oggettivo, cioè il carattere giuridico-amministrativo della volontà parlamentare.

L'inammissibilità della teoria in discorso risiede, precipuamente, nella idea che l'apporto delle Camere alla formazione della legge di bilancio sia limitato ad esprimere il consenso o il dissenso ad una scelta di un organo terzo ⁽²²⁶⁾, omettendo di cogliere il carattere attivo del contributo parlamentare nella determinazione della decisione di bilancio, quale specificazione dell'indirizzo politico ⁽²²⁷⁾.

c) La concezione della legge di bilancio quale atto di indirizzo politico. Capacità della tesi a spiegare l'autentica funzione della legge di bilancio. La prospettazione di tesi intermedie. Critica.

quel momento intende venga attuato. In tal modo il governo è vincolato alla realizzazione di quell'indirizzo», A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico finanziario*, cit., 73.

⁽²²⁴⁾ Cfr. S. BARTOLE, *La formazione delle leggi. Art. 81*, cit., 210 e 211, per cui il Governo si trova pur sempre in posizione in qualche modo subordinata al Parlamento, dal momento che la sua attività è condizionata dalla approvazione parlamentare del bilancio.

⁽²²⁵⁾ Di questa tesi si trova traccia nella letteratura risalente; v. tra gli altri F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, cit., 514, per cui «la legge di bilancio [...] è condizione sospensiva per la condotta finanziaria della cosa pubblica».

⁽²²⁶⁾ Evidenza che l'assunto non era più vero già durante la vigenza dello Statuto albertino, A. BARETTONI ARLERI, *Principi costituzionali dell'entrata, sistema contabile e decisione di bilancio*, cit., 72: «Non si suggellavano più, in sostanza, scelte altrui con il consenso dei rappresentanti del popolo, ma si esprimeva direttamente la volontà popolare attraverso uno strumento espressivo di essa e temperante, nel suo interno, le istanze da essa provenienti».

⁽²²⁷⁾ V. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 417; l'A. osserva che in talune forme parlamentari, nelle quali potrebbe ricomprendersi anche quella italiana, «ove l'attività legislativa svolta dall'Esecutivo è andata assumendo un'estensione sempre crescente, si è finito col porre l'accento piuttosto che sulla *funzione legislativa* stessa, su quelle di *continuativo controllo di tutta l'attività del Governo, e di collaborazione attiva alla delineaazione dell'indirizzo politico*».

Per indirizzo politico, seppur in termini generici, si intende «la manifestazione di una volontà armonica e coerente da parte di uno o più soggetti in funzione del conseguimento di un fine politico»⁽²²⁸⁾.

La legge di bilancio è invece espressione immediata dell'indirizzo politico, per cui «appare impropria tanto la qualifica di legge di approvazione (che esprimerebbe solo l'elemento esteriore del consenso manifestato allo schema predisposto dal governo) quanto quella di legge di autorizzazione (che non si adegua ad esprimere il potere di scelta da parte del parlamento [...])»⁽²²⁹⁾.

Invero, secondo il MORTATI, la legge di bilancio «non si limita a consentire l'esercizio della potestà propria del Governo di dare esecuzione alle leggi che impongano tributi o prevedano spese, essendo invece mezzo di espressione di una scelta politica relativa alla determinazione dell'ambito entro cui contenere l'esercizio della potestà esecutiva, alla priorità da accordare ad alcune spese rispetto ad altre»⁽²³⁰⁾.

Collocare la legge di bilancio tra gli atti con funzione di indirizzo politico è operazione di classificazione che risente della constatazione che la titolarità della funzione in discorso è diffusa, cioè attribuita non soltanto al Governo, ma anche al Parlamento⁽²³¹⁾. La legge di bilancio farebbe parte dell'insieme delle “leggi di

⁽²²⁸⁾ Così, T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, 135; in tema, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enc. giur. it.*, vol. XVI, Roma, 1981, secondo cui l'indirizzo politico è direzione motivata da interessi.

Cfr. anche G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, cit., 78, secondo cui la funzione di indirizzo politico si identifica nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e delle politiche interna ed estera dello Stato e comprende altresì la predisposizione dei mezzi per la loro realizzazione e la vigilanza in ordine alla concreta attuazione della politica predeterminata.

Ricorda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, cit., 336 s. che la funzione in esame è stata oggetto di scarsa attenzione da parte della dottrina, quantomeno nei tempi più remoti, in quanto la sua epifania “turbava” la razionale attuazione del principio di separazione dei poteri.

⁽²²⁹⁾ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 674. Sul punto, F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1992, 326, secondo cui la legge di bilancio presenta in alto grado un contenuto di indirizzo.

⁽²³⁰⁾ C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 31.

⁽²³¹⁾ Tra i tanti, G. BOGNETTI, *op. ult. cit.*, 78, per cui esiste una molteplicità di atti che sono traduzione della funzione dell'indirizzo politico, tra cui le leggi formali del Parlamento, gli atti con forza di legge del Governo, gli atti amministrativi di natura politica, la stipulazione di trattati internazionali, etc. Per il Bognetti, negli stati “ben funzionanti” «solo eccezionalmente l'indirizzo politico viene corretto o integrato o “addirittura” bloccato dall'altro Potere “politico” dello stato, il legislativo». Sembra quindi che l'A. accolga una nozione rigida di riparto della funzione di indirizzo politico tra Governo e Parlamento, riservando a quest'ultimo il compito di mero controllore; invece, anche il Bognetti registra che il controllo del Parlamento si manifesta, in certi casi, «nella maniera più solenne attraverso la necessità, consacrata dalla Costituzione, che certe misure di

indirizzo”, «che hanno la caratteristica comune di permettere una partecipazione diretta del parlamento all’attività di indirizzo politico» ⁽²³²⁾, non già di mero controllo.

La funzione di indirizzo politico si coglie in misura maggiore nella prospettiva del bilancio come processo, nel rapporto tra la legge di bilancio e gli altri strumenti preposti alla gestione delle finanze pubbliche. Da qui si desume la dinamicità dell’atto che si caratterizza per essere uno strumento di programmazione finanziaria ⁽²³³⁾ ovvero, secondo altri, un piano di azione di governo in termini contabili ⁽²³⁴⁾, dove piano e programma assumono il medesimo significato ai nostri fini, sebbene si distinguano da un punto di vista tecnico ⁽²³⁵⁾.

Il riferimento alla concezione dinamica del bilancio è rilevante, se si considera che ad esso la Corte costituzionale si è riferita, allorquando ha espressamente riconosciuto alla legge di bilancio la funzione di programmazione dell’attività politica, nella sua traduzione finanziaria. Vi è da dire che il giudice costituzionale giunge a questa conclusione, soltanto in seguito alla entrata in vigore della legge 5 agosto 1978, n. 468, istitutiva della legge finanziaria. Secondo il giudice costituzionale, sotto il profilo strutturale della legge di bilancio, «*dopo la novella del*

indirizzo, volute dal governo, si vestano della forma di legge o comunque siano approvate dal Parlamento» (ad es. la ratifica dei trattati internazionali, l’imposizione di tributi, l’erogazione di pubblico denaro).

Che la legislazione, quindi anche quella di bilancio, possa essere inquadrata nell’ambito della funzione di indirizzo politico è un dato ormai acquisito; come osservato in dottrina, «[l]a partecipazione quantitativamente prevalente degli organi parlamentari alla funzione d’indirizzo politico si manifesta nell’esercizio dell’attività legislativa. [...] Oggi, si osserva comunemente che governare non significa solo eseguire le leggi, ma anche ed essenzialmente legiferare», E. CHELI, *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, cit., 146.

⁽²³²⁾ Si tratta della definizione proposta da E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, cit., 534.

Sulla qualificazione della legge di bilancio di atto di indirizzo politico, tra i tanti, G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., 254; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1990, 376.

⁽²³³⁾ A. AMATUCCI, *L’ordinamento giuridico finanziario*, cit., 29; sulla nozione di legge di programmazione, si rinvia a G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 158.

⁽²³⁴⁾ G. CHIARELLI, *Aspetti giuridici della riforma del bilancio*, cit., 11; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 228; U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, cit., 90 e 91, che mette a confronto le due diverse concezioni del bilancio, quella “classica” o tradizionale di quadro autorizzatorio delle entrate e delle uscite annuali, e quella “moderna” o dinamica di quadro, tendenzialmente prescrittivo, delle risorse e degli impieghi, ripartiti secondo gli obiettivi e le attività, cioè di bilancio per programmi; giusta questa seconda impostazione, l’A. osserva che, nella sostanza, il bilancio «risponderà a tutti i caratteri enunciati del programma coincidendo con la espressione finanziaria dell’attività amministrativa programmata» (corsivo nostro).

⁽²³⁵⁾ Per tutti, R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, cit., 15: con il termine “programma”, si intende uno schema di azione, di individuazione dei mezzi per realizzare certi fini, mentre con il termine “piano” si intende lo strumento mediante il quale sono stabiliti gli obiettivi da perseguire.

1978, il bilancio dello Stato ha subito una profonda trasformazione che, da strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria, lo ha portato a connotarsi essenzialmente come mezzo di configurazione unitaria degli obiettivi economico-finanziari, nel quadro degli indirizzi socio-economici elaborati dal Governo ed approvati dal Parlamento, sicché esso si pone ormai come strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo (come la programmazione di bilancio, le operazioni di tesoreria, ecc.) e più in generale di politica economica e finanziaria»; la legge di bilancio, insieme agli altri strumenti che compongono la manovra finanziaria, persegue le finalità di «programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche, per assicurare l'equilibrio finanziario e la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l'anno, dei principi enunciati dall'art. 81 della Costituzione»⁽²³⁶⁾. Va soggiunto che l'idea della programmazione finanziaria emerge anche dall'art. 81, co. 4, Cost., allorché lo si riferisce alle leggi di spesa pluriennale, segnatamente, in seguito alla sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale⁽²³⁷⁾.

Vi è chi ha proposto una soluzione intermedia che ravvisa una funzione mista della legge di bilancio. Questa sarebbe un vero e proprio atto di approvazione dell'indirizzo politico finanziario del Governo, una peculiare manifestazione di fiducia, con efficacia autorizzativa nei confronti della pubblica amministrazione⁽²³⁸⁾. La tesi se ha il pregio di rilevare l'essenza della legge di bilancio, in quanto atto di indirizzo politico, non è accettabile nella misura in cui, riferendosi alla funzione di approvazione, riconosce alla legge di bilancio una causa esterna, come se il bilancio fosse opera esclusiva di altro organo diverso dal Parlamento.

L'approvazione intesa rigorosamente non consente di ravvisare quella partecipazione attiva delle Camere nella definizione dell'indirizzo di spesa⁽²³⁹⁾, che trova la sua ragion d'essere, da un punto di vista formale, nella scelta del

⁽²³⁶⁾ Corte cost., sent. 14 giugno 1995, n. 244 (§ 3 del *Cons. in dir.*). Prosegue poi la Corte, affermando che «[l]a nuova configurazione ed articolazione assunta dal bilancio preventivo, dopo la riforma, trova, inoltre, un fondamentale elemento di caratterizzazione nei c.d. risultati differenziali costituenti, nel loro insieme, il c.d. sistema dei saldi (risparmio pubblico, indebitamento o accreditamento netto, saldo netto da finanziare o da impiegare, ricorso al mercato) che, per effetto di quanto disposto dall'art. 6, ultimo comma, della legge n. 468 del 1978, vanno indicati distintamente nel quadro generale riassuntivo, con riferimento sia alle dotazioni di competenza che a quelle di cassa, in quanto espressivi degli equilibri complessivi della gestione, visti nella fase previsionale».

⁽²³⁷⁾ Sul punto, F. TRIMARCHI BANFI, *Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale*, cit., 13.

⁽²³⁸⁾ G. CHIARELLI, *Aspetti giuridici della riforma del bilancio*, cit., 14.

⁽²³⁹⁾ Cfr., M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2005, 214, per cui la legge di bilancio è atto di indirizzo politico, mediante il quale il Parlamento compie delle scelte in materia economica.

Costituente della legge quale strumento di intervento del Parlamento in materia ⁽²⁴⁰⁾.

La concezione della legge di bilancio come atto espressione di funzione legislativa e di indirizzo politico fa emergere non solo l'idea della legge di approvazione del bilancio quale forma di garanzia di controllo dell'operato dell'amministrazione da parte del corpo elettorale, ma anche l'idea del contributo di quest'ultimo alla determinazione delle decisioni di finanza pubblica, in sede di formazione del bilancio ⁽²⁴¹⁾.

3.2. *La funzione della legge di bilancio da un punto di vista settoriale.*

Si è validamente proposta la distinzione della funzione del bilancio a seconda dell'ambito settoriale preso in considerazione ⁽²⁴²⁾.

Diverse sono le classificazioni elaborate in letteratura ⁽²⁴³⁾. Sintetizzando queste ultime, si può affermare che da un punto di vista tecnico-amministrativo (o contabile), il bilancio dà un quadro organico della situazione finanziaria dello Stato, ponendo le basi per una ordinata gestione ⁽²⁴⁴⁾; da un punto di vista economico, il bilancio consente di programmare organicamente gli obiettivi e gli interventi della finanza pubblica; da un punto di vista politico, il bilancio mette gli

⁽²⁴⁰⁾ È, difatti, la legge di bilancio a costituire il principale strumento di governo dei conti pubblici, così G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario*, cit., 250.

⁽²⁴¹⁾ Sulla centralità del Parlamento in sede di determinazione dell'indirizzo della politica economico-finanziaria, v. S. BARTOLE, *La formazione delle leggi. Art. 81*, cit., 207 ss.

⁽²⁴²⁾ M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 162 e 163.

L'appartenenza alla categoria della legge in senso formale ovvero a quella in senso materiale si era posta anche per la legge regionale, sul punto S. GALEOTTI, *Osservazioni sulla «legge regionale» come specie della «legge» in senso tecnico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 1, 76 ss.

⁽²⁴³⁾ *Ex multis*, R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, cit., 2 s.: «Lo sviluppo delle funzioni svolte dal bilancio dello Stato non ha fatto venire meno il suo compito originario di *documento contabile* di determinazione preventiva del complesso dei valori monetari acquisiti ed erogati dalla pubblica amministrazione durante l'esercizio finanziario [...] Sotto altro aspetto il bilancio rappresenta un *atto politico* di previsione e di autorizzazione. [...] Il bilancio ha altresì un significato *giuridico*, in quanto viene approvato con un atto legislativo di autorizzazione alla riscossione delle entrate ed alla erogazione delle uscite. [...] Inoltre, il bilancio ha una profonda portata *sociale* in quanto costituisce, per i poteri pubblici, un mezzo di redistribuzione del reddito nazionale. [...] La limitazione [...] [delle risorse] fa sorgere l'esigenza di compiere delle scelte nella determinazione degli sviluppi e degli indirizzi della spesa dello Stato[...]. Il bilancio dello Stato è [...] il mezzo attraverso cui vengono operate queste scelte, [...]. In tal senso il bilancio è uno *strumento di gestione amministrativa* in quanto rappresenta l'espressione finanziaria di un piano d'azione».

⁽²⁴⁴⁾ Sulla formazione del bilancio, quale sede più idonea ad una organica, sistematica e periodica revisione e comparazione di entrate e di spese, A. BARETTONI ARLERI, *Bilanci pubblici*, cit., 335.

elettori nella condizione di conoscere le scelte del Governo e di determinarsi di conseguenza.

La distinzione della funzione della legge di bilancio in base all'ambito settoriale in esame è significativa della complessità dell'atto normativo, di cui non si può non tener conto quando si ragiona della funzione della legge di bilancio sul piano giuridico. Per questo, si ritiene che la sintesi più adeguata della pluralità di funzioni ascrivibili al bilancio ⁽²⁴⁵⁾ è il riconoscimento alla legge di bilancio della natura di atto normativo di indirizzo politico.

4. Il contenuto della legge di bilancio.

4.1. *L'interpretazione letterale dell'art. 81, co. 3, Cost. Critica: la legge di bilancio è legge in senso tecnico. Insufficienza della regola attuativa dell'art. 81 Cost. secondo cui il bilancio "è formato sulla base della legislazione vigente" a fondare il carattere rigido della legge di bilancio.*

L'individuazione del contenuto della legge di bilancio dipende da numerosi fattori, normativi e non.

Anche per l'esame di questo profilo punto di partenza è l'art. 81 Cost. Pertanto, non si condivide appieno la Corte costituzionale quando afferma che «*il contenuto della nozione "leggi di bilancio" e la identificazione delle stesse nell'ambito della disciplina contabilistica dello Stato non sono definiti dalla norma costituzionale, che rinvia alla determinazione ed all'articolazione delle leggi di bilancio, quali risultano dall'ordinamento nel suo possibile mutamento ed aggiornamento nel tempo*» ⁽²⁴⁶⁾.

Più precisamente, l'*obiter* della Corte è fondato soltanto in parte. Invero, c'è un contenuto *tipico* ⁽²⁴⁷⁾ già desumibile dall'art. 81 Cost. Il limite di cui al terzo

⁽²⁴⁵⁾ Secondo A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., 133 la legge di bilancio ha la duplice funzione di indirizzo dell'azione amministrativa del Governo, e, più in generale, di programmazione finanziaria nel breve e nel medio termine, e di autorizzazione e vincolo alle attività di tassazione e di spesa. Per gli Autori, il bilancio dello Stato (*recte* la legge di bilancio) è «al contempo strumento di rappresentazione delle risorse pubbliche disponibili (*funzione informativa*), strumento per la decisione politica (*funzione allocativa*) e strumento per la gestione delle risorse stanziare (*funzione esecutiva*)».

⁽²⁴⁶⁾ Corte cost., sent. 12 gennaio 1994, n. 2.

⁽²⁴⁷⁾ Nella sentenza n. 2 del 1994 cit., la Corte riferisce dell'esistenza di un contenuto tipico del bilancio (più propriamente della legge di bilancio) con l'espressione "attuale contenuto tipico". Si potrebbe inferire, allora, che per il giudizio costituzionale il contenuto tipico della legge di bilancio non è un dato stabile e immanente, come si crede da un punto di vista dogmatico, bensì è relativo.

La portata precettiva del divieto *de quo* assume rilievo strategico perché in grado di determinare: a) il contenuto della legge di bilancio (e prima ancora del bilancio); b) la capacità innovativa della legge di bilancio (ovvero del bilancio), quindi la sua idoneità a costituire un momento di decisione

comma, se letto in senso positivo, è norma qualificante la legge di bilancio quale legge tipica ⁽²⁴⁸⁾, il cui contenuto può essere individuato: dal *nomen juris*; dal divieto contemplato dalla norma ⁽²⁴⁹⁾; dal combinato disposto con il quarto comma dell'art. 81 Cost. ovvero, in generale, dal rapporto tra legge di bilancio e leggi di spesa e leggi tributarie. C'è poi un contenuto ulteriore ed eventuale che dipende dalla legislazione ordinaria di attuazione che ha introdotto altri strumenti finanziari di natura normativa che si rapportano con la legge di bilancio. Da questo rapporto, sorge la concezione del bilancio come processo.

Giova precisare che in dottrina si suole distinguere tra contenuto necessario e contenuto eventuale della legge di bilancio. L'insieme delle disposizioni integrative della legislazione di spesa costituiscono, secondo taluni, il contenuto eventuale della legge di bilancio, mentre le iscrizioni in bilancio che trovano fondamento nell'ordinamento sostanziale (arg. *ex art.* 81, co. 4, Cost.) rappresentano il contenuto necessario ⁽²⁵⁰⁾.

In questa trattazione, invece, ciò che viene definito come contenuto eventuale è identificato quale contenuto tipico della legge di bilancio, che ha base costituzionale, ed è composto da ogni previsione relativa alla determinazione delle entrate e delle spese, anche implicita, quale ad esempio la mancata iscrizione di una spesa; mentre con contenuto eventuale si intende ogni altra previsione che esula dal contenuto tipico, la cui determinazione dipende dalle scelte adottate dal legislatore ordinario in sede di conformazione della legge di bilancio. come ben si comprende, questa distinzione non è affatto meramente nominalistica, perché ragionando di ancoraggio costituzionale di un certo contenuto della legge di bilancio, ne deriva un limite nei confronti del legislatore in sede di attuazione.

Tornando all'esame dell'art. 81, co. 3, Cost., si osserva che il divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese è sì vincolo negativo rivolto al legislatore del bilancio – prevede in positivo una riserva di legge sostanziale per l'imposizione di nuovi tributi e spese ⁽²⁵¹⁾ –, ma è base normativa che ne regola il contenuto. Se letto in

di finanza pubblica; c) nel combinato disposto con il comma quarto, l'allocatione della titolarità del potere di spesa tra Parlamento e Governo.

⁽²⁴⁸⁾ *Contra* A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 121 ss. (141 ss.), secondo cui il divieto *ex art.* 81, co. 3, Cost. costituisce un limite esterno all'esercizio del potere legislativo, anziché genetico, proprio della legge di bilancio.

⁽²⁴⁹⁾ Cfr. N. D'AMATI, *Legge finanziaria*, cit., 842: «Il divieto, per di più costituzionalmente sancito (e, quindi, garantito nell'attuazione), di istituire nuovi tributi e di stabilire nuove spese dimostra [...] l'idoneità della stessa legge a contenere disposizioni efficaci».

⁽²⁵⁰⁾ Così, V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 631 ss.

⁽²⁵¹⁾ R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, cit., 23.

combinato disposto con il comma quarto, si può comprendere il precetto, costantemente formulato dal legislatore ordinario, secondo cui il disegno di legge del bilancio annuale di previsione “è formato sulla base della legislazione vigente”⁽²⁵²⁾.

Da questo disposto si evince che il bilancio contiene il *quantum* delle entrate e quello delle spese così come definito dalla legislazione sostanziale finanziaria (tributaria e di spesa) approvata nel corso degli anni. La legge di bilancio non sarebbe altro che atto di mera ricezione di scelte di finanza pubblica adottate prima e con strumenti diversi⁽²⁵³⁾. Di conseguenza, la legge di bilancio non potrebbe altro che prendere cognizione del bilancio-documento contabile e approvarlo o rifiutarlo, senza possibilità di apportare modifiche alla legislazione vigente.

Ciò spiega la c.d. rigidità del bilancio (*recte* della legge di bilancio): da un punto di vista oggettivo, l'attività legislativa in sede di bilancio è attività vincolata⁽²⁵⁴⁾; da un punto di vista soggettivo, gli organi competenti – Governo e Parlamento – non sono in grado di rivedere scelte di finanza pubblica adottate in precedenza.

Anche la rigidità della legge di bilancio si pone come questione di diritto positivo, con riferimento al contenuto dell'atto. E la risoluzione della questione conduce ad attribuire alla legge di bilancio il carattere della flessibilità, cioè l'esatto opposto di quello che è desumibile giusta il mero dato letterale.

Alla natura rigida del contenuto dell'atto normativo *de quo* si oppongono diverse eccezioni, alcune delle quali ricavabili sul piano dogmatico, altre su quello interpretativo.

Da un punto di vista dogmatico, il carattere vincolato dell'attività legislativa, che deriva dalla rigidità contenutistica della legge di bilancio, è incompatibile con il regime applicabile alla legge di bilancio che, essendo quello della legge in senso tecnico⁽²⁵⁵⁾, si informa al principio che riconosce alla legge natura di atto libero. Pertanto, delle due l'una: o il bilancio non è legge oppure il bilancio è legge e quindi è atto libero. «La deliberazione del bilancio [...] è un atto politico [...]»

⁽²⁵²⁾ Art. 21, co. 1, l. n. 196 del 2009.

⁽²⁵³⁾ Tra i tanti, R. PEREZ, *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, cit., 198, secondo cui «[l]a stessa individuazione dell'art. 81 della Costituzione, intervenuta per evidenti motivi “politici” ebbe l'effetto di “pietrificare” il bilancio ad un mero contenuto ricettizio».

⁽²⁵⁴⁾ S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., 294.

⁽²⁵⁵⁾ V. *supra*, § 2.1.

Il valore primario della legge è legato al significato del processo politico di cui è espressione, cioè alla natura della fonte legislativa, in quanto potere legislativo, così, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 154.

posto in essere, secondo il disposto costituzionale, in forma di legge, e avente perciò valore di legge»⁽²⁵⁶⁾).

Sul piano normativo, alcune regole dimostrano il carattere flessibile del contenuto della legge di bilancio. Basti, per il momento, richiamare l'art. 21, co. 7, l. n. 196 del 2009 che prevede e definisce le spese rimodulabili in sede di formazione della legge di bilancio.

Per cogliere l'esatta portata di questa norma, che l'interpretazione stretta indurrebbe a qualificare quale deroga (*recte* eccezione) al principio, ricavabile *ex art.* 81, co. 4, Cost., da cui dovrebbe discendere la rigidità contenutistica dell'atto *de quo*⁽²⁵⁷⁾, non si deve omettere di considerare che, trattando della legge di bilancio, la soluzione delle diverse problematiche dipende dalla sua appartenenza ad un tipo, dalla sua specialità.

Soltanto accogliendo la concezione del bilancio quale legge tipica si può comprendere sino in fondo il carattere della sua flessibilità che, lungi dall'essere elemento variabile introdotto dalla legislazione ordinaria di attuazione – cui sarebbe sottesa la scelta di estendere la portata delle norme che *prima facie* costituiscono una deroga alla regola della rigidità –, è elemento naturale della legge di bilancio⁽²⁵⁸⁾. L'interpretazione restrittiva (o “impeditiva”) dell'art. 81, co. 3 (in combinato disposto con il comma quarto), Cost. ha snaturato la legge di bilancio, imponendo l'introduzione – inutile, se si accoglie una interpretazione corretta della disposizione costituzionale – della legge finanziaria. La rigidità è eventuale, oltre che circoscritta al lato delle spese, e dipende, appunto, dal tipo di spesa da finanziare.

4.2. *La legge di bilancio è legge a contenuto tipico e a competenza limitata. L'art. 81, co. 3, Cost. e il contenuto tipico della legge di bilancio. Il contenuto eventuale della legge di bilancio (cenni).*

⁽²⁵⁶⁾ A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, cit., 1989, 967.

⁽²⁵⁷⁾ Sulla distinzione tra deroga ed eccezione, V. ITALIA, *La deroga nel diritto pubblico*, Milano, 1977, *passim* e in particolare p. 73, secondo cui mentre la norma derogante ha i suoi limiti intrinseci nei principi che sono stabiliti o che si possono evincere da uno o più atti derogabili, per cui la prima è contraria, ma non incompatibile con l'atto derogato, l'eccezione è una regola diversa, contraria e incompatibile rispetto alla regola cui fa eccezione, per cui «eccezione, o costituisce essa stessa un principio, oppure, come di solito avviene, deve essere ricondotta a principi diversi».

Sulla assimilazione della eccezione alla deroga nel linguaggio corrente, G. U. RESCIGNO, *Deroga (in materia legislativa)*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964, 305.

⁽²⁵⁸⁾ Sul carattere elastico degli strumenti di cui il pubblico potere deve dotarsi (ed essere dotato) per rispondere alle esigenze di una società complessa, come quella pluralista, M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, 69 ss.

Con riguardo al contenuto, è significativo il *nomen juris* dell'atto normativo: non è affatto scontato, allora, asserire che il contenuto della legge di bilancio è il bilancio stesso ⁽²⁵⁹⁾, cioè l'equilibrio finanziario relativo all'anno finanziario successivo ⁽²⁶⁰⁾.

Il contenuto si confonde con il tipo di legge cui appartiene la legge di bilancio. Dal contenuto tipico dipende lo specifico oggetto della legge di bilancio e, prima ancora, del disegno di legge di bilancio.

È proprio in relazione al contenuto, insieme alla funzione, della legge di bilancio, che si coglie al meglio la concezione di essa quale «vero e proprio atto di organizzazione dell'attività finanziaria dello Stato» ⁽²⁶¹⁾.

Il contenuto tipico della legge di bilancio è la determinazione delle entrate ⁽²⁶²⁾ e delle spese ⁽²⁶³⁾, sulla base della legislazione sostanziale e di altri titoli legittimanti la spesa, che il Governo e il Parlamento prevedono, rispettivamente, che saranno accertate (o incassate) e saranno impegnate (o sostenute); la tipicità contenutistica si riverbera sulla struttura della legge di bilancio ⁽²⁶⁴⁾ che la differenzia dalle altre

⁽²⁵⁹⁾ O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 471.

⁽²⁶⁰⁾ Cfr. P. SANTORO, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Rimini, 2010, 79.

⁽²⁶¹⁾ S. BARTOLE, *La formazione delle leggi. Art. 81*, cit., 219.

⁽²⁶²⁾ In base al dettato normativo attualmente vigente, le entrate dello Stato sono ripartite in a) titoli, a seconda che siano di natura tributaria, extratributaria o che provengano dall'alienazione e dall'ammortamento di beni patrimoniali, dalla riscossione di crediti o dall'accensione di prestiti; b) ricorrenti e non ricorrenti, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata ad uno o più esercizi; c) tipologie, ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti; d) categorie, secondo la natura dei cespiti; e) capitoli, eventualmente suddivisi in articoli secondo il rispettivo oggetto, ai fini della rendicontazione (art. 25, co. 1, l. n. 196 del 2009).

⁽²⁶³⁾ Le spese dello Stato sono ripartite in a) missioni; b) programmi, i quali sono suddivisi in macroaggregati per spese di funzionamento, per interventi, per trattamenti di quiescenza e altri trattamenti integrativi o sostitutivi di questi ultimi, per oneri del debito pubblico, per oneri comuni di parte corrente, per investimenti e per oneri comuni in conto capitale, mentre in autonome previsioni è esposto il rimborso di passività finanziarie; c) capitoli, secondo l'oggetto della spesa, sono classificati secondo il contenuto economico e funzionale, costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione e possono essere ripartiti in articoli. (art. 25, co. 2, l. n. 196 del 2009).

⁽²⁶⁴⁾ Ai sensi dell'art. 21, co. 10, l. n. 196 del 2009, "Il bilancio di previsione, oggetto di un unico disegno di legge, è costituito dallo stato di previsione dell'entrata, dagli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri, con le allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome, e dal quadro generale riassuntivo con riferimento al triennio".

Nel quadro generale riassuntivo si dà conto dei saldi di bilancio (art. 25, co. 7, l. n. 196 cit.), cioè del risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti ("risparmio pubblico"); del risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni riguardanti le partecipazioni azionarie ed i conferimenti, nonché la

leggi ⁽²⁶⁵⁾. Oltre al contenuto tipico, quindi necessario, nel senso che il legislatore ordinario non potrebbe validamente privarne la legge di bilancio, c'è sì un contenuto variabile, quindi eventuale nell'*an* e nella portata.

Invero, la legge di bilancio non si esaurisce nel complesso degli stati di previsione delle entrate e delle spese ⁽²⁶⁶⁾, bensì consta di ulteriori disposizioni, la

concessione e la riscossione di crediti e l'accensione e rimborso di prestiti ("indebitamento o accrescimento netto"); del risultato differenziale delle operazioni finali, rappresentate da tutte le entrate e da tutte le spese, escluse le operazioni di accensione e di rimborso di prestiti ("saldo netto da finanziare o da impiegare"); del risultato differenziale fra il totale delle entrate finali e il totale delle spese ("ricorso al mercato").

⁽²⁶⁵⁾ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 364.

⁽²⁶⁶⁾ Ai sensi dell'art. 21, co. 11, l. n. 196 cit., "Ciascuno stato di previsione riporta i seguenti elementi informativi [...]":

a) la nota integrativa al bilancio di previsione. Per le entrate, oltre a contenere i criteri per la previsione relativa alle principali imposte e tasse, essa specifica, per ciascun titolo, la quota non avente carattere ricorrente e quella avente carattere ricorrente, nonché gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'esercizio, recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti. Per la spesa, si compone di due sezioni:

1) la prima sezione, concernente il piano degli obiettivi correlati a ciascun programma ed i relativi indicatori di risultato, riporta le informazioni relative al quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera, illustra le priorità politiche, espone le attività e indica gli obiettivi riferiti a ciascun programma di spesa, che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo. A tal fine il documento indica le risorse destinate alla realizzazione dei predetti obiettivi e riporta gli indicatori di realizzazione ad essi riferiti, nonché i criteri e i parametri utilizzati per la loro quantificazione, evidenziando il collegamento tra i predetti indicatori e parametri e il sistema di indicatori e obiettivi adottati da ciascuna amministrazione per le valutazioni previste dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, e dai successivi decreti attuativi. [...];

2) la seconda sezione, relativa ai programmi e alle corrispondenti risorse finanziarie, illustra il contenuto di ciascun programma di spesa e i criteri di formulazione delle previsioni, con riguardo in particolare alle varie tipologie di spesa e ai relativi riferimenti legislativi, con indicazione dei corrispondenti stanziamenti del bilancio triennale;

b) una scheda illustrativa di ogni programma e delle leggi che lo finanziano, con indicazione dei corrispondenti stanziamenti del bilancio triennale, con l'articolazione per le categorie di spesa [...]. Tali schede sono aggiornate semestralmente in modo da tenere conto dell'eventuale revisione dell'attribuzione dei programmi e delle relative risorse ai Ministeri nonché delle modifiche apportate alle previsioni iniziali del programma attraverso le variazioni di bilancio adottate in corso d'anno ai sensi delle disposizioni normative vigenti. Le variazioni rispetto alle previsioni iniziali sono analiticamente motivate anche in relazione alla loro tipologia e natura. Il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette le schede al Parlamento entro trenta giorni dalla fine del semestre di riferimento;

c) per ogni programma l'elenco dei capitoli, articoli e relativi stanziamenti;

d) per ogni programma un riepilogo delle dotazioni secondo l'analisi economica e funzionale;

e) una scheda illustrativa dei capitoli recanti i fondi settoriali correlati alle principali politiche pubbliche di rilevanza nazionale, nella quale sono indicati i corrispondenti stanziamenti previsti dal

cui presenza è motivo per ravvisare l'appartenenza dell'atto di approvazione del bilancio al *genus* della legge (in senso formale e in senso sostanziale).

Questo contenuto ulteriore, come si diceva, è un elemento variabile poiché le diverse riforme della contabilità hanno ora sottratto competenze alla legge di bilancio ⁽²⁶⁷⁾, ora ampliato la sua capacità normativa ovvero sia l'oggetto da normare ⁽²⁶⁸⁾. Il che non è avvenuto senza critiche, soprattutto quando la legge di bilancio è stata privata del contenuto che, sebbene non necessario, si è considerato sempre suo contenuto naturale in ragione della tipicità ⁽²⁶⁹⁾.

Prima dell'introduzione della legge finanziaria nel 1978, si dimostrava la capacità innovativa della legge di bilancio anche dalla determinazione di altre grandezze finanziarie, determinazione che non poteva che avvenire in sede di bilancio: l'ammontare del ricorso al mercato, l'ammontare dei fondi speciali (cioè gli accantonamenti di risorse che servono per coprire le spese previste da leggi che si ritiene verranno approvate nell'anno successivo, vale a dire nell'anno cui si riferisce la legge di bilancio), etc.

Pertanto, l'esauritiva trattazione del contenuto della legge di bilancio non può prescindere dalla disamina di altri strumenti del potere di spesa, e, segnatamente, della legge finanziaria prima e della legge di stabilità ora. La duplicazione formale degli atti – legge di bilancio e legge finanziaria – non ha inciso su quali determinazioni il potere politico deve assumere in sede di predisposizione della manovra di finanza pubblica, ma, insieme alla procedimentalizzazione delle decisioni finanziarie, ha dato luogo più marcatamente alla concezione del bilancio come processo.

Vi è un contenuto della legge di bilancio che consta di componenti stabili, in quanto la legislazione contabile li ha costantemente previsti nella regolazione dell'atto normativo *de quo*. La loro previsione si potrebbe spiegare in ragione del fatto che si tratta di elementi riconducibili alla funzione e alle potenzialità della legge di bilancio di previsione di ogni spesa e di ogni entrata. Ma queste

bilancio triennale, il riepilogo analitico dei provvedimenti legislativi e amministrativi che hanno determinato i suddetti stanziamenti e le relative variazioni, e gli interventi previsti a legislazione vigente a valere su detti fondi, con separata indicazione delle spese correnti e di quelle in conto capitale. La scheda di cui alla presente lettera è aggiornata semestralmente in modo da tenere conto delle modifiche apportate agli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio con le variazioni di bilancio adottate in corso d'anno. [...] Il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette le schede al Parlamento entro trenta giorni dalla fine del semestre di riferimento;

f) il budget dei costi della relativa amministrazione. [...]”.

⁽²⁶⁷⁾ Ci si riferisce alla riforma di cui alla l. 5 agosto 1978, n. 468.

⁽²⁶⁸⁾ Ci si riferisce alla l. 24 dicembre 2012, n. 243.

⁽²⁶⁹⁾ V. Cap. III, § 2.

componenti esulano in un certo senso dal contenuto tipico perché questo, si vuole, circoscritto alle decisioni in sede di bilancio di revisione delle scelte già adottate nella legislazione sostanziale (cui si aggiungono quelle inerenti ai titoli di spesa diversi dalla legge).

La liquidazione dell'importo massimo di emissione di titoli dello Stato, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare ⁽²⁷⁰⁾; la quantificazione dei fondi ⁽²⁷¹⁾ e, più precisamente, del fondo di riserva per le spese obbligatorie ⁽²⁷²⁾, dei fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale ⁽²⁷³⁾, del fondo di riserva per le spese impreviste ⁽²⁷⁴⁾, del fondo

⁽²⁷⁰⁾ L'importo in discorso è determinato in relazione alla indicazione del fabbisogno del settore statale, effettuata ai sensi dell'art. 10-*bis*, co. 1, lett. b) della l. n. 196 del 2009 (art. 21, co. 16, l. n. 196 cit.), a mente del quale la nota di aggiornamento del documento di economia e finanza contiene, tra l'altro, in valore assoluto, gli obiettivi di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale.

⁽²⁷¹⁾ Art. 21, co. 15, l. n. 196 cit.

⁽²⁷²⁾ Art. 26 l. n. 196 cit.: "Nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, nella parte corrente, un «fondo di riserva per le spese obbligatorie» la cui dotazione è determinata, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio.

Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da registrare alla Corte dei conti, sono trasferite dal predetto fondo ed iscritte in aumento delle dotazioni sia di competenza sia di cassa dei competenti capitoli le somme necessarie per aumentare gli stanziamenti di spesa aventi carattere obbligatorio [...]".

Il fondo riguarda spese di natura inderogabile, sicché in caso di esaurimento il Governo deve proporre al Parlamento l'integrazione dello stesso, in sede di assestamento, A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., 248.

⁽²⁷³⁾ Art. 27 l. n. 196 cit.: "Nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze sono istituiti, nella parte corrente e nella parte in conto capitale, rispettivamente, un «fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa» e un «fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa», le cui dotazioni sono determinate, con apposito articolo, dalla legge del bilancio.

Il trasferimento di somme dai fondi di cui al comma 1 e la loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio hanno luogo mediante decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da registrare alla Corte dei conti, e riguardano sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa dei capitoli interessati".

La finalità del fondo in discorso è quella di assicurare adeguata copertura alle spese che si presume dovranno essere sostenute per il pagamento dei residui passivi che siano stati cancellati dalle scritture di bilancio per perenzione amministrativa, così A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., 248.

⁽²⁷⁴⁾ Art. 28 l. n. 196 cit.: "Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, nella parte corrente, un «fondo di riserva per le spese impreviste» per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui all'articolo 26 [*spese obbligatorie*] e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità.

Il trasferimento di somme dal fondo di cui al comma 1 e la loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio hanno luogo mediante decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da

registrare alla Corte dei conti, e riguardano sia le dotazioni di competenza sia quelle di cassa dei capitoli interessati.

Allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze è allegato un elenco da approvare, con apposito articolo, con la legge del bilancio, delle spese per le quali si può esercitare la facoltà di cui al comma 2.

Alla legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è allegato un elenco dei decreti di cui al comma 2, con le indicazioni dei motivi per i quali si è proceduto ai prelevamenti dal fondo di cui al presente articolo”.

In materia di variazioni di bilancio con prelevamento dal Fondo di riserva per le spese impreviste, secondo C. Conti, delibera n. 18/2013/PREV del 4 novembre 2013, resa in sede di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, « *[a]lla necessità dell'integrazione di un capitolo di bilancio si può fare legittimamente ricorso attraverso il prelevamento dal "Fondo di riserva delle spese impreviste", di cui all'art. 28 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, laddove l'incapienza del capitolo interessato sia dovuta ad un fatto non prevedibile, determinato da un evento eccezionale. Ne consegue che, ad una non adeguata programmazione delle risorse in sede di predisposizione del bilancio di previsione, ovvero ad eventuali tagli delle risorse disposti nel corso della gestione da norme di legge al fine del controllo della spesa, non può essere attribuita la qualifica di "evento eccezionale".*

Il ricorso al Fondo di riserva per le spese impreviste, di cui all'art. 28 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non è consentito per il ripiano di debiti pregressi ovvero al fine di evitare il formarsi di nuovi debiti, atteso che non si è in presenza di spese impreviste determinate da eventi eccezionali, che devono sempre essere adeguatamente motivati e dei quali si deve fornire idonea documentazione».

In punto di sussistenza dei presupposti per l'accesso al fondo *de quo*, è, successivamente alla delibera della Corte dei conti menzionata, intervenuto, con la circolare interpretativa del 14 novembre 2013, n. 39, il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato: «Come è noto, il fondo di riserva per le spese impreviste ha la funzione di assicurare, nei limiti delle disponibilità del fondo stesso, le risorse finanziarie necessarie per fronteggiare eventi eccezionali e non prevedibili al momento della programmazione finanziaria di bilancio con riferimento alle tipologie di spesa indicate nell'elenco 2 allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e che non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità. Il fondo, quindi, deve considerarsi come uno strumento del tutto eccezionale rispetto agli ordinari istituti della flessibilità di bilancio previsti dalla normativa contabile vigente, attraverso i quali le Amministrazioni possono modificare le proprie dotazioni iniziali di bilancio. [...] al fine di consentire il perfezionamento, in tempi ragionevoli, dei provvedimenti di utilizzo del suddetto fondo di riserva lasciando impregiudicato il buon andamento dell'azione amministrativa, con la presente circolare vengono fornite le istruzioni e i necessari chiarimenti in ordine all'attività propedeutica relativa alla predisposizione ed adozione dei decreti ministeriali di prelievo dal fondo di riserva per le spese impreviste» (corsivo nostro).

Quanto al presupposto dell'imprevedibilità della spesa di cui all'art. 28, co. 2, l. n. 196 del 2009, il Ragioniere dello Stato ha rilevato che essa «non può essere considerata in termini "assoluti" ed essere legata esclusivamente ad accadimenti del tutto aleatori ed occasionali per i quali sia preclusa qualsiasi attività programmatica. Se così fosse ricorrerebbe l'ipotesi di spesa "nuova" e quindi sottratta a qualsiasi valutazione amministrativa da ricomprendere tra le spese disciplinate dall'articolo 81 della Costituzione, per le quali ai sensi del medesimo articolo occorre reperire idonea copertura finanziaria, non certo rinvenibile in un fondo di riserva. La "novità assoluta" della spesa è direttamente esclusa dal richiamato articolo 28 allorché lo stesso, al comma 3, fa riferimento e rinvia all'apposito elenco delle spese per le quali può esercitarsi la facoltà di utilizzo del fondo di riserva per le spese impreviste. L'imprevedibilità è quindi soltanto "relativa" risultando connessa non solo e semplicemente alla natura della spesa da sostenere – che deve essere ricompresa nell'elenco – ma anche e principalmente alla peculiarità ed all'entità della stessa; caratteristiche che sono definite e puntualizzate da eventi imprevedibili. *Il legame con l'evento*

di riserva per le autorizzazioni di cassa ⁽²⁷⁵⁾. Siffatte determinazioni, che corrispondono formalmente a singole disposizioni, costituiscono contenuto strettamente legato a quello tipico della legge di bilancio perché funzionali all'organizzazione complessiva, organica e ordinata dell'attività finanziaria statale.

Proprio dal divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese può farsi discendere la definizione della legge di bilancio quale legge a contenuto tipico e a competenza limitata. La *ratio* del divieto deve essere individuata, scindendo la disposizione in due parti: il divieto inerente alle spese funge da limite all'iniziativa di spesa parlamentare; il divieto inerente alle entrate, secondo i più, è funzionale a

imprevedibile appare pertanto elemento qualificante della spesa imprevista e, quindi, presupposto indispensabile per l'esercizio della facoltà di prelievo dal fondo. In sostanza la spesa imprevista deve riguardare l'esigenza di una maggiore dotazione del capitolo di spesa che scaturisce da un evento straordinario che non poteva essere considerato in sede di predisposizione del bilancio» (corsivo nostro). Infine, la circolare non manca di osservare, in relazione all'osservanza dell'obbligo formale di cui all'art. 28, co. 3, l. n. 196 cit., che l'elenco che individua le spese integrabili con prelievo dal fondo deve essere esaustivo rispetto alla integrazione dei relativi capitoli/piani gestionali. «Infatti, se la spesa in esame non è riconducibile a quelle dell'elenco viene esclusa ogni possibilità di integrazione della relativa appostazione di bilancio» (rilievo nostro). Tuttavia, il problema non riguarda tanto la riconduzione di una spesa ad una di quelle indicate nell'elenco, bensì, più a monte, attiene alla individuazione delle spese per cui è possibile attingere al fondo; la norma invero si presta ad un aggiramento: «il predetto elenco presenta in alcuni casi aspetti di incertezza e di indeterminazione. L'individuazione è quasi sempre puntuale e coincide con l'oggetto della spesa; a volte, però, il riferimento è generico e coinvolge categorie di spesa piuttosto ampie all'interno delle quali non risulta possibile l'identificazione inequivocabile della spesa da sostenere. In particolare, tale circostanza può evidenziarsi nel caso in cui la descrizione delle categorie di spesa coincida con quella di missioni istituzionali e programmi tipici di taluni stati di previsione, quali le spese connesse con la sicurezza e l'ordine pubblico e con la difesa e sicurezza del territorio, alla quale corrispondono le più varie tipologie di spese di funzionamento, tutte riconducibili allo svolgimento delle missioni istituzionali, ma per le quali, spesso, risulta difficile evidenziare la imprevedibilità se non attraverso articolate e complesse motivazioni» (rilievo nostro).

A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., 249 precisano che nel caso in cui si verificano eventi calamitosi o comunque eccezionali, il mezzo di copertura del provvedimento legislativo adottato, tendenzialmente nella veste di decreto-legge, non può essere il fondo in discorso perché si riferisce a spese già previste, mentre il provvedimento urgente è produttivo di nuova spesa, da finanziare secondo le modalità di cui all'art. 81, co. 4, Cost.

⁽²⁷⁵⁾ Art. 29 l. n. 196 cit.: «Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un «fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa» il cui stanziamento è annualmente determinato, con apposito articolo, dalla legge del bilancio.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro interessato, da comunicare alla Corte dei conti, sono trasferite dal fondo di cui al comma 1 ed iscritte in aumento delle autorizzazioni di cassa dei capitoli iscritti negli stati di previsione delle amministrazioni statali le somme necessarie a provvedere ad eventuali deficienze delle dotazioni dei capitoli medesimi, ritenute compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica. I decreti di variazione di cui al presente comma sono trasmessi al Parlamento».

Il fondo ha la funzione di rendere più fluida la gestione di cassa e tamponare gli effetti delle cc.dd. «strette di cassa», A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *op. ult. cit.*, 249.

«sottrarre l'uso sconsiderato o non sufficientemente ponderato dello strumento dell'imposizione fiscale in occasione della rilevazione annuale delle esigenze finanziarie dello Stato»⁽²⁷⁶⁾. Se il diritto al bilancio nasce come controllo delle Camere sull'iniziativa di spesa del Governo, in seguito è il Parlamento ad essersi dimostrato del tutto propenso a espandere la spesa, come era noto ai costituenti⁽²⁷⁷⁾. Più precisamente, la disposizione *de qua* esprime una forma di garanzia per i cittadini perché, come desunto dai lavori preparatori, mira ad «evitare la confusione dei bilanci con provvedimenti tributari e di autorizzazione di nuove speciali spese»⁽²⁷⁸⁾.

Ne consegue che la norma di cui all'art. 81, co. 3, Cost., oltre a prescrivere un vincolo formale, è dato normativo qualificante la legge di bilancio (con riflessi sul suo contenuto), che non è, né può essere, legge tributaria e legge di spesa. E che le tre leggi siano connotate di una propria tipicità si rintraccia ancora una volta nei lavori preparatori⁽²⁷⁹⁾. Si è detto, efficacemente, che il limite dell'ambito deliberativo della legge di bilancio non è «una incapacità dovuta alla tirannia di

⁽²⁷⁶⁾ Così, A. BARETTONI ARLERI, *Principi costituzionali dell'entrata, sistema contabile e decisione di bilancio*, cit., 76 e 77, ancorché ponga la questione in modo dubitativo, chiedendosi se la giustificazione del divieto possa essere una altra.

⁽²⁷⁷⁾ In relazione al dibattito, in II Sottocommissione, inerente alla previsione dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa, v. *Atti Ass. Cost.*, 24 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., 1237 ss. In particolare, è famoso l'ammonimento dell'Einaudi circa la pericolosità di «riconoscere il potere di iniziativa in materia di bilancio alle Camere, perché negli ultimi tempi è spesso avvenuto che i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle». In termini simili, l'on. Lussu censurava l'iniziativa legislativa di spesa parlamentare perché un deputato o un gruppo di deputati può ricorrervi soltanto a scopo propagandistico, intralciando l'attività e le scelte del Governo.

Come noto, non tutti concordano sulla opportunità di attribuire la titolarità dell'iniziativa legislativa di spesa anche ai parlamentari, proprio per la loro propensione a spendere; molto critico, P. G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, 1968, 208, che fa rientrare il settore finanziario tra le materie in cui si riscontrano abusi ed inconvenienti in relazione all'esercizio dell'iniziativa legislativa. A pag. 202, l'A. richiama anche il lavoro di E. LARCHER, *L'initiative parlementaire en France*, Paris, 1896, che dimostra la lunga durata della problematica dell'iniziativa legislativa parlamentare di spesa, in una materia, quella finanziaria, definita dal Larcher "pericolosa".

⁽²⁷⁸⁾ M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 174.

⁽²⁷⁹⁾ Sul punto sono particolarmente lucide le parole del Ruini, sempre nella seduta del 17 ottobre 1947, in *Atti Ass. Cost.*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, cit., 3355: «La Camera, discutendo i bilanci, potrà aumentare o diminuire le cifre dei capitoli; ma non aumentare o modificare le imposte, che sono regolate da apposite leggi, e neppure alterare le leggi generali di autorizzazione delle spese. L'aumento delle spese in bilancio dovrà avvenire nei limiti di tali leggi; se si vuole andare al di là, bisogna modificarle. *Il bilancio deve essere un bilancio non diventare un'altra cosa, né prestarsi a sorprese ed abusi*» (corsivo non testuale). Cfr. anche l'opinione, in adesione a quella del Ruini, espressa dall'on. Bertone (*ibidem*).

dogmi giuridici, cui debba prestarsi ossequio al di fuori [...] di ogni espresso riscontro normativo, bensì della abbastanza semplice conseguenza di una specializzazione di due complementari ma distinte sedi decisionali [quella della legge di bilancio e quella delle leggi di spesa], frutto di scelte agevolmente percepibili a fondamento del dettato costituzionale»⁽²⁸⁰⁾.

Come osservato in letteratura, la legge di bilancio è finalizzata a perseguire l'interesse generale alla sostenibilità delle finanze pubbliche, stabilendo gli equilibri finanziari generali, mentre le leggi tributarie e quelle di spesa regolano gli specifici interessi di settore inerenti alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive⁽²⁸¹⁾: «Ciò che nell'amministrazione è servizio, nel bilancio diviene capitolo»⁽²⁸²⁾, laddove per amministrazione si deve intendere l'attività amministrativa quale oggetto della legislazione di spesa, e per bilancio l'oggetto della legge di bilancio.

La tipicità della legge di bilancio così descritta spiega la sua flessibilità: la determinazione degli equilibri finanziari generali impone, logicamente prima che giuridicamente, l'ammissibilità della capacità di revisione delle scelte prese in sede diversa e precedente rispetto a quella del bilancio. La rigidità della legge di bilancio è incompatibile con la qualificazione della legge di bilancio di atto di indirizzo politico, sul piano funzionale, e atto di organizzazione dell'attività finanziaria, sul piano contenutistico. La flessibilità altro non rappresenta che il tasso di politicità che connota qualsiasi atto legislativo e, nel caso di specie, riguarda la determinazione dell'equilibrio finanziario che, a sua volta, impone la possibilità di riesaminare scelte prese *illo tempore*.

L'esistenza di vincoli di principio (il tendenziale pareggio di bilancio) e di regole (spese non rimodulabili) non è argomento sufficiente per sostenere il contrario. Il potere di spesa non cessa di essere potere politico per la prescrizione di limiti, ma anzi come ogni potere politico deve essere limitato.

⁽²⁸⁰⁾ G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, cit., 616, v. anche p. 618, ove l'A. ribadisce che la previsione del divieto di cui all'art. 81, co. 3, Cost. è norma connaturale all'essenza e al contenuto della legge di bilancio, il cui compito è quello di apprestare mezzi.

⁽²⁸¹⁾ A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, cit., 123. Per l'A. a differenziare «la legge di bilancio dalle altre leggi è il tipo di processo decisionale da cui scaturisce. Essa esprime decisioni orientate ad ottenere che l'attività finanziaria dell'ente si assesti su equilibri ritenuti desiderabili o comunque tollerabili; viceversa le altre leggi hanno in ogni caso un carattere settoriale, si fanno carico dei problemi di determinati ambiti, più o meno estesi ma comunque circoscritti, di vita sociale e di bisogni della collettività ed esprimono decisioni orientate esclusivamente alla soluzione di questi specifici problemi».

Collegato all'argomento, è il tema della subordinazione delle leggi settoriali (legislazione di scopo) al quadro globale delle risorse (legislazione di mezzi rappresentata dalla legge di bilancio), v. G. CAIANIELLO, *op. ult. cit.*, 612 ss. e 622.

⁽²⁸²⁾ G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, cit., 367.

4.3. *Il contenuto tipico della legge di bilancio alla luce del rapporto tra essa e la legislazione finanziaria (leggi tributarie e leggi di spesa). La flessibilità della legge di bilancio quale caratteristica naturale dell'atto in ragione della sua tipicità: la legge di bilancio, con riguardo al contenuto, è legge di organizzazione dell'intera attività finanziaria dello Stato.*

L'impossibilità per la legge di bilancio di istituire nuovi tributi e nuove spese non fonda la rigidità della legge di bilancio, ma afferma la sua tipicità: la legge in discorso è legge di bilancio e non può essere altra legge finanziaria.

Ed è questa alterità che consente di spiegare la regola, secondo cui il disegno di legge del bilancio annuale di previsione è formato sulla base della legislazione vigente. Se il parametro di riferimento per la determinazione del contenuto della legge di bilancio è rappresentato dalla legislazione finanziaria (leggi tributarie e leggi di spesa), se ne desume che la questione deve risolversi sistematicamente, cioè dal particolare rapporto intercorrente tra legge di bilancio e leggi tributarie da un lato, e dal rapporto tra legge di bilancio e leggi di spesa dall'altro.

Ma, *re melius perpensa*, si ritiene che l'inquadramento sistematico del problema, che evidenzia il momento relazionale tra i diversi atti normativi classificabili quali leggi finanziarie, impone pregiudizialmente di ragionare sulla struttura dei singoli atti che rappresenta il parametro per la definizione del contenuto della legge di bilancio. Gli atti normativi in discorso sono sì funzionalmente collegati ⁽²⁸³⁾, ma formalmente rimangono distinti.

Soltanto una volta chiarita la forma-contenuto, costituzionalmente prescritta, delle leggi tributarie e delle leggi di spesa è possibile comprendere le deduzioni esposte circa il contenuto tipico della legge di bilancio.

Come noto, il contenuto delle leggi tributarie, ai sensi dell'art. 23 Cost., consta degli elementi del tributo in grado di definirlo: base imponibile, soggetti passivi, aliquote (la misura). La quantificazione delle entrate, nella specie di quelle tributarie, presuppone la formulazione di una serie di ipotesi in merito al futuro scenario macroeconomico ⁽²⁸⁴⁾. La quantificazione operata dalla legge di bilancio

⁽²⁸³⁾ Osserva A. BARETTONI ARLERI, *Principi costituzionali dell'entrata, sistema contabile e decisione di bilancio*, cit., 77 e 78 che la decisione tributaria ha assunto la qualità di strumento di promozione o di contenimento della spesa pubblica, per cui non ha più carattere isolato, bensì costituisce elemento imprescindibile della più ampia deliberazione di politica finanziaria, che si esprime attraverso la decisione di bilancio.

⁽²⁸⁴⁾ Così A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., 146, i quali riportano l'esempio della quantificazione del gettito IVA che risulta incentrata sulla stima della formazione del reddito e dei consumi delle famiglie.

soddisfa, tra l'altro, la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. ⁽²⁸⁵⁾ o, comunque, non pone problemi in punto di osservanza del principio di legalità tributaria.

Quanto alle leggi di spesa, la cui struttura sarà meglio esplorata in seguito ⁽²⁸⁶⁾, si osserva che esistono diversi stereotipi di leggi di spesa.

Si è detto che la legge di bilancio ha una capacità innovativa, seppur limitata, per cui le deve essere riconosciuta l'idoneità a essere partecipe della legislazione sostanziale ⁽²⁸⁷⁾. La tesi sulla natura della legge di bilancio come legge sostanziale si è fondata sulla lettura del rapporto tra legge di bilancio e legge di spesa, ragionando del combinato disposto di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 81 Cost.

Le leggi di spesa di cui all'ultimo comma possono presentarsi secondo diversi modelli. In termini essenziali, vi sono leggi che, prevedendo un'attività amministrativa costosa, determinano precisamente l'ammontare dell'onere della spesa e il relativo mezzo di copertura e ad altre leggi di spesa che risultano incomplete sotto uno o più profili (l'onere della spesa e/o il mezzo di copertura) ⁽²⁸⁸⁾, dando luogo, in negativo, al fenomeno della c.d. spesa sommersa ⁽²⁸⁹⁾.

Non manca chi ha validamente censurato la pluralità dei modi di atteggiarsi delle leggi di spesa perché difforme all'unico ed unitario modello desumibile *ex* art. 81 Cost., che pretenderebbe la completezza delle leggi di spesa con riguardo alla fattispecie finanziaria ⁽²⁹⁰⁾.

Riscontrando invece che esistono leggi di spesa che non quantificano l'onere, e ritenendole, secondo i più, costituzionalmente legittime ai sensi dell'art. 81, co. 4, Cost., la legge di bilancio non risulterebbe vincolata ad esse, potendo determinare essa stessa l'onere della spesa. Quindi la legge di bilancio è sì legge vincolata alla legislazione precedente, che non può modificare, ma ha una capacità innovativa, nei limiti in cui le sia concesso integrare la legislazione di spesa che si presenti incompleta.

⁽²⁸⁵⁾ In argomento, A. BARETTONI ARLERI, *Principi costituzionali dell'entrata, sistema contabile e decisione di bilancio*, cit., 78 s.

⁽²⁸⁶⁾ Si rinvia al Cap. IV, § 4.

⁽²⁸⁷⁾ V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 599 che, in sintesi, osserva, ed ammette da un punto di vista del diritto costituzionale, l'esistenza di diversi modelli di leggi di spesa che, a seconda del grado di determinazione, renderebbero variabile il contenuto della legge di bilancio che è vincolata dalla legislazione preesistente.

⁽²⁸⁸⁾ G. INGROSSO, *Istituzioni di diritto finanziario*, cit., 6.

⁽²⁸⁹⁾ S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., 297.

⁽²⁹⁰⁾ F. TRIMARCHI BANFI, *Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale*, cit., spec. 30. Di nuovo, si rinvia al Cap. IV, § 4.

L'ammissibilità di revisione della spesa che trova titolo nella legislazione sostanziale, per quanto detto, sembra dipendere dall'atteggiarsi della legislazione di spesa e dall'opzione per la completezza o meno della fattispecie finanziaria. Invece, occorre osservare che al di là della capacità integrativa della legge di bilancio rispetto a leggi di spesa incomplete, la possibilità di mettere in discussione decisioni già adottate si riscontra nel dato secondo cui la quantificazione di alcuni tipi di onere da parte del legislatore sostanziale non è irreversibile. Alla base dell'assunto sta la distinzione tra spese rimodulabili e spese non rimodulabili.

Alle spese non rimodulabili è dedicato l'art. 21, co. 6, l. n. 196 del 2009 che è norma definitoria e classificatoria. Sono spese non rimodulabili "quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione". Ad esse corrispondono le spese definite "oneri inderogabili", in quanto vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa.

Nonostante lo sforzo definitorio, il legislatore è dovuto successivamente intervenire a chiarire l'ambito degli oneri inderogabili attraverso una norma di interpretazione autentica; questa norma non sembra porre problemi di validità costituzionale ⁽²⁹¹⁾.

Ai sensi dell'art.10, co. 15, d.l. 6 luglio 2011 n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) conv. in l. 15 luglio 2011, n. 111, sono oneri

⁽²⁹¹⁾ D'altronde, se i maggior dubbi sulla costituzionalità delle leggi di interpretazione autentica si risolvono nel loro carattere naturalmente retroattivo idoneo ad incidere su giudizi in corso, interferendo così il legislatore con la giurisdizione, non è dato riscontrarli nel caso della legge di bilancio, essendo difficilmente configurabile un contenzioso, la cui soluzione dipenda dall'applicazione della legge di bilancio.

Tra le trattazioni più recenti dei problemi posti dalle leggi di interpretazione autentica, v. A. PUGIOTTO, *Leggi interpretative e funzione giurisdizionale*, in AA.VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore, Atti del Seminario di Roma del 5 ottobre 2000*, A. Anzon (a cura di), Torino, 2001, 55 ss.; sulla categoria della legge di interpretazione autentica, A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003; A. GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica delle leggi*, Milano, 1997; G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997; sulla duplice connotazione della legge di interpretazione autentica di essere "interpretazione" e di essere "produzione" del diritto, F. MODUGNO, *Interpretazione giuridica*, Padova, 2012, 323.

inderogabili *esclusivamente* “le spese cosiddette obbligatorie, ossia le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, le spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle vincolate a particolari meccanismi o parametri, determinati da leggi che regolano la loro evoluzione”.

Si consideri, poi, che a mente dell’art. 21, co. 7, l. n. 196 cit. le spese rimodulabili si dividono in fattori legislativi e spese di adeguamento al fabbisogno. Le prime sono le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l’importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio; le seconde sono spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Il contenuto così delineato della legge di bilancio, che riprova la sua capacità di innovare l’ordinamento giuridico, giustifica la definizione di essa, appunto sul piano contenutistico, come legge di organizzazione ⁽²⁹²⁾, nella specie, dell’attività finanziaria. La gestione delle finanze dello Stato rientra, invero, tra i compiti di organizzazione dell’azione amministrativa ⁽²⁹³⁾.

4.4. Ancora sul rapporto tra legge di bilancio e leggi di finanza (leggi tributarie e leggi di spesa).

Alla legge di bilancio compete la ricezione delle scelte compiute nella legislazione sostanziale, la quantificazione delle entrate e di alcune spese (c.d. capacità integrativa), la soppressione o la riduzione di entrate e di spese che trovano titolo in una legge approvata in precedenza (o in altro titolo).

Finora, il rapporto tra legge di bilancio e leggi di finanza – qui da intendersi limitatamente alle leggi tributarie e leggi di spesa – è stato inquadrato in una ottica sostanziale, di relazione di contenuto dei diversi atti.

⁽²⁹²⁾ In questo senso, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 674. Per una nozione di legge di organizzazione in senso stretto, v. ID., *Le leggi provvedimento*, cit., 20 ss.

Di converso, secondo il Laband, il bilancio «ist nicht ein Organisationsgesetz des ganzen Reiches für je ein Jahr, sondern ein Wirtschaftsplan»: il bilancio non è legge di organizzazione, ma presuppone un’organizzazione determinata mediante leggi, P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, cit., 349 [cfr. ID., *Il diritto del bilancio*, cit., 160]. Tuttavia, si crede che quanto asserito dal Laband sia una mera differenza nominalistica, rispetto a quanto sostenuto nel testo, non già una differenza di impostazione.

⁽²⁹³⁾ A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 1952, 330 ss. L’A. distingue tra compiti di organizzazione, compiti di conservazione e compiti di benessere e, nell’ambito della prima categoria, discerne tra organizzazione dei componenti dell’ente, organizzazione degli uffici e organizzazione dei mezzi. In quest’ultima deve essere inclusa la gestione finanziaria dello Stato.

Ma il rapporto merita anche di essere esaminato sul piano formale, di relazione tra fonti normative di pari grado, escludendo pertanto qualsiasi riferimento a schemi di tipo gerarchico ⁽²⁹⁴⁾. Il tema assume rilievo, in particolare, nel caso di omessa iscrizione di una spesa (o di riduzione dell'ammontare) quantificata da una precedente legge ovvero di omessa iscrizione di una entrata, segnatamente, di fonte tributaria.

Da questo punto di vista, non si ragiona pertanto di contenuto degli atti, bensì di forza. In prima battuta, si potrebbe affermare che, secondo le regole che assistono la risoluzione delle antinomie, la legge di bilancio abroga la legge di spesa, allorché la prima non presenti l'iscrizione della spesa dalla seconda contemplata. È interessante notare, a questo proposito, che nella letteratura meno recente, che si colloca nel periodo in cui era pressoché dominante la tesi della natura meramente formale della legge di bilancio, chi sosteneva la tesi della natura materiale della legge *de qua*, perveniva alla logica conseguenza che essendo una legge a tutti gli effetti, la legge di bilancio abroga – o deroga o sospende, a seconda dell'impostazione – una legge di spesa o di entrata, nei casi di mancata iscrizione di una spesa, etc. ⁽²⁹⁵⁾.

Tuttavia, questo sillogismo non convinceva, né convince. Non convinceva i sostenitori della tesi della carenza del carattere innovativo della legge di bilancio, che, a loro volta, proponevano una spiegazione sillogistica: presupposta la natura non legislativa del prospetto contabile, la mancata indicazione di una certa spesa, la riduzione di un certo capitolo, etc., non realizza una incompatibilità *stricto sensu* tra legge di bilancio e leggi di spesa e di entrata anteriori; soltanto laddove c'è contrasto tra intenzioni del legislatore espresse in vere e proprie disposizioni

⁽²⁹⁴⁾ Si rinvia ad A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 247 ss.

⁽²⁹⁵⁾ Così riporta F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 81: «Per l'effetto derogatorio o almeno sospensivo del bilancio rispetto a diritti anteriormente costituiti vi è [...] controversia. Si ritiene da molti che, omessa l'iscrizione in bilancio delle somme sia corrispondenti ad una entrata dello Stato, sia ad una spesa, e supposto che per titoli anteriori esista un diritto dello Stato a esigere quell'entrata, o un diritto di credito di cittadini o di enti pubblici corrispondente a quella partita di spesa, il diritto anteriore rimanga derogato o almeno sospeso finché la somma non sia di nuovo iscritta in bilancio, sia in entrata, sia, rispettivamente, in uscita. Si argomenta dalle premesse che il bilancio è legge, che le leggi abrogano o derogano o sospendono le leggi anteriori, in quanto sieno incompatibili con esse; che è incompatibile la esistenza di un diritto colla negazione della facoltà di esigere soddisfazione, in caso di omessa iscrizione nel bilancio dell'entrata; o colla negazione di mezzi economici per farvi fronte in caso di omessa iscrizione nel bilancio della spesa».

A favore dell'effetto sospensivo e contrario a quello abrogativo della legge di bilancio nei confronti di una legge sostanziale, G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, cit., 365.

legislative, c'è abrogazione e, pertanto, di incompatibilità si può parlare tra legge di spesa (o di entrata) posteriori e leggi di spesa (o di entrata) anteriori ⁽²⁹⁶⁾.

Questo sillogismo e quello precedentemente formulato, come si diceva, non convincono. Diversa è però l'impostazione della tesi che porta a negare la capacità della legge di bilancio di abrogare la legislazione sostanziale.

Secondo una prima tesi, il bilancio di previsione (meglio la legge di bilancio) sarebbe legge atipica poiché la sua forza attiva sarebbe azzerata ⁽²⁹⁷⁾.

Diversamente, si ritiene che l'incapacità di abrogare non renda atipica la fonte in discorso, semmai costituisce caratteristica qualificante la legge che, proprio per questa peculiarità, è tipica; la legge di bilancio è un tipo di legge, ma è pur sempre una legge. Vero è che è diffusa una diversa nozione di fonte atipica ⁽²⁹⁸⁾, ma qui si

⁽²⁹⁶⁾ F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 81 e 83.

⁽²⁹⁷⁾ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 349; R. BIN, *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, 34: vi sono «casi in cui la costituzione modella determinate leggi in modo così pervasivo da “staccarle” dal “tipo” a cui appartengono; sono sì, formalmente, delle comuni leggi approvate dal Parlamento, ma la loro “forza” è diversa da quella normale. Il caso più emblematico è la legge di approvazione del bilancio di previsione. L'art. 81.3 Cost. vieta che la legge di bilancio stabilisca “nuovi tributi e nuove spese”. La ratio è di evitare che la tipologia e il quantum dei prelievi fiscali o delle prestazioni pubbliche, la politica degli investimenti, le scelte di spesa pubblica siano occultati dal Governo nelle pieghe di un documento contabile estremamente complesso, perché così il controllo del Parlamento diverrebbe praticamente impossibile. L'atipicità del bilancio di previsione consiste proprio in ciò, che la legge che lo approva non può modificare la legislazione sostanziale vigente; la sua forza attiva – cioè la sua capacità di innovare le leggi ordinarie – è azzerata»; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, cit., 209.

⁽²⁹⁸⁾ Per tutti, V. CRISAFULLI, *op. ult. cit.*, 207; con il sintagma fonti “atipiche” si indicano «i casi di divergenza – in più o in meno – tra la posizione che vengono ad occupare nel sistema certe particolari fonti e norme e quella che sarebbe, invece, propria del tipo generale, nel quale esse, sotto ogni altro aspetto, rientrano». Anche l'A. sembra accogliere la concezione esposta nel testo, quando tratta delle leggi delle province autonome di Trento e Bolzano come un tipo a sé (p. 211).

Sulle diverse accezioni di fonte atipica, E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, cit., 114 ss.; ID., *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Napoli, 1966 (ora anche in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Milano, 2008, 917 ss.); cfr. anche L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 178; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 345 ss.; M. D'AMICO, G. D'ELIA, *Diritto costituzionale*, Milano, 2012, 75 ss.; secondo R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, 177 ss., la legge di approvazione del bilancio e la legge di approvazione del rendiconto sono leggi formalmente atipiche; l'A. distingue tra leggi formalmente atipiche – i cui effetti sono condizionati da specifiche previsioni della Costituzione – e leggi sostanzialmente atipiche – i cui effetti si dispiegano con i caratteri propri di atti di altri organi, configurandosi come sostitutive o modificative di atti privi della natura legislativa; ID., *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, 150 ss.; S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 389 ss., che individua i possibili elementi di atipicità nella forma, nella forza e nella competenza; per il Ciconetti, in relazione al profilo della competenza, sono fonti atipiche quelle “a competenza limitata” o “a competenza specializzata” (p. 392). Tra l'altro l'A. perviene alla conclusione che è possibile compiere una *reductio ad unitatem* delle

accoglie l'idea che la legge non rappresenta il tipo particolare, bensì la categoria giuridica ⁽²⁹⁹⁾ (o se si vuole il tipo in generale), cui appartengono diverse leggi, alcune tipiche, perché previste e regolate *ex constitutione* [es. la legge di conversione di un decreto-legge ⁽³⁰⁰⁾, la legge delega, la legge di bilancio, la legge di spesa, la legge di revisione costituzionale,...] e altre atipiche, perché esito dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, sul piano dogmatico (es. la legge di interpretazione autentica), comunque riconducibili alla categoria della legge e per questo, in ragione della gerarchia delle fonti, non vi è violazione del principio, che ne costituisce corollario, del *numerus clausus* delle fonti di diritto primarie ⁽³⁰¹⁾.

D'altronde, «tutti gli atti del Parlamento – anche quelli non innovativi – hanno idoneità a innovare, e cioè hanno *forza di legge*. Ciò perché tale forza inerisce alla *potestà legislativa*» ⁽³⁰²⁾.

Allora, forse, il rapporto tra legge di bilancio e legislazione sostanziale non andrebbe letto nell'ottica del criterio cronologico e dell'abrogazione. In argomento, potrebbe essere valorizzata l'affermazione del CRISAFULLI, secondo

fonti atipiche perché quelle qualificate come tali si discostano dal tipo per tutti e tre i profili mentovati (p. 393).

⁽²⁹⁹⁾ Le categorie giuridiche, come ogni “categoria”, sono «intese come criteri di classificazione, forme, determinazioni generali che ci consentono di pensare le cose e quindi di intenderle»; la categoria «quale chiave di lettura di una realtà che altrimenti ci apparirebbe disperdersi in una serie indefinita e scomposta di vicende e comportamenti. [...] come criterio di classificazione dell'esperienza volto in qualche modo ad agevolare il risultato interpretativo»; così, N. LIPARI, *Le categorie del diritto civile*, cit., 11, 12 e 21. Tuttavia, l'A. solleva una serie di obiezioni, non solo di carattere metodologico, alla validità del “ragionamento per categorie” (*passim*).

⁽³⁰⁰⁾ Sulla tipizzazione della legge di conversione del decreto-legge, e a commento di Corte cost., n. 22 del 2012, v. G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, 2012, 12, 2494 ss. (anche in *Giurcost.org*).

⁽³⁰¹⁾ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, cit., 352 e 353, che ammette l'esistenza di una pluralità di tipi di legge, a seconda degli scopi tipici perseguibili, ovvero della funzione che una legge è chiamata ad assolvere. Il Mortati procede poi a proporre una classificazione, distinguendo le leggi che regolano direttamente un rapporto (pongono una regola), da quelle che pongono principi o direttive allo stesso legislatore (statale o regionale), alla pubblica amministrazione. Vi sono poi, tra le altre, le leggi abrogative, le leggi che revocano o annullano leggi precedenti (leggi abrogative retroattive), leggi di sanatoria, leggi di interpretazione.

Quel che interessa evidenziare è che il Mortati individua un ulteriore tipo nelle leggi aventi ad oggetto ora l'autorizzazione all'adozione di certi atti da parte di altre autorità, ora l'approvazione di atti emanati da altre autorità. Sottospecie di queste leggi sarebbero quelle permissive ovvero quelle riproduttive di altre leggi. Nella categoria in discorso, l'A. annovera anche la legge di bilancio. Sebbene non si condivida la ragione della tipicità della legge di bilancio, poiché non si ritiene sia tale perché legge di autorizzazione ovvero di approvazione, è del tutto rilevante la sua qualificazione comunque come legge tipica, avente cioè una propria funzione che si riverbera sul contenuto e, sistematicamente, nel rapporto con le altre fonti.

⁽³⁰²⁾ A. M. SANDULLI, *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, cit., 273.

cui «non tutte le leggi formali sono autorizzate a disporre liberamente su qualunque oggetto né sono tutte modificabili o derogabili da qualunque legge formale»⁽³⁰³⁾. La tipicità strutturale della legge di bilancio (funzione e contenuto)⁽³⁰⁴⁾ si riflette nel rapporto con gli altri atti normativi formalmente equipollenti (tipicità sistematica).

Nel caso in esame, non sembra esatto ragionare di carenza di forza attiva della legge di bilancio e quindi impostare il problema secondo lo schema dell'abrogazione. Tra la legge di bilancio e le leggi di spesa non è configurabile un contrasto tra leggi successive: manca perciò il presupposto dell'effetto abrogativo.

Il rapporto tra le due fonti si risolve sul piano materiale. È un rapporto di contenuto, cioè di competenza, e non di forza. Legge di bilancio e leggi di spesa (e leggi tributarie) sono strumenti che concorrono, con competenze diverse, alla determinazione dell'equilibrio finanziario, quale sintesi della decisione annuale sulla gestione delle risorse pubbliche.

Così si può spiegare altresì il rapporto tra la legge di bilancio e la legislazione sostanziale; l'inevitabilità di una legge posteriore a rimuovere gli effetti della legge di bilancio non dipende dalla particolare resistenza di quest'ultima all'abrogazione, bensì dall'esclusività riconosciuta alla legge di bilancio di determinare in via definitiva l'equilibrio finanziario per l'anno di riferimento⁽³⁰⁵⁾: «sarebbe inesatto ritenere che la legge di bilancio non abbia carattere innovativo. Nell'ambito entro cui l'art. 81 Cost. limita la azione di essa [...], la legge di bilancio ha indubbiamente funzione innovativa, non essendo consentito se non a essa abilitare il Governo alle operazioni finanziarie da essa contemplate»⁽³⁰⁶⁾.

Tanto è vero che l'ordinamento prevede e regola atti *ad hoc* per apportare variazioni alla legge di bilancio. A nulla rileva che si tratta di atti che hanno formale riconoscimento nella legge ordinaria, alcuni aventi natura amministrativa

⁽³⁰³⁾ V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in AA. VV., *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. III, Milano, 1965, 195 s. (anche in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 799 s.).

⁽³⁰⁴⁾ La tipizzazione della legge di bilancio ex art. 81 Cost. ne agevola l'identificazione, così M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. Art. 75*, cit., 395; l'A. torna sulla tipizzazione, allorché afferma che «l'art. 81 della Costituzione scolpisce con assoluta precisione le caratteristiche, il contenuto e i limiti della legge di bilancio».

⁽³⁰⁵⁾ *Contra* R. BIN, *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, cit., 34 e 35: «“atipica” è anche la sua forza passiva: la legge di bilancio ha un'efficacia temporale limitata all'anno cui si riferisce, nel corso del quale possono essere apportate le modifiche necessarie (le c.d. “variazioni”) previste da apposite leggi, ma non è possibile abrogarlo *in toto* con una legge successiva o con *referendum*».

⁽³⁰⁶⁾ A. M. SANDULLI, *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, cit., 273, nota n. 2.

⁽³⁰⁷⁾, altri avente natura legislativa ⁽³⁰⁸⁾. Le variazioni all'equilibrio finanziario fissato nella legge di bilancio rispondono all'esigenza di adeguamento a fatti

⁽³⁰⁷⁾ Il riferimento riguarda i decreti di variazione di cui all'art. 6, co. 3, l. n. 196 del 2009. È d'uopo discernere tra decreti di variazione e note di variazione, queste ultime sono le modifiche che l'organo esecutivo apporta alla proposta di bilancio prima della conclusione del procedimento di approvazione, così A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, cit., 223.

Sulla natura amministrativa dei provvedimenti di rettifica e di integrazione relativi alle previsioni di entrate e di spese, in quanto non necessitano di ulteriori interventi legislativi, A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., 246.

Quanto alla rettifica delle previsioni di entrata, ai sensi dell'art. 155 reg. cont. "Se dopo l'approvazione del bilancio di previsione si verificano nuove entrate di competenza dell'esercizio in corso, il ministro delle finanze con suo decreto, su proposta del ragioniere generale, istituisce un nuovo capitolo. Il decreto del ministro è registrato alla Corte dei conti, e dalla ragioneria generale è comunicato alla direzione generale del tesoro"; la variazione agli stanziamenti di spesa con atti amministrativi è ammessa attraverso la rimodulazione nel corso della gestione e l'utilizzo degli accantonamenti nei fondi di bilancio.

Tra l'altro, è interessante notare che la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile, in punto di rilevanza, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti, nell'ambito del giudizio sull'ammissione al visto e alla registrazione dei decreti di variazione del bilancio, avente ad oggetto la norma di rango primario cui dà attuazione il decreto di variazione, con riferimento all'inosservanza dell'obbligo di copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81, co. 4, Cost. Cfr. Corte cost., sent. 17 ottobre 1991, n. 384, in cui il giudice costituzionale ha disatteso l'eccezione di inammissibilità della questione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, giusta la quale «*ai fini della registrazione del decreto di variazione, non dovrebbe farsi applicazione delle norme oggetto d'impugnativa*». Secondo la Corte, «*la Corte dei conti ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. [...] della legge [...] che pone a carico dello Stato gli oneri (per il pagamento di parte degli interessi e per l'ammortamento del capitale) relativi ai mutui contratti ed ai prestiti obbligazionari emessi dagli enti all'uopo autorizzati, nonché dell'art. [...] che provvede alla copertura finanziaria dell'onere relativo agli interessi per gli anni [...] mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale [...] al capitolo [...] dello stato di previsione del ministero del tesoro per l'anno finanziario [...]*».

Orbene, è proprio per dare attuazione a questa norma concernente la copertura finanziaria degli oneri assunti dallo Stato che il Ministro del tesoro ha emanato, a norma del successivo comma 3 dello stesso articolo, il decreto di variazione sottoposto a controllo, onde è evidente la rilevanza della questione sollevata, poiché, in conseguenza dell'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme denunciate, verrebbe meno la copertura finanziaria della variazione autorizzata [...] e quindi il presupposto legittimante il relativo decreto» (le citazioni sono riprese dal § 3.1. del *Cons. in dir.*).

⁽³⁰⁸⁾ Si tratta del c.d. assestamento di bilancio che, a differenza delle variazioni adottate con atti amministrativi, assume forma di legge e la sua approvazione è obbligatoria. Entro il 30 giugno di ogni anno, il Ministro dell'economia e delle finanze deve presentare un disegno di legge "ai fini dell'assestamento delle previsioni di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente" (artt. 7, co. 2, lett. e) e 33, co. 1, l. n. 196 del 2009).

La *ratio* della previsione dell'assestamento si coglie nella necessità, da un lato, di verificare lo scarto tra l'avanzo o il disavanzo del precedente esercizio iscritto in bilancio, cioè nel momento in cui ancora non si è concluso l'esercizio cui la grandezza fa riferimento, e la misura definitivamente accertata; dall'altro lato, nella possibilità di adeguare le previsioni in relazione all'andamento della gestione nel primo semestre dell'esercizio. Sotto quest'ultimo profilo, «l'assestamento si atteggia alla stregua di una qualsiasi variazione di bilancio», A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, cit., 226.

sopravvenuti; esigenza che potrebbe essere intesa quale elemento naturale della legge di bilancio e discendente dal carattere previsionale di cui all'art. 81 Cost., la cui regolazione, pertanto, sarebbe costituzionalmente valida.

Il criterio della competenza, quale chiave di lettura, "salva" pertanto la classificazione della legge di bilancio e la sua appartenenza al tipo della legge in senso tecnico. La particolare competenza non snatura la legge di bilancio, ma specializza la fonte, in punto di funzione, di contenuto e forma *lato sensu*.

L'opportunità di regolare una fattispecie in modo che ne derivi una nuova o maggiore spesa – l'opportunità cioè di prevedere una attività costosa per le casse pubbliche – è valutazione rimessa al legislatore particolare ed è insindacabile in sede di bilancio. Alla legge di bilancio compete, invece, la revisione della spesa e quest'operazione implica valutare l'opportunità di sostenere una certa spesa, non già in sé (giudizio di competenza del legislatore particolare), bensì in rapporto con altre spese, a fronte di determinate entrate. A questo proposito la legge di bilancio è stata definita "legge delle leggi" ⁽³⁰⁹⁾.

Per questa ragione, il legislatore di bilancio non può rimuovere una scelta di spesa adottata in precedenza, mentre può impedirne l'esecutività, può cioè rinviarne l'esecuzione.

La legge di bilancio non abroga alcunché, ma rende in un certo senso operative le leggi sostanziali nell'esercizio finanziario cui si riferisce ⁽³¹⁰⁾; in negativo, la mancata iscrizione di una spesa in bilancio ovvero l'iscrizione in misura inferiore, anche di una entrata, non dà luogo ad *abrogazione* né a *sospensione* ⁽³¹¹⁾ della legge sostanziale corrispondente, né ad una *deroga* ⁽³¹²⁾ alla stessa ⁽³¹³⁾: l'autorizzazione

⁽³⁰⁹⁾ Così ricorda U. SPILLMANN, *Bilancio dello Stato*, cit., 367; l'A. osserva che «se mancasse la legge di bilancio, tutte le altre leggi resterebbero inerti, venendo meno i mezzi materiali indispensabili al loro funzionamento».

⁽³¹⁰⁾ A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 1952, 338.

⁽³¹¹⁾ Invero, perché si abbia sospensione dell'efficacia di una norma, la norma che sospende deve indicare un termine, G. U. RESCIGNO, *Deroga (in materia legislativa)*, cit., 304. Vero è che si potrebbe ravvisare l'esistenza di un termine nel carattere necessariamente, sulla base delle norme costituzionali vigenti, annuale della legge di bilancio. Ma l'annualità è elemento strutturale e non accidentale della legge di bilancio. Inoltre, prendendo l'esempio della mancata iscrizione in bilancio, non si può arrivare a sostenere che si verificano gli effetti tipici della sospensione, secondo cui «la norma sospesa o viene privata (temporaneamente) in tutto della sua efficacia oppure, pur essendo sospesa solo in parte (e cioè solo rispetto ad alcune fattispecie astratte fra quelle da essa contemplate), non viene sostituita da una nuova norma»; così il Rescigno (p. 104).

⁽³¹²⁾ Si suole distinguere tra significato logico di deroga – deroga quale relazione tra due norme – e deroga quale effetto giuridico. Secondo il primo senso, «la deroga è fenomeno normale e costante e non costituisce effetto giuridico (o fatto o atto giuridico) ma modo d'essere delle norme nei loro rapporti reciproci»; mentre la deroga in quanto effetto giuridico sussiste quando sopravviene una norma che esclude rispetto a determinate fattispecie la forza qualificatoria di una

all'esercizio del potere di spesa, quale, quest'ultimo, situazione giuridica soggettiva del Governo, è una fattispecie complessa, sicché si dirà che nei casi suesposti si deve riscontrare il mancato perfezionamento della fattispecie autorizzatoria.

Si può allora affermare che il rapporto tra legge di bilancio e leggi sostanziali è intrinseco o interno o strutturale e negare che si tratti, di converso, di un rapporto esterno tra fonti, perché entrambi gli atti (*recte* le loro previsioni normative) sono un binomio integrante una unica fattispecie. Per questo motivo, non convince sino in fondo chi afferma che la legge di bilancio è «legge che rimuove un ostacolo all'efficacia delle leggi finanziarie già in vigore»⁽³¹⁴⁾. Non si ha a che fare con una questione di efficacia delle legge di spesa o delle leggi tributarie, di cui non si può dubitare, bensì di concreta possibilità di esercizio del potere di spesa, fattispecie, quest'ultima, complessa e a formazione progressiva.

Ne deriva che la legge sostanziale corrispondente rimarrebbe in stato di quiescenza⁽³¹⁵⁾, ma non è *inutiliter data*⁽³¹⁶⁾. Altra legge di bilancio potrà accordare

norma anteriore; così G. U. RESCIGNO, *Deroga (in materia legislativa)*, cit., 303 e 304. Per la questione che si affronta nel testo, si potrebbe semmai ragionare di una deroga come effetto, anziché come relazione tra due norme. Vero è che la norma del bilancio sopravviene alla legge sostanziale, ma non si può prescindere dall'oggetto della disciplina, costituito da grandezze finanziarie, per cui non può ravvisarsi l'elemento tipico della regolazione di una fattispecie: rispetto ad un numero – alla quantificazione di una spesa – non è immaginabile una fattispecie generale ed una speciale.

⁽³¹³⁾ In argomento, A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 106 ss.

⁽³¹⁴⁾ P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 228.

⁽³¹⁵⁾ Parla di “sospensione della spesa” in caso di mancata iscrizione in bilancio, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 673; ID., *Le leggi provvedimento*, cit., 31; così anche S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., 294. Questa impostazione è connotata da continuità; F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, cit., 514, secondo cui la legge di bilancio accorda esecuzione alla legge sostanziale, sicché nel caso di mancata iscrizione di una spesa, ad essere impedita sarebbe l'esecuzione della legge (senza quindi che si possa parlare di sospensione dell'efficacia della legge stessa), limitatamente al periodo compreso nell'anno finanziario.

Tuttavia se di sospensione si vuole parlare, essa deve essere intesa in senso atecnico, non già nel senso di sospensione dell'efficacia di una norma, bensì di sospensione dell'esercizio di un potere, nel senso di potere quiescente.

⁽³¹⁶⁾ La mancata inclusione di una entrata o di una spesa in bilancio non fa venir meno, rispettivamente, il diritto a riscuotere e l'obbligo di versare dello Stato, così A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, cit., 1989, 967. Osserva l'A. che dalla mancata iscrizione alla spesa deriva l'inammissibilità dell'erogazione della spesa e della conseguente responsabilità contabile di chi vi provveda; il piano amministrativo-contabile va distinto da quello civilistico, e rispetto a quest'ultimo, la mancata iscrizione in bilancio della spesa non produce l'effetto di privare il cittadino della situazione giuridica soggettiva che trova titolo nella legge sostanziale corrispondente, sicché non è indebito il pagamento eseguito nei suoi confronti, né è legittimo il rifiuto dell'Amministrazione a versare quanto dovuto; cfr. anche M. T. ZANZUCCHI, *Istituzioni di*

il finanziamento della spesa e, per l'effetto, perfezionare la fattispecie autorizzatoria. Altrimenti detto, «la iscrizione in bilancio rende *attuale* l'obbligo di eseguire una spesa posto da una legge o d un atto amministrativo»⁽³¹⁷⁾.

La mancata inclusione di una entrata non priva lo Stato del diritto alla riscossione, né tantomeno il soggetto passivo dell'obbligo di versare il dovuto perché le posizioni giuridiche in discorso trovano titolo nella legge di entrata, solitamente tributaria, che è (*recte* deve essere) dotata di ogni elemento perché sia autonomamente e pienamente operativa.

Negli stessi termini, così come l'iscrizione in bilancio di una spesa non estingue il debito vantato nei confronti dell'Amministrazione, la mancata iscrizione di una spesa in bilancio, la diminuzione di un capitolo di spesa ma anche l'esaurimento di un capitolo, in sede di esecuzione del bilancio, sono ragioni per non «*eseguire i pagamenti, non per negare l'esistenza dei relativi debiti*» dell'Amministrazione⁽³¹⁸⁾; «perciò il non essere la spesa compresa nel bilancio paralizza il pagamento del debito nella forma ordinaria [...], non paralizza il diritto di credito in sé, rispetto al quale il bilancio delle spese non dispone in alcun modo»⁽³¹⁹⁾.

Per questo motivo, non si può affermare che la legge di bilancio darebbe luogo ad una *disapplicazione* della legge di spesa, se non altro perché la disapplicazione è un potere proprio dell'autorità giurisdizionale o di quella amministrativa, conferito *ex lege*, e non rileva nel rapporto tra norme.

La legge di spesa è qualsiasi legge dalle cui previsioni derivi una nuova o maggiore spesa. Siccome la legge di bilancio non regola rapporti o attività, ma voci di entrata e di spesa, non può porsi in contrasto con altra legge che, non essendo di bilancio, ha competenza piena e che regola fattispecie. Non si può nemmeno parlare di abrogazione della disposizione della legge di spesa che riguarda proprio la fattispecie finanziaria, dedicata cioè alla individuazione dell'onere e del mezzo di copertura.

Con tutto ciò, si comprende perché la legge di spesa è vincolo nei confronti della legge di bilancio. Quest'ultima non può prescindere dalla prima, consegua o meno l'iscrizione della spesa; la legge di spesa non può essere abrogata dalla legge di bilancio, da una legge cioè che non è in grado di disciplinare rapporti o attività; la legge di spesa è abrogabile da qualsiasi altra legge diversa da quella di bilancio.

diritto pubblico, cit., 258; e ancora F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, cit., 514.

⁽³¹⁷⁾ G. INGROSSO, *Istituzioni di diritto finanziario*, cit., 12.

⁽³¹⁸⁾ Così, F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 81.

⁽³¹⁹⁾ *Ibidem*, 82.

La Corte costituzionale ha stabilito, in alcune pronunce, che se «*in un bilancio sono stati inclusi alcuni capitoli senza la dovuta osservanza del disposto dell'art. 81, non è necessario promuovere un'azione per impugnarli, né emettere una dichiarazione di illegittimità di essi, proprio perché quella iscrizione, di per sé, non determina alcuna modificazione dell'ordinamento giuridico*»⁽³²⁰⁾. In questo assunto trova fondatezza quanto esposto: mentre la mancata iscrizione in bilancio di una spesa non produce alcun effetto abrogativo della legge sostanziale corrispondente, la declaratoria di illegittimità costituzionale di quest'ultima si riverbera, in punto di efficacia, sulla legge di bilancio, nella ipotesi in cui vi sia stata l'iscrizione della spesa. Invero, «*[l]a dichiarazione di incostituzionalità della legge [sostanziale] ha per conseguenza l'inefficacia degli atti emessi sulla base della medesima, ed in particolare dell'iscrizione nel bilancio di previsione*»⁽³²¹⁾.

Soltanto nel caso di iscrizione in bilancio si realizza quella fattispecie complessa che rappresenta titolo per l'esecuzione di una spesa (il c.d. “doppio titolo”), per cui tra legge di bilancio e leggi di spesa si genera un rapporto di reciproco condizionamento, cui si applica il principio *simul stabunt, simul cadent*.

5. *Le caratteristiche della legge di bilancio ovvero i principî di redazione del bilancio. L'interpretazione della legge di bilancio.*

L'approvazione del bilancio avviene con legge⁽³²²⁾.

Questa legge presenta alcuni caratteri che si suole attribuire al bilancio. I cosiddetti principî di redazione del bilancio possono benissimo essere intesi quali caratteristiche della legge di bilancio⁽³²³⁾; secondo l'elencazione proposta dal BUSCEMA, si annoverano l'annualità, l'unità, l'universalità, la specificazione, la veridicità⁽³²⁴⁾, l'integrità, la pubblicità⁽³²⁵⁾, la chiarezza⁽³²⁶⁾. Va soggiunta la doverosità.

⁽³²⁰⁾ Già citata Corte cost., sent. 9 giugno 1961, n. 31.

In letteratura, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 160

⁽³²¹⁾ Corte cost., sent. 24 giugno 1961, n. 36.

⁽³²²⁾ Tanto la spesa che l'entrata non possono essere stabilite che per legge: si tratta di un precetto fondamentale su cui poggia il diritto del bilancio, G. INGROSSO, *Istituzioni di diritto finanziario*, cit., 5.

⁽³²³⁾ N. LUPO, *Art. 81*, cit., 1581 ss.

⁽³²⁴⁾ «Il bilancio deve [...] presentare fedelmente anno per anno tutta la situazione economica dello Stato», V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 173.

⁽³²⁵⁾ Definita anche trasparenza da N. LUPO, *op. ult. cit.*, 1584, quale carattere «strettamente legato alla circostanza che con tale strumento si decide la destinazione delle risorse prelevate coattivamente dai cittadini contribuenti: la sua approvazione con legge comporta infatti sia la

pubblicità del relativo procedimento di approvazione (dal momento della sua presentazione alle Camere), nelle forme tipiche del procedimento legislativo, sia la pubblicazione del bilancio stesso sulla Gazzetta Ufficiale, in modo da renderlo potenzialmente conoscibile a tutti i cittadini».

⁽³²⁶⁾ S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, cit., 409 ss. L'A. parla di "regole del bilancio".

Dalla pronuncia Corte cost., sent. 13 giugno 2013, n. 138, il giudice contabile ha rilevato che *«discendono, sul piano ordinamentale, due fondamentali corollari. Il primo esige che la stesura dei documenti contabili debba essere informata non solo ai criteri dell'integrità, dell'universalità, dell'unità (espressamente previsti dall'art. 24 della legge n. 196 del 2009), ma anche a quelli dell'affidabilità, della veridicità, della chiarezza e della pubblicità poiché anche tali criteri costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione. È pertanto auspicabile che in sede di revisione della legge di contabilità e finanza pubblica detti criteri trovino esplicito ingresso, in quanto: il criterio dell'affidabilità garantisce la regolarità degli atti presupposti dei procedimenti di spesa seguiti dalle amministrazioni; quello della veridicità rappresenta la conformità delle scritture contabili alle sottostanti operazioni finanziarie e soprattutto la corrispondenza delle scritture a poste effettive; infine, i criteri della chiarezza e della pubblicità del bilancio garantiscono che tutti i cittadini possano venire a conoscenza delle scritture contabili. Il secondo corollario impone che, in ossequio ai richiamati criteri, la permanenza in bilancio e la relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi debba trovare adeguata dimostrazione, poiché diversamente il mero riferimento ad un'aggregazione apodittica e sintetica è suscettivo di alterare le risultanze finali dei conti consuntivi, e di riflesso il conto consolidato di tutte le pubbliche amministrazioni, con conseguente pregiudizio della tenuta dei saldi di bilancio nonché delle correlate finalità di coordinamento della finanza pubblica.*

Si tratta, a ben vedere, di una problematica che evoca il rispetto dei richiamati principi di veridicità e chiarezza, nel senso cioè che le scritture, nella specie quelle riguardanti i residui, devono dare contestuale dimostrazione circa la loro corrispondenza a poste effettive; infatti, tale corrispondenza garantisce tanto l'equilibrio del bilancio quanto la sua sostenibilità nel tempo. L'esigenza del rigoroso rispetto di tali criteri involge, sul piano ordinamentale, lo stretto rapporto fiduciario che lega l'esecutivo all'Assemblea, titolare della sovranità, dato che l'approvazione della legge di bilancio o quella del rendiconto generale da parte del Parlamento presuppone che l'Esecutivo rappresenti in modo veridico le scritture contabili.

Peraltro, la ricaduta sulla affidabilità e sul mantenimento degli equilibri di bilancio derivante dal sistema di contabilizzazione dei residui attivi e dell'effettiva esigibilità dei crediti iscritti in bilancio costituisce, opportunamente, problematica oggetto di specifico approfondimento in vista dell'armonizzazione dei sistemi contabili», CORTE DEI CONTI, Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio – aprile 2013, cit., 6 e 7.

Sul principio della chiarezza, *ex multis* Corte cost., sent. 31 ottobre 2007, n. 359, in cui il giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 l. reg. Sicilia 23 dicembre 2002, n. 23 (Norme finanziarie urgenti – Variazione al bilancio della Regione siciliana per l'anno finanziario 2002 – Seconda misura salva deficit), nella parte in cui stabilisce, con effetto dall'entrata in vigore della l. reg. 23 gennaio 1998, n. 3 (Disposizioni in materia di lavoro e occupazione. Norme di proroga e di finanziamento degli oneri per il contingente dell'Arma dei carabinieri operante in Sicilia), sino a tutto l'anno 2002, nuovi criteri di calcolo delle maggiorazioni da corrispondere ai soggetti impiegati in lavori socialmente utili per una durata oraria eccedente quella ordinaria.

Quanto alla motivazione, la Corte ha osservato che la *«norma censurata comporta un consistente incremento dei corrispettivi delle prestazioni lavorative eccedenti la durata ordinaria (20 ore settimanali ed 8 ore giornaliere) e, quindi, un rilevante aumento di spesa anche per la Provincia resistente, a fronte del quale è prevista la copertura finanziaria soltanto per l'esercizio 2003, (v. art. 41, comma 4, della legge regionale n. 23 del 2002), mentre nulla viene disposto per il periodo progressivo a partire dall'entrata in vigore della legge regionale n. 3 del 1998.*

Tale disciplina, oltre a confliggere con la previsione dell'art. 191 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), secondo cui "Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della

Le funzioni che assolvono queste caratteristiche possono divergere. Mentre alcune hanno carattere prescrittivo (la doverosità, l'unità), altre rilevano sul piano dell'interpretazione della legge di bilancio (la chiarezza) ovvero sul piano del regime giuridico (annualità).

Alcune di queste caratteristiche meritano un esame per diversi profili.

L'annualità è un dato che si desume dalla lettera dell'art. 81 Cost., giusta il quale "Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo". In relazione alla legge di bilancio, il tempo (l'anno), anziché farsi oggetto dell'atto, come tipicamente accade nelle leggi provvedimento, fa parte della sua struttura ⁽³²⁷⁾.

La previsione dell'approvazione annuale consente al Parlamento di controllare con una frequenza prestabilita l'azione governativa; si è osservato, a proposito, che dal carattere annuale della legge di bilancio emerge «lo sfavore del Costituente verso una fiducia troppo prolungata nei confronti del Governo» ⁽³²⁸⁾.

In dottrina si precisa che «l'annualità del bilancio dello Stato non comporta necessariamente la sua coincidenza con l'anno solare [...] valendo solo a rendere costituzionalmente necessaria l'approvazione di una nuova legge di bilancio ogni 12 mesi, qualunque sia l'arco temporale prescelto come anno finanziario» ⁽³²⁹⁾. Per

copertura finanziaria di cui all'art. 153, comma 5", si pone in aperto contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, perché non indica né l'ammontare della nuova e maggiore spesa né i mezzi per farvi fronte.

Per la Regione Siciliana, infatti, l'art 17, secondo comma, dello Statuto dispone che la legislazione regionale si svolge "entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato". Il che comporta che il legislatore regionale, non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (sentenze n. 54 del 1958; n. 30 del 1959; n. 31 del 1961; n. 96 del 1966; n. 47 del 1967; n. 135 del 1968; n. 123 del 1975)», rilievo nostro.

⁽³²⁷⁾ Sul tempo come struttura e come oggetto di una norma giuridica, M. D'AMICO, *Riflessioni sulla nozione di tempo nel diritto costituzionale*, cit., 57 ss. (spec. 62).

Sull'annualità del bilancio, Corte cost., sent. 18 giugno 2008, n. 213: «occorre osservare che caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l'anno finanziario. Infatti soltanto riferendosi ad un determinato arco di tempo, il bilancio può assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali, in ultima analisi, tendono ad assicurare il tendenziale pareggio del bilancio, ed in generale la stabilità della finanza pubblica» (§ 6.1. del *Cons. in dir.*).

⁽³²⁸⁾ A. BARETTONI ARLERI, *Bilancio. 1) Diritto pubblico*, cit., 2.

Sull'annualità del bilancio, da un punto di vista storico, O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 469; ricorda P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 426, che l'annualità del bilancio «è un principio che deriva dall'ordinamento inglese: quel Parlamento, infatti, concedendo al Sovrano i fondi necessari per la vita dello Stato solo anno per anno, era riuscito ad obbligare, in linea di fatto, il Re a convocarlo almeno una volta all'anno, mentre i Parlamenti continentali, che usavano concedere i fondi per più lunghi periodi di tempo, vennero convocati sempre più di rado, fino al momento in cui scomparvero completamente».

⁽³²⁹⁾ Cfr. N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, cit., 26 s.

anno finanziario si intende il periodo che intercorre tra l'inizio e la fine della gestione di bilancio ⁽³³⁰⁾.

L'art. 20, l. n. 196 del 2009 dispone, al secondo comma, che "l'unità temporale della gestione è l'anno finanziario che comincia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre dello stesso anno". Fino al 1964, l'anno finanziario decorreva dal 1° luglio al 30 giugno dell'anno successivo ⁽³³¹⁾.

Dall'annualità del bilancio si desume che la legge di bilancio, a dispetto delle leggi di spesa e delle leggi tributarie ⁽³³²⁾, è legge periodica ⁽³³³⁾, perché si rinnova continuamente, e temporanea perché esaurisce i suoi effetti con il decorso dell'anno finanziario cui si riferisce. L'intuizione non è fine a se stessa, se si considera che era controverso a quale bilancio si riferisce l'art. 81, co. 2, Cost., era dubbio cioè se l'esercizio provvisorio dovesse essere riferito al bilancio già approvato (ultrattività della legge di bilancio da ultimo formata) o al bilancio non approvato (provvisorietà della realizzazione di un bilancio non ancora approvato). La temporaneità della legge di bilancio ha indotto l'interprete (e il legislatore) a preferire la seconda tesi ⁽³³⁴⁾.

Altra caratteristica, strettamente legata all'annualità, riguarda l'entrata in vigore della legge di bilancio, che coincide sempre con il primo giorno dell'anno finanziario.

I principî dell'unità e dell'universalità sono espressamente riconosciuti nell'art. 24, l. n. 196 cit. Con il primo si intende che il bilancio deve costituire un tutto unitario per cui le entrate devono affluire a un unico fondo, con il quale si provvede a finanziare tutte le spese ⁽³³⁵⁾.

⁽³³⁰⁾ Non va confuso con l'esercizio finanziario, quale complesso delle operazioni amministrative per la gestione delle entrate e delle spese previste nel bilancio di un determinato anno finanziario.

⁽³³¹⁾ Sul punto, per tutti, N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, cit., 26.

⁽³³²⁾ Queste leggi sono definite permanenti, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 426.

⁽³³³⁾ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 670; C. TALICE, *La legge di bilancio*, cit., 50 ss.

⁽³³⁴⁾ In argomento, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *op. ult. cit.*, 430.

⁽³³⁵⁾ Sul principio dell'unità del bilancio, cfr. Corte cost., sent. 21 luglio 1995, n. 347. La Corte era stata adita per giudicare della fondatezza della questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania, riapprovata il 2 dicembre 1994, recante "Definizione dei rapporti con la Società Italsiel per la lettura automatica delle prescrizioni farmaceutiche a tutto il 31 ottobre 1994", in relazione, tra l'altro, all'art. 81 Cost. Parte ricorrente censurava la norma sotto il profilo della certezza e dell'annualità del bilancio (di cui anche agli artt. 3, 5 ss. l. n. 335 del 1976), in quanto sarebbe stata «incomprensibile e immotivata sia la rateizzazione in tre anni di una spesa "ormai verificatasi" sia la sua imputazione sui "fondi globali", destinati alle spese in aumento rispetto a quelle previste in capitoli esistenti o a quelle derivanti da provvedimenti successivi all'approvazione del bilancio. A detti fondi genericamente si rinvia per

Prima dell'entrata in vigore della l. 1 marzo 1964, n. 62 (Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato, e norme relative ai bilanci degli Enti pubblici), c.d. "Curti", i bilanci dei singoli ministeri venivano approvati con leggi diverse.

Con la l. n. 468 del 1978 (art. 2, co. 4-ter) e, attualmente, con l'art. 21, co. 10, della l. n. 196 cit., si è stabilito, invece, che "il bilancio di previsione, oggetto di un unico disegno di legge, è costituito dallo stato di previsione dell'entrata, dagli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri, con le allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome, e dal quadro generale riassuntivo con riferimento al triennio".

Può essere interessante notare che, da un punto di vista interpretativo, non era del tutto pacifico che il principio di unità avesse fondamento nell'art. 81 Cost. La dottrina si era inizialmente divisa sulla natura unitaria della legge di bilancio, dal momento che la lettera dell'art. 81 Cost. appare poco perspicua. Infatti, mentre il primo comma fa uso del plurale, prevedendo che le Camere approvano i bilanci, i successivi commi (secondo e terzo) fanno riferimento al bilancio al singolare.

Quest'ultima constatazione costituisce argomento per superare i dubbi circa la natura unitaria del bilancio⁽³³⁶⁾, giustapposto a quello per cui l'espressione di cui al primo comma sarebbe una "improprietà", se si considera la genesi dell'art. 81 Cost.⁽³³⁷⁾.

la copertura della spesa per gli anni successivi, attingendo peraltro a "risorse proprie" della Regione e non "alle assegnazioni statali sul fondo sanitario nazionale"» (§ 1 del Rit in fatto).

La Corte non ha accolto siffatta censura, motivando in punto di globalità e unitarietà del bilancio. «Secondo il ricorrente le modalità di imputazione e di copertura della spesa sarebbero, poi, tali da violare l'art. 81 della Costituzione e l'art. 5 della legge n. 335 del 1976, anzitutto sotto il profilo dei principi di certezza ed annualità del bilancio. Al riguardo è da osservare, in primo luogo, che detti principi, nei limiti in cui siano evocabili in riferimento ai parametri richiamati nel ricorso, non impediscono la ripartizione di una spesa in più esercizi, secondo un criterio usuale per le spese continuative e pluriennali. Né il precetto dell'art. 81 della Costituzione può dirsi violato per il fatto che la legge faccia riferimento, per la copertura, ad un prelievo dagli stanziamenti relativi ai fondi globali. [...]. Nemmeno può dirsi sussistere la violazione dell'art. 81 della Costituzione per il fatto che la spesa viene posta a carico delle risorse proprie della regione e non a quelle del fondo sanitario nazionale.

Anche quando sia previsto l'afflusso al bilancio regionale di mezzi del fondo sanitario nazionale aventi specifica destinazione, gli equilibri cui attende l'art. 81, quarto comma, della Costituzione restano salvaguardati nonostante che la legge regionale di spesa non si dia carico di realizzare una specifica correlazione, sul piano della copertura finanziario-contabile, fra entrate e uscite aventi medesime finalità.

Ciò non contraddice, anzi attua, il principio cardine della contabilità pubblica dell'assegnazione globale delle entrate alle spese, per effetto del quale tutte le entrate, da qualunque parte provengano, debbono formare una massa inscindibile di mezzi da destinare alle spese iscritte in bilancio. [...] (§ 4 del cons. in dir.).

⁽³³⁶⁾ V. SICA, *Bilancio dello Stato e programmazione economica*, cit., 32 ss.

⁽³³⁷⁾ In dottrina, A. BARETTONI ARLERI, *Bilancio*. 1) *Diritto pubblico*, cit., 2.

Si è già detto della tesi, riproposta di recente dalla CARLASSARE, secondo cui le entrate dell'Erario sarebbero funzionalmente preordinate alla realizzazione di certi obiettivi politici, sol perché trovano riconoscimento in qualche norma costituzionale. Diverse sono le ragioni che ne provano l'infondatezza.

In primo luogo, la tesi ne ricorda altre, già citate, che tendono a vedere nell'art. 81 Cost. una norma di programma, impositiva di certi vincoli, anche di disposizione delle risorse, alle decisioni di finanza pubblica. L'art. 81 Cost. è, invece, norma sulla produzione⁽³³⁸⁾.

Poi, vi è il principio di unità che informa la legge di bilancio, da cui si ricava che non esiste, di converso, alcuna gerarchia (giuridicamente imposta) tra obiettivi, e che le entrate sono destinate, in potenza, a finanziare qualsiasi spesa.

Non sfugge che la tesi in discorso ha di mira non già le entrate e il bilancio, bensì le leggi di spesa. Ma se si ritiene che lo Stato può utilizzare le risorse per il raggiungimento di certi fini, al legislatore è preclusa tanto l'approvazione della legge sostanziale, quanto l'iscrizione in bilancio della relativa spesa; perciò anche il bilancio è manifestazione di una scelta di priorità⁽³³⁹⁾ ed incide in qualche modo sulle posizioni giuridiche dei cittadini⁽³⁴⁰⁾.

La tesi *de qua* distingue tra «destinazioni di fondi costituzionalmente *doverose*, destinazioni *consentite*, e destinazioni addirittura *vietate*»⁽³⁴¹⁾. Se siffatta

Invero, l'art. 77 del progetto della Costituzione recitava "Le Camere approvano ogni anno il bilancio... L'esercizio provvisorio del bilancio... Con la legge di approvazione del bilancio...". A questo proposito, si considerino anche le proposte di modifica dell'art. 77 cit., come quella dell'on. De Vita, che conteneva riferimenti al bilancio e non ai bilanci e che precisava, in modo significativo, che "Il bilancio è unico".

Tuttavia, giova precisare che il riferimento al "bilancio" di cui al primo comma dell'art. 77 cit. fu rilevato come errore di stampa da parte dell'on. Ruini, il quale provvide a modificarlo in "bilanci", «per evitare l'equivoco che si possa fare un bilancio non distinto per Ministeri», in (*Atti Ass. Cost.*, 17 ottobre 1947 (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, cit., 3356). Questo rilievo non toglie che la concezione unitaria del bilancio fosse chiara ai Costituenti e che utilizzassero il plurale, non già per indicare il bilancio in senso tecnico, bensì gli stati di previsione che compongono un solo e unitario bilancio.

⁽³³⁸⁾ Si rinvia sul punto al Cap. I, § 3.; il riferimento è alla tesi del Dus.

⁽³³⁹⁾ Come osserva il Mortati, il bilancio non può non essere considerato un programma, dal momento che sono puntualizzati i fini dell'azione governativa, frutto della scelta, di cui il bilancio è espressione, in ordine alla preminenza e alla priorità da accordare ad alcune o ad altre delle esigenze sociali che richiedono soddisfazione, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 671, nota n. 1.

⁽³⁴⁰⁾ *Contra* O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 475, secondo cui l'efficacia delle leggi di approvazione dei bilanci si esaurisce nei rapporti fra potere legislativo e Governo, non toccando i cittadini.

⁽³⁴¹⁾ L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, cit., 3.

classificazione non è di per sé sindacabile sul piano stipulativo, in termini prescrittivi non è comunque in grado di fornire un qualche parametro per valutare la validità delle leggi. Nel caso di perseguimento di un obiettivo costituzionalmente vietato la legge è illegittima per vizio sostanziale. La tesi non aggiunge niente di nuovo. E tra l'altro non è la legge di spesa (*rectius* la clausola di spesa ovvero la disposizione finanziaria) ad essere incostituzionale, ma la legge nella sua parte regolatrice del rapporto. Detto altrimenti non è incostituzionale la destinazione della spesa ad un certo obiettivo, ma la regolamentazione di attività corrispondente a quell'obiettivo.

La distinzione fra destinazione di fondi costituzionalmente doverose e destinazioni consentite rischia di esaurirsi in una mera petizione di principio ed essere frutto di instabili giudizi assiologici che introdurrebbe una sorta di giustizia finanziaria o giustizia del bilancio difficilmente delineabile. La giustizia del bilancio è un giudizio sulle decisioni di finanza pubblica e non un modello astratto, definito una volta per tutte in Costituzione ⁽³⁴²⁾.

Nell'ambito del costituzionalmente lecito, il legislatore ha discrezionalità politica – che può essere intesa come sinonimo di libertà e non già di discrezionalità in senso tecnico – ⁽³⁴³⁾, quanto alle scelte di merito in materia

In merito, cfr. anche A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico finanziario*, cit., 47, secondo cui «la costituzione riferisce al governo il potere-dovere di formulare il bilancio in termini tali da perseguire taluni fini economico-sociali che essa stessa impone».

⁽³⁴²⁾ Che il bilancio sia giusto ovvero realizzi obiettivi di giustizia sociale è l'esito di una valutazione *ex post* sulle scelte di finanza pubblica del potere politico, non già il risultato positivizzato *ex ante* dal legislatore costituente.

Pertanto, si potrà solo affermare, *bilancio in mano*, che il «[i]l grado di civiltà di un popolo, più assai che dai suoi codici, può desumersi dall'esame critico del suo bilancio»; che «[u]no Stato che normalmente pareggi le spese con le entrate, che spenda soprattutto per lo sviluppo culturale ed economico della Nazione, che provveda largamente ad opere di pubblica utilità e di previdenza sociale, sarà indubbiamente più progredito di un altro che, a parità di sforzi, non riuscirà a conseguire gli stessi fini» U. SPILLMANN, *Bilancio dello Stato*, cit., 367.

⁽³⁴³⁾ Invero, se per discrezionalità, nel diritto pubblico, si intende vincolo nei fini, la discrezionalità legislativa viene, di converso, definita come libertà nella determinazione dei fini; cfr. A. CORASANITI, *Introduzione ai lavori del seminario*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit., 4, il quale afferma che la discrezionalità legislativa è una discrezionalità “di più alto rango” perché attiene alla scelta dei fini e “di maggiore spessore” perché attiene alla gestione dell'ordinamento.

Secondo E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., 131 e 132, «[l]a funzione d'indirizzo politico mira a concretare sul terreno giuridico tutti i molteplici e variabili fini connessi alle scelte politiche delle forze di maggioranza: rispetto a questa funzione la norma costituzionale non determina un vincolo nel fine, ma solo una serie di *limiti*, esterni e negativi, posti all'azione degli organi investiti della funzione. Conseguentemente l'indirizzo politico è e rimane, pur nell'ambito di

finanziaria ⁽³⁴⁴⁾, e, prima di tutto, in punto di selezione degli interessi pubblici primari da soddisfare che, come noto, sono assai numerosi, sintetizzabili nella promozione del benessere e nella realizzazione di una equa distribuzione della ricchezza (arg. *ex art.* 3, co. 2, Cost.). Questa impostazione risponde altresì alla logica della rappresentanza parlamentare per come si è affermata ⁽³⁴⁵⁾.

Appare per questa ragione difficile giustificare l'assunto per cui sarebbe requisito di validità delle leggi di spesa l'astratto perseguimento di certi obiettivi, tramite la regolazione di certi rapporti. Senza necessità di accedere alla nozione che vede nella legge «l'atto in cui si esprime ordinariamente e continuativamente il processo di integrazione politica» come esito del processo politico ⁽³⁴⁶⁾, nozione volta a valorizzare i connotati di politicità contenutistica della legge, è sufficiente ricordare che la legge è atto libero ⁽³⁴⁷⁾ e non vincolato ⁽³⁴⁸⁾: «Indubbiamente il bilancio è una legge *sui generis*, ed eminentemente politica, la cui mutabilità cresce col crescere dei bisogni generali» ⁽³⁴⁹⁾.

La tesi in esame si scontra, altresì, con la previsione di cui all'art. 28, l. 11 marzo 1953, n. 87, laddove esclude il sindacato della Corte costituzionale sull'uso

una struttura costituzionale rigida, funzione libera nel fine, cioè *politica* nel senso tecnico della parola».

⁽³⁴⁴⁾ Si crede sia ancora valida l'affermazione di G. ABBAMONTE, *Corso di diritto finanziario*, cit., 13 e 14 per cui «[l']attività finanziaria dello Stato ha una motivazione essenzialmente politica. [...] La motivazione politica risente della più ricca gamma di ragioni che possano spingere ad agire o a non agire: saranno ragioni economiche, sociali, tecniche, di stretta opportunità». D'altronde, come ricorda l'A., citando il Kelsen, «il contenuto dell'ordinamento giuridico positivo non è altro che il compromesso fra gli interessi in conflitto, che non ne lascia nessuno completamente soddisfatto o insoddisfatto», H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. di S. Cotta, G. Treves, Milano, 1952, 446.

⁽³⁴⁵⁾ Invero, «oggi viviamo in una realtà nella quale tutta la politica economica e finanziaria dello Stato gravita intorno alla decisione di bilancio, in un contesto nel quale si è perduta ogni traccia di finalizzazione di entrata alla spesa, in quanto la rappresentanza parlamentare non esprime più un ruolo primario di controllo della spesa attraverso il consenso all'entrata, ma il diverso ruolo di espressione delle istanze politiche, economiche e social[i] della collettività nella sua interezza e, quindi, in sintesi, della spesa stessa», A. BARETTONI ARLERI, *Principi costituzionali dell'entrata, sistema contabile e decisione di bilancio*, cit., 77.

⁽³⁴⁶⁾ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 58.

⁽³⁴⁷⁾ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 139; ID., *Diritto costituzionale*, cit., 164.

⁽³⁴⁸⁾ In generale, sui caratteri della legislazione ordinaria, tra i tanti, F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, vol. I, Milano, 1970, 148 ss.

⁽³⁴⁹⁾ U. SPILLMANN, *Bilancio dello Stato*, cit., 368.

potere discrezionale del Parlamento, e per discrezionalità si intende, in senso atecnico, il merito della decisione politica ⁽³⁵⁰⁾.

La stessa Corte costituzionale, in numerose decisioni, ha reiterato il principio secondo cui alle leggi di bilancio e di spesa sono sottese decisioni di carattere politico; queste ineriscono alla determinazione dell'equilibrio finanziario e alla composizione delle spese e delle entrate, e sono sottratte al sindacato di costituzionalità ⁽³⁵¹⁾.

Il principio dell'unità del bilancio si lega al problema della gestione c.d. fuori bilancio ⁽³⁵²⁾.

Per principio dell'universalità si intende, similmente a quello dell'unità, che il bilancio deve comprendere tutte le entrate e tutte le spese statali dell'anno cui si riferisce, in modo che nessuna operazione finanziaria sia sottratta al controllo preventivo – e poi anche consuntivo – delle Camere. Secondo l'art. 24, l. n. 196 del 2009, già menzionato, “sulla base dei criteri dell'universalità e [dell'unità], è vietato gestire fondi al di fuori del bilancio” salve eccezioni ⁽³⁵³⁾.

L'art. 81 Cost. non prescrive invece le modalità di redazione del bilancio, quanto al momento di contabilizzazione in relazione alla fase di spesa considerata, cioè se il bilancio di previsione deve essere di competenza o di cassa. A legislazione vigente, l'art. 20, l. n. 196 del 2009 prescrive che il bilancio sia redatto sia in termini di competenza, sia in termini di cassa.

A questo proposito, la normativa contabile prevede che le fasi delle entrate sono l'accertamento, la riscossione e il versamento, mentre quelle delle spese sono l'impegno, la liquidazione, l'ordinazione, il pagamento ⁽³⁵⁴⁾. Per il bilancio di competenza rileva la competenza giuridica, cioè il momento in cui lo Stato acquista il diritto all'entrata (accertamento) o realizza l'obbligo di pagare (impegno); per il bilancio di cassa rileva la competenza economica, cioè il

⁽³⁵⁰⁾ In questo senso, l'art. 28 *de quo* è una tautologia della previsione di cui all'art. 134 Cost., L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 6, 1045; ID., *Diritto costituzionale*, cit., 164 (nota n. 52).

⁽³⁵¹⁾ Corte cost., sent. 10 gennaio 1966, n. 1; Corte cost., sent. 17 aprile 1968, n. 22; Corte cost., sent. 22 gennaio 1987, n. 12.

⁽³⁵²⁾ Ai sensi dell'art. 24, l. n. 196 del 2009, sulla base dei criteri dell'universalità e dell'unità, è vietato gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, i cui fondi siano stati comunque costituiti mediante il versamento di somme originariamente iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato.

In argomento, Corte cost., sent. n. 192 del 2012; in letteratura, sulla gestione c.d. fuori bilancio, P. SANTORO, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, cit., 234 ss.

⁽³⁵³⁾ In letteratura, N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, cit., 33 ss.

⁽³⁵⁴⁾ Per tutti, A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, cit., 123.

momento dell'effettivo e materiale movimento in entrata e in uscita (versamento per le entrate e pagamento per le entrate).

In sintesi, nel bilancio di competenza si determinano le entrate che si prevede di accertare e le spese che si prevede di impegnare nell'anno finanziario di riferimento, a prescindere dal fatto che nel medesimo anno siano effettivamente, rispettivamente, versate (incassate) o pagate (erogate); nel bilancio di cassa si determinano le entrate che si prevede di incassare e le spese che si prevede di erogare ⁽³⁵⁵⁾.

Quanto alla problematica dell'interpretazione, si deve osservare che, in quanto legge, il bilancio si interpreta secondo le regole ordinarie.

La specialità della legge di bilancio non implica una deroga alle regole ermeneutiche. Occorre soltanto tener conto delle caratteristiche menzionate per determinarne l'efficacia.

Il vero tema, semmai, riguarda l'interpretazione dell'art. 81 Cost. ⁽³⁵⁶⁾.

6. Ulteriori regole costitutive dello statuto della legge di bilancio.

La forma del bilancio è soltanto quella legislativa. La riserva di legge contenuta nel primo comma dell'art. 81 Cost. deve essere intesa come riserva di legge in senso formale o in senso tecnico. Previsione analoga riguarda sia l'approvazione del rendiconto consuntivo ⁽³⁵⁷⁾, sia la concessione dell'esercizio provvisorio ai sensi dell'art. 81, co. 2, Cost. ⁽³⁵⁸⁾.

Ne consegue, in negativo, che l'approvazione del bilancio né può essere delegata al Governo ⁽³⁵⁹⁾, né può avvenire con l'adozione di un decreto-legge.

Ciò nonostante, una parte della dottrina ha ipotizzato la legittimità del decreto-legge che approvi bilanci preventivi «nel caso che le camere non fossero in grado di approvar[li] in tempo utile (né di autorizzarne l'esercizio provvisorio)» ⁽³⁶⁰⁾.

⁽³⁵⁵⁾ Per tutti, A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., 184 ss.

⁽³⁵⁶⁾ V., sul punto, Cap. I, § 7.

⁽³⁵⁷⁾ È pacifica la qualificazione della legge di approvazione del rendiconto consuntivo di legge meramente formale; per tutti, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., 114.

In tema, C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 27, secondo cui alla legge di approvazione del rendiconto va riconosciuta la funzione di mero controllo, giacché essa «ha lo scopo di accertare la regolarità della gestione effettuata dal governo, e di farne valere le eventuali responsabilità».

⁽³⁵⁸⁾ In questi termini, per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, cit., 54.

⁽³⁵⁹⁾ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 427.

⁽³⁶⁰⁾ L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 8, 552; ID., *Le fonti del diritto italiano*, cit., 246. *Contra*, S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 311, secondo cui è illegittimo il decreto-legge che approvi l'autorizzazione all'esercizio provvisorio, l'ultimo giorno dei

La proposta non sembra convincente.

Prima di tutto, non si può fare a meno di ravvisare la difficoltà che si materializzino i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza. Inoltre, da un punto di vista sistematico, la tesi in esame contraddice il c.d. "dualismo necessario", in base al quale non può essere ammessa la sostituzione del Governo al Parlamento in quei ruoli, essenzialmente di controllo, fondamentali per la sostenibilità della forma di governo e per l'assicurazione della forma primordiale di garanzia incarnata dalla, seppur modernamente intesa, separazione dei poteri⁽³⁶¹⁾.

La Costituzione prescrive altri vincoli di ordine procedurale: la riserva dell'iniziativa legislativa al Governo (art. 81 Cost.)⁽³⁶²⁾; la doverosità dell'iniziativa legislativa (arg. *ex* art. 81, co. 1, Cost. secondo cui "ogni anno il Governo presenta"), che non va confusa con la (affatto dubbia) doverosità della approvazione del disegno di legge di bilancio da parte del Parlamento⁽³⁶³⁾; la riserva di assemblea che implica l'applicazione del procedimento legislativo ordinario (art. 72, co. 4, Cost.)⁽³⁶⁴⁾; la sottrazione della legge di bilancio al *referendum* abrogativo (art. 75, co. 2, Cost.).

quattro mesi previsti dall'art. 81, co. 2, Cost. «poiché in tal caso – realisticamente verificabile soltanto in caso di durissimo ostruzionismo parlamentare – è da ritenere legittimo il potere del Presidente del ramo del Parlamento che sta discutendo per ultimo il relativo disegno di legge d'indire l'immediata votazione finale su quest'ultimo»; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 675.

⁽³⁶¹⁾ Sul c.d. "dualismo necessario", v. tra i tanti, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in *Comm. cost. Bifulco-Celotto-Olivetti*, vol. II, Torino, 2006, 1515; il criterio in discorso viene dai più applicato anche in relazione all'approvazione di accordi con le confessioni religiose (artt. 7 e 8 Cost.), alla deliberazione dell'istituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta (art. 82 Cost.), alla deliberazione dello stato di guerra, con l'attribuzione al Governo dei poteri necessari (art. 78 Cost.), alla concessione di amnistie o indulti (art. 79 Cost.).

⁽³⁶²⁾ Sul potere di iniziativa legislativa del Governo, quale strumento di indirizzo politico, v. E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., 154 s. È noto che in relazione all'iniziativa legislativa, dal dato normativo emerge chiaramente una preminenza del Governo, rispetto agli altri titolari. Per il Cheli, siffatta preminenza «si spiega in relazione a fattori politici ed in relazione a fattori tecnici: [...] sul piano tecnico, il Governo dispone attraverso l'apparato amministrativo, di strumenti adeguati d'informazione e di rilevazione, di uffici e competenze particolarmente qualificate ed è altresì l'unico organo nella condizione di poter valutare esattamente la situazione finanziaria dello Stato al fine di reperire, in ottemperanza dell'art. 81 cost., le fonti di copertura per le leggi che importino nuove e maggiori spese».

⁽³⁶³⁾ Si rinvia al § 8.2.

⁽³⁶⁴⁾ Secondo N. LUPO, *Art. 81*, cit., 1584, la riserva di assemblea in materia di approvazione della legge di bilancio e del rendiconto consuntivo, si collega al carattere della trasparenza del bilancio: «la *ratio* della riserva di Assemblea deve infatti rinvenirsi sia nell'esigenza di assicurare una maggiore pubblicità al procedimento di approvazione della legge di bilancio, sia nella particolare importanza che, a giudizio del costituente, il momento dell'approvazione del bilancio dello Stato

La riserva di iniziativa legislativa è definita da taluni una prerogativa del Governo ⁽³⁶⁵⁾. Più che di un privilegio, si tratta di una risposta razionale ad una esigenza pratica: il Governo ha l'apparato e gli strumenti tecnici per predisporre il bilancio; inoltre, sul piano teorico, l'Esecutivo si fa promotore della formazione di un certo indirizzo politico (argg. *ex artt.* 95 e 94 Cost.).

Con particolare riguardo all'inammissibilità del *referendum* abrogativo, di solito, si ravvisano più *rationes*: la legge di bilancio è atto necessario per il funzionamento dello Stato (da cui potrebbe forse ricavarsi un argomento a sostegno della natura di atto dovuto dell'approvazione parlamentare del bilancio) e quindi non può essere rimosso; la legge di bilancio è tecnicamente complessa, per cui sarebbe frustrata la libertà di voto, che postula conoscenza, consapevolezza e ponderazione; la legge di bilancio esaurisce il suo effetto, quello autorizzatorio, prima dell'eventuale abrogazione referendaria, derivandone la sua inutilità in quanto sopravverrebbe in un momento tardivo.

Va soggiunto che per taluni il limite si spiega per la natura soltanto formale della legge di bilancio ⁽³⁶⁶⁾, per cui l'abrogazione non avrebbe senso, essendo la legge di bilancio priva di capacità di innovare l'ordinamento.

A prescindere dalla natura della legge di bilancio, c'è un effetto, quello dell'autorizzazione ad eseguire il bilancio, che potrebbe essere rimosso, perlomeno per il futuro, mediante l'abrogazione delle corrispondenti disposizioni.

L'inutilità dell'abrogazione referendaria è motivo del limite *ex art.* 75, co. 2, Cost., soltanto se intesa da un punto di vista pratico o materiale. Nel senso che,

riveste ai fini del rapporto tra Governo e Parlamento e della definizione dell'indirizzo politico generale». Cfr. invece C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 671 che riconduce la previsione della riserva di assemblea in materia di bilancio alla funzione di indirizzo politico adempiuta dalla legge di bilancio. Secondo P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 426 s., tanto la riserva si assemblea, quanto la sottrazione della legge di bilancio al *referendum* abrogativo trovano la loro ragione d'essere nella natura di atto di controllo (si potrebbe aggiungere necessario e infungibile) parlamentare della legge di bilancio.

In tema, C. TALICE, *La legge di bilancio*, Milano, 1969, 66 s.

⁽³⁶⁵⁾ S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, cit., 73.

⁽³⁶⁶⁾ M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. Art. 75*, cit., 395; G. E. VIGEVANI, *Art. 75*, in *Comm. breve Cost. Bartole-Bin*, Padova, 2008, 691; A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010, 15, che ricorda anche la ragione della complessità della legge di bilancio a fondamento dell'inammissibilità dell'iniziativa referendaria.

Altra questione riguarda, invece, l'ammissibilità di *referenda* c.d. "di spesa", cioè di *referenda* che non abbiano direttamente ad oggetto legge di finanza, ma norme, la cui abrogazione, dia luogo direttamente ad una spesa (ad es. l'abrogazione di norme che prevedono "tagli di spesa"), così (e sul punto), G. CAPORALI, *Leggi in materia finanziaria ed ammissibilità del referendum*, Milano, 2004, 241 ss.

In tema, C. TALICE, *op. ult. cit.*, 64 s.

data la lungaggine della procedura referendaria, l'eventuale consultazione sarebbe successiva all'anno in cui la legge di bilancio ha prodotto i suoi effetti.

Tuttavia, siccome la conformazione del procedimento referendario ha base normativa in una legge ordinaria, se così intesa l'inutilità di cui si tratta, essa non costituisce *ratio* del divieto di consultazione referendaria, ma effetto accertato sulla base della disciplina del *referendum* abrogativo.

Si potrebbe allora ritenere che, a prescindere dalla conformazione della procedura referendaria, l'inutilità dell'abrogazione, ammettendone dunque la tempestività, discenderebbe dall'idea che l'efficacia della legge di bilancio "si consuma" all'istante. Una volta perfezionatosi l'*iter legis*, l'autorizzazione data al Governo di eseguire il bilancio non può essere messa in discussione.

Non sembra che sia corretto ritenere, metaforicamente, che la legge di bilancio "nasca e muoia" allo stesso tempo. Essa è un atto normativo periodico che dispiega i suoi effetti per un certo arco di tempo, corrispondente all'anno finanziario. Sino alla cessazione di questo, la legge di bilancio rimane vigente. Non solo è suscettibile a variazioni ⁽³⁶⁷⁾, ma è parametro per valutare l'idoneità della copertura finanziaria delle leggi che prevedono oneri a carico del bilancio in corso ⁽³⁶⁸⁾.

Se si insiste per l'esaurimento degli effetti, allora la legge di bilancio sarebbe sottratta a qualsiasi abrogazione, non soltanto referendaria. La questione si lega all'accertamento dell'esistenza di un obbligo del Parlamento di approvazione del disegno di legge di bilancio ⁽³⁶⁹⁾. Se si opta per la soluzione positiva, evidentemente, risulta più difficile, già in termini di coerenza logica, ammettere la possibilità di approvare una legge che abroghi la legge di bilancio. Se alle Camere è preclusa l'opzione – approvare ovvero non approvare – *ab initio* – perché imposta l'opzione positiva approvare con o senza emendamenti –, a maggior ragione, va esclusa qualsiasi forma di ravvedimento politico nel corso dell'anno finanziario.

Diversamente, così come non si crede che discenda dall'art. 81 Cost. l'obbligo delle Camere di approvare la legge di bilancio, così non si ritiene, sul piano strettamente giuridico, che le Camere possano rifiutare l'autorizzazione all'esecuzione in un momento successivo. Vero è che non avrebbe molto senso, da un punto di vista razionale oltretutto politico. In ogni caso, l'abrogazione non darebbe luogo ad inconvenienti *pro praeterito*: sia perché di regola opera *pro futuro*, sia perché la retroattività potrebbe essere esclusa in ragione dell'intangibilità di

⁽³⁶⁷⁾ V. § 4.4.

⁽³⁶⁸⁾ Si rinvia sul punto al Cap. IV, § 3.

⁽³⁶⁹⁾ V. *infra*, § 8.2.

quanto eseguito o di quanto sia in corso di esecuzione in forza del bilancio approvato.

Questa digressione è funzionale, in realtà, a ritenere discutibile, sebbene accettato pacificamente, che la *ratio* – una delle *rationes* – del divieto di *referendum* abrogativo sia da individuarsi nell’inutilità di una sua abrogazione per l’esaurimento degli effetti della legge di bilancio, sia perché, se ritenuta tardiva, non è *ratio* ma è un dato di fatto consequenziale ad una certa disciplina delle procedure finanziarie e del procedimento referendario, sia perché la legge di bilancio non si esaurisce all’istante, perlomeno in relazione all’*an* dell’autorizzazione.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale sul limite *ex art. 75, co. 2, Cost.*, nota è l’interpretazione estensiva del sintagma “leggi di bilancio”, sui cui si tornerà in sede di approfondimento della legge finanziaria. Giova, invece, ricordare che proprio con riguardo all’interpretazione del limite in discorso, la Corte, benché incidentalmente, ha avuto modo di riconoscere la tipicità della legge di bilancio e delle leggi di spesa.

In particolare, nella sentenza n. 16 del 1978, il giudice costituzionale ha statuito che «[l]e leggi di bilancio cui si riferisce l’art. 75 – ben individuate come sono, sia per il loro procedimento formativo, sia per la loro tipica struttura, sia per i limiti cui le sottopone l’art. 81 terzo comma Cost. – non vanno infatti confuse con le innumerevoli leggi di spesa» ⁽³⁷⁰⁾.

7. La formazione della legge di bilancio (cenni): la tipicità dell’atto e la specialità del procedimento legislativo.

La formazione del bilancio avviene attraverso il procedimento legislativo. Per l’approvazione del disegno di leggi di bilancio, e non solo, è stata istituita la c.d. “sessione di bilancio” ⁽³⁷¹⁾.

⁽³⁷⁰⁾ Nella specie si trattava della l. 2 maggio 1974, n. 195 (Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici) Corte cost., sent. 7 febbraio 1978, n. 16 (§ 10 del *Cons. in dir.*).

⁽³⁷¹⁾ La sessione di bilancio è il periodo di tempo destinato all’esame e all’approvazione dei disegni di legge di bilancio e di stabilità che compongono la c.d. “manovra di finanza pubblica” (art. 11 l. 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modifiche).

La sua introduzione nei regolamenti parlamentari risale alla prima metà degli anni ’80 (reg. Cam. nel 1983 e reg. Sen. nel 1985), a seguito dell’istituzione della legge finanziaria con l. 5 agosto 1978, n. 468. La disciplina della sessione di bilancio ha trovato poi forma compiuta dopo l’approvazione della l. 23 agosto 1988, n. 362 (che, tra l’altro, con l’introduzione del DPEF ha realizzato una netta scissione tra momento della programmazione finanziaria e momento

dell'attuazione, alleggerendo la sessione di bilancio, limitandola ai disegni di legge citati e spostando l'approvazione del documento programmatico al di fuori della sessione).

La ragione dell'istituzionalizzazione della sessione di bilancio è quella di garantire tempestività all'approvazione dei disegni di legge di bilancio e all'allora legge finanziaria, contro l'ostruzionismo di una parte della minoranza in grado di impedire l'approvazione del d.d.l. bilancio entro il 31 dicembre, con la conseguente necessità di ricorrere all'esercizio provvisorio (la cui autorizzazione, che deve avvenire con legge, non è certa; inoltre si pone comunque il problema dell'approvazione della legge di bilancio entro la scadenza dell'esercizio provvisorio; infatti è accaduto che, per effetto di quell'ostruzionismo, l'approvazione è stata slittata oltre ai 4 mesi di esercizio provvisorio).

Ai sensi dell'art. 101 reg. Cam.: "Per l'esame e l'approvazione dei disegni di legge concernenti il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo si applicano le norme del capo XVII in quanto compatibili con le disposizioni contenute nel capo XXVII [Dell'esame del disegno di legge finanziaria, del bilancio, del rendiconto, dei documenti di politica economica e finanziaria e delle relazioni governative), artt. 119 – 124].

Quanto al Senato, la disciplina è contenuta nel regolamento al Capo XV (Della procedura di esame dei bilanci e del controllo finanziario, economico ed amministrativo), artt. 125 (escluso 125-bis) – 134.

A seguito della riforma della legislazione contabile con l. n. 196 del 2009 (e a seguito delle modifiche ad essa apportate nel 2011), le variazioni in relazione ai documenti componenti e ai tempi di presentazione e approvazione degli stessi non sono state ancora recepite nei regolamenti parlamentari. A questo proposito si ricorda che, nella seduta del 14 luglio 2010, la Giunta per il regolamento della Camera ha approvato un parere sui primi adeguamenti dei regolamenti, rimodulando i tempi in conformità a quelli previsti dalla legislazione primaria: "La Giunta per il Regolamento delibera il seguente parere in merito agli adeguamenti regolamentari conseguenti alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, di contabilità e finanza pubblica:

1. Lo schema di decisione di finanza pubblica (art. 10 della legge n. 196/2009) è esaminato secondo la procedura indicata all'art. 118-bis del Regolamento. Il Presidente della Camera definisce i termini per l'esame dello schema da parte delle Commissioni, in modo che la calendarizzazione in Assemblea avvenga in termini compatibili con quello previsto dalla medesima legge n. 196 per la presentazione dei disegni di legge di stabilità e di bilancio (15 ottobre).

2. Le eventuali note di aggiornamento della decisione di finanza pubblica (di cui all'art. 10, comma 3, della legge n. 196/2009) sono esaminate secondo la procedura indicata dall'art. 118-bis, comma 4, del Regolamento.

3. Il disegno di legge di stabilità (che sostituisce il disegno di legge finanziaria ex art. 11 della legge n. 196/2009) e il disegno di legge di bilancio sono esaminati secondo la procedura stabilita dagli artt. 119-123 del Regolamento. La durata della sessione di bilancio è rideterminata in 30 giorni, in misura pari sia in prima che in seconda lettura, al fine di consentire tempi minimi anche all'eventuale terza lettura (ciò alla luce della previsione nella legge n. 196 del termine di presentazione della manovra alle Camere entro il 15 ottobre, anziché entro il 30 settembre). I termini per la conclusione delle varie fasi del procedimento sono rimodulati prevedendo, di regola, 7 giorni dall'assegnazione per l'esame nelle Commissioni di settore, 13 giorni per l'esame nella Commissione bilancio e i restanti giorni per la discussione in Assemblea.

4. La relazione annuale sull'economia e la finanza pubblica e la relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti (che il Governo presenta alle Camere entro il 15 aprile), la relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno precedente (entro il 30 aprile) (art. 12 della legge n. 196/2009), lo schema di aggiornamento del programma di stabilità da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea (da presentare secondo il calendario concordato in sede europea) (art. 9 della legge n. 196/2009), le

L'*iter legis* di formazione del bilancio è un procedimento parlamentare *specializzato* per l'oggetto (la manovra di finanza pubblica) e *speciale* per la procedura ⁽³⁷²⁾. Taluni, negando la natura speciale del procedimento, lo hanno qualificato come procedimento “duale”, categoria particolare utilizzata per indicare quel procedimento legislativo tipizzato dal concorso del Parlamento e di altri centri di autonomia normativa ⁽³⁷³⁾.

linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica (che il Governo presenta entro il 15 luglio) (art. 10, comma 5, della legge n. 196/2009) ed ogni altro documento trasmesso dal Governo ai sensi della legge n. 196/2009 sono esaminati secondo le disposizioni di cui all'art. 124 del Regolamento, prevedendo l'esame da parte della Commissione competente, la nomina di un relatore e il termine massimo di un mese per la conclusione con possibilità di approvazione di una risoluzione a norma dell'art. 117.

5. La Commissione bilancio, in relazione al controllo sull'attuazione della legge n. 196/2009, ad essa rimesso dall'art. 4 della medesima legge, può formulare, sulla base delle informazioni ricevute - in particolare nel rapporto previsto dall'art. 3 della legge n. 196/2009 - e dell'attività istruttoria svolta, osservazioni ed esprimere valutazioni utili alla migliore impostazione dei documenti di bilancio e delle procedure di finanza pubblica attraverso l'approvazione di un atto d'indirizzo (l'art. 117, comma 1, del Regolamento individua la risoluzione in Commissione quale strumento diretto a manifestare orientamenti o a definire indirizzi su specifici argomenti).

Per quanto riguarda i punti 4 e 5, le relative attività istruttorie possono essere opportunamente svolte in maniera congiunta dalle omologhe Commissioni dei due rami del Parlamento, secondo un principio generale desumibile dalla legge n. 196/2009 (art. 4, comma 2), la quale individua al riguardo le intese fra i Presidenti delle Camere come strumento per la promozione di tale metodologia di lavoro)”.³⁷²

In letteratura, sulla sessione di bilancio, si rinvia per una ricostruzione organica a M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in AA.VV., *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, S. Labriola (a cura di), Milano, 1999, 575 ss.; in tema, v. anche N. LUPO, *Le sessioni di bilancio, ieri, oggi e domani*, in AA.VV., *Scritti in onore di Francesco Capriglione*, vol. I, S. Amorosino, G. Alpa, V. Troiano, M. Sepe, G. Conte, M. Pellegrini, A. Antonucci, Padova, 2010, 109 ss. [anche in AA.VV., *La funzione finanziaria del Parlamento: un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, G. G. Carboni (a cura di), Torino, 2009, 16 ss.]; D. MINIUSI, *La sessione di bilancio: regolamenti parlamentari, prassi e tendenze alla luce della nuova legge di contabilità*, in AA.VV., *Studi pisani sul Parlamento*, vol. V, E. Rossi (a cura di), Pisa, 2012, 215 ss.

⁽³⁷²⁾ Sul carattere speciale del procedimento legislativo in discorso, tra i tanti, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013; 251 ss.; M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, cit., 214; tuttavia, sul piano terminologico, cfr. ID., *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, 1999, 283 ss. che definisce il procedimento “differenziato”, anziché “speciale”.

Cfr. anche G. ABBAMONTE, *Corso di diritto finanziario*, cit., 124 s., secondo cui la legge di bilancio si forma attraverso un *particolare* procedimento, in ragione, si può ritenere, della peculiarità dell'oggetto che la connota.

⁽³⁷³⁾ Così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 339 s.: «La categoria di procedimenti [...] “duali” è [...] caratterizzata dal concorrere di due centri di autonomia normativa: da un lato, quella del parlamento che converte, approva, indirizza, delega, coordina; dall'altro quella di altri soggetti (il governo, le regioni, le istituzioni comunitarie) che producono il nucleo normativo originario sul quale le Camere intervengono o che dalle Camere vedono di volta in volta aperto e definito il loro spazio normativo» (p. 340); l'emersione di questo tipo di procedimento si deve alla «rottura dell'accentramento legislativo in cambio della centralità del parlamento, segnata non già dalla

La specialità del procedimento si desume in relazione a molteplici aspetti: alle fasi che contraddistinguono il procedimento ⁽³⁷⁴⁾; all'iniziativa legislativa ⁽³⁷⁵⁾; alla regolamentazione della discussione e di contingentamento dei tempi ⁽³⁷⁶⁾; ai

esclusiva potestà di far leggi ma dalla potestà di legare in un disegno centrale di legislazione le proteiche potestà normative di cui è fatto il sistema del nuovo Stato» (p. 340). V. anche G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 167 ss.

⁽³⁷⁴⁾ Prima dell'inizio della sessione, è prevista una fase connotata dall'attività conoscitiva delle commissioni, finalizzata ad acquisire ogni informazione utile all'esame dei documenti della manovra.

Ai sensi dell'art. 119, co. 3, reg. Cam., le commissioni parlamentari iniziano l'esame degli stati di previsione del disegno di legge di bilancio di rispettiva competenza, senza procedere a votazioni, provvedendo ad acquisire i necessari elementi conoscitivi. A tal fine ciascuna commissione delibera, d'intesa con il Presidente della Camera, il programma delle audizioni. La Commissione bilancio avvia altresì, con le medesime modalità, l'esame generale del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente.

In Senato, l'attività conoscitiva disciplinata dal regolamento è circoscritta all'esame dell'ex DPEF (ora DEF) ai sensi dell'art. 125-*bis* del suo regolamento, ma per prassi si tiene una serie di audizioni.

Per prassi, le Commissioni bilancio delle due camere predispongono un programma comune di audizioni da svolgere congiuntamente, previa autorizzazione dei presidenti. Le audizioni si tengono presso la commissione della camera che ha avviato per prima l'esame dei documenti di bilancio, così T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2011, 400.

⁽³⁷⁵⁾ Sul punto, si rinvia al § 6.

⁽³⁷⁶⁾ Il disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato ed il disegno di legge di stabilità sono deferiti alla Commissione bilancio per l'esame generale congiunto. Il disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione e il disegno di legge di stabilità sono contestualmente deferiti alle altre commissioni permanenti, ciascuna delle quali deve esaminarli congiuntamente per le parti di loro competenza.

L'esame congiunto dei d.d.l. si spiega per la loro intrinseca connessione (la legge di stabilità determina parte del contenuto della legge di bilancio). Tuttavia, i due atti mantengono la loro autonomia formale, anche in relazione alla discussione degli articoli e degli emendamenti e alla votazione finale.

Quanto alle restrizioni all'attività delle commissioni, si osserva che mentre alla Camera, la restrizione riguarda soltanto l'attività legislativa – durante l'esame nelle commissioni di settore delle parti di rispettiva competenza del disegno di stabilità e dei singoli stati di previsione è sospesa ogni altra attività legislativa in commissione (art. 119, co. 6, reg. Cam.) –, al Senato, è vietata qualsiasi attività anche conoscitiva ed ispettiva; invero, a mente dell'art. 126, co. 10, reg. Sen., ciascuna commissione, durante l'esame congiunto, per le parti di sua competenza, del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e del disegno di legge di stabilità, non può svolgere, in nessuna sede, altra attività.

Con riguardo al regime delle sedute, queste sono informate al principio di pubblicità ed è prevista la presenza dei ministri competenti.

In punto di esercizio del potere emendativo nell'ambito della fase che interessa le commissioni competenti, si può già rilevare una differenza sostanziale tra regolamento della Camera e quello del Senato. Mentre il primo prevede che gli emendamenti possono riguardare sia il d.d.l. bilancio sia il d.d.l. stabilità, al Senato, gli emendamenti possono riguardare solo il d.d.l. di bilancio.

termini entro i quali deve concludersi l'esame, sia globalmente sia rispetto alle singole fasi ⁽³⁷⁷⁾; alla concentrazione dell'attività legislativa parlamentare sulla

L'esame in commissione deve concludersi entro dieci giorni successivi all'assegnazione (termine rimodulato in 7 giorni, per la Camera dei deputati). Alla Camera dei deputati, si riscontrano le fasi dell'approvazione e della trasmissione alla Commissione bilancio di una relazione (contenente altresì gli emendamenti eventualmente approvati e in allegato gli ordini del giorno accolti dal Governo o approvati dalle commissioni).

Al Senato, la procedura prevede similmente l'approvazione e la trasmissione alla Commissione bilancio di un rapporto (contenente altresì gli emendamenti eventualmente approvati).

Quanto all'esame in Commissione bilancio, questa non è vincolata, in sede d'esame, alle determinazioni delle commissioni, né alle conclusioni di cui alla relazione (Camera)/rapporto (Senato), né agli emendamenti approvati, che dovranno solo essere esaminati e l'eventuale rigetto dovrà essere menzionato nella relazione generale trasmessa all'Assemblea.

I lavori della Commissione bilancio devono concludersi entro un termine preciso. Alla Camera dei deputati, l'esame deve concludersi entro quattordici giorni dalla scadenza del termine che le commissioni hanno a disposizione per l'esame che compete loro; il termine è stato rimodulato in 13 giorni. Entro lo stesso termine possono essere presentate relazioni di minoranza. Alla relazione generale sono allegate le relazioni delle altre commissioni competenti per materia.

Al Senato, l'esame deve concludersi entro venticinque giorni dal deferimento del disegno di legge di stabilità. Devono essere allegati al testo i rapporti delle Commissioni competenti per materia e le eventuali relazioni di minoranza.

Si è osservato che, a partire dagli anni '90, periodo in cui si riscontra un netto rafforzamento del Governo nella definizione della manovra finanziaria, con contestuale e conseguente indebolimento del ruolo delle Camere, nella fase della Commissione si è registrato un costante concorso delle forze della maggioranza, e in alcuni casi anche dell'opposizione, nella disposizione delle decisioni finanziarie, mentre la fase dell'aula «ha sempre rappresentato il punto dolente»; proprio in questa seconda fase si registrano i due dati contrapposti del rafforzamento del potere governativo e dell'indebolimento di quello parlamentare, emblematicamente dimostrato dalla prassi reiterata di proporre lo schema maxiemendamento – voto di fiducia; così C. FORTE, *Intervento, La sessione di bilancio e il ruolo delle assemblee elettive nell'esperienza recente*, in AA.VV., *Studi pisani sul Parlamento*, vol. IV, E. Rossi (a cura di), Pisa, 2010, 141 e 142; in argomento, P. GAMBALE, D. PEROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione di "contro limiti" parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2005, 503 ss.

Da ultimo, le leggi 27 dicembre 2013, n. 148 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per il triennio 2014-2016) e 27 dicembre 2013, n. 147 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)], sono state approvate, in seguito alla apposizione della questione di fiducia sui rispettivi disegni di legge.

⁽³⁷⁷⁾ Sulla concentrazione temporale, v. l'art. 119 reg. Cam., giusta il quale la sessione di bilancio ha la durata di quarantacinque giorni (termine rimodulato in trenta giorni, v. nota n. 472) a decorrere dall'effettiva distribuzione dei testi dei disegni di legge, delle tabelle allegate relative ai singoli stati di previsione e della relazione previsionale e programmatica, allorché i disegni di legge sono presentati dal Governo alla Camera. Quando essi sono presentati al Senato, la sessione di bilancio [...] ha la durata di trentacinque giorni a decorrere dall'effettiva distribuzione dei testi delle eventuali modifiche apportate dal Senato.

manovra finanziaria ⁽³⁷⁸⁾; ai poteri del Presidente d'assemblea ⁽³⁷⁹⁾; alla disciplina degli emendamenti ⁽³⁸⁰⁾; alla disciplina degli ordini del giorno ⁽³⁸¹⁾; al contenuto del disegno di legge ⁽³⁸²⁾; all'esame in aula e al voto ⁽³⁸³⁾.

⁽³⁷⁸⁾ Sulla concentrazione dell'attività legislativa, alla Camera dei deputati (art. 119), durante la sessione di bilancio è sospesa ogni deliberazione, da parte dell'Assemblea e delle commissioni in sede legislativa, sui progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate.

Possono tuttavia essere adottate le deliberazioni relative alla conversione di decreti-legge; ai progetti di legge collegati alla manovra contenuta nel documento di programmazione economico-finanziaria approvato dal Parlamento; ai disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di recezione e attuazione di atti normativi delle Comunità europee, quando dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali o comunitari (art. 119, co. 4, reg. Cam.).

Al Senato (art. 126, reg. Cam.), le regole sono più stringenti che alla Camera poiché la preclusione circa l'attività legislativa riguarda l'iscrizione all'ordine del giorno dei d.d.l. e non l'esame degli stessi. Più precisamente dalla data del deferimento del disegno di legge finanziaria e fino alla votazione finale da parte dell'Assemblea del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato, non possono essere iscritti all'ordine del giorno delle Commissioni permanenti e dell'Assemblea disegni di legge che comportino variazione di spese o di entrate e disegni di legge intesi a modificare la legislazione vigente in materia di contabilità generale dello Stato.

Sono tuttavia previste alcune eccezioni; invero è ammesso l'esame dei disegni di legge di conversione di decreti-legge e degli altri disegni di legge aventi carattere di assoluta indifferibilità secondo le determinazioni adottate all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari.

Giova precisare, in proposito, che le preclusioni menzionate operano distintamente solo per il periodo di sessione di ciascuna camera e perciò nel periodo in cui il bilancio è all'esame della Camera non opera alcun limite all'attività legislativa del Senato e viceversa.

⁽³⁷⁹⁾ Una peculiarità di questo procedimento legislativo concerne l'attribuzione al Presidente di assemblea del potere di stralcio, da esercitarsi prima dell'assegnazione dei d.d.l. alle commissioni. L'attribuzione a quest'organo del potere di stralcio si spiega per il suo carattere imparziale, condizione necessaria per svolgere valutazioni relativamente obiettive.

Per questa attribuzione, il Presidente di assemblea è stato definito «organo garante della complessiva conformità alla normativa» contabile (T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 401).

Alla Camera dei deputati (art. 120, co. 2, reg. Cam.), quando il disegno di legge finanziaria è presentato alla Camera, il Presidente della Camera, prima dell'assegnazione, accerta che il disegno di legge non rechi disposizioni estranee al suo oggetto così come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e di contabilità dello Stato. In tal caso, il Presidente della Camera comunica all'Assemblea lo stralcio delle disposizioni estranee, sentito il parere della Commissione bilancio.

Al Senato (art. 126, co. 3, reg. Sen.), quando il disegno di legge finanziaria è presentato al Senato, il Presidente del Senato, sentito il parere della Commissione bilancio e, a differenza della Camera, anche del Governo, prima dell'assegnazione, accerta se esso rechi disposizioni estranee al suo oggetto come definito dalla legislazione vigente e in più, a differenza della Camera, se esso rechi disposizioni volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato.

In tal caso il Presidente comunica all'Assemblea lo stralcio delle predette disposizioni.

Sebbene non sia un potere di stralcio, va soggiunto che al Senato, il Presidente accerta, sentito il parere della Commissione bilancio e del Governo, se il disegno di legge finanziaria rechi

disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge finanziaria e ne dà, prima dell'assegnazione, comunicazione all'Assemblea.

⁽³⁸⁰⁾ In argomento, tra i tanti, L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, cit., 322 ss., l'A. rileva, in generale, che la limitazione al potere emendativo è spiegabile alla luce del divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese nei confronti della legge di bilancio, per cui ciò che non è permesso a questa, nemmeno lo può essere per gli emendamenti. Così i limiti al potere emendativo rispecchierebbero quel «rapporto Governo-Parlamento in materia di bilancio, che vuole che sia il primo a definire i contenuti della manovra di bilancio, che il secondo poi potrà approvare, con interventi modificativi che si mantengono entro quegli stessi contenuti» (p. 326).

Sul punto, v. S. BARTOLE, *La formazione delle leggi. Art. 81*, cit., 207.

Prima di passare in rassegna nel dettaglio le regole in materia, si ritiene opportuno individuare le caratteristiche principali. A tal proposito, si rinvia alla sintesi di G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 174 e 175, il quale riscontra i seguenti elementi: "indurimento" del principio istruttorio, perlomeno con riguardo agli emendamenti di origine parlamentare, di cui all'art. 128 reg. Sen. e dalla prassi della Camera, in quanto possono essere ripresentati in assemblea soltanto gli emendamenti respinti o non discussi in Commissione bilancio e gli emendamenti correlati alle modifiche apportate dalla commissione medesima; la copertura finanziaria di ogni singolo emendamento che importi una alterazione *in peius* dell'equilibrio finanziario; l'impossibilità di operare per via emendativa la compensazione di una variazione della spesa di parte corrente con una variazione delle risorse in conto capitale di eguale ammontare.

Alla Camera dei deputati, vi è una riserva di emendamenti alla approvazione da parte delle commissioni competenti per materia. Ai sensi dell'art. 121, co. 1, reg. Cam. gli emendamenti che riguardano esclusivamente le singole parti del disegno di legge finanziaria di competenza di ciascuna commissione che comportano variazioni compensative in tale ambito e gli emendamenti al disegno di legge di bilancio che propongono variazioni compensative all'interno dei singoli stati di previsione debbono essere presentati nella commissione competente per materia. In questa sede possono essere, altresì, presentati e votati anche emendamenti concernenti variazioni non compensative.

Possono essere presentati in Assemblea i soli emendamenti respinti in commissione, *rectius* gli emendamenti compensativi respinti delle commissioni di settore ovvero quelli accolti da esse ma rigettati dalla Commissione bilancio; tutti gli altri emendamenti purché esaminati (ma respinti) dalla Commissione bilancio.

La *ratio* della norma è chiaramente, come ripreso dal Piccirilli, nella valorizzazione della attività istruttorie delle commissioni, specialmente della Commissione bilancio.

Resta salva la facoltà prevista dall'art. 86, co. 5, reg. Cam.: "La Commissione [bilancio] e il Governo possono presentare emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi fino a che sia iniziata la votazione dell'articolo o dell'emendamento cui si riferiscono, purché nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione".

Al Senato, possono essere presentati in Assemblea i soli emendamenti respinti in Commissione, anche quelli presentati dal Governo. È facoltà del Presidente del Senato ammettere la presentazione in Aula di nuovi emendamenti che si trovino in correlazione con modificazioni proposte dalla Commissione bilancio o già approvate dall'Assemblea (regola più rigida rispetto a quella della Camera).

In punto di ammissibilità degli emendamenti, la disciplina è comune ad entrambe le Camere. Oltre all'applicazione delle regole generali, ne sono previste altre speciali che si applicano tanto all'esame in Commissione quanto all'esame in Aula e che sono funzionali a garantire che i disegni di legge componenti la manovra non incidano *in peius* sulle previsioni definite in sede di programmazione, né alterino il contenuto proprio della legge di bilancio e della legge di stabilità

(sicché l'ampiezza del novero degli emendamenti ammissibili dipende dal contenuto della legge di stabilità: ad es., siccome questa non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale, allora non potranno essere ammessi emendamenti dalla medesima portata).

Ai sensi dell'art. 121, co. 5, reg. Cam., "i presidenti delle Commissioni competenti per materia e il presidente della Commissione bilancio dichiarano inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che concernono materie estranee all'oggetto proprio della legge finanziaria [ora stabilità] e della legge di bilancio, ovvero contrastano con i criteri per l'introduzione di nuove o maggiori spese o minori entrate, così come definiti dalla legislazione vigente sul bilancio e sulla contabilità dello Stato".

Gli emendamenti dichiarati inammissibili in Commissione non possono essere ripresentati in Assemblea. Invero, a mente dell'art. 128, co. 6, reg. Sen.: "Sono inammissibili gli emendamenti, d'iniziativa sia parlamentare che governativa, al disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e al disegno di legge finanziaria [ora stabilità] che rechino disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge finanziaria o estranee all'oggetto della legge di bilancio o della legge finanziaria [ora stabilità], come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare le norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato".

Le regole sull'ammissibilità degli emendamenti sono strettamente connesse a quelle sul potere di stralcio del Presidente d'assemblea. Nel caso in cui una disposizione stralciata dal Presidente sia approvata in commissione o in Assemblea, il Presidente può espungerla dal testo.

È dato riscontrato in letteratura che la disciplina riguardante l'ammissibilità degli emendamenti ha giovato al mantenimento degli equilibri finanziari come individuati in sede di programmazione. In particolare, ha giovato la possibilità di apportare emendamenti soltanto compensativi (a conferma che quanto programmato vincola le decisioni adottate in sede di manovra; da ciò si registra un rafforzamento del Governo in sede di decisione di finanza pubblica perché sostanzialmente dominus della programmazione).

In tema, tra i tanti, v. S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, cit., 391.

Cfr., sul piano formale, l'art. 21, co. 12, l. n. 196 del 2009: "Le modifiche apportate al bilancio nel corso della discussione parlamentare formano oggetto di apposita nota di variazioni".

⁽³⁸¹⁾ L'art. 122 reg. Cam. dispone: che "Gli ordini del giorno sono presentati e svolti nelle Commissioni competenti per la materia alla quale si riferiscono. Quelli non accolti dal Governo o respinti in Commissione possono essere ripresentati in Assemblea; essi sono posti in votazione in Assemblea dopo la approvazione dell'ultimo articolo dello stato di previsione al quale si riferiscono.

Gli ordini del giorno accolti dal Governo o approvati dalla Commissione competente per materia sono allegati alla relazione da trasmettere alla Commissione bilancio e programmazione e quindi alla relazione da questa presentata all'Assemblea.

In Assemblea non è ammessa la presentazione di altri ordini del giorno, salvo quelli attinenti all'indirizzo globale della politica economica e finanziaria, i quali sono posti in votazione dopo l'approvazione del quadro generale riassuntivo".

L'art. 127 reg. Sen. prescrive che "Gli ordini del giorno devono essere presentati e svolti nelle Commissioni competenti per materia.

Quelli accolti dal Governo o approvati sono allegati, insieme ai rapporti, alla relazione generale della 5^a Commissione permanente. Quelli non accolti dal Governo o respinti dalle Commissioni possono essere ripresentati in Assemblea purché siano sottoscritti da otto Senatori".

⁽³⁸²⁾ Ai sensi dell'art. 21, co. 2, l. n. 196 del 2009 "Il disegno di legge del bilancio di previsione espone per l'entrata e, per ciascun Ministero, per la spesa le unità di voto parlamentare determinate con riferimento rispettivamente alla tipologia di entrata e ad aree omogenee di attività. Per la spesa,

8. La titolarità delle competenze in sede di formazione della legge di bilancio.

In questa sede si esamina il profilo soggettivo della distribuzione delle competenze tra Governo e Parlamento in relazione all'approvazione della legge di bilancio e alla legislazione di spesa.

Si è visto che l'art. 81 Cost., in continuità con l'ordinamento precedente, riserva l'iniziativa legislativa di bilancio al Governo; riconosce il potere di spesa parlamentare che si esprime con l'approvazione del disegno di legge di bilancio, e con l'esercizio del potere di emendamento in quella sede, ancorché fortemente limitato dai regolamenti parlamentari, e con l'iniziativa legislativa di spesa.

Si è osservato in letteratura che, dall'art. 81 Cost. e dagli istituti del diritto di bilancio, si ricava, quanto alla titolarità del potere di spesa, un modello in cui il centro decisionale della spesa è il Parlamento ⁽³⁸⁴⁾. Al di là della riserva di iniziativa

le unità di voto sono costituite dai programmi quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa". Inoltre, la medesima disposizione, al comma terzo, specifica ulteriormente l'oggetto di ogni singola unità di voto, rispetto alle quali si devono indicare "a) l'ammontare presunto dei residui attivi o passivi alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce; b) l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nell'anno cui il bilancio si riferisce; c) le previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale; d) l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno cui il bilancio si riferisce, senza distinzione fra operazioni in conto competenza ed in conto residui".

⁽³⁸³⁾ Tutte le votazioni devono svolgersi a scrutinio palese (art. 49, co. 1-*bis*, reg. Cam.; art. 113, co. 6, reg. Sen.). L'ordine dei lavori è il seguente: discussione congiunta sulle linee generali del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio e sull'impostazione globale della politica economica e finanziaria; esame e votazione degli articoli del d.d.l. di bilancio a legislazione vigente, senza votazione finale dell'intero disegno; esame e votazione degli articoli del d.d.l. di stabilità e votazione finale del disegno; per effetto di quest'ultima votazione, l'Aula provvede a votare la nota di variazione al bilancio; votazione finale d.d.l. bilancio come modificato dalla nota di variazione.

Soltanto al Senato è previsto formalmente un ordine, del tutto logico, di votazione degli articoli dei due disegni di legge (ordine seguito alla Camera per prassi): il d.d.l. bilancio, dove prima è approvato lo stato di previsione delle entrate, poi gli stati di previsione della spesa; il d.d.l. stabilità: per primi sono approvati gli articoli che indicano i due saldi del livello massimo di ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare.

Ai sensi dell'art. 21, co. 14, l. n. 196 cit. "L'approvazione dello stato di previsione dell'entrata, di ciascuno stato di previsione della spesa e dei totali generali della spesa nonché del quadro generale riassuntivo è disposta, nell'ordine, con distinti articoli del disegno di legge, con riferimento sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa", mentre "L'approvazione dei fondi previsti dagli articoli 26, 27, 28 e 29 è disposta con apposite norme" (co. 15).

⁽³⁸⁴⁾ Tra i contributi più recenti, G. ARCONZO, *Le scelte di finanza pubblica in una «democrazia decidente»: alla ricerca di un nuovo ruolo per Governo e Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2008, 4, 815 ss.

legislativa di bilancio ⁽³⁸⁵⁾, il Governo risulta fortemente limitato in sede di redazione di bilancio dalle decisioni prese nella legislazione sostanziale, tributaria e di spesa.

Detto altrimenti, dall'art. 81 Cost., si evince l'attribuzione al Parlamento, nella sua funzione di "guardiano della spesa pubblica", del ruolo principale nella determinazione dell'indirizzo di spesa per due ordini di ragione.

In primo luogo, se consideriamo l'interpretazione invalsa del combinato disposto dei commi terzo e quarto dell'art. 81 Cost., secondo cui la legge di bilancio è vincolata alla legislazione di spesa nella misura in cui si presenti completa quanto alla definizione degli elementi della fattispecie finanziaria, si può desumere la concentrazione, in astratto, delle scelte di finanza pubblica nelle leggi di spesa. In concreto, dipende, come detto, dalla completezza delle leggi di spesa in punto di obbligo di copertura finanziaria. Vero è che per leggi di spesa, si deve la categoria degli atti normativi con forza di legge ⁽³⁸⁶⁾; tuttavia, il ruolo del Parlamento rimane rilevante anche se l'atto di spesa è formalmente governativo, decreto legislativo ovvero decreto-legge, perché il contributo parlamentare alla formazione dell'indirizzo di spesa avviene rispettivamente *ex ante*, in sede di formazione della legge delega, ed *ex post*, in sede di conversione del decreto-legge.

In secondo luogo, la centralità delle Camere nella decisione di bilancio risiede nella forma giuridica del bilancio. In quanto legge, si può asserire, perlomeno in prima battuta, che il bilancio è atto parlamentare; al Parlamento deve essere imputata la responsabilità dell'unità della finanza pubblica con l'approvazione della legge di bilancio.

Ne deriva che, sulla base di questa ultima considerazione, anche in presenza di una legislazione sostanziale incompleta, permane la centralità delle Camere di cui si tratta: questa si manifesta in modo più pregnante in sede di definizione dell'equilibrio finanziario generale (legge di bilancio), anziché in sede di definizione di regolazione delle fattispecie particolari (leggi di spesa).

In terzo luogo, la previsione di limiti al potere di spesa parlamentare nell'art. 81 Cost. significa, da un punto di vista logico, riconoscere particolare importanza al

⁽³⁸⁵⁾ Si è rilevato che «[l]a formazione del bilancio è compito esclusivo del gabinetto per una serie di ragioni, ma specialmente per la competenza rispetto alla cognizione dei servizi pubblici e dei bisogni sociali: per la necessaria unità di criteri amministrativi e politici in rapporto all'indirizzo generale della vita pubblica e per la responsabilità di fronte al sindacato del parlamento e della pubblica opinione», G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, cit., 364.

⁽³⁸⁶⁾ Si rinvia al Cap. IV, § 2.

potere medesimo. Non avrebbe senso limitare un potere “debole”. I lavori preparatori costituiscono conferma dell’assunto ⁽³⁸⁷⁾.

La linearità di questo modello è stata messa in discussione nel tempo e in ragione di diversi fattori. In particolare si è rilevato un tendenziale rafforzamento del potere governativo, corrispondente ai diversi tentativi del legislatore ordinario di razionalizzare le procedure finanziarie.

Con ciò si vuol dire che lo scostamento dal modello di cui all’art. 81 Cost., si coglie soltanto se si guarda al bilancio, non come atto, bensì come processo; cioè se si guarda alla decisione di bilancio, nella complessità delle procedure finanziarie in cui si forma, le quali non si esauriscono né nell’approvazione della legge di bilancio, né nella formazione di leggi di spesa ⁽³⁸⁸⁾. Pertanto, è sostanzialmente riduttivo affrontare il profilo soggettivo della titolarità del potere di spesa, sulla base dell’art. 81 Cost., cioè della disciplina del bilancio come atto.

8.1. Legge di bilancio e forma di governo. Il bilancio è atto soggettivamente duale.

Si afferma comunemente, sulla base di quanto già esposto, che l’art. 81, co. 1, Cost. contiene la regola procedurale che distribuisce le competenze in materia di bilancio tra Governo e Parlamento ⁽³⁸⁹⁾. Al primo spetta la formazione del bilancio, mentre al secondo compete l’approvazione del documento contabile ⁽³⁹⁰⁾, attraverso la quale eserciterebbe una funzione di controllo ⁽³⁹¹⁾.

⁽³⁸⁷⁾ V. anche Cap., IV, § 1., in punto di obbligo di copertura delle leggi di spesa.

Dall’intenzione dei costituenti di limitare l’iniziativa parlamentare di spesa si ricava il dato storico del mutamento di ruoli tra Governo e Parlamento nella produzione di spesa pubblica. Se l’istituto del bilancio ha avuto origine per sottoporre al controllo parlamentare, l’interventismo dell’esecutivo, con la formazione dello stato sociale, si è realizzata una inversione di posizioni, dove è il Governo che si premura di tenere i conti in ordine, arginando il tentativo del Parlamento di aumentare irragionevolmente la spesa pubblica. Si è parlato a proposito di una sorta di capovolgimento del rapporto Governo-Parlamento, G. CHIARELLI, *Aspetti giuridici della riforma del bilancio*, cit., 11.

⁽³⁸⁸⁾ Si pensi all’istituto della legge finanziaria (ora leggi di stabilità).

⁽³⁸⁹⁾ Cfr. S. MERLINI, *Proposte di modifiche dell’art. 81 della Costituzione e forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1993, 447 ss., secondo cui l’art. 81 Cost. delineerebbe un chiaro modello di forma di governo, confermando, perciò, il legame tra forma di governo e decisioni di finanza pubblica.

⁽³⁹⁰⁾ A. AMATUCCI, *L’ordinamento giuridico finanziario*, cit., 58.

Spunti in tal senso si ricavano dalla nota Corte cost., sent. 10 gennaio 1966, n. 1.

⁽³⁹¹⁾ In argomento, V. ONIDA, *The historical and constitutional foundations of the budgetary system in Italy*, in *The power of the purse*, cit., 220; *ivi* S. CASSESE, *Special problems of budgetary decision-making in Italy*, 254 ss., che esamina, tra l’altro, il ruolo rilevante della Ragioneria Generale nella formazione della decisione di bilancio; R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, cit., 2.

Entrambi gli organi sarebbero titolari del potere di spesa, in sede di bilancio, ciascuno con funzione diversa: «il bilancio era visto come prerogativa del Governo, non soltanto in termini di iniziativa, ma anche come atto in sé, tanto da ritenere che in ordine ad esso le Camere disponessero di un potere di mero controllo, cioè di approvarlo o meno ma non di emendarlo»⁽³⁹²⁾.

Si è tentato, invece, di offrire una lettura diversa per la quale, ponendo al centro la legge di bilancio che è la reale manifestazione del potere di spesa, formazione e approvazione sarebbero funzioni sovrapponibili. Il riconoscimento del potere emendativo ai singoli parlamentari induce a confondere le due funzioni, per cui quando il Parlamento “approva” il disegno di legge di bilancio, forma il bilancio (cioè un certo equilibrio finanziario), e nel formare il bilancio, lo approva: «si può ben dire che le Camere, approvandolo, si *appropriano* del bilancio ed appunto per questo lo possono emendare»⁽³⁹³⁾.

La valorizzazione della forma giuridica del bilancio, tuttavia, non può correttamente essere spinta sino ad ammettere questa sovrapposizione. Non può, dal canto suo, essere privata di qualsiasi significato la riserva di iniziativa legislativa al Governo. Affermare che la legge di bilancio ha una, seppur ridotta, capacità innovativa vuol dire che il Governo, in sede di redazione del bilancio, ha una corrispondente capacità decisoria. Il Governo non è vincolato completamente alle decisioni di finanza pubblica adottate dal Parlamento nelle leggi di spesa, bensì può realizzare una manovra, benché minima, riconsiderando alcune di quelle decisioni. Ha poco senso obiettare che il Parlamento può, tuttavia, mutare le scelte del Governo, mediante la proposizione e l’approvazione di emendamenti. A siffatta eccezione, si può replicare, sullo stesso piano, che il Governo può “tutelare” la sua decisione, mediante la proposizione della questione di fiducia su di un certo testo.

Ne consegue che non si può accettare, sul piano tecnico, che l’atto che esprime la decisione di bilancio sia atto del Governo, né atto del Parlamento. Il bilancio, in quanto legge non è atto governativo; il bilancio, in quanto presentato, nella forma di progetto di legge, dal Governo non è atto del Parlamento.

Il bilancio ovvero la decisione di bilancio è atto duale, governativo e parlamentare. La legge di bilancio è una delle numerose manifestazioni della funzione di indirizzo politico affidate al Parlamento e al Governo, insieme⁽³⁹⁴⁾.

⁽³⁹²⁾ A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 7.

⁽³⁹³⁾ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 363 (corsivo nostro).

⁽³⁹⁴⁾ P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 228. Cfr. anche V. SICA, *Bilancio dello Stato e programmazione economica*, cit., 18.

Non a caso, come sopra menzionato ⁽³⁹⁵⁾, taluni hanno definito il procedimento legislativo di formazione della legge di bilancio con l'aggettivo "duale".

Il carattere soggettivamente duale della legge di bilancio si desume, poi, sul piano dogmatico, se si accoglie la tesi della funzione di indirizzo politico dell'atto in discorso. Il concetto è stato efficacemente espresso dal MORTATI: «Si deve respingere l'opinione che fa rientrare le leggi ora dette nella generica categoria degli atti aventi funzione di controllo. Caratteristica della funzione di controllo è la dissociazione del contenuto, dei fini, degli interessi, della responsabilità inerenti all'atto controllante rispetto a quello controllato: ora tale dissociazione, ammissibile nelle forme dualistiche di governo, è divenuta estranea al sistema dei rapporti fra i poteri *attivi* nei moderni regimi parlamentari, nei quali perciò la legge di approvazione [...], di norma, è *compartecipazione* alla decisione o alla scelta politica consacrata nell'atto che forma il contenuto della legge» ⁽³⁹⁶⁾.

8.2. La mancata approvazione del disegno di legge di bilancio. Le conseguenze sul piano politico-costituzionale. La mancata approvazione del bilancio non è una forma di manifestazione di sfiducia nei confronti del Governo.

«Il diritto di rifiuto del bilancio [...] è cosa d'altri tempi: oggi non si concepisce più», così si scriveva già nei primi anni del secolo scorso ⁽³⁹⁷⁾.

Parafrasando in positivo l'assunto, bisogna dire che il Parlamento ha l'obbligo giuridico e politico di approvare il bilancio. In questo senso, il primo comma dell'art. 81 Cost. sembra perentorio, laddove dispone che "Le Camere *approvano...* i bilanci"; e l'uso di questa espressione non appare un mero incidente, perché dai lavori dell'Assemblea costituente si registra la proposizione di formulazioni diverse ⁽³⁹⁸⁾.

Posta in questi termini la questione, la mancata approvazione del bilancio inficerebbe, giuridicamente, il rapporto sinallagmatico tra Parlamento e Governo. Quest'ultimo avrebbe l'obbligo di dimissioni.

Ora, in primo luogo andrebbero distinte almeno due ipotesi di non approvazione della legge di bilancio; questa può conseguire al rifiuto da parte delle

⁽³⁹⁵⁾ V. § 7.

⁽³⁹⁶⁾ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 670, corsivo nostro; ID., *Le leggi provvedimento*, cit., 26.

⁽³⁹⁷⁾ F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, cit., 516.

⁽³⁹⁸⁾ Invero, cfr. la proposta dell'on. De Vita, cit. nel Cap. I, § 5, nota n. 78, che riformulava l'art. 77, co. 1, del progetto di Costituzione, preferendo l'espressione "Le Camere *votano...* il bilancio" (rilevo nostro).

Camere di approvare la legge di bilancio ovvero a difficoltà meramente materiali impeditive di una tempestiva formazione della legge.

A queste due fattispecie, dovrebbe essere affiancata una terza, il caso della mancata presentazione del disegno di legge di bilancio da parte del Governo. Si tratta di una omissione che, francamente, non consente di intravedere facili rimedi; si dovrebbe ammettere la legittimazione a proporre ricorso per conflitto di attribuzione delle due Camere (o di una sola di esse), nei confronti del Governo; con riguardo al requisito oggettivo, il Governo, omettendo di avviare il procedimento di formazione del bilancio, lederebbe la attribuzione delle Camere di provvedere sulla decisione di bilancio. A conforto di ciò, può essere utile richiamare la tesi della legge di bilancio quale atto duale o complesso.

Orbene, quanto alle due prime ipotesi, si osserva che entrambe possono essere valutate sul piano politico, anche eventualmente come sintomo di un sopravvenuto difetto del rapporto di fiducia, ma sul piano giuridico la questione è più complessa. Invero, non può essere liquidata semplicemente argomentando *ex art. 94, co. 4, Cost.*, a mente del quale “Il voto contrario di una o d’entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni”.

Realisticamente non può negarsi che il disegno di legge di bilancio non è una comune proposta di legge.

La funzione di indirizzo politico della legge di bilancio, e la sua natura di legge di organizzazione dell’intera attività finanziaria, hanno indotto la maggioranza della dottrina a ritenere che il diniego di approvazione della legge di bilancio sia una manifestazione di sfiducia del Parlamento nei confronti del Governo ⁽³⁹⁹⁾: «Dal punto di vista politico, l’aspetto più importante consiste nell’adozione del voto sul bilancio come mezzo per obbligare il Governo a seguire un dato indirizzo o a non seguire l’indirizzo proposto, per cui il rifiuto del bilancio non è che una manifestazione di sfiducia politica del Parlamento nei riguardi del Governo che

⁽³⁹⁹⁾ Per P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 415, l’art. 81 Cost. imporrebbe al Parlamento l’obbligo di approvare il bilancio (v. anche 431, nota n. 195); secondo A. AMATUCCI, *L’ordinamento giuridico finanziario*, cit., 59, la Costituzione impone che, attraverso la distribuzione delle competenze in materia di bilancio, sia verificata annualmente la sussistenza del rapporto di omogeneità politica (frammentarietà dell’indirizzo di spesa in sede di approvazione di disegni di legge di spesa o di adozione di d.l. di spesa).

In tema, S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 320; M. STRAMACCI, *Contributo all’interpretazione dell’articolo 81*, cit., 173; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 362

costringe quest'ultimo a dimettersi»⁽⁴⁰⁰⁾. L'approvazione del bilancio è, allora, atto dovuto⁽⁴⁰¹⁾.

Secondo questa impostazione, salve alcune sfumature, soltanto in casi estremi, il rifiuto di approvazione è giuridicamente ammissibile⁽⁴⁰²⁾. È legittimo soltanto se inteso come affermazione della irregolarità del conto; è costituzionalmente illegittimo se inteso come negazione dei mezzi economici con conseguente arresto della vita statale, perché forma di eccesso di potere⁽⁴⁰³⁾. Il rifiuto del bilancio è ammesso anche come mezzo di resistenza collettiva⁽⁴⁰⁴⁾.

Tutto ciò considerato, si ritiene, comunque, che sia corretto escludere che alla mancata approvazione della legge di bilancio, consegua l'obbligo di dimissioni dell'Esecutivo.

Nonostante la formulazione letterale della norma, dai lavori preparatori si possono trarre opposte considerazioni che inducono ad intendere l'approvazione del bilancio un momento, in un certo senso, slegato dal rapporto fiduciario Parlamento-Governo. Significativa fu la proposta, più volte citata, dell'on. De Vita di sostituire l'art. 77 del progetto di Costituzione e prevedere, tra l'altro, l'approvazione del bilancio a maggioranza qualificata⁽⁴⁰⁵⁾. Pertanto,

⁽⁴⁰⁰⁾ S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, cit., 379.

⁽⁴⁰¹⁾ R. PEREZ, *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, cit., 210, secondo cui il bilancio è un atto dovuto in base alla Costituzione. Per bilancio, si immagina ragionevolmente che l'A. intenda la legge di bilancio ovvero sia l'approvazione del bilancio. Non avrebbe senso circoscrivere la doverosità alla presentazione governativa del disegno di legge di bilancio, soprattutto se si considera il contesto in cui l'A. colloca la sua affermazione, inerente alla formazione della legge finanziaria che, secondo le sue parole, deve « *porsi temporalmente prima di un atto dovuto costituzionalmente*».

⁽⁴⁰²⁾ O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 477 e 478

⁽⁴⁰³⁾ V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 176

⁽⁴⁰⁴⁾ *Ibidem*, 176

Sul rifiuto di annoverare il diritto di resistenza tra gli strumenti di garanzia dei diritti costituzionali, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003, 184; sul diritto di resistenza, e sulle sue classificazioni (resistenza attiva e passiva; individuale e collettiva), si rinvia, per tutti, a C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, cit., 98 s. e alla bibliografia ivi indicata.

⁽⁴⁰⁵⁾ «Il bilancio, con gli eventuali emendamenti sia in ordine alla spesa, che ai mezzi destinati a coprirlo, è approvato a maggioranza di due terzi». Secondo il De Vita la decisione in ordine al fabbisogno, data la sua rilevanza, essendo una valutazione che riguarda l'intera collettività, doveva avvenire con la partecipazione delle minoranze parlamentari, in funzione del principio di rappresentanza proporzionale; a questo proposito affrontò, in maniera abbastanza semplicistica, anche le eventuali difficoltà dell'ostruzionismo, «arma della disperazione» e «vendetta dei partiti di minoranza che vedono calpestati i loro diritti» *Atti Ass. Cost.*, 17 ottobre 1947 (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, cit., 3352). Dal canto suo, l'on. Ruini pose la questione delle dannose conseguenze relative alla mancata approvazione del bilancio, proprio per contrastare l'emendamento De Vita.

l'approvazione del bilancio non era considerata di per sé come sede di verifica di permanenza del rapporto fiduciario. Inoltre, la previsione della possibilità di concedere l'esercizio provvisorio del bilancio è significativa del fatto che, anche sul piano politico-costituzionale, la mancata formazione della legge di bilancio nei termini non è di per sé situazione irreversibile. Vero è che la concessione dell'esercizio provvisorio può essere data al nuovo Governo, anzi, proprio in quanto nuovo Governo, formatosi dopo la sfiducia conseguente alla non approvazione della legge di bilancio. Si tratta questa di una mera ipotesi, per cui non si evince dall'articolato costituzionale una preclusione alla autorizzazione all'esercizio provvisorio nei confronti del Governo che si è visto non approvare, se non addirittura rifiutare, il disegno di legge di bilancio.

Ma l'argomento più forte alla tesi qui accolta, va rintracciato nella ricostruzione dogmatica della categoria della legge di bilancio. Rileva, segnatamente, il profilo soggettivo dell'atto *de quo*. La legge di bilancio, in quanto atto duale, presuppone una partecipazione attiva del Parlamento alla determinazione dell'equilibrio finanziario. Le Camere non si limitano a controllare e ad approvare un atto di altro organo. Sono responsabili assieme al Governo dell'*an* e del merito della decisione di bilancio ⁽⁴⁰⁶⁾.

La mancata approvazione della legge di bilancio, anche per il disaccordo emerso tra maggioranza e Governo, non può dar luogo ad una manifestazione di sfiducia nei confronti di quest'ultimo. Il rifiuto di approvare la legge di bilancio è scelta politica delle Camere, che implica responsabilità politica.

Per cui, se si vuole di parlare di manifestazione di sfiducia, questa ha come primo destinatario proprio le Camere stesse, quindi l'autore stesso della scelta di non approvare la legge di bilancio. Detto altrimenti, e con linguaggio più preciso, non è ammissibile riconoscere al Parlamento la titolarità di una posizione giuridica cui corrisponde la pretesa (giustiziabile) delle dimissioni del Governo, perché sarebbe violazione del divieto di *venire contra factum proprium*.

Le conseguenze della non approvazione della legge di bilancio, salva quella terza ipotesi sopra menzionata, sono esclusivamente politiche ⁽⁴⁰⁷⁾.

La questione in esame ha perso, tuttavia, di attualità ⁽⁴⁰⁸⁾.

⁽⁴⁰⁶⁾ G. CHIARELLI, *Aspetti giuridici della riforma del bilancio*, cit., 12: «L'attività del Governo e del Parlamento appaiono non come attività contrapposte, ma come attività che, nei limiti delle rispettive competenze, concorrono alla posizione e all'attuazione dei fini dello Stato, e alle scelte di questi fini e dei modi di perseguirli».

⁽⁴⁰⁷⁾ V. però C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 674 s., secondo cui il rifiuto dell'approvazione del bilancio è uno strumento di *extrema ratio* proprio di regimi non parlamentari.

8.3. *La mancata approvazione del disegno di legge di bilancio. Le conseguenze sul piano sul piano giuridico-amministrativo. La possibilità dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio.*

“Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo”.

Si è visto che si desume dalla disposizione l'obbligo del Governo di presentare annualmente il bilancio alle Camere per una approvazione che avviene con legge (argomento *ex art.* 81, co. 3, Cost.). Quindi il Governo presenta un bilancio nella forma di disegno di legge; questa iniziativa di legge, in quanto necessaria, assume il carattere della doverosità, il cui esercizio, pertanto, è adempimento di un obbligo costituzionale ⁽⁴⁰⁹⁾.

Nel caso in cui non dovesse essere approvato il bilancio – e forse anche nel caso in cui il Governo non presentasse alcun disegno di legge di bilancio – si porrebbe il problema dell'impossibilità per il Governo di amministrare lo Stato, in quanto mancherebbe l'autorizzazione a gestire le finanze pubbliche, quali attività di supporto delle funzioni amministrative.

L'art. 81, co. 2, Cost. prevede a questo proposito l'istituto dell'esercizio provvisorio del bilancio ⁽⁴¹⁰⁾: “L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi”.

L'esercizio provvisorio consente all'Amministrazione di gestire le spese per il periodo di autorizzazione. Più precisamente, l'istituto assolve due funzioni, di garantire al Parlamento il controllo preventivo sugli atti del Governo e di assicurare la continuità dell'attività amministrativa ⁽⁴¹¹⁾.

⁽⁴⁰⁸⁾ Diversa è la vicenda della mancata approvazione dell'art. 1 del disegno di legge recante il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010, da parte della Camera dei deputati (A.C. 4621), verificatasi nella seduta n. 532 dell'11 ottobre 2011, durante l'ultimo, cronologicamente parlando, “Governo Berlusconi”. Il rendiconto è stato approvato, in seguito, prima dell'approvazione dell'assestamento del bilancio, con l. 11 novembre 2011, n. 181 (Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2010).

⁽⁴⁰⁹⁾ Tra i tanti, M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, cit., 217.

⁽⁴¹⁰⁾ In tema, G. IANNITTO, *L'esercizio provvisorio dei bilanci pubblici*, Padova, 1959; S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, vol. II, cit., 404 ss.

⁽⁴¹¹⁾ A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, cit., 150.

La Costituzione pone due vincoli di ordine formale: l'autorizzazione deve essere disposta con legge, formalmente intesa ⁽⁴¹²⁾, e il periodo di tempo non può essere superiore a quattro mesi ⁽⁴¹³⁾. In dottrina, si ritiene che anche la legge di concessione dell'esercizio provvisorio sia coperta dalla riserva di assemblea ai sensi dell'art. 72, co. 4, Cost. ⁽⁴¹⁴⁾.

Ora, molteplici questioni solleva la disposizione. Prima di tutto, da un punto di vista strutturale, giova chiarire la natura della legge di concessione dell'esercizio provvisorio e l'oggetto della stessa. Potrebbe essere riduttivo ritenere che la legge in discorso è legge in senso tecnico perché è legge sostanzialmente analoga alla legge di bilancio. La natura anche materiale della legge si giustifica *per relationem* in ragione degli stessi argomenti che conducono alla stessa qualificazione della legge di bilancio.

Più problematico è l'oggetto della legge *de qua*, dove per oggetto si intende, come proposto per l'analisi della legge di bilancio, l'effetto (o l'insieme degli effetti) della legge, anziché la funzione. Secondo la lettera della norma, l'oggetto coincide con la concessione dell'esercizio provvisorio. Ora, così formulato, ci si deve chiedere se la nozione di concessione vada mutuata dal diritto amministrativo, cui appartiene l'istituto della concessione ⁽⁴¹⁵⁾.

Diversi sono gli argomenti che inducono a preferire l'opinione secondo cui l'uso del termine "concessione" da parte del Costituente sia da intendersi in senso atecnico. Concessione sta per autorizzazione.

Così si evince dai lavori preparatori ⁽⁴¹⁶⁾; così sul piano dogmatico, meglio si confà alla fattispecie la categoria dell'autorizzazione poiché, premesso che a differenza della concessione, l'autorizzazione è atto amministrativo che non attribuisce nuove posizioni giuridiche ma permette l'esercizio di un diritto già esistente ⁽⁴¹⁷⁾, non si può certo dire che il Governo sia privo del potere di spesa

⁽⁴¹²⁾ Cfr. N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, cit., 30 s., che esclude la possibilità di concessione dell'esercizio provvisorio con decreto-legge; secondo l'A., l'art. 81, co. 2, Cost. prevede, quindi, una riserva di legge formale.

⁽⁴¹³⁾ Per C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., 676, la previsione di un tempo limitato pari a quattro mesi mira ad «evitare che il Parlamento finisca con l'abdicare ad una delle sue funzioni più tipiche, mediante tante successive autorizzazioni di esercizio provvisorio».

⁽⁴¹⁴⁾ N. LUPO, *Art. 81*, cit., 1584.

⁽⁴¹⁵⁾ V. le voci di E. SILVESTRI, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Milano, 1961, 370 ss.; F. FRACCHIA, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. I, Milano, 2007, 250 ss.; M. D'ALBERTI, *Concessioni amministrative*, in *Enc. giur. it.*, vol. VII, Roma, 1988, 1 ss.

⁽⁴¹⁶⁾ Invero, i costituenti si riferivano all'esercizio provvisorio, ricorrendo al termine "autorizzazione" Cfr, *Atti Ass. Cost.*, 17 ottobre 1947 (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, cit., 3352 ss.).

⁽⁴¹⁷⁾ Così, per tutti, P. SALVATORE, *Autorizzazione*, in *Enc. giur. it.*, vol. IV, Roma, 1988, 2.

prima dell'approvazione della legge di bilancio, e, altresì, dell'eventuale approvazione dell'esercizio provvisorio; così, infine, sul piano logico-sistematico, poiché, stante l'assimilazione funzionale della legge di concessione dell'esercizio provvisorio a quella del bilancio, ed avendo quest'ultima effetto autorizzatorio, anche alla prima deve essere riconosciuto altrettanto.

Infine, è significativa, sebbene non vincolante, la prassi di intitolare la legge di cui all'art. 81, co. 2, "Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario n°".

Anche la legge di autorizzazione dell'esercizio provvisorio è, per quanto detto, tipica e non surrogabile.

Con riguardo al periodo di quattro mesi ⁽⁴¹⁸⁾, la norma viene comunemente intesa nel senso che facoltizza le Camere a concedere, e il Governo a domandare, l'esercizio provvisorio sia per un unico periodo della durata massima di quattro mesi, sia per più periodi che, cumulati, non possono eccedere i quattro mesi ⁽⁴¹⁹⁾. D'altronde, la logica vuole che se al Governo occorre un mese di esercizio provvisorio, non si vede perché debba richiedere l'autorizzazione per un periodo più lungo ⁽⁴²⁰⁾.

Si è posto, in dottrina, il problema relativo al bilancio cui l'esercizio provvisorio si riferisce, se sia il bilancio da ultimo approvato (per cui l'autorizzazione dell'esercizio provvisorio comporterebbe l'ultrattività della legge di bilancio da

⁽⁴¹⁸⁾ Giova ricordare che in seno alla II Sottocommissione, l'on. Bozzi fece presente che il testo originario dell'art. 37 prevedeva il termine più breve di tre mesi, portato a quattro mesi in seguito alla proposta dell'on. Vanoni, che censurò l'eccessiva brevità del termine, in *Atti Ass. Cost.*, 21 dicembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., 1626.

⁽⁴¹⁹⁾ Sul punto, l'art. 77 del progetto di Costituzione, che fu presentato in Assemblea, prevedeva che "L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso che per legge, una sola volta, e per un periodo non superiore a quattro mesi".

Nella seduta del 17 ottobre 1947, l'on. Bertone avanzò un emendamento volto a sostituire le parole "una sola volta, e per un periodo non superiore a quattro mesi", con le seguenti, "per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi". L'obiettivo era evidentemente quello di impedire l'affermazione di una interpretazione restrittiva della disposizione originaria che, riferendosi al periodo di tempo al singolare, poteva indurre a ritenere preclusa la concessione dell'esercizio provvisorio per più volte nell'anno finanziario. A ciò va soggiunta la preoccupazione del Bertone di eliminare «l'incoraggiamento a chiedere autorizzazioni per esercizi provvisori per un tempo più lungo del necessario», in *Atti Ass. Cost.*, 17 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, cit., 3353.

⁽⁴²⁰⁾ Secondo l'on. Bertone (v. nota precedente): «Se il Governo ha bisogno soltanto di un mese di esercizio provvisorio, chiede un mese, sapendo che, in caso di necessità potrà chiedere un secondo mese. Ma, se esso è costretto a chiedere una volta sola, chiede quattro mesi invece di uno» (in *Atti Ass. Cost.*, 17 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, cit., 3353).

ultimo approvata) oppure il bilancio contenuto nel disegno di legge presentato dal Governo, ma non approvato. Quest'ultima opzione è quella preferibile ⁽⁴²¹⁾, dato che in sede di attuazione, il legislatore, da ultimo con l'art. 32, l. n. 196 del 2009, riferisce l'esercizio provvisorio alla gestione della *spesa prevista* nei singoli capitoli.

Più precisamente, la disposizione prevede che "Durante l'esercizio provvisorio, la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi".

Sia dalla *ratio* dell'istituto, sia dalla sua conformazione nella legislazione ordinaria, non pare che l'attributo provvisorio, giustapposto ad esercizio, sia il più corretto per descrivere l'istituto in punto di effetti. A ben vedere, non si tratta di esercizio *provvisorio* del bilancio, bensì *temporaneo* e *parziale*. L'esercizio del bilancio è parziale perché l'autorizzazione all'esercizio del potere di spesa è quantitativamente limitato e non corrisponde all'intera grandezza della spesa; è temporaneo perché l'autorizzazione non copre l'intero arco dell'anno finanziario. Tuttavia, non è affatto provvisorio, perché nella sua temporaneità e parzialità, l'esercizio del bilancio *ex art. 81, co., 2 Cost.* è *definitivo*, cioè l'esatto contrario di *provvisorio*. La provvisorietà è concetto che si spiega bene con riferimento alla decretazione d'urgenza (art. 77, co. 2, Cost.), ed è concetto complesso, perché inerente al contempo alla vigenza e, con il significato di precarietà, all'efficacia dell'atto normativo ⁽⁴²²⁾. La temporaneità va ravvisata nel periodo massimo di efficacia di sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto-legge, mentre la precarietà consiste nell'incerta stabilità degli effetti prodotti, i quali sono travolti

⁽⁴²¹⁾ In tema S. BARTOLE, *La formazione delle leggi. Art. 81*, cit., 262 ss.; A. BARETTONI ARLERI, *Lezioni di contabilità di Stato*, Roma, 1986, 294 s., secondo cui l'opzione accolta nel testo è giustificata da ragioni «di carattere pratico, soprattutto legate alla prevedibile minore diversità tra disegno di entrata e di spesa proprio dell'esercizio in corso, che sconta nelle previsioni non solo le modificazioni o innovazioni legislative sostanziali che lo concernono specificamente, ma, soprattutto, il quadro economico e le scelte ed indirizzi propri del periodo».

⁽⁴²²⁾ Taluni disapprovano l'opinione proposta nel testo, che vede nelle norme prodotte dal decreto-legge, norme temporanee e precarie. Ad esempio, per il Simoncini si tratterebbe di norme soltanto precarie, A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, P. Caretti (a cura di), Torino, 2007, 125; per l'A., le norme temporanee cessano di essere vigenti decorso un certo periodo di tempo, mentre le norme precarie scompaiono decorso il periodo di tempo e non possono essere applicate neppure per il periodo in cui sono state vigenti. Alla luce di questo distinguo, non si comprende allora perché le norme del decreto-legge non possano qualificarsi sia come temporanee che precarie, in ragione di quanto esposto nel testo.

dalla decadenza, nel caso di mancata tempestiva conversione, a tacer dell'eventuale convalida dei medesimi come prevista dall'art. 77, co. 3, Cost.

Semplificando, la provvisorietà di un atto (*recte* della sua vigenza e/o efficacia) evoca l'instabilità degli effetti giuridici da esso prodotti. E l'instabilità è carattere del tutto assente con riferimento agli effetti dell'esecuzione "provvisoria" del bilancio.

L'autorizzazione *de qua* è dunque definitiva, ancorché circoscritta nel *quantum* e nel *tempus*. Va da sé che la definitività non va confusa con l'irreversibilità dell'autorizzazione; come per la legge di bilancio, si crede che anche la legge di autorizzazione all'esercizio temporaneo e parziale del bilancio sia abrogabile con effetti soltanto per il futuro ⁽⁴²³⁾.

Con riguardo al contenuto del potere di spesa, se la precipua funzione della legge in discorso è quella di garantire l'esecuzione del bilancio, questa non potrà che manifestarsi attraverso i poteri ordinari di cui il Governo (o meglio la pubblica amministrazione) è titolare. Non fu approvato, invero, l'emendamento dell'on. Fuschini che prevedeva la concessione di maggiori poteri al Governo, in caso di autorizzazione all'esercizio provvisorio in periodo di guerra ⁽⁴²⁴⁾.

A quanto consta, l'ultimo esercizio provvisorio risale alla legge di bilancio per l'anno finanziario 1988 ⁽⁴²⁵⁾. Non è del tutto aderente alla realtà, ritenere che fosse da imputare alle difficoltà di approvazione della legge finanziaria, il ricorso costante alla concessione parlamentare dell'esercizio provvisorio ⁽⁴²⁶⁾. I casi di mancata tempestiva approvazione del bilancio, prima del 1978, sono affatto numerosi, praticamente con cadenza annuale ⁽⁴²⁷⁾.

⁽⁴²³⁾ V. *supra* al § 6.

⁽⁴²⁴⁾ L'emendamento formulato dall'on. Fuschini si fondava sul dato di realtà che in caso di deliberazione dello stato di guerra non c'è possibilità di discutere ed approvare il bilancio, come avviene in tempo di pace, in *Atti Ass. Cost.*, 17 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, cit., 3354.

⁽⁴²⁵⁾ N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, cit., 30.

Si tratta della l. 24 dicembre 1987, n. 525 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1988), prorogata con l. 26 febbraio 1988, n. 45 (Proroga al 31 marzo 1988 del termine stabilito con la legge 24 dicembre 1987, n. 525, per l'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1988).

⁽⁴²⁶⁾ R. PEREZ, *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, cit., 211 s. e 213 ss.

⁽⁴²⁷⁾ Circoscrivendo il periodo di tempo preso in esame a quello di vigenza della Costituzione repubblicana, sono state approvate le seguenti legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio; in ordine decrescente, oltre alla legge citata nella nota precedente n. 526, l. 24 dicembre 1985, n. 768 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1986), prorogata con l. 31 gennaio 1986, n. 10 (Proroga dell'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1986); l. 23 dicembre 1982, n. 933 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1983); l. 26 dicembre 1981, n. 779 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio

per l'anno finanziario 1982), prorogata con l. 31 marzo 1982, n. 118 (Proroga al 30 aprile 1982 del termine stabilito con la legge 26 dicembre 1981, n. 779, per l'esercizio provvisorio del bilancio relativo all'anno finanziario 1982); l. 22 dicembre 1980, n. 888 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1981); l. 23 dicembre 1978, n. 842 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1979); l. 23 dicembre 1977, n. 934 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1978), prorogata con l. 22 marzo 1978, n. 76 (Proroga al 30 aprile 1978 del termine stabilito con la legge 23 dicembre 1977, n. 934 per l'esercizio provvisorio del bilancio relativo all'anno finanziario 1978); l. 21 dicembre 1974, n. 692 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1975); l. 22 dicembre 1973, n. 832 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1974); l. 23 dicembre 1972, n. 824 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1973); l. 6 dicembre 1971, n. 1037 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1972); l. 22 dicembre 1970, n. 1036 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1971); l. 24 dicembre 1968, n. 1273 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1969); l. 23 dicembre 1967, n. 1241 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1968); l. 23 dicembre 1966, n. 1122 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1967); l. 20 dicembre 1965, n. 1389 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1966), prorogata con l. 18 febbraio 1966, n. 63 (Proroga al 30 aprile 1966 del termine stabilito con la legge 20 dicembre 1965, n. 1389, per l'esercizio provvisorio del bilancio relativo all'anno finanziario 1966); l. 18 dicembre 1964, n. 1338 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1965); l. 28 giugno 1963, n. 859 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1963-64); l. 29 giugno 1962, n. 568 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1962-63); l. 28 giugno 1961, n. 514 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1961-62); l. 30 giugno 1960, n. 587 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1960-61); l. 26 giugno 1959, n. 414 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1959-60); l. 20 giugno 1958, n. 625 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1958-59); l. 27 giugno 1957, n. 449 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1957-58); l. 28 giugno 1956, n. 580 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1956-57); l. 24 giugno 1955, n. 508 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1955-56); l. 26 giugno 1954, n. 341 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1954-55) prorogata con l. 31 luglio 1954, n. 616 (Proroga al 31 ottobre 1954 del termine stabilito con la legge 26 giugno 1954, n. 341, per l'esercizio provvisorio del bilancio relativo all'anno finanziario 1954-55); l. 28 giugno 1953, n. 462 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1953-54) prorogata con l. 30 agosto 1953, n. 620 (Proroga al 31 ottobre 1953 del termine stabilito con la legge 28 giugno 1953, n. 462, per l'esercizio provvisorio del bilancio relativo all'anno finanziario 1953-54); l. giugno 1952, n. 676 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'esercizio finanziario 1952-1953); l. 29 giugno 1951, n. 458 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'esercizio finanziario 1951-52); l. 30 giugno 1950, n. 377 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'esercizio finanziario 1950-51); l. 30 giugno 1949, n. 333 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario dal 1 luglio 1949 al 30 giugno 1950).

Si può ricordare da ultimo la l. 29 giugno 1948, n. 803 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1948-1949); si crede che questa legge non possa rientrare nell'elenco precedente, perché inerente al bilancio dell'anno finanziario corrispondente al primo anno di vigenza della Costituzione repubblicana.

In ogni caso, in seguito alla revisione della legislazione contabile con l. n. 362 del 1988, sono stati modificati i regolamenti parlamentari proprio al fine di garantire l'approvazione del bilancio entro il 31 dicembre, mediante l'introduzione della c.d. "sessione di bilancio".

CAPITOLO III

L'ATTUAZIONE DELL'ART. 81 COST.: IL BILANCIO COME PROCESSO

1. Il bilancio come processo.

Viene ora in rilievo la concezione dinamica del bilancio, cioè del come processo ⁽⁴²⁸⁾.

La redazione del bilancio non è una operazione isolata. La decisione finanziaria sottesa, cioè la determinazione dell'equilibrio finanziario generale, non è avulsa dal contesto in cui si inserisce, anzi è il risultato di una serie di scelte adottate durante l'anno finanziario in corso da una pluralità di organi. Parafrasando il BERTI, si potrebbe immaginare la finanza pubblica come l'insieme di decisioni adottate a "cerchi concentrici" ⁽⁴²⁹⁾.

Ne consegue che lo studio della legge di bilancio non può esaurirsi al bilancio come atto (legge di bilancio), quindi al rapporto con quegli altri atti che ne condizionano il contenuto (leggi tributarie e leggi di spesa), ma va aperto verso l'esterno.

La legge di bilancio si pone in relazione con altri atti, normativi e non, i quali contribuiscono a definirne il contenuto. La particolarità rispetto agli atti del rapporto interno – leggi di spesa e leggi tributarie – è che gli atti del rapporto esterno sono espressione di scelte integranti quella di bilancio. Cioè, mentre alla legge di spesa è sottesa una decisione anche di carattere finanziario, ma relativa ad una *particolare* fattispecie, la legge di bilancio e gli atti integrativi (cioè gli atti del rapporto esterno) sono manifestazione di una decisione finanziaria relativa alla determinazione degli equilibri finanziari *generali*.

Sono atti, tra cui la legge finanziaria (ora legge di stabilità), che partecipano sia delle caratteristiche delle leggi di spesa e delle leggi tributarie, sia delle caratteristiche della legge di bilancio, in particolare, in relazione alla funzione di revisione delle spese e di determinazione dell'equilibrio finanziario.

⁽⁴²⁸⁾ Anche nella manualistica istituzionale si parla di bilancio come processo, cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 230.

⁽⁴²⁹⁾ G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Milano, 1994, 189.

Giova sin da subito affermare che la previsione di atti integrativi della legge di bilancio è questione di mera opportunità. Non si presenta come giuridicamente imposta o anche solo necessitata.

Alla base della frammentazione degli strumenti finanziari funzionali alla determinazione dell'equilibrio finanziario – cioè di una decisione di portata generale – vi è una valutazione essenzialmente di opportunità. Allo stesso modo la razionalizzazione delle procedure finanziarie e del contenuto degli atti che le caratterizzano risponde alle medesime ragioni.

Per tentare di chiarire i concetti, è bene precisare, allora, che quando si parla di bilancio come processo, non si intende quest'ultimo nel significato stretto e proprio, bensì in quello lato di processo decisionale. Da un punto di vista formale, al processo decisionale corrisponde un procedimento ⁽⁴³⁰⁾, una sequenza cronologica di atti deputati alla adozione della decisione finale di bilancio. Da un punto di vista sostanziale, quest'ultima ben potrebbe inquadrarsi tra le fattispecie a formazione progressiva, in quanto è decisione che si perfeziona con l'approvazione della legge di bilancio. Ciò non toglie che i singoli atti adottati nel corso della procedura mantengono una propria autonomia formale.

La nozione di bilancio come processo si attaglia all'impostazione che configura il bilancio uno strumento di programmazione, emersa più chiaramente, sul piano normativo, con la l. 5 agosto 1978, n. 468 ⁽⁴³¹⁾. Uno strumento, per questo, in grado di considerare, in potenza, un periodo di tempo più lungo di quello annuale e di proiettare l'equilibrio finanziario nel futuro. Una capacità, questa, che non può realizzarsi, fintantoché non sia attribuita alla legge di bilancio la forza di vincolo alle scelte di finanza pubblica nel medio e lungo periodo. Se il bilancio pluriennale è concepito quale indicazione contabile meramente descrittiva, rimane una congettura priva di cogenza ⁽⁴³²⁾.

Già molti anni fa si riscontrava «la tentazione di esaurire i problemi dell'equilibrio finanziario in termini solo immediati, [...] perché annuali: quasi che

⁽⁴³⁰⁾ Cfr. R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, cit., 93 ss.; l'A. parla di processo di bilancio, indicando il procedimento di formazione del bilancio che si conclude con l'approvazione dello stesso con legge. L'A., quindi, riferisce al processo di bilancio un significato parzialmente diverso da quello adottato nel testo perché coincidente, sul piano formale, con il concetto di procedimento di formazione della legge di bilancio (la discrasia semantica si deve anche al fatto che la proliferazione degli strumenti della decisione di bilancio non era ancora nota all'A.).

⁽⁴³¹⁾ A. BARETTONI ARLERI, *Riforma del bilancio dello Stato ed art. 81 della Costituzione*, cit., 135.

⁽⁴³²⁾ Invero, il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate, né ad eseguire le spese, serve soltanto a «fornire un indirizzo costantemente aggiornato», A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, cit., 1989, 961.

il rispetto di un tetto annuale di ricorso al mercato esaurisse l'ambito degli obiettivi perseguibili, e quasi che il problema della copertura delle spese fosse essenzialmente un problema di copertura annuale»⁽⁴³³⁾.

Ed è questa la più grave critica che si muove nei confronti delle scelte fatte dal legislatore costituzionale del 2012⁽⁴³⁴⁾. La nozione di un equilibrio di bilancio ancora ancorata al carattere annuale svilisce, in continuità con il passato, le potenzialità della legge di bilancio.

Tra gli atti caratterizzanti il bilancio come processo, rientra la legge finanziaria. Come si vedrà, il legislatore, con la legge n. 468 cit., ha riorganizzato gli strumenti espressione della decisione di bilancio, privando la legge di bilancio di una parte di contenuto, definito da taluni come proprio della legge stessa, per attribuirlo alla legge finanziaria. In particolare, il legislatore ha introdotto uno strumento in grado di realizzare una manovra finanziaria in modo pieno perché capace di modificare la legislazione sostanziale di spesa e di entrata. Per questa ragione, la definizione degli equilibri finanziari generali è stata sottratta alla legge di bilancio, per essere rimessa alla decisione in sede di formazione della legge finanziaria. Per concentrare la decisione sugli equilibri, sia sulla portata, sia sui mezzi per raggiungerli, in un unico atto, precedente l'approvazione della legge di bilancio. Per queste ragioni, il legislatore ordinario ha previsto che la legge finanziaria vincolasse la legge di bilancio in punto di equilibri finanziari (cioè le grandezze indicate come saldi).

Questa breve digressione è funzionale a riscontare un secondo elemento comune delle diverse riforme contabili. Il primo, si è detto, è che le scelte del legislatore contabile nella conformazione del bilancio come processo rispondevano a esigenze di mera opportunità. Il secondo è la constatazione che la legge di bilancio, in particolare a partire dalla entrata in vigore della l. n. 468 cit., è stata depotenziata.

Quest'ultima considerazione merita alcune precisazioni, funzionali a ribadire che le decisioni più importanti, inerenti agli atti integrativi della legge di bilancio, rispondevano e rispondono ad esigenze giuridiche, ma di mera opportunità politica.

Tenendo conto di quanto appena esposto in relazione alla legge finanziaria (che ben potrebbe valere per l'attuale regolamentazione della legge di stabilità), si può comunque escludere che la previsione di questo strumento abbia menomato

⁽⁴³³⁾ V. ONIDA, *Vincoli e controlli della politica di spesa*, in AA.VV., *La questione. Politiche di bilancio*, cit., 191.

⁽⁴³⁴⁾ Sul punto si rinvia alle Conclusioni.

la competenza, anche solo in parte, tipica della legge di bilancio. La formazione della legge finanziaria è sostanzialmente una anticipazione di alcune scelte; questa legge contempla la definizione preventiva dei saldi che soltanto impropriamente si può dire che vincolano la legge di bilancio: la determinazione dei saldi fa parte della decisione di bilancio, che non si esaurisce nell'unico atto della legge di bilancio, perché va intesa come processo decisionale.

Il legislatore può diversamente diluire la decisione di bilancio, in funzione programmatica, nel tempo e tra più atti. La rimessione alla legge finanziaria della determinazione dei saldi svaluta indubbiamente la legge di bilancio.

Ma si tratta di un depotenziamento sul piano sostanziale, affatto ammissibile. Ciò che è vietato al legislatore è incidere formalmente sulla competenza della legge di bilancio, cioè privarla della capacità, tipica e limitata, di rivedere la composizione delle entrate e delle spese; che questa capacità debba contenersi, nel rispetto di limiti definiti *ex ante* da un altro atto, non significa menomazione della competenza tipica della legge di bilancio.

Sistematicamente, così come il rapporto tra legge di bilancio e leggi di spesa non è un rapporto di forza, bensì di competenza, di modo che vi è un vincolo di reciproca influenza e di integrazione delle scelte finanziarie sottese, altrettanto vale per il rapporto tra legge di bilancio e legge finanziaria. Non a caso quest'ultima appartiene all'insieme delle leggi di finanza ⁽⁴³⁵⁾.

Occorre ricordare, a questo proposito, che nella sentenza n. 2 del 1994, la Corte costituzionale, nel ricomprendere la legge finanziaria nella categoria "leggi di bilancio" di cui all'art. 75, co. 2, Cost., ha statuito, quale *ratio decidendi* dell'operazione analogica, che «*il contenuto della nozione "leggi di bilancio" e la identificazione delle stesse nell'ambito della disciplina contabilistica dello Stato non sono definiti dalla norma costituzionale, che rinvia alla determinazione ed all'articolazione delle leggi di bilancio, quali risultano dall'ordinamento nel suo possibile mutamento ed aggiornamento nel tempo*».

Si è già detto che non si condivide questo *obiter* nella parte in cui nega che dall'art. 81 Cost. si possano ricavare argomenti per la definizione della competenza e del contenuto della legge di bilancio ⁽⁴³⁶⁾. Tuttavia, c'è del vero se si sottolinea il riferimento alle *leggi* di bilancio, che dovrebbe lasciare intendere l'idea sostanziale della decisione di bilancio che, appunto, potenzialmente può

⁽⁴³⁵⁾ L'appartenenza alla categoria in discorso non significa che la legge finanziaria non abbia una sua particolare identità, cfr. G. M. SALERNO, *Legge finanziaria*, in *Enc. giur. it.*, vol. XVIII, Roma, 1998, 1.

⁽⁴³⁶⁾ V. quanto esposto nel Cap. II, § 4.1.

esprimersi attraverso l'adozione di una pluralità di atti, a seconda delle scelte del legislatore ordinario.

Per cui non si ha una sottrazione illegittima di competenza, ma una diversa distribuzione della definizione, che sarà comunque unitaria, della decisione di bilancio.

2. L'attuazione dell'art. 81 Cost. e la ratio comune delle principali riforme della legislazione contabile: l'esigenza di flessibilità della decisione di bilancio.

Diverse sono le riforme di contabilità pubblica che, quantomeno in parte, costituiscono attuazione delle norme costituzionali. Assumono rilievo per l'oggetto di trattazione soltanto gli interventi del legislatore regolatori degli strumenti di decisione finanziaria, il cui operare incide sulla determinazione del contenuto della legge di bilancio e che, per l'effetto, si rapportano formalmente con la legge di bilancio.

A questo proposito,, seppur con circoscrizione alla legge finanziaria, sono particolarmente efficaci le parole della Corte costituzionale, secondo cui «*la legge finanziaria e quella corrispondente di bilancio derivano da un comune processo decisionale, mantenendo – tuttavia – una differente natura con limiti diversi, proprio per effetto dell'art. 81 Cost.*»⁽⁴³⁷⁾.

La legge finanziaria, prima, e la legge di stabilità, ora, rappresentano gli atti, la cui istituzione meglio spiega le ragioni di fondo delle diverse riforme contabili, compendiabili nel concetto di razionalizzazione.

Più in generale, si deve osservare che, dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ad oggi, dall'attuazione dell'art. 81 Cost., possano ricavarsi, almeno tendenzialmente, alcune costanti che hanno caratterizzato il diritto di bilancio. Segnatamente, ci si riferisce alla concezione del bilancio come processo e non come mero atto; alla tendenziale razionalizzazione del processo di bilancio, giustificata dal fine ultimo di contenere l'espansione del debito pubblico, attraverso, da un punto di vista formale, la limitazione dell'iniziativa di spesa (in particolare in sede di formazione della legge finanziaria).

La razionalizzazione avrebbe dovuto rafforzare la funzione del Governo nella definizione dell'indirizzo di spesa. L'Esecutivo non può essere *dominus* della gestione delle finanze pubbliche soltanto in per l'esecuzione del bilancio; deve

⁽⁴³⁷⁾ Corte cost., sent. 3 dicembre 1987, n. 431, § 5.1. del *Cons. in dir.* Cfr. anche Corte cost., sent. 7 febbraio 1985, n. 35.

essere attribuito al Governo un ruolo determinate a monte, in sede di approntamento della manovra finanziaria, e deve essere previsto un meccanismo che renda la decisione di bilancio sostanzialmente immutabile da parte del Parlamento. È singolare, però, che al tentativo di razionalizzazione delle procedure finanziarie, è corrisposta la moltiplicazione degli atti componenti la decisione di bilancio.

Oltre alla *ratio* sostanziale delle riforme, coincidente con la limitazione dell'iniziativa di spesa, occorre ravvisarne una altra, di carattere formale.

La previsione di altri strumenti finanziari, segnatamente la legge finanziaria, non può che spiegarsi per l'esigenza di superare le ristrettezze decisionali, conseguenti al vincolo posto alla legge di bilancio di istituire nuovi tributi e nuove spese. Secondo l'interpretazione dei commi terzo e quarto dell'art. 81 Cost. affermatasi, la legge di bilancio è atto vincolato dalla legislazione sostanziale nei limiti in cui questa sia completa nella determinazione degli aspetti finanziari. *De facto*, in presenza di leggi di spesa prevalentemente complete, gli spazi per una manovra sono alquanto ridotti.

Così si comprende perché questa ragione formale si lega a quella sostanziale: soltanto "flessibilizzando" la manovra di bilancio, il Governo può incidere effettivamente sulle scelte di spesa adottate in precedenza, in ottica globale.

Il divieto con legge di bilancio di istituire nuovi tributi e nuove spese non è solo il dato a partire dal quale ha trovato conforto la tesi della natura meramente formale della legge di bilancio, ma anche, in combinato disposto con il comma quarto, quella della rigidità della decisione di bilancio.

Si ha già avuto modo di criticare entrambe le deduzioni.

Quanto al secondo profilo, si è cercato di dimostrare che, proprio sulla base del dato normativo costituzionale, la legge di bilancio è strumento naturalmente flessibile. La flessibilità è un carattere tipico perché funzionale a che la legge di bilancio assolva la sua funzione di revisione della spesa in termini globali. Questa presuppone la capacità dell'atto di mettere in discussione le decisioni prese prima e altrove ⁽⁴³⁸⁾.

Inoltre, la rigidità della legge di bilancio, in ragione dell'interpretazione delle norme costituzionali testé menzionata, non si presenta come carattere proprio della categoria in discorso. È, invece, un mero dato di fatto. Se la legislazione sostanziale è completa, la legge di bilancio è eterodeterminata. Se la legislazione sostanziale è incompleta, la legge di bilancio è autodeterminata. Così, a ben

⁽⁴³⁸⁾ Si rinvia ancora una volta al Cap. II, § 4.1.

vedere, la rigidità è un problema contingente, legato alla legislazione sostanziale o particolare, non già strutturale.

Ne deriva che non può desumersi da alcuna norma costituzionale che alla legge di bilancio è sottesa una decisione naturalmente rigida. Mentre, secondo la ricostruzione proposta, diversamente si può ricavare dalle norme medesime il carattere naturalmente flessibile della legge di bilancio.

E questo assunto non è contraddetto, qualora non si voglia accogliere l'idea che la competenza e il contenuto della legge di bilancio prescindano *del tutto* dal modo di atteggiarsi delle leggi di spesa (altro è il caso delle spese obbligatorie, dove l'obbligo di iscrizione in bilancio discende dalla natura obbligatoria della spesa, quindi dall'obbligo dello Stato di adempiere alle obbligazioni assunte).

La rigidità è e resta un dato di fatto, una mera ipotesi. Così si può dire che giuridicamente la legge di bilancio è naturalmente flessibile, anche se di fatto, a seconda della legislazione sostanziale, può assumere connotati di rigidità. La legge di bilancio è naturalmente flessibile, ma eventualmente rigida.

Svincolando la legge di bilancio, dalla legislazione di spesa, riconoscendo alla prima la possibilità di rinviare l'esecuzione delle spese, senza possibilità di abrogare la legge corrispondente, a prescindere dal grado di completezza della legge di spesa, si affermerebbe in modo pieno ed esclusivo la flessibilità della legge di bilancio.

Pertanto, accogliendo questa impostazione, non era necessario introdurre strumenti quali la legge finanziaria. O meglio, non era necessario per ottenere un più alto grado di flessibilità della legge di bilancio.

Ecco allora che emerge chiaramente la *ratio* formale dell'introduzione della legge finanziaria, non già quella di consentire al Governo in sede di bilancio di rivedere certe spese – funzione propria della legge di bilancio –, bensì quella di superare il disposto di cui al comma terzo dell'art. 81 Cost. Prevedere cioè uno strumento che consentisse di modificare la legislazione sostanziale.

L'introduzione della legge finanziaria era funzionale a consentire al legislatore di fare ciò che alla legge di bilancio è impedito: questa può rinviare l'esecuzione di una spesa, ma non sopprimerne l'istituzione, mediante l'abrogazione della legge di riferimento. Per questo si è detto, da taluni, che la l. n. 468 del 1978 rappresentava una frode alla Costituzione ⁽⁴³⁹⁾, da altri, in modo più edulcorato, che l'attuazione delle norme costituzionali con la l. n. 468 induce «ad affermare che al sistema disciplinato dall'art. 81 della Costituzione, si è sostituito un nuovo sistema,

⁽⁴³⁹⁾ G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato*, cit., 22.

disciplinato da una legge ordinaria del Parlamento, senza passare per una formale modifica della Costituzione»⁽⁴⁴⁰⁾.

Quest'ultima tesi non appare convincente; in primo luogo perché premette una inversione logica dei termini, di per sé inammissibile, giusta la quale la portata delle norme costituzionali sarebbe condizionata *in toto* dalle scelte del legislatore ordinario in sede di attuazione; in secondo luogo perché se davvero si ritiene che vi sia una sostituzione del sistema voluto dal legislatore ordinario a quello costituzionale, allora la legge corrispondente sarebbe incostituzionale; in terzo luogo, che la legge finanziaria non fosse prevista dall'art. 81 Cost., e quindi si ponesse come novità nell'ordinamento italiano, non è un dato giuridicamente significativo in sé

La nostra posizione è, invece, diversa. L'istituzione della legge finanziaria, e analogamente della legge di stabilità, giova a rammentare la tipicità della legge di bilancio. Essa costituisce ulteriore prova della valida categorizzazione della legge di bilancio.

Proprio per questa ragione, si crede di leggere la novella del 1978 secondo una ottica diversa. L'istituzione della legge finanziaria non sarebbe una violazione del dettato costituzionale, ma piuttosto una sua riaffermazione. Una riaffermazione, cioè, di un punto fermo: la legge di bilancio è legge a contenuto tipico e a competenza limitata.

Una volta rispettato questo principio, non era precluso al legislatore di prevedere, prima della decisione finale di bilancio, uno strumento che compendiasse in sé le funzioni proprie delle leggi di spesa e delle leggi di entrata. Il legislatore, con la legge finanziaria, avrebbe quindi istituito un tipo legale – a differenza della legge di bilancio che è tipo costituzionale –, annoverabile anch'esso nella categoria delle leggi di finanza.

Le critiche mosse alla legge n. 468 del 1978 sono molteplici; alcune fondate sull'eccezione di problemi formali posti dalla riforma⁽⁴⁴¹⁾; altre fondate sul riscontro di problemi di carattere sostanziale⁽⁴⁴²⁾.

⁽⁴⁴⁰⁾ R. PEREZ, *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, cit., 205.

⁽⁴⁴¹⁾ Tra i maggiori problemi, si riscontravano le difficoltà di approvare per tempo il disegno di legge finanziaria. A tal proposito, taluni ritenevano opportuno estendere al disegno di legge finanziaria i vincoli che scandivano l'*iter* di formazione della legge di bilancio; R. PEREZ, *Legge op. ult. cit.*, 216.

⁽⁴⁴²⁾ Si è rilevato che la legge finanziaria ha assunto un ruolo diverso da quello assegnatole con la legge n. 468; in particolare, R. PEREZ, *op. ult. cit.*, 217, ha osservato che la legge finanziaria «è stata utilizzata come un mezzo per verificare la presenza di maggioranze politiche in Parlamento. È stata usata come strumento per attuare l'ostruzionismo parlamentare; è stato il veicolo attraverso il

In relazione a questi ultimi, si è osservato che la legge finanziaria, anziché costituire momento di razionalizzazione della spesa pubblica ha contribuito, anche per cause esterne ad essa ⁽⁴⁴³⁾, a peggiorare la situazione finanziaria italiana. La scissione tra le *rationes*, sostanziale e formale, summenzionate è, in sintesi, la causa che ha impedito il perseguimento dell'obiettivo di razionalizzare la spesa pubblica.

Da un punto di vista formale, le critiche possono ridursi al carattere ibrido dell'istituto: la legge finanziaria è partecipe delle caratteristiche proprie della legge di bilancio e delle leggi tributarie e di spesa ⁽⁴⁴⁴⁾. Se pensato come strumento per superare il limite di cui all'art. 81, co. 3, Cost., quindi come legge di spesa e di entrata al contempo, è inaccettabile che in esso sia confluito parte del contenuto proprio e tipico della legge di bilancio; è inammissibile altresì che il legislatore abbia derogato al regime ad esso applicabile, cioè quello proprio delle leggi di entrata e di spesa, sottraendo, in origine, la legge finanziaria all'obbligo di copertura di cui all'art. 81, co. 4, Cost.

Tralasciando i problemi legati al debito pubblico che la legge finanziaria era chiamata a risolvere ovvero quelli che ha causato, si crede, pertanto, che la critica di fondo si risolva nell'incoerenza del legislatore, il quale, dato un certo fine, ha elaborato uno strumento incapace di perseguirlo. A ben vedere, forse, se il fine era quello di ovviare al limite di cui all'art. 81, co. 3, Cost. e quindi, in positivo, di creare un momento prima dell'approvazione della legge di bilancio da dedicare alla introduzione di entrate e di spese in vista di un certo equilibrio finanziario, non era affatto necessario istituire la legge finanziaria: questa non è altro che una legge complessa che, in quanto non può essere legge di bilancio, è legge di spesa e tributaria *in unum actum*. E in quanto tale si applica il regime previsto in Costituzione. Invece, la partecipazione della legge finanziaria alle funzioni della legge di bilancio ha indotto gli interpreti a ravvisare nella prima lo strumento per una valutazione complessiva delle decisioni di entrata e spesa ⁽⁴⁴⁵⁾; e questo effetto è suscettibile di maggior critica perché è la legge di bilancio ad avere, per sua natura, siffatta funzione.

La sua istituzione si è resa invece necessaria, come detto, per far della legge finanziaria, in punto di contenuto, una impropria legge di bilancio e, in punto di regime applicabile, una impropria legge di spesa.

quale sono stati approvati provvedimenti che, se presentati da soli, difficilmente avrebbero ottenuto la approvazione delle Camere».

⁽⁴⁴³⁾ R. PEREZ, *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, cit., 231.

⁽⁴⁴⁴⁾ A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 15.

⁽⁴⁴⁵⁾ R. PEREZ, *op. ult. cit.*, 212.

3. La l. 5 agosto 1978, n. 468: l'istituzione della legge finanziaria. La tipicità dell'atto normativo: funzione; contenuto; regime applicabile. Il rapporto tra la legge di bilancio e la legge finanziaria.

Ora, la legge finanziaria non esiste più, essendo stata sostituita, senza radicali cambiamenti, dalla legge di stabilità, con l. 31 dicembre 2009, n. 196. L'istituto della finanziaria sarà, pertanto, trattato con riguardo a quei profili caratterizzanti l'atto normativo, che si rintracciano nella legge di stabilità.

Nel periodo compreso tra il 1948 e il 1978, la spesa pubblica ha cominciato a crescere in termini esponenziali ⁽⁴⁴⁶⁾. All'aumento della spesa pubblica, si è accompagnata la crescita del debito pubblico ⁽⁴⁴⁷⁾. Anche in ragione della sentenza del 1966, con cui la Corte costituzionale ha ammesso l'indebitamento quale mezzo di copertura delle spese, l'approvazione di bilanci in *deficit* era una costante.

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, vi è chi aveva individuato, una volta ammessa la possibilità di ricorso al mercato dei prestiti, un limite alla contrazione del debito; in particolare, il BOGNETTI ritiene che dall'art. 81 Cost. possa ricavarsi che il bilancio può produrre *deficit* ma in termini soltanto moderati ⁽⁴⁴⁸⁾. Tuttavia, più che di un limite *stricto sensu*, si tratta di un monito, di un auspicio, poiché l'assenza della misura di disavanzo ammissibile rende impraticabile la giustiziabilità del vincolo; gravi difficoltà incontrerebbe la Corte costituzionale, se dovesse concretizzare il contenuto di questo vincolo che appare una clausola generale, o meglio un concetto giuridico indeterminato ⁽⁴⁴⁹⁾.

Vero è che «l'apparente indeterminatezza di un concetto non giustifica la disattenzione o il disinteresse dell'interprete, il quale potrebbe concludere per la mancanza di ogni valore normativo del concetto solo dopo aver fatto ogni tentativo per cogliere tale valore» ⁽⁴⁵⁰⁾, ma nella specie si ha a che fare con concetti

⁽⁴⁴⁶⁾ Secondo S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., 296, l'aumento della spesa si deve a numerosi interventi del legislatore, diretti ad assicurare il diritto all'istruzione scolastica (segnatamente, l. 31 dicembre 1962, n. 1859), il diritto alla pensione (segnatamente l. 16 aprile 1974, n. 114), il diritto alla salute (l. 23 dicembre 1978, n. 833) e il diritto al lavoro.

⁽⁴⁴⁷⁾ In tema, L. FIORENTINO, *Debito pubblico*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, Milano, 2006, 1718 ss.; A. ALONZO, *Debito pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 749 ss.

⁽⁴⁴⁸⁾ Si rinvia al Cap. I, § 2.

⁽⁴⁴⁹⁾ Sulla distinzione tra "clausola generale" e "concetto giuridico indeterminato", v. *ex multis*, K. ENGISCH, *Einführung in das juristische Denken*, Stuttgart, 1968 [trad. it. *Introduzione al pensiero giuridico*, A. Baratta (a cura di), Milano, 1970, 192 ss.]; D. JESCH, *Unbestimmter Rechtsbegriff und Ermessen in rechtstheoretischer und verfassungsrechtlicher Sicht*, in *AöR*, 1957, 82, 163 ss.

⁽⁴⁵⁰⁾ S. RODOTÀ, *Le fonti di integrazione del contratto*, Milano, 2004, 206.

– equilibrio finanziario; disavanzo moderato – che esprimono grandezze economiche e che, quindi, hanno senso precettivo in quanto individuati in termini quantitativi.

Diversi sono gli elementi, normativi e non, che connotano il contesto in cui è stata approvata la l. n. 468 del 1978: l'affermazione di una interpretazione del dato costituzionale che avalla la ricettività della legge di bilancio; la consequenziale rigidità della manovra di bilancio per il vincolo discendente dalla legislazione di spesa; l'aumento incontrollato del *deficit* e del debito pubblico ⁽⁴⁵¹⁾.

In relazione a quest'ultimo dato, si è rilevato che la possibilità di coprire le spese ricorrendo al prestito divenne stimolo alla produzione di nuova spesa, cosicché il debito, anziché essere strumento di finanza straordinaria, secondo una impostazione classica, ma sempre valida ⁽⁴⁵²⁾, diventò presto mezzo di copertura ordinario per provvedere non soltanto a spese di investimento, bensì anche a spese correnti e a quelle per necessarie rifinanziare il debito pubblico stesso. Più in generale, si è osservato che «la spesa pubblica comincia[va] ad assumere una progressiva rilevanza tanto da renderla quasi coincidente con la nozione di attività amministrativa; la parte più importante di quest'ultima si realizza, infatti, attraverso la erogazione di denaro pubblico» ⁽⁴⁵³⁾.

Cominciava, quindi, a porsi il problema di risanare le finanze pubbliche, attraverso la limitazione dell'iniziativa di spesa, soprattutto di origine parlamentare, per impedire l'aumento ulteriore del debito e per garantire la solvibilità dello Stato per le obbligazioni assunte.

È proprio tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, che si può individuare la cesura tra una politica basata sull'aumento continuo della spesa pubblica e una politica più accorta volta a introdurre idonei rimedi alla situazione di crescita esponenziale del debito pubblico ⁽⁴⁵⁴⁾. È in questo periodo che muta il ruolo della finanza pubblica, acquisendo rilievo politico autonomo. Non è un caso che anche formule giuridicamente indeterminate come quella di “manovra di

⁽⁴⁵¹⁾ Si rinvia, sul punto, a R. PEREZ, *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, cit., 198 ss.

⁽⁴⁵²⁾ In argomento, F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. II, Roma, 1909, 190.

⁽⁴⁵³⁾ R. PEREZ, *op. ult. cit.*, 199.

⁽⁴⁵⁴⁾ Nel 1972 è stato pubblicato l'esito dell'indagine conoscitiva compiuta dalla Camera dei deputati in merito ai problemi della spesa e del debito pubblici; v. CAMERA DEI DEPUTATI, *Problemi della spesa e della contabilità pubblica: indagine conoscitiva della V Commissione permanente, bilancio e programmazione, partecipazioni statali*, Roma, 1972.

bilancio”⁽⁴⁵⁵⁾, rientrano nel lessico del legislatore, assumendo rilievo giuridico a partire dalla l. 5 agosto 1978, n. 468.

La necessità di una riforma della contabilità pubblica rispondeva anche ad altre esigenze, quali, l’adozione di documenti programmatici della spesa per singoli settori; l’inquadramento secondo una visione pluriennale della spesa pubblica; l’istituzione di un collegamento tra programmazione, leggi di spesa e legge di bilancio⁽⁴⁵⁶⁾.

L’organo più adatto a risanare le finanze pubbliche era sicuramente il Governo; maggiore era la propensione dei membri delle Camere alla espansione pubblica per motivi elettorali. Ragione per cui, il legislatore contabile di questo periodo storico dovette pensare ad uno strumento che consentisse all’Esecutivo di rimettere in discussione le scelte di finanza pubblica, attraverso la possibilità di incidere direttamente sulle legislazione sostanziale⁽⁴⁵⁷⁾, se del caso abrogando leggi di spesa, attività, come noto, preclusa alla legge di bilancio ai sensi dell’art. 81, co. 3, Cost.

La l. n. 468 del 1978 ha istituito a tal fine la c.d. legge finanziaria.

La legge finanziaria è una legge tipica, essa «può essere intesa come una *species* dommaticamente distinguibile all’interno del più ampio *genus* della legge ordinaria»⁽⁴⁵⁸⁾.

Due erano le funzioni demandate alla legge finanziaria⁽⁴⁵⁹⁾. Quella di assicurare ulteriore elasticità al bilancio – nel senso esplicitato all’inizio – permettendo al

⁽⁴⁵⁵⁾ Sulla manovra di bilancio, v. M. BERTOLISSI, *La manovra di bilancio*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, vol. I, Milano, 2002, 197 ss.

⁽⁴⁵⁶⁾ R. PEREZ, *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell’attuazione*, cit., 201.

⁽⁴⁵⁷⁾ Tra i tanti, R. PEREZ, *op. ult. cit.*, 197: «Tra le esigenze che portarono all’emanazione della legge n. 468 del 1978 risultava [preminente] quella di predisporre un nuovo terreno – diverso da quello costituito dall’approvazione del bilancio di previsione – dove si potesse discutere e determinare l’indirizzo politico finanziario del Paese». L’A. ricorda anche che la legge finanziaria trova il suo precedente nella *lois de finances* francese (pp. 202 ss.).

⁽⁴⁵⁸⁾ Così, G. M. SALERNO, *Legge finanziaria*, cit., 24 s. L’A. perviene alla qualificazione della legge finanziaria come tipica, in ragione dei vincoli procedurali e di contenuto che caratterizzano l’atto normativo e derivano tanto dalla legislazione contabile, quanto dai regolamenti parlamentari. Inoltre, il Salerno argomenta sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, menzionando in particolare le sentenze nn. 2 del 1994 e 244 del 1995.

⁽⁴⁵⁹⁾ Sulle due funzioni, A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 14 s.

La letteratura sulla legge finanziaria è notevole. Limitando le citazioni alle trattazioni organiche dell’istituto, oltre a quelle già citate, v. A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 475 ss.; N. D’AMATI, *Legge finanziaria*, cit., 829 ss.; E. PACE, *La legge finanziaria: funzioni e natura giuridica*, Napoli, 1983; G. M. SAERNO, *op. ult. cit.*, 1 ss.; A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, 2000; L. VERZICHELLI, *La legge finanziaria*, Bologna, 1999; P. DE IOANNA, *Legge di bilancio e legge finanziaria: verso una nuova forma per la decisione di bilancio?*, in *Queste istituz.*, 2010, 61 ss.; L. LORELLO, *La legge*

Governo di adeguare la legislazione vigente agli obiettivi di finanza pubblica prefissati nella programmazione dell'indirizzo politico ⁽⁴⁶⁰⁾; quella di portare fuori dal bilancio i contenuti più significativi della manovra (*recte* della legge di bilancio) per includerli in un atto distinto da approvare prima del disegno di legge di bilancio ⁽⁴⁶¹⁾.

finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia, cit., 327 ss.; G. PISAURO, *Un caso particolare di applicazione dell'art. 81: la legge finanziaria*, in AA.VV., *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'art. 81 della Costituzione*, G. Salvemini (a cura di), Venezia, 2003, 141 ss.

Tra le pubblicazioni più recenti in tema, G. ALFANO, *L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria": sistematica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in *Forum di Quad. cost.*, 2008; R. DICKMANN, *Legge finanziaria e qualità della normazione*, in *Federalismi.it*, 2008; G. M. SALERNO, *La legge finanziaria 2008 tra fondati timori e necessità di riforma*, *ivi*, 2007, 19; G. CAIANIELLO, *Abolire la Legge finanziaria, ma non toccare la Costituzione*, cit.; M. CARABBA, *Legge finanziaria e pubblica amministrazione: procedure e struttura di bilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 4, 359 ss.; V. GIUSEPPONE, *La legge finanziaria: una riforma infinita*, in *Riv. C. conti*, 2002, 3, 296 ss.; G. POLILLO, F. MAZZOTTI, *Premesse per la ridefinizione della legge finanziaria*, in *Rass. parl.*, 2002, 1, 319 ss.; F. CLEMENTE, *La legge finanziaria per il 2000: prime riflessioni sull'attuazione della legge 208/99*, in AA.VV., *Le nuove regole del bilancio statale*, M. L. Bassi (a cura di), Milano, 2001, 222 ss.

⁽⁴⁶⁰⁾ Art. 11 l. n. 468 del 1978, nel testo originario: "Al fine di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale, il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento, contemporaneamente al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di «legge finanziaria» con la quale possono operarsi modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale".

In dottrina, tra i tanti, G. CAIANIELLO, *Abolire la Legge finanziaria, ma non toccare la Costituzione*, cit., 1: «Sappiamo che la legge n. 468 del 1978, unitamente ad altre molto incisive innovazioni, introdusse lo strumento della LF per superare la rigidità che aveva reso il bilancio dello Stato un documento pressoché inservibile, a causa di un'interpretazione tanto restrittiva del terzo comma dell'art. 81 Cost. [...] da attribuire ai padri costituenti l'idea di un modello meramente "fotografico", privo di ogni utilità proprio ai fini della indispensabile manovra periodica»; S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 228;

⁽⁴⁶¹⁾ Si è affermato che l'approvazione del disegno di legge finanziaria, prima di quello del bilancio è espressione di una precedenza logica e non giuridica, R. PEREZ, *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, cit., 209. D'altronde, «se la legge finanziaria deve indicare il livello massimo del ricorso al mercato e se tale ammontare concorre a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale, è necessario approvare prima la legge finanziaria e poi il bilancio», *ibidem*, 209; l'A. ha censurato la presentazione del disegno di legge di bilancio in Parlamento, contenente tutte le modificazioni alla legislazione vigente presenti nel disegno di legge finanziaria. Secondo la Perez, si recepivano in bilancio disposizioni che non erano ancora legge per lo Stato, conferendo per l'effetto al bilancio un carattere sostanziale, sia pure provvisorio, cui la Costituzione si oppone (*ibidem*, 210).

Questa critica è priva di fondamento. La redazione del disegno di legge di bilancio sulla base del contenuto di altro disegno di legge – quello della finanziaria – non equivale a conferire al bilancio carattere sostanziale, a prescindere dal fatto che si ritiene, di converso, che la legge di

Non si può condividere, invece, la posizione di chi ravvisava nell'intento del legislatore del 1978, l'idea di far della legge finanziaria un mero strumento di controllo, anziché un mezzo d'indirizzo dell'attività generale del Governo ⁽⁴⁶²⁾. Semmai, aderisce maggiormente alla struttura dell'istituto, la posizione, opposta a quella appena menzionata, che individua la funzione della legge finanziaria nella «distribuzione annuale della ricchezza socialmente prodotta» ⁽⁴⁶³⁾.

A mente dell'art. 11 l. n. 468 cit., la legge finanziaria constava in origine di un contenuto c.d. tipico o necessario e di uno c.d. eventuale ⁽⁴⁶⁴⁾.

Al primo, corrispondeva la determinazione di alcune grandezze finanziarie, fino a prima riservata al bilancio ⁽⁴⁶⁵⁾: la determinazione del saldo relativo al ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare; la determinazione dei fondi speciali; la determinazione per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale degli stanziamenti relativi alle leggi di spesa permanenti, che rinviino la quantificazione alla legge finanziaria; la modulazione annuale delle leggi di spesa pluriennale; le regolazioni meramente quantitative rinviate dalla legislazione vigente alla legge finanziaria.

Alla luce di questo contenuto, è stato osservato che la disciplina della legge finanziaria aveva sottratto alla legge di bilancio la sua caratteristica principale e di atto fondamentale della politica economica ⁽⁴⁶⁶⁾.

La legge finanziaria constava, altresì, di un contenuto eventuale, consistente nell'insieme delle modifiche apportate alla legislazione vigente ⁽⁴⁶⁷⁾.

bilancio comunque abbia di per sé siffatto carattere. Il contenuto che conferirebbe carattere sostanziale alla legge di bilancio non può che essere imputato alla legge finanziaria e, prima di essa, al disegno di legge corrispondente.

Sul collegamento procedimentale necessario tra legge di bilancio e legge finanziaria, tra i tanti, v. P. DE IOANNA, *Legge finanziaria e approvazione del bilancio*, in *Dem. dir.*, 1980, 1, 44; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, in *Manuale di diritto pubblico*, G. Amato, A. Barbera (a cura di), Bologna, 1984, 411.

⁽⁴⁶²⁾ Così, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 429.

⁽⁴⁶³⁾ Così, G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., 255.

⁽⁴⁶⁴⁾ In tema, tra i tanti, M. MESCHINO, *Legge finanziaria*, in AA.VV., *Dizionario di contabilità pubblica*, cit., 472.

⁽⁴⁶⁵⁾ Osserva P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, in AA.VV., *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, A. Manzella, F. Bassanini (a cura di), Bologna, 2007, 99, che l'istituzione della legge finanziaria ha spezzato la tipicità, di marca contabile, dei documenti di bilancio per come conformanti dalla legislazione anteriore.

⁽⁴⁶⁶⁾ R. PEREZ, *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, cit., 204.

⁽⁴⁶⁷⁾ Interessante notare che, dal punto di vista della tecnica legislativa, il contenuto della legge finanziaria definito eventuale trovava fondamento nel primo comma dell'art. 11, l. n. 468 del 1978, mentre quello necessario nel comma secondo.

Così, si è detto che, quanto al contenuto, la legge finanziaria aveva una doppia capacità, quella di incidere sulle scelte finanziarie (attraverso il contenuto eventuale) del passato e del futuro (attraverso il contenuto necessario)⁽⁴⁶⁸⁾.

Emerge chiaramente il carattere ambiguo che connotava la legge finanziaria⁽⁴⁶⁹⁾, definita, non a torto, come “cerniera” tra la legge di bilancio e la legislazione sostanziale di entrata e di spesa⁽⁴⁷⁰⁾. Per il suo contenuto necessario era partecipe delle caratteristiche della legge di bilancio (definizione degli equilibri finanziari generali), mentre per il suo contenuto eventuale era partecipe della legislazione sostanziale. Da qui, è sorto il problema del regime giuridico applicabile, quello della legge di bilancio ovvero quello della legislazione di spesa. Per questo è stata sollevata la critica nei confronti di questo istituto; critica che si è spinta a dubitare della legittimità costituzionale della legge n. 468, perché elusiva del divieto di cui al terzo comma dell’art. 81 Cost., nella parte in cui, in origine, non estendeva l’obbligo di copertura alla legge finanziaria.

Anziché costituire un momento per razionalizzare la spesa pubblica e risanare le finanze pubbliche, la legge finanziaria è divenuta, come noto, strumento per espandere ulteriormente la spesa e, con essa, il debito pubblico a titolo di copertura⁽⁴⁷¹⁾. La legge finanziaria, ponendosi sullo stesso piano della legislazione

Ai sensi dell’art. 11, co. 1, cit., nella sua formulazione originaria: “Al fine di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale, il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento, contemporaneamente al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di “legge finanziaria” con la quale possono operarsi modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale”.

⁽⁴⁶⁸⁾ «Con riferimento al passato [la legge finanziaria] può modificare la legislazione di entrata e di spesa esistente, già approvata dal Parlamento. In tal modo influisce sui contenuti del bilancio di previsione. Con riferimento al futuro può assumere decisioni che condizionano il divenire nel tempo delle entrate e delle spese. Con riferimento al passato, la legge finanziaria è una legge di spesa emanata per consentire al Governo una “manovra” sul fronte della spesa e su quello delle entrate [...]. Con riferimento al futuro, un problema che si pone riguarda la possibilità di [...] modificare, in corso d’anno, i contenuti della legge finanziaria. In particolare, l’ammontare del livello massimo del ricorso al mercato», R. PEREZ, *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell’attuazione*, cit., 206 s.; in argomento, G. M. SALERNO, *Prime esperienze della “legge finanziaria”*, in *Dir. soc.*, 1980, 1, 117.

⁽⁴⁶⁹⁾ Per tutti, G. M. SALERNO, *Legge finanziaria*, cit., 25.

⁽⁴⁷⁰⁾ R. PEREZ, *op. ult. cit.*, 204.

⁽⁴⁷¹⁾ Tra i tanti, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 428 s.: «gl’intenti apprezzabili che indussero nel 1978 ad adottare accanto alla *legge di bilancio* [...] quella *finanziaria* sono stati frustrati con effetti negativi dall’uso, divenuto sempre più frequente negli ultimi anni,

diversa da quella del bilancio (e, per questo, rimaneva sottratta al divieto di istituire nuove spese), diventava occasione per farne un titolo di legittimazione di nuova spesa. Inoltre, la carenza di limiti contenutistici portava ad includere materiale normativo del tutto eterogeneo, snaturando la funzione della legge finanziaria di preparare la manovra di bilancio (c.d. finanziarie “*omnibus*”).

Per questi motivi, la legge finanziaria ha perso la sua funzione programmatica⁽⁴⁷²⁾: in essa si sarebbero dovuti fissare gli obiettivi di finanza pubblica (gli equilibri generali) e, in ragione di questi, con essa si sarebbe dovuto intervenire sulla legislazione sostanziale per realizzare gli obiettivi medesimi.

Invece, la coerenza tra obiettivi e mezzi non è stata realizzata se solo si pensi alla prassi di approvare da ultimo l'art. 1 della legge finanziaria contenente il limite al ricorso al mercato finanziario. Questo anziché esplicitare la funzione di obiettivo, in base al quale determinare il contenuto della legge finanziaria, assumeva la funzione di saldo, da determinarsi in base al contenuto previamente stabilito nella legge finanziaria.

Si ritiene che la funzione programmatica avrebbe dovuto tipizzare la legge finanziaria, quindi dotarla di un preciso contenuto. Di converso, si è registrata incertezza e variabilità.

Anche la Corte costituzionale, in una decisione antecedente la riforma del 1988, aveva avuto modo di riconoscere programmazione una caratteristica funzionale e di contenuto propria della legge finanziaria. Ha affermato la Corte che, *«pur non essendovi piena concordia di opinioni sul ruolo e sui contenuti della legge finanziaria, è riconosciuto che essa può concorrere a determinare e comunque sicuramente riflette finalità di politica economica generale, tanto che ha il compito di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale “agli obiettivi di politica economica” cui si [ispirano] il bilancio pluriennale e il bilancio annuale (art. 11, comma primo, della legge n. 468 del 1978). Ed anzi ciò è confermato dal collegamento con l’istituzione del bilancio pluriennale, nel quale sono espresse anche previsioni sull’andamento delle entrate e delle spese “in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica generale” (art. 4, comma quinto, legge citata) e con*

d'introdurre nella medesima [...], in modo frammentario ed inorganico, modificazioni ed integrazioni di disposizioni legislative attinenti ai più vari contenuti, specie su iniziativa parlamentare, aggravando in tal guisa, spesso in misura eccessiva, l'indebitamento globale dello Stato (che si tendeva proprio per tale via a mantenere entro limiti bassi e prestabiliti)».

⁽⁴⁷²⁾ Sulla funzione programmatica, L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, cit., 327.

l'indicazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario (art. 11, comma secondo, legge citata)»⁽⁴⁷³⁾.

L'ambiguità della legge finanziaria è stata risolta dalla maggioranza della dottrina, nel senso di ritenerla assimilabile alla legge di bilancio⁽⁴⁷⁴⁾. Anche la Corte costituzionale ha avallato questa posizione, nella sua giurisprudenza formatasi nell'ambito dei giudizi sull'ammissibilità del *referendum* abrogativo della legge finanziaria: «*A questi atti (bilancio annuale e bilancio pluriennale, legge finanziaria), nel loro attuale contenuto tipico, deve intendersi riferita la sottrazione a referendum popolare, disposta dall'art. 75 della Costituzione, delle leggi di bilancio*»⁽⁴⁷⁵⁾.

Tuttavia, se è vero che la legge finanziaria, in funzione programmatica, è partecipe del contenuto proprio della legge di bilancio, non sembra, per questo, del tutto pacifica la sua assimilazione alla legge di bilancio, perlomeno sul piano formale. Non vale eccepire quanto sostenuto dalla Corte sull'esistenza di più leggi di bilancio, tra le quali deve essere annoverata la legge finanziaria per tre ordini di ragione.

Primo, non prova l'esistenza di più leggi di bilancio la parola "bilanci" contenuta nell'art. 81, co. 1, Cost. perché, come già espresso, essa è espressione del tutto atecnica o comunque priva di qualsiasi attualità⁽⁴⁷⁶⁾. Secondo, altrettanto non vale il richiamo alla lettera dell'art. 75, co. 2, Cost. perché la stessa può essere intesa in altro modo; considerata nel suo complesso, la disposizione si esprime in questi termini "leggi tributarie e di bilancio", laddove l'uso del plurale potrebbe benissimo essere circoscritto all'aggettivo tributario, non a caso espresso al plurale, oppure potrebbe riferirsi alle due categorie di leggi, sicché è più corretto utilizzare il sintagma "leggi tributarie e di bilancio" anziché "legge tributaria e di bilancio".

In terzo luogo, perché la legge di bilancio è solo e soltanto una sul piano formale. Semmai, come detto, la decisione di bilancio, quale decisione di definizione dell'equilibrio finanziario globale, può essere distribuita tra più fonti, di modo che tutti gli atti concorrano, a complemento l'uno dell'altro, alla

⁽⁴⁷³⁾ Corte cost., sent. 2 marzo 1987, n. 64, § 3 del *Cons. in dir.*

⁽⁴⁷⁴⁾ A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 594 ss. V. anche G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, cit., 600, secondo cui la decisione parlamentare di bilancio è stata frazionata «con la riforma introdotta dalla legge 5 agosto 1978, n. 468, in virtù della quale essa si esprime in due atti legislativi formalmente distinti – e cioè la *legge finanziaria* accanto a quella di approvazione del bilancio – fra loro strettamente connessi come parti di un tutto, tanto nel comune riferimento al piano contabile ed ai suoi obiettivi, quanto nelle procedure di presentazione e di esame in sede parlamentare».

⁽⁴⁷⁵⁾ Corte cost., sent. 12 gennaio 1994, n. 2, § 5 del *Cons. in dir.*

⁽⁴⁷⁶⁾ V. Cap. II, § 5.

determinazione dell'equilibrio. Tuttavia, ammettere la complementarità non significa disconoscere la diversità funzionale tra i diversi atti, per cui come la legge di bilancio è altra rispetto alle leggi sostanziali, anche la legge finanziaria è altra rispetto alla legge di bilancio.

4. *Le modifiche successive alla legge n. 468 del 1978. L'esigenza di limitare l'iniziativa di spesa; il tentativo di rafforzamento del Governo e la "comunitarizzazione" delle politiche di bilancio.*

L'espansione ulteriore della spesa e del debito pubblici portarono all'approvazione della l. 23 agosto 1988, n. 362 di modifica della legge del 1978⁽⁴⁷⁷⁾, quale primo serio tentativo di limitare l'iniziativa di spesa. Molteplici sono state le novità introdotte, tra le quali, occorre annoverare la circoscrizione del contenuto della legge finanziaria e l'applicazione ad essa dell'obbligo di copertura (per quanto riguarda le spese correnti); l'istituzione della programmazione finanziaria; l'individuazione dei mezzi di copertura delle spese.

Con riguardo al primo profilo, obiettivo della legge del 1988 era quello di rimediare al fenomeno delle finanziarie c.d. *omnibus*⁽⁴⁷⁸⁾, occasione di espansione della spesa pubblica. È stato, pertanto, ridotto il contenuto c.d. eventuale della legge finanziaria, escludendo che potessero trovare spazio norme istitutive di nuove spese o comunque prive di effetti finanziari significativi, come le norme di carattere meramente ordinamentale ovvero organizzatorio⁽⁴⁷⁹⁾. Le riforme alla legislazione vigente, tributaria (o fiscale in senso lato) e di spesa, necessarie al fine di raggiungere gli equilibri finanziari stabiliti in sede di programmazione, non potevano più realizzarsi con la legge finanziaria, bensì dovevano costituire oggetto di disegni di legge distinti, c.d. disegni di legge collegati (alla manovra di finanza pubblica), detti di sessione, se approvati durante la sessione di bilancio (prima dei disegni di legge finanziaria e di bilancio), ovvero fuori sessione, se approvati successivamente alla manovra.

⁽⁴⁷⁷⁾ A commento, tra i tanti, E. COLARULLO, *La legislazione di spesa fuori della sessione di bilancio*, Milano, 1991, 25 ss.

⁽⁴⁷⁸⁾ Occorre ricordare che anche i regolamenti parlamentari dispongono misure volte a salvaguardare il contenuto tipico della legge finanziaria, sia in punto di ammissibilità degli emendamenti, sia in punto di potere di stralcio del Presidente dell'assemblea; si rinvia a G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 178 ss.

⁽⁴⁷⁹⁾ Per la ricostruzione del contenuto della legge finanziaria (nella sua ultima versione), tra gli altri, G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., 256 s.

In poche parole, il contenuto della legge finanziaria era stato ridotto al contenuto c.d. necessario, circoscritto alle regolazioni quantitative essenziali ai fini di realizzare la manovra annuale di finanza pubblica ⁽⁴⁸⁰⁾; buona parte del suo contenuto era confluito, a volte in modo esorbitante, nei disegni di legge collegati ⁽⁴⁸¹⁾.

Altra importante novità riguarda l'istituzione della programmazione finanziaria, mediante l'aggiunta dell'art. 1-*bis* alla l. n. 468 del 1978, significativamente rubricato "Strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio". Il fallimento del tentativo di programmare (fissare gli obiettivi) ed attuare (individuare i mezzi) nel medesimo testo legislativo (legge finanziaria) ha indotto il legislatore a suddividere il momento della programmazione da quello della sua attuazione, distinguendo, a sua volta, gli strumenti da ricondurre alla prima e quelli da ricondurre alla seconda.

In particolare, è stato introdotto il Documento di programmazione economico-finanziario (DPEF), contenente la determinazione degli equilibri finanziari, che doveva essere presentato dal Governo e approvato con risoluzione delle Camere prima della formazione della manovra (legge finanziaria e legge di bilancio), in modo tale da vincolarla agli obiettivi stabiliti nel documento ⁽⁴⁸²⁾. La *ratio* della

⁽⁴⁸⁰⁾ A questo proposito, occorre ricordare, seppur succintamente, la tendenza a sottrarre portata decisionale alla legge finanziaria, il cui contenuto, estraneo alla funzione tipica, è confluito via via nei disegni collegati, in particolare durante la XIII legislatura, nel corso della quale l'Italia fu chiamata ad un grave sforzo di risanamento dei conti pubblici, in vista dell'ingresso nell'Unione monetaria europea; sul punto, si rinvia a P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, cit., 100 ss.

⁽⁴⁸¹⁾ V. S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 229, che osserva che si è passati dalla "legge finanziaria *omnibus*" alla "legge collegata *omnibus*".

⁽⁴⁸²⁾ Ai sensi dell'art. 3 l. n. 362 cit.: "Entro il 15 maggio di ogni anno, il Governo presenta al Parlamento, ai fini delle conseguenti deliberazioni, il documento di programmazione economico-finanziaria che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale.

Nel documento di programmazione economico-finanziaria, premessa la valutazione puntuale e motivata degli andamenti reali e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria e della evoluzione economico-finanziaria internazionale in particolare nella Comunità europea, sono indicati:

a) i parametri economici essenziali utilizzati per identificare l'evoluzione dei flussi del settore pubblico allargato a «politiche invariate», intendendosi con tale termine l'invarianza della legislazione che fissa i diritti dei beneficiari delle prestazioni e il livello dei servizi da assicurare alla collettività e, per la parte discrezionale, la costanza dei comportamenti tenuti in passato dalle amministrazioni;

b) gli obiettivi macroeconomici ed in particolare quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione;

scelta del legislatore di attribuite ad uno strumento esterno alla sessione di bilancio la definizione di vincoli quantitativi e qualitativi era sicuramente quella di cercare di garantire un minimo di coerenza tra obiettivi e mezzi. Come osservato in letteratura, anche questa novella avrebbe dovuto condurre alla risoluzione dei punti critici posti dalla prassi della legge finanziaria e portare, segnatamente, alla razionalizzazione ovvero alla riduzione della tendenziale crescita della spesa pubblica ⁽⁴⁸³⁾.

Così, si può riscontrare l'emersione, nell'ambito del diritto positivo, della concezione del bilancio non più solo come atto da approvare entro il 31 dicembre, bensì del bilancio come processo, che si realizza in un arco di tempo ben più lungo e consta di diversi strumenti. Osserva anche la Corte costituzionale che *«l'art. 1-bis di tale legge [l. n. 468 del 1978], nell'indicare gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio, comprende, tra i documenti normativi concernenti l'entrata e la spesa impostati secondo il metodo della programmazione finanziaria, la legge di approvazione del bilancio annuale di previsione e del bilancio pluriennale, nonché la legge finanziaria. La stessa disposizione menziona nello stesso ambito i documenti di programmazione (quello di programmazione economico-finanziaria e la relazione previsionale programmatica) ed i disegni di legge collegati.*

c) gli obiettivi, conseguentemente definiti in termini di rapporto al prodotto interno lordo, del fabbisogno del settore statale e del fabbisogno del settore pubblico allargato, al netto e al lordo degli interessi, e del debito del settore statale e del settore pubblico allargato per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale;

d) gli obiettivi, coerenti con quelli di cui alle precedenti lettere b) e c), di fabbisogno complessivo, di disavanzo corrente del settore statale e del settore pubblico allargato, al lordo e al netto degli interessi, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, e gli eventuali scostamenti rispetto all'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica di cui alla precedente lettera a), e le relative cause;

e) le conseguenti regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel settore pubblico allargato per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale;

f) gli indirizzi per gli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi di cui alle precedenti lettere b), c) e d), nel rispetto delle regole di cui alla lettera e), con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale.

Il documento di programmazione economico-finanziaria, sulla base di quanto definito al comma 2, indica i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale.

Il documento di programmazione economico-finanziaria indica i disegni di legge collegati, di cui al comma 1, lettera c), dell'articolo 1-bis, evidenziando il riferimento alle regole e agli indirizzi di cui alle lettere e) e f) del precedente comma 2^o.

⁽⁴⁸³⁾ P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, cit., 100.

La nuova articolazione della disciplina di bilancio si compone di una pluralità di provvedimenti legislativi, tra loro complementari e concorrenti. Essa persegue, tra le altre, la finalità di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche per assicurare l'equilibrio finanziario e la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l'anno, dei principi enunciati dall'art. 81 della Costituzione.

In questo contesto si collocano non solo la legge di bilancio, intesa come approvazione del bilancio annuale e pluriennale, ma anche la legge finanziaria, che, nell'attuale disciplina, definisce le compatibilità economiche, le grandezze finanziarie e le determinazioni quantitative, per gli anni considerati, degli stanziamenti o delle riduzioni di spesa» ⁽⁴⁸⁴⁾.

La legge n. 362 cit. è stata altresì diretta (e prima) attuazione dell'art. 81, co. 4, Cost., in punto di mezzi di copertura delle leggi di spesa (art. 11-ter). In continuità con la giurisprudenza costituzionale, il legislatore ha indicato tra le tecniche di copertura: l'utilizzo degli accantonamenti dei fondi speciali; la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa; la istituzione di nuove entrate ovvero l'aumento delle entrate già istituite ⁽⁴⁸⁵⁾.

⁽⁴⁸⁴⁾ Corte cost., sent. 12 gennaio 1994, n. 2. Quanto enunciato nella sentenza menzionata è stato ripreso anche da Corte cost., sent. 14 giugno 1995, n. 244 (cfr. § 3 del *Cons. in dir.*), a commento di questa ultima decisione, M. V. LUPÒ AVAGLIANO, *Pieni poteri alla Corte dei conti per il controllo della spesa pubblica?*, in *Giur. cost.*, 1995, 1779 ss.

⁽⁴⁸⁵⁾ Più precisamente, la copertura finanziaria delle leggi che importino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, "è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 11-bis, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione della entrata delle risorse da utilizzare come copertura;

c) a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio sui capitoli di natura non obbligatoria, con conseguente divieto, nel corso dello stesso esercizio, di variazioni volte ad incrementare i predetti capitoli. Ove si tratti di oneri continuativi pluriennali, nei due esercizi successivi al primo, lo stanziamento di competenza dei suddetti capitoli, detratta la somma utilizzata come copertura, potrà essere incrementato in misura non superiore al tasso di inflazione programmato in sede di relazione previsionale e programmatica. A tale forma di copertura si può fare ricorso solo dopo che il Governo abbia accertato, con la presentazione del disegno di legge di assestamento del bilancio, che le disponibilità esistenti presso singoli capitoli non debbano essere utilizzate per far fronte alle esigenze di integrazione di altri stanziamenti di bilancio che in corso di esercizio si rivelino sottostimati. In nessun caso possono essere utilizzate per esigenze di altra natura le economie che si dovessero realizzare nella categoria «interessi» e nei capitoli di stipendi del bilancio dello Stato. Le facoltà di cui agli articoli 9 e 12, primo comma, non possono essere esercitate per l'iscrizione di somme a favore di capitoli le cui disponibilità siano state in tutto o in parte utilizzate per la copertura di nuove o maggiori spese disposte con legge;

Va soggiunta l'introduzione della fase tecnica della quantificazione degli effetti finanziari imputabili alle leggi di spesa, al fine di garantire l'osservanza dell'obbligo di copertura finanziaria; questa, come rilevato in letteratura, ha rafforzato il nesso tecnico – politica nell'ambito del procedimento legislativo ⁽⁴⁸⁶⁾.

Si può osservare, ancora una volta, come le modifiche della legislazione contabile siano caratterizzate dalla tendenza a razionalizzare l'iniziativa di spesa ⁽⁴⁸⁷⁾, mediante un tentativo di rafforzamento della posizione del Governo. Invero, l'istituzione della programmazione consentiva al Governo di fissare gli obiettivi in un momento precedente alla manovra, vincolanti le scelte da adottare nella legge finanziaria e nella legge di bilancio.

A tal riguardo, se si è ritenuta ammissibile una disciplina degli strumenti della manovra finanziaria che preveda il carattere vincolante di un atto normativo (legge finanziaria) nei confronti di un altro di pari grado (legge di bilancio) – perché il rapporto tra i due atti va inteso in termini di competenza e non di forza – suscita forti dubbi che sia ammissibile, invece, la subordinazione contenutistica di un atto normativo (legge finanziaria) a quanto stabilito in un atto non normativo, come il DPEF.

La Corte costituzionale ha stabilito che il vincolo discendente dal DPEF non deve essere interpretato in modo rigoroso; *«tale legame non può essere inteso nel senso di un vincolo assoluto, bensì come coerenza con gli indirizzi emergenti dal documento programmatico. Questo, [...], è espressione, per sua essenza, di un momento indicativo – e non precettivo [...] – per cui gli scostamenti dalle sue previsioni, e specificamente da quelle del bilancio triennale programmatico, [...], che fa parte del documento in parola, potrebbero assumere rilievo nello scrutinio di costituzionalità, attinente a profili di copertura finanziaria delle leggi nel quadro del tendenziale equilibrio tra entrate e spese [...], non tanto su di un piano meramente quantitativo, ma se denotino mancanza di coordinamento tra il momento di fissazione degli obiettivi e quello della individuazione delle scelte concrete, sì da togliere al primo quel valore di indirizzo che invece gli è riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale [...]». Ciò non senza osservare che tale coordinamento assume rilevanza essenzialmente per le spese in conto*

d) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuove e maggiori spese correnti con entrate in conto capitale”.

⁽⁴⁸⁶⁾ Così P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, cit., 100; sul punto, P.A. sottolinea le conseguenze di siffatta novella, la quale ha aperte «da strada alla costituzione dei Servizi del bilancio in Parlamento (1990) e ad un forte rafforzamento del ruolo delle burocrazie governative preposte alla cura dell'equilibrio dei conti pubblici, *in primis* la Ragioneria generale dello Stato».

⁽⁴⁸⁷⁾ D'altronde, «il bilancio è uno strumento per un coordinato e possibilmente razionale uso di mezzi, diretti alla produzione di beni e di servizi per la soddisfazione di pubblici bisogni», G. CHIARELLI, *Aspetti giuridici della riforma del bilancio*, cit., 12.

capitale, perché, essendo possibile per la loro copertura il ricorso all'indebitamento, il documento programmatico costituisce un indubbio indirizzo per la ponderatezza delle relative decisioni»⁽⁴⁸⁸⁾.

Tuttavia, si crede che, invece, un vincolo del tipo in discorso possa assumere connotati precettivi⁽⁴⁸⁹⁾. Questo perché il vincolo delle determinazioni contenute nel DPEF nei confronti delle decisioni in sede di implementazione della manovra di bilancio, a ben vedere, deriva dalla legge, istitutiva del DPEF, la quale, nel riconoscere funzione programmatica al documento in discorso, ha conformato la disciplina della manovra di bilancio in modo tale che fosse vincolata agli obiettivi finanziari prefissati; diversamente vi sarebbe stata inutilità della fase sede programmatica. L'istituto che spiega meglio il meccanismo di vincolo di cui si tratta è sicuramente quello della delegificazione, in relazione all'effetto abrogativo di leggi anteriori, imputato alla legge delegificante, anziché al regolamento di delegificazione.

Al tendenziale rafforzamento del Governo deve giustapporsi una altra tendenza⁽⁴⁹⁰⁾, quella della "comunitarizzazione" del processo di bilancio⁽⁴⁹¹⁾.

L'approvazione del Trattato di Maastricht del 1992 e il processo di ulteriore integrazione dell'Unione economica monetaria (fino all'introduzione della moneta unica) hanno riconosciuto all'Unione europea competenze di sorveglianza delle politiche di bilancio dei singoli Stati membri, affinché gli stessi potessero adempiere all'obbligo di dotarsi di finanze pubbliche sane. Per poter partecipare all'unione monetaria, agli Stati è stato richiesto il rispetto di una serie di parametri, tra cui quelli volti a contenere il disavanzo annuale (3% del P.I.L.) e il debito pubblico (60 % del P.I.L.)⁽⁴⁹²⁾.

Il Consiglio europeo di Amsterdam del 1997 ha definito i contenuti, insieme a due regolamenti dello stesso anno, del c.d. Patto di stabilità e crescita che vincola

⁽⁴⁸⁸⁾ Corte cost., sent. 29 gennaio 1993, n. 25, § 7 del *Cons. in dir.*

⁽⁴⁸⁹⁾ Questa era la posizione assunta dalla Corte de conti, nel giudizio di costituzionalità da essa promosso e deciso dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 25 del 1993, appena citata.

⁽⁴⁹⁰⁾ Critico con questa tendenza che incide indebitamente sui poteri finanziari del Parlamento, P. DE IOANNA, *Brevi note sul rapporto tra democrazia politica, manovra di bilancio e diritti di cittadinanza*, in *Dem. dir.*, 2001, 65.

⁽⁴⁹¹⁾ In argomento, G. G. CARBONI, *Il «potere di bilancio» fra processi decisionali interni e comunitari*, in *Quad. cost.*, 2006, 1, 25 ss. Noto è che, ormai, si parla di "Governance" europea in materia; sul punto, si rinvia a R. LOIERO, *La nuova governance della politica economica dei Paesi UE*, in *Federalismi.it*, 2010.

⁽⁴⁹²⁾ In argomento, E. COLARULLO, *Dieci anni di manovre finanziarie. Gli strumenti giuridici di governo del bilancio: critica e riforma*, in AA.VV., *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, P. Caretti, M. C. Grisolia (a cura di), Bologna, 2010, 245 ss.

gli Stati membri al raggiungimento del pareggio di bilancio, secondo un preciso programma di stabilità, da aggiornarsi annualmente. Inoltre, è stata introdotta una procedura di sorveglianza del rispetto del divieto di disavanzi pubblici eccessivi, attraverso la quale Commissione e Consiglio possono imporre correttivi alla politica di bilancio e irrogare sanzioni nei confronti dello Stato inadempiente ⁽⁴⁹³⁾.

La “comunitarizzazione” della politica di bilancio ha imposto di modificare la legislazione contabile e il ciclo di bilancio, nella sua parte programmatoria, dato l’obbligo del Governo nazionale di presentare il programma di stabilità agli organi dell’Unione europea competenti, prima dell’approvazione della manovra.

La l. 25 giugno 1999, n. 208, introducendo il comma 4-*bis* all’art.3 della l. n. 468 del 1978, come modificata successivamente, ha, poi, previsto che “In occasione della presentazione del Programma di stabilità agli organismi dell’Unione europea, il Governo presenta al Parlamento una nota informativa che motiva, attraverso un adeguato corredo documentativo, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica che si discostino da quelle contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria precedentemente approvato”.

Si può osservare che il rafforzamento della posizione del Governo nella definizione dell’indirizzo di spesa, in particolare in seguito al trasferimento del momento decisionale dalla manovra alla fase della programmazione che costituisce “vincolo” per la prima (1988), si deve anche alla comunitarizzazione del processo di bilancio, poiché a sua volta ha spostato il momento della programmazione dalla sede interna a quella europea. Gli equilibri sembrano pertanto definirsi nella concertazione tra Governo e Unione europea, nei limiti sostanziali posti dal diritto dell’Unione europea.

L’ultimo intervento legislativo di questo periodo di razionalizzazione è da individuarsi nella l. 3 aprile 1997, n. 94, cui è imputabile la riorganizzazione della struttura del bilancio, in chiave nettamente semplificatrice e in conformità a quel principio di chiarezza del bilancio informante al materia della contabilità pubblica.

Il periodo in discorso è terminato con l’approvazione della l. 25 giugno 1999, n. 208 che, oltre a rideterminare il ciclo di bilancio (come sopra accennato con riguardo al DPEF), ha esteso nuovamente, rispetto alle modifiche del 1988, il

⁽⁴⁹³⁾ D. GIROTTO, Art. 81, in *Comm. Bartole-Bin*, Padova, 2008, 734 s.; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, 47 ss.; A. MARZANATI, *La programmazione della spesa pubblica. Tra coordinamento e concertazione*, Milano, 2001, 1 ss.; G. RIVOSACCHI, *L’Europa oltre i parametri, tra vincoli all’indirizzo finanziario degli Stati e (difficile) costruzione di un modello sociale*, in AA.VV., *La funzione finanziaria in Parlamento. Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, cit., 106 ss.

contenuto della legge finanziaria, consentendole di costituire occasione per l'approvazione anche di "norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata ed il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia" [art. 11., co. 3, lett. i-ter)].

Si può comprendere, allora, che la nuova estensione contenutistica della legge finanziaria è stata accompagnata da uno speculare ridimensionamento del ruolo dei disegni di legge collegati ⁽⁴⁹⁴⁾. Il rapporto tra le due categorie di atti è stato dunque inversamente proporzionale.

È certo che l'estensione del contenuto della legge finanziaria è stata una delle cause che ha portato alla riespansione della spesa pubblica e della produzione di ulteriori disavanzi annuali, cui non si è riuscito porre freno con gli interventi normativi adottati nel corso degli anni 2000.

Tra questi, va qui ricordato il d.l. 6 settembre 2002, n. 194 (c.d. "taglia-spese") ⁽⁴⁹⁵⁾ che, sebbene inerisca più che altro al profilo della copertura finanziaria delle legge di spesa, rileva in questa sede in quanto costituisce un ulteriore tassello per avallare la tesi della tendenza del legislatore delle riforme contabili a rafforzare la posizione del Governo.

Due le norme (e le misure) principali previste dal decreto; l'art. 1, co. 1, lett. b, secondo cui "Le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi

⁽⁴⁹⁴⁾ Per la disciplina dei "collegati" dettata dai regolamenti parlamentari, si rinvia a G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., 258 s. Quanto alle caratteristiche di questi disegni di legge, l'A. ha riscontrato che la «definizione di questi progetti di legge, dal punto di vista contenutistico, è difficile. Perché dire che sono quelli dal "legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio" o rilevare che essi "incidono direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e sono essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario" – come si esprime la Corte costituzionale – è solo un rinviare alle singole leggi finanziarie e di bilancio, alle loro specifiche valenze volta a volta prevalenti a seconda della congiuntura o di altre esigenze di politica economica e finanziaria, la determinazione dei caratteri strutturali di questi progetti e delle leggi che mirano a produrre. L'unico criterio convincente di individuazione di questi disegni di legge diventa quindi quello (meramente formale) scelto dai regolamenti parlamentari, secondo cui sono tali i progetti di legge "indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria" [...] "come approvato dalla risoluzione"».

In argomento, L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, cit., 338 ss.

⁽⁴⁹⁵⁾ Il decreto-legge *de quo*, contenente misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica, è stato in seguito convertito con modificazioni dalla l. 31 ottobre 2002, n. 246.

Per una analisi sistematica, R. PINARDI, *I rapporti Governo-Parlamento in tema di legislazione di spesa dopo l'approvazione del decreto "blocca-spese"*, cit., 232 ss.; G. AMATO, *Dalle regole di copertura al blocco degli impegni*, in AA.VV., *Le limitazioni amministrative alle spese*, R. Perez (a cura di), Milano, 2003, 71 ss.; L. FIORENTINO, *Il decreto "taglia-spese"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 221 ss.

provvedimenti legislativi. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. Le disposizioni recanti espresse autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data”; l'art. 1, co. 3, a mente del quale “In presenza di uno scostamento rilevante dagli obiettivi indicati per l'anno considerato dal Documento di programmazione economico-finanziaria e da eventuali aggiornamenti, come approvati dalle relative risoluzioni parlamentari, il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce al Consiglio dei ministri con propria relazione. Con apposito atto di indirizzo, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono definiti criteri di carattere generale per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica. Gli schemi dei decreti [...] sono trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari [...]. Sulla base dell'atto di indirizzo [...], il Ministro dell'economia e delle finanze può disporre con proprio decreto, [...], la limitazione all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato, entro limiti percentuali determinati in misura uniforme rispetto a tutte le dotazioni di bilancio” ⁽⁴⁹⁶⁾.

Numerose sono le critiche mosse dalla dottrina nei confronti del legislatore del 2002, che si riprendono in sintesi.

Sul piano delle fonti del diritto, il decreto in discorso consentirebbe, impropriamente, ad atti amministrativi di privare di efficacia una legge ordinaria ⁽⁴⁹⁷⁾.

⁽⁴⁹⁶⁾ L'art. 1, co. 3, non si applica alle “spese relative agli stipendi, assegni, pensioni e [...] altre spese fisse o aventi natura obbligatoria, nonché [a]lle spese relative agli interessi, alle poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili, ad accordi internazionali, ad obblighi derivanti dalla normativa comunitaria, alle annualità relative ai limiti di impegno e alle rate di ammortamento mutui”. Tuttavia, “Per effettive, motivate e documentate esigenze e in conformità alle indicazioni contenute nel citato atto di indirizzo, con il medesimo decreto di cui al quarto periodo il Ministro dell'economia e delle finanze può escludere altre spese dalla predetta limitazione. Contestualmente alla loro adozione, i decreti di cui al quarto periodo, corredati da apposite relazioni, sono trasmessi alle Camere”.

⁽⁴⁹⁷⁾ *Contra*, R. PINARDI, *I rapporti Governo-Parlamento in tema di legislazione di spesa dopo l'approvazione del decreto “blocca-spese”*, cit., 234; cfr. anche S. SCAGLIARINI, *Il decreto “blocca-spese” e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giur. cost.*, 2002, 3485.

Quanto all'ambito della forma di governo, siffatte misure ridurrebbero la centralità del Parlamento nella decisione di bilancio, a favore di un indebito rafforzamento del Governo (*recte* del ministro dell'economia e delle finanze) ⁽⁴⁹⁸⁾

Quanto alla compatibilità con la previsione *ex art.* 81, co. 4, Cost., si è osservato che mentre la norma costituzionale stabilisce che la garanzia del rispetto dell'equilibrio finanziario e la responsabilità politica nell'assunzione di una scelta costosa si traducono nell'obbligo di copertura finanziaria, quale presidio che opera *ex ante*, le misure di cui al decreto in discorso operano *ex post*. Ne deriva che, essendo esse un rimedio di carattere successivo, è affatto immaginabile l'approvazione di leggi di spesa prive di copertura ⁽⁴⁹⁹⁾. Una ultima censura riguarda la tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari della spesa ⁽⁵⁰⁰⁾.

Anche la novella in parola è ascrivibile tra quelle che hanno teso a rafforzare la posizione del Governo, quantomeno in astratto. Invero, l'attribuzione del potere di blocco degli impegni di spesa significa riconoscere al Governo «un dominio ed un controllo completo [...] anche nella gestione del bilancio» ⁽⁵⁰¹⁾; tuttavia ciò non ha impedito il continuo ricorso alla questione di fiducia e al decreto-legge che accompagna la legge finanziaria, segnatamente durante la XIV legislatura ⁽⁵⁰²⁾.

5. La riforma approvata con l. 31 dicembre 2009, n. 196 e il contesto in cui si colloca.

Il contesto non soltanto normativo in cui si collocano la riforma del 2009 (legge 31 dicembre 2009, n. 196) ⁽⁵⁰³⁾ e quella del 2011 (legge 7 aprile 2011, n. 39),

⁽⁴⁹⁸⁾ Cfr. M. CARABBA, *La democrazia del bilancio*, in AA.VV., *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, F. Bassanini (a cura di), Firenze, 2004, 449 ss.; critico anche M. DEGNI, *Forma di governo e decisione di bilancio*, in *Dem. dir.*, 2003, 208.

⁽⁴⁹⁹⁾ Sul punto, C. FORTE, *Decreto taglia-spese: prime esperienze applicative*, in *Riv. dir. fin.*, 2004, 341 s. Va, altresì, soggiunto, quanto osservato da R. PINARDI, *I rapporti Governo-Parlamento in tema di legislazione di spesa dopo l'approvazione del decreto "blocca-spese"*, cit., 237: «La possibilità, [...], conferita al Governo, di intervenire *a posteriori* per sospendere una spesa già stanziata, [...], consente, di fatto, all'Esecutivo di presentare alle Camere relazioni tecniche incentrate su una valutazione volutamente sottostimata dell'impatto finanziario di una determinata disciplina, allo scopo [...] di agevolarne l'approvazione».

⁽⁵⁰⁰⁾ V. R. PINARDI, *Stato sociale e forma di governo alla luce del decreto blocca-spese*, in *Quad. cost.*, 2003, 347 ss.

⁽⁵⁰¹⁾ P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, cit., 102.

⁽⁵⁰²⁾ P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, cit., 102.

⁽⁵⁰³⁾ Sull'argomento, L. MANCANO, *La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica*, in AA.VV., *Studi pisani sul Parlamento*, vol. V, cit., 187; D. MINIUSI, *La sessione di bilancio: regolamenti parlamentari*, cit., 213 ss.

non è dissimile da quello in cui ha preso forma la legge di revisione costituzionale, tra gli altri, dell'art. 81 Cost. (legge cost. 20 aprile 2012, n.1).

Da un punto di vista del contesto economico-sociale, è noto il periodo di crisi finanziaria in cui versa l'economia, quantomeno, europea. Per quanto riguarda lo Stato italiano, la crisi ha significato il rischio di non reperire le risorse necessarie a coprire le spese sul mercato (tra cui quelle per rifinanziare il debito), in ragione della credibilità dello Stato circa la solvibilità delle obbligazioni contratte e in ragione degli scarsi rendimenti dei titoli da sottoscrivere (la c.d. sfiducia del mercato finanziario nei confronti dello Stato).

Da un punto di vista normativo, si registra un intervento preponderante dell'Unione europea volto al controllo delle politiche di bilancio, in funzione della stabilità finanziaria degli Stati membri e, di conseguenza, della stabilità monetaria dell'euro.

Quante alle misure adottate dall'Unione ⁽⁵⁰⁴⁾, è sufficiente ricordare i campi di intervento. Da un canto, il sostegno agli Stati in crisi; da ultimo l'istituzione del c.d. Fondo salva Stati con la funzione di sottoscrivere i titoli emessi da uno Stato membro che non riesca a collocarli sul mercato e versi in determinate condizioni finanziarie (il rischio di mancato collocamento dei titoli comporta un taglio netto alla spesa pubblica ovvero un inasprimento del prelievo fiscale a detrimento del risparmio privato, eventi accompagnati dalle prevedibili conseguenze di ordine sociale). Dall'altro canto, il rafforzamento delle forme di controllo sulle politiche di bilancio degli Stati membri, sia di tipo *ex post* (mediante la procedura volta ad accertare la violazione del divieto di produzione di disavanzi eccessivi), sia di tipo *ex ante* (mediante la programmazione insieme ai governi nazionali degli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto dei vincoli comunitari, prima dell'adozione della manovra di finanza pubblica e vincolanti per essa).

Queste ultime misure sono contenute nel c.d. "*six pack*", composto di cinque regolamenti e di una direttiva, adottato nel novembre del 2011 in attuazione del "*Patto euro plus*" approvato dal Consiglio europeo nel marzo 2011, in cui si è deciso, tra l'altro, l'obbligo per i governi degli Stati membri di presentare nella prima parte dell'anno gli obiettivi di finanza pubblica alla Commissione e al Consiglio perché questi apportino le loro osservazioni, che dovranno essere recepite dai governi prima dell'adozione della manovra ⁽⁵⁰⁵⁾. Va soggiunto che, nel

⁽⁵⁰⁴⁾ In tema, tra i tanti, G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012.

⁽⁵⁰⁵⁾ Artt. 4 e 8 del Reg. n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 [che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio] per il rafforzamento della

novembre 2011, la Commissione europea ha presentato due proposte di regolamento (c.d. “*two pack*”) con l’obiettivo di potenziare le misure contenute nel c.d. “*six pack*”: una proposta sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che affrontano o sono minacciati da alcune difficoltà per la propria stabilità finanziaria nell’eurozona; una proposta recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio e per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell’eurozona.

Le due proposte sono state approvate dal Parlamento europeo nel marzo 2013.

Al di fuori del diritto dell’Unione europea, occorre ricordare la formazione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria (c.d. “*Fiscal compact*”) entrato in vigore il primo gennaio 2013⁽⁵⁰⁶⁾. Il Trattato che ha lo *status* di diritto internazionale dovrà in seguito essere recepito dal diritto dell’Unione europea.

Il Trattato, secondo taluni⁽⁵⁰⁷⁾, conterrebbe il vincolo formale che ha imposto all’Italia, in quanto obbligo internazionale ai sensi dell’art. 117, co. 1, Cost., di modificare la Costituzione per dotarsi di strumenti idonei ad offrire una garanzia del perseguimento di determinati obiettivi di finanza pubblica (più precisamente di modificare gli articoli della Costituzione dedicati alla finanza pubblica e, soprattutto, dell’art. 81 Cost.).

Tra questi obiettivi assume specifico rilievo l’obbligo per gli Stati aderenti di conseguire un preciso equilibrio di bilancio. L’art. 3 dispone, infatti, che “la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente deve essere in pareggio o in avanzo e che questa regola si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all’obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato”. Questa nozione di equilibrio non potrà non influire sul significato del principio di equilibrio finanziario riconosciuto in diverse disposizioni costituzionali dalla revisione approvata con l. cost. n. 1 del 2012.

5.1. La legge di stabilità: funzione; contenuto; regime applicabile. Il rapporto tra la legge di bilancio e la legge di stabilità.

sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

⁽⁵⁰⁶⁾ L’Italia ha ratificato il Trattato con l. 23 luglio 2012, n. 144.

⁽⁵⁰⁷⁾ Si rinvia in merito al Cap. V, § 1.

Tra le novità più importanti, per l'oggetto di questo studio, introdotte dalla l. n. 196 cit., vi è la sostituzione della legge finanziaria con la legge di stabilità. Questa ultima, assieme alla legge di bilancio costituisce, la nuova manovra di finanza pubblica.

Quanto si è detto circa la funzione della legge finanziaria, ben può valere per quella di stabilità. In punto di contenuto, la legge di stabilità si presenta più aderente alla sua funzione, rispetto alla legge finanziaria, per come disciplinata in seguito alla riforma del 1999. Invero, il contenuto della legge di stabilità è stato, sostanzialmente, circoscritto al contenuto c.d. tipico della legge finanziaria, rappresentato dalle disposizioni determinanti gli equilibri finanziari generali ⁽⁵⁰⁸⁾.

Questa riduzione di contenuto spiega, poi, il *nomen juris* dell'atto normativo. La legge di stabilità è stata concepita quale strumento per individuare i mezzi idonei a perseguire gli obiettivi finanziari stabiliti in sede di programmazione. La legge di stabilità non può quindi essere occasione per incrementare la spesa a detrimento della stabilità dei saldi di finanza pubblica. A questo proposito, basti osservare che l'art. 11, l. n. 196 del 2009, prevede che la legge di stabilità contiene, in positivo, norme esclusivamente tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale; e, in negativo, che l'atto *de quo* non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o micro settoriale, come, invece, era previsto per la legge finanziaria, giusta l'ultima formulazione.

Alla restrizione di contenuto della legge di stabilità è corrisposto un ampliamento di contenuto della legge di bilancio. Questo dato si presta a due considerazioni.

In primo luogo, sul piano relazionale, sembrerebbe essere suffragata la tesi che vedeva nella legge finanziaria un atto normativo prossimo alla legge di bilancio, anziché alla legislazione sostanziale. Lo si desume dal rapporto inversamente proporzionale che connota il contenuto della legge finanziaria (ora di stabilità) e

⁽⁵⁰⁸⁾ Ai sensi dell'art. 11, l. n. 196 del 2009, la legge di stabilità dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi; indica, tra l'altro, il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, comprese le eventuali regolazioni contabili e debitorie pregresse specificamente indicate; [...]; i) norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio [...]; m) norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno

della legge di bilancio. Alla restrizione del contenuto dell'uno corrisponde l'estensione del contenuto dell'altro atto.

In secondo luogo, il legislatore del 2009, nell'ampliare l'ambito decisionale della legge di bilancio, ha implicitamente riconosciuto il carattere sostanziale della legge di bilancio. L'art. 23, co. 3, l. n. 196 cit. prevede che "Con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, possono essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti".

Siffatto riconoscimento è una novità decisamente rilevante. Si è detto che la legge di bilancio è legge in senso tecnico, la cui competenza è limitata e quindi lo è anche la sua capacità normativa. Si è sostenuta la tesi, parzialmente differente da quella prevalentemente accolta in dottrina, secondo cui il vincolo che deriva dalla legge di spesa nei confronti della legge di bilancio è da intendersi nel senso che, salvi eccezionali casi, la legge di bilancio può rinviare o ridurre una spesa, anche se la legge sostanziale la definisce esattamente nel *quantum*. Tra la legge di bilancio e la legislazione di spesa vi è un rapporto di competenza e non di forza normativa, e questo spiega l'incapacità della legge di bilancio di abrogare una legge sostanziale.

Invece, la norma della l. n. 196 menzionata impone di rileggere, parzialmente, questo rapporto, in chiave di forza e non più solo di competenza.

L'art. 23 cit. riconosce alla legge di bilancio, solo in via eccezionale, la possibilità di modificare la legislazione di spesa vigente, al fine di realizzare e conseguire gli obiettivi finanziari programmati. Questa capacità innovativa è tuttavia limitata dal fatto che le modifiche apportate devono essere compensate, essendo preclusa qualsiasi alterazione *in peius*.

6. Le procedure finanziarie oggi (cenni): il ciclo o processo del bilancio. L'esercizio del potere di spesa alla luce delle riforme della legislazione ordinaria.

Anche con riferimento alla legislazione contabile vigente, sembra possano ravvisarsi quelle tendenze, che connotano le diverse riforme contabili, di rafforzamento del Governo quanto a titolarità della decisione di finanza pubblica e di comunitarizzazione (o europeizzazione) del processo di bilancio.

La l. n. 196 del 2009, in seguito modificata dalla l. 7 aprile 2011, n. 39 ⁽⁵⁰⁹⁾ conferma, altresì, l'impostazione del bilancio come processo, separando il momento della programmazione finanziaria, nella primo semestre dell'anno, e il momento della manovra (legge di bilancio e legge di stabilità) nel secondo semestre, in modo tale da assicurare coerenza tra programmazione e attuazione della decisione di bilancio.

L'art. 7, l. n. 196 cit. che disciplina il ciclo e gli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio. Questi ultimi sono: il Documento di economia e finanza (DEF), da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari; la Nota di aggiornamento del DEF, da presentare alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari; il disegno di legge di stabilità, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno; il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno; il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno; gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno; gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

Il DEF è stato introdotto con le modifiche apportate dalla l. n. 39 del 2011 e ha sostituito la precedente Decisione di finanza pubblica (DFP), introdotta nel 2009 in sostituzione, a sua volta, del DPEF.

Il DEF deve essere presentato entro il 10 aprile alle Camere dal Governo (mentre la DFP doveva essere presentata entro settembre). La riforma del 2011 ha poi esteso il contenuto del DEF rispetto alla DFP, segnatamente attraverso l'introduzione di una terza sezione contenente il Programma nazionale di riforma (PNR).

Il DEF è articolato in tre sezioni, di cui le prime due hanno carattere programmatico-decisionale, mentre la seconda ha carattere previsionale) ⁽⁵¹⁰⁾.

⁽⁵⁰⁹⁾ In argomento, R. DICKMANN, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della Governance economica europea*, in *Federalismi.it*, 2011; G. ARCONZO, *Le scelte di finanza pubblica durante la crisi: la prima applicazione del ciclo di programmazione economica alla luce dell'introduzione del semestre europeo*, in *Rivista AIC*, 2012.

⁽⁵¹⁰⁾ A mente dell'art. 10, l. n. 196 del 2009, la prima sezione (programmazione) reca lo schema del Programma di stabilità che contiene gli obiettivi finanziari che si intende raggiungere con la manovra; la seconda sezione contiene l'analisi degli andamenti di finanza pubblica, con riguardo al conto economico e al conto di cassa delle pubbliche amministrazioni e le previsioni relative al triennio successivo, in relazione agli obiettivi programmatici; la terza sezione reca lo schema del Programma nazionale di riforma e indica lo stato di avanzamento delle riforme avviate, gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività, le

Una volta approvato dalle Camere nella forma di risoluzione, parte del DEF, cioè il Programma di stabilità e il Programma nazionale delle riforme, deve essere presentato entro il 30 aprile al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 9, l. n. 196 cit. Questa prescrizione è stata introdotta con l. n. 39 del 2011, in ottemperanza a quanto stabilito nel "*Patto euro plus*".

Sempre in osservanza di quest'ultimo è stato introdotto dalla l. n. 39 cit. l'art. 10-*bis* che conforma la disciplina della Nota di aggiornamento al DEF. Questa contiene le variazioni a quanto stabilito nel DEF in aprile.

Tra gli altri assume particolare rilievo l'aggiornamento, sotto forma di osservazioni, di modifiche e di integrazioni del DEF, conseguente, quale atto dovuto, alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea relative al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma. Dopo la presentazione dei Programmi agli organi competenti dell'Unione europea, questi provvedono a svolgere le loro osservazioni nei mesi di giugno e di luglio e queste osservazioni devono essere riportate nella Nota di aggiornamento al DEF.

Questa Nota è presentata entro il 20 settembre alle Camere dal Governo per una loro approvazione con risoluzione e quanto stabilito vincola la futura manovra (legge di stabilità e legge di bilancio). Ciò considerato, non sembra che possa applicarsi al DEF, il principio enunciato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 25 del 1993, con riguardo al DPEF. Invero, si deve ritenere che il vincolo discendente dal DEF sia da intendersi in senso rigoroso, e non di mera coerenza, per cui la legge di stabilità non può discostarsi da esso. Il vincolo discenderebbe non dal DEF, bensì dalla legge di disciplina che, a sua volta, è attuativa di obblighi comunitari, i quali vanno ottemperati ai sensi degli artt. 11 e 117 Cost.

7. L'esercizio del potere di spesa alla luce delle riforme della legislazione ordinaria. La titolarità delle competenze alla luce della Costituzione integrata con l'ordinamento dell'Unione europea.

La disciplina vigente della programmazione finanziaria è utile per una osservazione con riguardo al rapporto tra forma di governo (e forse forma di stato) e decisioni finanziarie.

priorità del Paese e le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici, i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

Quando fu istituita la legge finanziaria, la lettura del nuovo istituto vedeva una contrapposizione tra gli interpreti; come rilevato, alcuni riscontravano nella legge finanziaria «un sostanziale ampliamento dei poteri del Parlamento con conseguente sottrazione della politica di finanza pubblica al monopolio governativo», mentre l'intento del legislatore perseguito con l'introduzione della legge finanziaria era quello «di fornire uno strumento legislativo proprio al tesoro»⁽⁵¹¹⁾.

Per trenta anni, la sessione di bilancio è stata caratterizzata dalla coppia legge finanziaria – legge di bilancio. Vi è chi ha suddiviso in due fasi questo lungo periodo. «Una prima fase inizia alla fine degli anni '70 e termina all'inizio degli anni '90, ed è una fase in cui si vede una buona prevalenza del parlamento nella definizione dei contenuti della manovra di finanza pubblica. [...] all'inizio degli anni '90, il pallino comincia a passare nelle mani del governo. La manifestazione più eclatante di questa evoluzione l'abbiamo nel 1995, quando con il governo Dini si chiede al parlamento l'approvazione della manovra nel suo complesso con un unico maxiemendamento, su cui il governo pone la questione di fiducia. [...] Per la prima volta il governo chiedeva al parlamento il c.d. voto in blocco sulla materia del bilancio e della finanza pubblica»⁽⁵¹²⁾.

Più recentemente, in particolare nella XV legislatura, si è registrato, tuttavia, un parziale ridimensionamento del potere governativo, mediante la produzione da parte del Governo, su richiesta dei Presidenti delle Camere, della relazione tecnica volta a dimostrare la fattibilità, sul piano finanziario, della proposta governativa che confluisce nel maxiemendamento (quindi a consentire al Parlamento di valutare la bontà della manovra sul piano tecnico), e la riduzione del carattere innovativo del maxiemendamento rispetto ai disegni di legge finanziaria e di

⁽⁵¹¹⁾ A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 10. Secondo l'A. la tesi del rafforzamento del Parlamento si può spiegare in termini fattuali e non in punto di diritto, cioè per il modo in cui si è utilizzato lo strumento in discorso, anziché per come era previsto e regolato. L'A. cita l'esempio della prassi di approvare per ultimo l'art. 1 del d.d.l. finanziaria che attiene alla definizione dei saldi.

⁽⁵¹²⁾ C. FORTE, *Intervento, La sessione di bilancio e il ruolo delle assemblee elettive nell'esperienza recente*, cit., 141. Con riguardo alla prima fase, il Forte precisa che in quegli anni, segnatamente verso la fine degli anni ottanta, il Governo aveva sostanzialmente solo un potere di proposta, che si esauriva nella presentazione di "proposte minimali" all'inizio della sessione. Cfr. P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, cit., 99 s., che ricorda come la legge n. 468 del 1978, mediante l'introduzione della sessione di bilancio, abbia disposto «una disciplina che nei modi e nei tempi istituisce un luogo protetto per l'iniziativa governativa. La protezione funziona perfettamente come limite temporale, fornendo per la prima volta al Governo (e alla sua maggioranza) un veicolo che rompe la vischiosità di una agenda dei lavori parlamentari cogestita con l'opposizione e permette di alleggerire il ricorso allo strumento della decretazione di urgenza».

bilancio all'esame delle Camere, sostanzialmente ridotto alla mera ricognizione di emendamenti e testi già approvati dall'Aula e dalla Commissione bilancio ⁽⁵¹³⁾.

Tra l'altro, nella sessione del 2007, al Senato, il Governo non ha presentato il solito maxiemendamento con fiducia ⁽⁵¹⁴⁾. Il contingentamento dei tempi ha indotto i parlamentari a rendersi consapevoli dell'opzione tra riduzione degli emendamenti con possibilità di contribuire attivamente alla definizione della manovra ovvero conservazione della prassi con proposizione necessitata dello schema maxiemendamento – fiducia da parte del Governo.

La Costituzione non vieta, ma riconosce al Parlamento potere decisivo nell'ambito della formazione della legge di bilancio; altra cosa è la scelta dell'organo di esercitare il suo potere pienamente in un sistema che, seppur con tanti limiti, ne consente l'esercizio, anche attraverso la modifica della legislazione contabile, in modo tale da renderla compatibile con i tempi delle procedure parlamentari, e viceversa ⁽⁵¹⁵⁾.

Si è ripetuto più volte del tentativo del legislatore di razionalizzare le procedure finanziarie, per sottrarre potere nella definizione dell'indirizzo di spesa alle Camere. Questa è una costante in astratto. Come appena visto, vi sono stati scostamenti (in parte fisiologici) tra l'intento del legislatore e la reale dinamica del rapporto tra poteri.

L'ultima riforma ⁽⁵¹⁶⁾, in particolare in seguito alle modifiche del 2011, presenta un elemento di novità, anche sotto il profilo in esame, perché la nuova disciplina della decisione di bilancio sposta la problematica dall'ambito della forma di governo, a quello della forma di stato.

⁽⁵¹³⁾ Così, C. FORTE, *op. ult. cit.*, 142. L'A. ricorda che all'inottemperanza alla richiesta di produzione della relazione tecnica, consegue l'improcedibilità dei disegni di legge presentati e la non iscrizione negli ordini del giorno delle commissioni.

⁽⁵¹⁴⁾ Sulla prassi del maxiemendamento in materia, per tutti, L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, cit., 355 ss.; in tema di maxiemendamento, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit.

Osserva, a mo' di sintesi, P. F. LOTTITO, *Intervento*, in AA.VV., *Studi pisani sul Parlamento*, vol. IV, cit., 164, che «[i]l maxiemendamento è stato concepito per rafforzare i governi deboli, ma ha indebolito, in una certa maniera, i governi forti, che devono trattare con la propria maggioranza».

⁽⁵¹⁵⁾ Come osservato, il problema della debolezza delle Camere sta(va) a monte delle procedure, cioè nella portata della legge finanziaria, il cui contenuto, anziché essere circoscritto in ragione della funzione tipica, è sempre stato indebitamente appesantito; così C. FORTE, *Intervento, La sessione di bilancio e il ruolo delle assemblee elettive nell'esperienza recente*, cit., 144.

⁽⁵¹⁶⁾ Sulla sessione di bilancio, in seguito alla riforma del 2009, v. D. CABRAS, *La nuova sessione di bilancio: gli effetti sull'attività del Parlamento*, in *Federalismi.it*, 2010; ID., *I poteri di informazione e controllo del Parlamento in materia di contabilità e finanza pubblica alla luce della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, in *Forum di Quad. cost.*, 2010; C. BERGONZINI, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quad. cost.*, 2011, 1, 39 ss.

Sinteticamente, si osserva che l'obbligo di sottoporre gli obiettivi programmatici al controllo e alle osservazioni, vincolanti, degli organi dell'Unione europea realizza un ulteriore slittamento del centro decisionale verso l'Unione europea; la programmazione diventa ormai attività di concertazione tra Governo e organi dell'Unione europea, nel rispetto dei limiti sostanziali posti dal diritto dell'Unione europea.

Sotto questo profilo, sono note le critiche, talvolta “allarmistiche”, rivolta alla politica di “cessione” di sovranità nazionale, in campo finanziario, all'Unione europea ⁽⁵¹⁷⁾. In ogni caso, non ci si può dimenticare che la cessione è giuridicamente ammessa a mente dell'art. 11 Cost. Pertanto, suscettibile di critica (politica) è la scelta (politica) di rinuncia alla propria sovranità, non già la conseguenza (giuridica) della sottoposizione a vincoli europei dell'ordinamento interno.

Quel che sembra certo è, invece, un ulteriore rafforzamento del ruolo del Governo – dato che si riscontra anche al di fuori del più limitato ambito delle procedure finanziarie ⁽⁵¹⁸⁾ – per effetto del potere decisorio in sede di programmazione (quanto deciso con l'Unione europea vincola la manovra e pertanto non è modificabile dal Parlamento) e per effetto dell'ampliamento dello spazio di manovra in sede di redazione del bilancio.

Dal canto suo, l'iniziativa parlamentare in sede di definizione della manovra ne esce, specularmente, ridimensionata, perché vincolata agli obiettivi programmati, e in sede di programmazione, perché l'approvazione con risoluzione del DEF e della Nota non lascia comunque ampi margini di ridefinizione degli obiettivi, al di là delle difficoltà legate alla carenza di competenza tecnica dei parlamentari.

⁽⁵¹⁷⁾ In tema, per tutti, G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo. Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, 2013, 5, che teorizza una sorta di fiducia quadripartita che lo Stato italiano deve ottenere nella definizione e della attuazione delle sue politiche. Più esattamente, per l'A., «le politiche pubbliche nazionali devono muoversi nell'ambito di un quadrilatero i cui lati sono la lealtà dei cittadini, la fiducia dei mercati finanziari, il rispetto dei vincoli europei e l'impegno nelle sedi sovranazionali (dove tali vincoli sono definiti e dove è controllata la loro osservanza), la fiducia degli operatori economici che richiede un incremento della competitività del Paese».

⁽⁵¹⁸⁾ In particolare, nell'ambito della produzione normativa. In letteratura, di recente, F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 2012.

CAPITOLO IV

LE LEGGI DI SPESA EX ART. 81, CO. 4, COST.

1. *L'art. 81, co., 4 Cost. e l'obbligo di copertura delle leggi di spesa. La regola della copertura finanziaria; il carattere formale del vincolo; la natura di obbligo della copertura finanziaria.*

La decisione di bilancio ha lo scopo di assicurare il pareggio ⁽⁵¹⁹⁾.

Base normativa di questa asserzione è l'art. 81, co. 4, Cost., che dispone: "Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte". La disposizione, come altre dell'art. 81 Cost., si pone in continuità con l'ordinamento precedente, perché sostanzialmente riproduttiva dell'art. 43 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 ⁽⁵²⁰⁾.

Essa rappresenta sicuramente la disposizione più dibattuta dell'art. 81 Cost.; è "croce e delizia" del Ministro dell'economia e delle finanze, secondo una vecchia espressione ⁽⁵²¹⁾.

Dalla disposizione emerge, *prima facie*, l'imposizione, nei confronti del legislatore, del vincolo della copertura finanziaria, quando siano approvate leggi di spesa ⁽⁵²²⁾.

⁽⁵¹⁹⁾ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 676.

⁽⁵²⁰⁾ M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 175 e 179 s.; G. PELLA, *Il quarto comma dell'art. 81 della Costituzione della Repubblica*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV, Firenze, 1969, 505.

D'uopo è ricordare l'art. 156 reg. cont. di attuazione della norma primaria richiamata nel testo, a mente del quale "Le spese che è imprescindibile di eseguire e per le quali non è stabilito alcun fondo, o non è sufficiente quello assegnato in bilancio, si distinguono in spese nuove, e maggiori spese.

Sono spese nuove quelle che richiedono la istituzione di uno o più capitoli nuovi.

Sono maggiori spese quelle che importano un aumento alle assegnazioni di capitoli esistenti.

Tanto le spese nuove quanto le maggiori spese non possono essere comprese che nelle competenze dell'esercizio in corso".

⁽⁵²¹⁾ "Croce e delizia" per i ministri del tesoro e del bilancio «perché da un lato appresta loro un potente mezzo di freno ad ogni proposta (specialmente di iniziativa parlamentare) di nuove spese non del tutto indispensabili, e dall'altro li costringe ad una continua e spesso estenuante lotta contro le interpretazioni arbitrarie o eccessivamente elastiche, che sul terreno teorico e pratico da molte parti sono avanzate e sostenute, per attenuare e talvolta annullare la forza cogente del precetto costituzionale», G. PELLA, *op. ult. cit.*, 505.

⁽⁵²²⁾ Sull'obbligo di copertura delle leggi di spesa, tra le trattazioni sistematiche, oltre a V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., *passim*; ID., *Spesa (leggi di)*, in *Enc. giur. it.*, XXX, Roma, 1993, 1 ss.; P. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, in AA.VV., *Dizionario di contabilità pubblica*, cit., 119 ss.; di

Il vincolo della copertura non è formalmente un principio, come da taluni impropriamente affermato ⁽⁵²³⁾, e come si ricava dal linguaggio invalso nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Semmai ad essere principio è la norma espressa dalla disposizione; invero, altra cosa è affermare che dalla norma si ricava il principio, questo sì, dell'equilibrio finanziario. La previsione della copertura finanziaria è tecnicamente una regola ⁽⁵²⁴⁾.

Altro dato, che emerge dalla lettera della norma, è rappresentato dall'oggetto della regola *de qua*, individuato dal sintagma "ogni altra legge"; al di là del significato dell'espressione, rispetto al quale ci si soffermerà in seguito, non si può dubitare che, da un punto di vista soggettivo, il destinatario della norma è in ogni caso il legislatore.

Detto ciò, si può ragionare sul carattere formale o materiale del vincolo, nonché sulla sua qualificazione, se obbligo o onere. Questa breve digressione è funzionale all'inquadramento della disposizione normativa *de qua*, tenuto conto, sistematicamente, che si conviene sull'assunto che vede l'art. 81 Cost. fonte di regole procedurali di una pluralità di atti normativi, anziché fonte di imposizioni con riguardo al merito delle decisioni finanziarie.

Si ha già avuto modo di affermare ⁽⁵²⁵⁾ che, coerentemente con l'impianto dell'art. 81 Cost., il comma quarto esprime un limite di carattere formale e non sostanziale, secondo cui la legge di spesa è in tanto valida, in quanto indichi che la spesa da essa prodotta è coperta con certe modalità e soltanto con queste modalità, le quali siano in astratto idonee ad assicurare una adeguata copertura; non rilevano né la capacità in concreto del mezzo prescelto di assicurare la copertura medesima, né i criteri di politica e tecnica finanziaria sottesi alla scelta del mezzo di copertura, la cui valutazione esula dal sindacato giuridico (quindi giurisdizionale, nella specie della Corte costituzionale) ⁽⁵²⁶⁾.

L'art. 81, co. 4, Cost. è dunque norma sulla produzione giuridica, che riguarda la categoria delle leggi di spesa ⁽⁵²⁷⁾.

recente, S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, 2006, 13 ss.

⁽⁵²³⁾ Di recente, D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., *passim*; C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC*, 2012, 4, 1 e *passim*.

⁽⁵²⁴⁾ In questi termini si esprime F. TRIMARCHI BANFI, *Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale*, cit., 23 ss.

⁽⁵²⁵⁾ V. Cap. I, § 3.

⁽⁵²⁶⁾ Corte cost., sent. 11 marzo 1958, n. 9.

⁽⁵²⁷⁾ Così F. TRIMARCHI BANFI, *op. ult. cit.*, 25.

Sotto questo profilo, sembra che la Corte costituzionale si sia espressa per il carattere sostanziale del vincolo in discorso. Nella nota sentenza n. 1 del 1966, il giudice costituzionale ha stabilito che «*il precetto costituzionale [dell'art. 81, co., 4 Cost.] attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa*». Non si condivide l'opinione favorevole al riconoscimento del carattere sostanziale del vincolo *de quo*; l'obbligo di copertura si risolve pur sempre in una formalità. Così non ha senso ritenere, come fanno taluni, che la Corte (con anche la sent. n. 384 del 1991) abbia ricavato dall'art. 81, co. 4, Cost. un significato non meramente contabile, ma sostanziale della disposizione costituzionale ⁽⁵²⁸⁾.

Come osservato in letteratura, la formulazione dell'art. 81, co. 4, Cost. corrisponde all'intenzione dei costituenti e alla logica del sistema ⁽⁵²⁹⁾, di prevedere norme costituzionali in grado di limitare, senza disconoscere, l'iniziativa parlamentare di spesa.

Dai lavori preparatori si registrano posizioni diverse sulla formulazione dell'obbligo di copertura.

In II Sottocommissione, l'on. Mortati propose di regolare l'iniziativa legislativa di spesa, prevedendo che «I progetti i quali importino oneri finanziari non potranno essere presi in esame ove non siano accompagnati dalla proposta relativa ai mezzi per coprire la spesa corrispondente» ⁽⁵³⁰⁾. Questa posizione del MORTATI si riscontra nelle sue opere successive ⁽⁵³¹⁾.

Similmente l'on. Vanoni ⁽⁵³²⁾, che propose di estendere l'ambito soggettivo di applicazione dell'obbligo di copertura finanziaria anche al Governo, oltre che al Parlamento, quale «garanzia della tendenza al pareggio di bilancio» ⁽⁵³³⁾.

⁽⁵²⁸⁾ C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio*, cit., 9.

⁽⁵²⁹⁾ V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 158; G. PELLA, *Il quarto comma dell'art. 81 della Costituzione della Repubblica*, cit., 509, il quale esclude che la norma abbia come destinatario il Governo.

⁽⁵³⁰⁾ In *Att. Ass. Cost.*, 24 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., 1237. L'on. Mortati si esprime in senso contrario alla riproduzione di una disposizione analoga a quella dell'art. 10 St. albertino, a mente del quale «ogni legge d'imposizione di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei Deputati», adottando una posizione favorevole alla parità tra le due Camere.

A proposito, v. il dibattito in tema, *ibidem*.

⁽⁵³¹⁾ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 677 e 678: «La nuova costituzione (invece di limitare l'iniziativa dei membri del parlamento in materia di spesa, come sarebbe stato razionale, lasciandola al solo governo che ha la responsabilità di assicurare l'equilibrio del bilancio) ha creduto di potere ovviare indirettamente all'inconveniente stesso subordinando la procedibilità delle proposte parlamentari che importino oneri finanziari all'indicazione dei mezzi per fare fronte alle nuove spese proposte».

⁽⁵³²⁾ Sul contributo del Vanoni alla formazione della Costituzione, tra cui all'art. 81 Cost., E. DE MITA, *Maestri del diritto tributario*, Milano, 2013, 6 ss.

Le proposte del MORTATI e del VANONI furono sintetizzate nella formulazione avanzata dall'on. Conti: "Le leggi le quali importino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi finanziari per fronteggiarli". Questa proposta fu avversata da alcuni costituenti ⁽⁵³⁴⁾; ciò indusse a rivedere la disposizione, che venne approvata, secondo il dettato proposto dall'on. Bozzi: "Nelle proposte di nuove e maggiori spese e nelle leggi che le approvano devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse".

Le differenti formulazioni non impediscono, se si eccettua la posizione dell'EINAUDI, che proponeva, come soluzione principale, la negazione dell'iniziativa parlamentare in materia di bilancio ⁽⁵³⁵⁾, di ricavarne un minimo comune denominatore, la concezione, cioè, dell'obbligo di copertura come limite di carattere formale o procedurale; altrettanto si evince anche dal dibattito in Assemblea.

In particolare, va segnalata la proposta, avanzata dall'on. De Vita, giusta la quale "Nessun disegno di legge, che importi nuove o maggiori spese, può essere presentato al Parlamento se non è accompagnato da un corrispondente disegno di legge relativo a i mezzi atti a coprire le spese stesse" ⁽⁵³⁶⁾.

Così, emerge che ogni proposta si indirizzava ad aggravare il procedimento di formazione delle leggi di spesa ⁽⁵³⁷⁾, con funzione, tra l'altro, di garanzia nei

⁽⁵³³⁾ In *Att. Ass. Cost.*, 24 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., 1237.

⁽⁵³⁴⁾ Cfr. in particolare le eccezioni avanzate dall'on. Perassi e dall'on. Patricolo, in *Att. Ass. Cost.*, 24 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., 1238 ss. La posizione del Patricolo era piuttosto radicale, perché dubitava dell'opportunità di limitare l'iniziativa delle Camere, attraverso la previsione di un obbligo che concerne questioni di carattere finanziario, la cui risoluzione spetta all'Amministrazione, anziché alle Camere che non possono, per l'effetto, divenire amministratori, ma devono poter dar voce ai propri rappresentati; il Perassi, dal canto suo, non proponeva la rimozione di un limite, ma ne criticava la formulazione, perché troppo restrittiva, tale da aggravare il procedimento legislativo e di impedire di provvedere tempestivamente (e validamente sul piano giuridico) nei casi di emergenza.

⁽⁵³⁵⁾ In *Att. Ass. Cost.*, 24 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., 1237. Tuttavia, lo stesso Einaudi propose, nel corso della discussione, l'alternativa di riconoscere l'iniziativa parlamentare, purché limitata attraverso l'imposizione di giustapporre alla proposta legislativa di spesa, «la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa, così che la proposta abbia un'impronta di serietà».

⁽⁵³⁶⁾ Cit. nel Cap. I, § 5, nota n. 78.

⁽⁵³⁷⁾ Invero, l'on. Corbino non accettò l'emendamento De Vita perché, proponendo la necessità di due disegni di legge, il primo di spesa e il secondo per la copertura, il Parlamento avrebbe potuto limitarsi ad approvare il primo, tralasciando il secondo. Era preferibile allora positivizzare l'obbligo dell'approvazione contemporanea delle spese e delle nuove fonti di entrata,

confronti dei cittadini per le conseguenze derivanti dal fenomeno delle spese sommerse.

Il limite in discorso è dunque vincolo formale (o procedurale) e non materiale (o di merito) nei confronti del legislatore ordinario.

A questo proposito, si osserva che l'obbligo di copertura delle spese è un limite costituzionalmente imposto al legislatore ordinario e, in quanto limite, esterno secondo taluni ⁽⁵³⁸⁾, appartiene alla categoria degli obblighi positivi di carattere particolare, e non generale. Si tratta di «obblighi che si traducono nell'obbligo di introdurre nella legge singole clausole o di far assumere alle statuizioni in essa contenute un determinato tenore» ⁽⁵³⁹⁾. L'obbligo in discorso è riconducibile alla prima ipotesi.

in *Atti Ass. Cost.*, 17 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, cit., 3356 e 3357.

Invece, non dispiace, in astratto, la proposta del De Vita; tuttavia, andrebbe aggiunta la previsione delle conseguenze della mancata presentazione ovvero mancata approvazione del disegno di legge sulla copertura, per esempio, qualificando la approvazione del disegno di legge sui mezzi di entrata come condizione sospensiva dell'efficacia della legge di spesa.

In letteratura, P. DE IOANNA, *L'obbligo di copertura (art. 81, 4° comma, Cost.) come vincolo procedurale per una decisione politica responsabile in materia di finanza pubblica*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 2. Seminario 1991*, Milano, 1992, 95 s.: «l'obbligo di copertura, come vincolo sinallagmatico tra nuove spese e mezzi di copertura, è stato concepito come una sorta di succedaneo ad una qualche restrizione all'iniziativa parlamentare di spesa».

⁽⁵³⁸⁾ G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, cit., 612.

⁽⁵³⁹⁾ A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale. Art. 1-9*, in *Comm. c.c. Scialoja - Branca*, Bologna-Roma, 2011, 476. L'A. distingue tra limiti costituzionali negativi e positivi imposti al legislatore ordinario. Mentre i primi sono vincoli desumibili dai principi, i secondi sarebbero obblighi sia di carattere generale, sia di carattere particolare. Tra questi ultimi, secondo l'A., rientra altresì l'obbligo delle leggi delega di indicare i limiti di materia, di tempo e di principi che il Governo deve rispettare nell'adozione del decreto legislativo.

È condivisibile intuizione dell'A. quella secondo cui caratteristica dell'obbligo positivo particolare, a dispetto di quello generale, sarebbe «di consentire più agevolmente il controllo della loro osservanza attraverso il giudizio di costituzionalità delle leggi che, pur essendo teoricamente configurato soprattutto in vista del controllo del rispetto dei limiti negativi, si adatta assai bene al controllo del rispetto dei limiti positivi particolari» (*ibidem*).

Questa distinzione che trova puntuale riscontro nel dato normativo nulla a che vedere con altre ricostruzioni in punto di funzioni del sindacato di costituzionalità, nell'ambito più ampio della teoria generale. Ci si riferisce, in particolare, alla dottrina dell'Elia, che, secondo una recente interpretazione del suo pensiero (C. TRIPODINA, *Elia e il posto della giustizia costituzionale: remedium omnipotentiae et impotentiae*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 2, 434 ss.), riconosce al controllo di legittimità costituzionale la natura di *remedium omnipotentiae* (quale significato originario della funzione della Corte costituzionale e titolo di legittimazione del suo potere) e di *remedium impotentiae*, volto a censurare le omissioni del legislatore. Le omissioni di cui parla l'Elia non vanno confuse con l'inadempimento degli obblighi positivi di carattere particolare *de quibus* che integra la violazione di una norma costituzionale, rispetto alla quale il sindacato della Corte costituzionale è quello tipico di *remedium omnipotentiae*.

L'inserimento nella legge di spesa della clausola è requisito di validità della stessa, anche se non significa di per sé adempimento dell'obbligo di cui all'art. 81, co. 4, Cost. ⁽⁵⁴⁰⁾.

Se ciò è vero, cioè che non basta la formale inserzione della clausola perché la legge sia esente da vizi di costituzionalità in punto di copertura, non deve comunque trarre in inganno che il *quid pluris* richiesto, giusta l'interpretazione dell'ultimo comma dell'art. 81 Cost., faccia assumere all'obbligo di copertura carattere materiale, anziché formale.

La Corte costituzionale ha selezionato le modalità di copertura delle spese, tracciandone un modello astratto. Le diverse *species* dei mezzi di copertura sono riducibili *ad unum*: è necessario e sufficiente che il mezzo sia (astrattamente) idoneo a rendere effettiva la copertura ⁽⁵⁴¹⁾. Nel senso che «non è sindacabile in sede di giudizio di costituzionalità l'entità della copertura finanziaria, rimessa al giudizio del Parlamento in sede di approvazione della legge» ⁽⁵⁴²⁾, bensì soltanto il tipo di copertura (oltre che l'*an* della quantificazione). Perciò potrà accadere che, ad esempio per erronea quantificazione della spesa, la corrispondente copertura si riveli insufficiente in concreto.

La natura formale dell'obbligo si riverbera sul carattere del vizio di legittimità della violazione del parametro di cui all'art. 81, co. 4, Cost., che sarà a sua volta formale (o procedurale).

Tuttavia, questa ricostruzione, che vede nell'art. 81, co. 4, Cost. una regola di conformazione del procedimento decisionale, appare contraddetta dall'attuazione che ne è stata fatta. A questo proposito, si è rilevato che con il decreto-legge c.d. "taglia spese" (d.l. n. 194 del 2002) ⁽⁵⁴³⁾, e ora ai sensi dell'art. 17 l. n. 196 del 2009, la quantificazione della spesa effettuata dal legislatore non è più mero mezzo di

⁽⁵⁴⁰⁾ A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., 476.

⁽⁵⁴¹⁾ Diversa l'opinione del M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 182, secondo cui, se vi è «concordanza tra la somma a cui ammonta la prevista spesa e quella indicata come entrata per farvi fronte, ma la concordanza sia solo approssimativa, in quanto derivante da previsioni più o meno esatte, [...] l'osservanza del quarto comma dell'articolo 81 può considerarsi solamente formale e non sostanziale».

⁽⁵⁴²⁾ Corte cost., ord. 23 febbraio 1989, n. 69.

Vero che questa affermazione è stata espressa nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto una legge di spesa pluriennale. Difatti, come osservato dal Pieroni, questa affermazione «sembra logicamente da riferire a quei casi in cui, non essendo richiesta una indicazione puntuale e rigorosa per gli oneri da coprire negli esercizi futuri, il giudizio della Corte non può che attendere la predisposizione della legge di bilancio relativa ai singoli esercizi in cui gli oneri previsti divengono via via attuali», in CORTE COSTITUZIONALE, *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale (ottobre 2008)*, cit., 15. Tuttavia, si crede che il principio possa valere per qualsiasi legge di spesa.

⁽⁵⁴³⁾ V. Cap. III, § 4.

responsabilizzazione delle sue decisioni ⁽⁵⁴⁴⁾, ma viene configurata «in termini di disposizione sostanziale che pone un tetto di spesa, cosicché, in mancanza di una esplicita clausola di salvaguardia per l'eventualità che l'attuazione della legge in questione comporti spese maggiori di quelle coperte, le sue disposizioni cessano di avere efficacia al raggiungimento della spesa coperta» ⁽⁵⁴⁵⁾.

Così, la “vera” finalità della norma sarebbe quella di garantire l'equilibrio di bilancio; equilibrio che, nella giurisprudenza costituzionale, ha assunto una dimensione temporale più ampia dell'anno cui si riferisce la legge di bilancio, sicché l'oggetto della garanzia è piuttosto l'equilibrio finanziario tra entrate e spese, non circoscritto alla sua dimensione annuale. Da qui, si è desunta la natura sostanziale del limite. Ma, si ribadisce, un conto è il vincolo di copertura finanziaria, che ha natura formale, altro è il vincolo derivante dal principio dell'equilibrio finanziario. Inoltre, se si considera che questo principio è ricavato dalla Corte costituzionale nella sua opera di interpretazione e di applicazione dell'art. 81, co. 4, Cost., si può desumere che, in assenza di un obbligo di pareggio in senso stretto di bilancio, quale limite nel merito delle decisioni di bilancio, quel principio di equilibrio altro non è che l'insieme delle diverse forme che assume la copertura finanziaria, cioè di quelle tecniche che assicurino una credibile copertura delle nuove o maggiori spese. Essendo il portato delle declinazioni del vincolo di copertura finanziaria, e sovrapponendosi a quest'ultimo, il principio dell'equilibrio finanziario si traduce, in giudizio, in un vincolo formale.

Quanto, invece, alla qualificazione giuridica del vincolo di copertura, si pone il problema di classificarlo tra la categoria dell'obbligo e quella dell'onere. Come detto, il vincolo in discorso si traduce in un limite per il legislatore e, processualmente parlando, in parametro di validità della legge di spesa. Vincolo o limite sono sinonimi di situazione giuridica passiva.

Sebbene sia ricorrente l'uso dell'espressione “onere di copertura”, pare più corretto asserire che ci si trova di fronte ad una posizione di obbligo (di carattere formale).

⁽⁵⁴⁴⁾ A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 417 ss., dove l'A. parla di “garanzia della consapevolezza finanziaria della legislazione di spesa”; cfr. inoltre F. TRIMARCHI BANFI, *Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale*, cit., 31 ss., dove l'A. utilizza l'espressione “responsabilizzazione” in un significato più ampio, di «esigenza che le leggi abbiano quell'intrinseca attendibilità che è richiesta per un corretto rapporto con la collettività che ne è destinataria» e non solo nel senso di «evitare che decisioni di spesa siano assunte al di fuori di una visione complessiva delle disponibilità finanziarie, visione che, invece, sarebbe per definizione assicurata quando le decisioni intervengono in sede di approvazione della legge di bilancio» (p. 32).

⁽⁵⁴⁵⁾ A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 16 s.

2. *L'ambito oggettivo di applicazione: legge (statale e regionale); atti con forza di legge. Il problema della copertura di spese prodotte da altre fonti non legislative: in particolare le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale che importano nuovi o maggiori oneri.*

L'obbligo di copertura delle spese riguarda "ogni altra legge".

Sin da subito, i commentatori hanno individuato il significato dell'alterità contenuta nell'espressione, sulla base del combinato disposto con il comma terzo; l'aggettivo "altra" distingue le legge di spesa dalla legge di bilancio. Si può, allora, agevolmente affermare che l'art. 81 Cost. è norma ordinante – da sé sola o in combinato disposto con il comma terzo – perché consente di ravvisare due categorie di leggi diverse, la legge di bilancio e leggi sostanziali ⁽⁵⁴⁶⁾.

L'inciso non è chiarissimo a dispetto dell'interpretazione pressoché unanime che se ne è data. La legge di bilancio è cosa diversa dalle leggi di spesa. Entrambe sono leggi tipiche e appartengono all'insieme delle leggi di finanza. La diversità si evince dal sistema perché l'espressione "ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese" potrebbe significare, sul piano letterale, che anche la legge di bilancio è legge produttiva di nuove e maggiori spese. È come se fosse implicitamente previsto l'inciso "come anche la legge di bilancio", giustapposto alla formula "ogni altra legge". La legge di bilancio, in quanto legge in senso tecnico, ben può includersi tra quelle altre leggi, nel senso di qualsiasi legge, che producono nuove o maggiori spese.

Tuttavia, il divieto imposto al legislatore, in sede di approvazione del bilancio, di stabilire nuove spese di cui al comma terzo dissipa ogni dubbio. Pertanto, non è dal comma quarto dell'art. 81 Cost., come asserito anche in letteratura ⁽⁵⁴⁷⁾, bensì

⁽⁵⁴⁶⁾ In argomento, S. SCOCA, *Leggi di bilancio e leggi finanziarie*, cit., 2. Gli elementi di differenza tra le due categorie non comprendono, a dispetto di quanto sostiene l'A., la natura della funzione svolta: per lo Scoca le leggi sostanziali hanno una funzione propriamente legislativa, mentre la legge di bilancio ha una funzione di controllo, quindi ha natura amministrativa; M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 173.

Secondo G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, cit., 609, alla legge di bilancio corrisponde la decisione politica sui "mezzi" dell'attività finanziaria, mentre alle leggi di spesa, la decisione politica sui "fini" da perseguire.

⁽⁵⁴⁷⁾ C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio*, cit., 7; tra l'altro, l'A., secondo noi erroneamente, asserisce che l'inapplicabilità alla legge di bilancio dell'art. 81, co. 4, Cost. è una conclusione cui la dottrina è pervenuta in particolare in occasione della sentenza n. 384 del 1991 della Corte costituzionale.

Di converso, tutta la dottrina che ha studiato l'art. 81, co. 4, Cost. conviene che l'assunto trovi spiegazione già nella formulazione letterale della norma, nell'espressione "ogni altra legge..."; «il 4° co. Dell'art. 81 [...] non solo definisce una categoria di leggi che comportano "nuove o maggiori

dal comma terzo che si evince la sottrazione della legge di bilancio all'obbligo di copertura.

Il riferimento del comma terzo alle sole “nuove spese” non corrisponde alla dizione “nuove e maggiori spese” di cui al quarto comma. Il che potrebbe voler dire che con la legge di bilancio è ammessa l'iscrizione di maggiori spese rispetto a quelle quantificate nelle leggi sostanziali. Così non è. L'aporia può essere risolta, sul piano interpretativo, ricorrendo all'argomento sistematico che impone di leggere il terzo comma in combinato disposto con il quarto comma; sul piano dogmatico, ribadendo la tipicità della legge di bilancio che non è, né può essere legge di spesa. Gli argomenti consentono di interpretare estensivamente la formula “nuove spese” per comprendere le altre ipotesi qualificanti le leggi spese, vale a dire la produzione di “maggiori spese” ovvero di “minori entrate”⁽⁵⁴⁸⁾. Si potrebbero sintetizzare le diverse fattispecie con l'espressione “spese o costi imprevisti”.

L'assunto non è contraddetto dalla competenza della legge di bilancio di quantificare le spese. Qui, la legge di bilancio integra o completa la fattispecie finanziaria delle norme di spesa ovvero liquida la spesa che non ha fonte legale. In generale, la legge di bilancio provvede alla quantificazione della spesa, tutte le volte in cui non sia stato già fatto. In questa sede, allora, la legge di bilancio non è produttiva di nuova spesa perché la fonte della spesa è da reperire altrove. Se, invece, vi è già la quantificazione il legislatore del bilancio può sindacare l'opportunità di dar luogo a siffatta spesa, rifiutando, in caso negativo, l'iscrizione della spesa in bilancio, ovvero rideterminarne il *quantum*, con la sola opzione della riduzione dell'ammontare della spesa.

L'obbligo di copertura delle spese non riguarda, allora, ogni legge, ma la categoria più ristretta delle leggi di spesa, e prima ancora i corrispondenti progetti di legge⁽⁵⁴⁹⁾.

A differenza della legge di bilancio, in relazione alle leggi di spesa, non vi sono elementi che possano indurre a sostenere che il concetto di legge è da intendere *stricto sensu*. Di converso, sulla base di una lettura rigorosa dell'art. 81, co. 4, Cost.,

spese”, ma assoggetta tali leggi ad uno specifico vincolo di contenuto, nel senso che esse sono costituzionalmente legittime solo se recano l'indicazione della così detta “copertura” finanziaria», V. ONIDA, *Spesa (leggi di)*, cit., 1.

⁽⁵⁴⁸⁾ Con riguardo alle leggi idonee a determinare una riduzione delle entrate, M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 179; G. PELLA, *Il quarto comma dell'art. 81 della Costituzione della Repubblica*, cit., 514 s.

⁽⁵⁴⁹⁾ Così, F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, 1971, 95 ss.; v. anche ID., *Iniziativa legislativa*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, 638 s.

giusta la quale «l'art. 81 comma 4 riguarda solo le leggi e solo il Parlamento, perché solo le leggi e il Parlamento hanno il potere di disporre spese e di allocare risorse», taluni avanzano il dubbio che, ad esempio in relazione alla delega legislativa, l'obbligo di copertura gravi sul Governo in sede di implementazione del decreto legislativo ⁽⁵⁵⁰⁾.

Non pare, invece, che possa ravvisarsi nell'ultimo comma dell'art. 81 Cost. una riserva di legge formale, per cui anche atti formalmente equipollenti alla legge, in quanto possono produrre spese, sono soggetti all'obbligo *de quo*. Se è vero che la previsione dell'obbligo di copertura era funzionale a limitare l'iniziativa *parlamentare* di spesa, non vi è dubbio che la *ratio* ultima sia quella di non alterare l'equilibrio finanziario, tutte le volte in cui l'alterazione dipenda da un giudizio di opportunità, da una scelta politica, cioè si tratti di una alterazione libera e voluta, evidentemente sottesa a qualsiasi atto normativo con forza legislativa.

Pertanto, le “leggi di spesa” possono essere le leggi formali del Parlamento, ordinarie e costituzionali, gli atti con forza di legge ⁽⁵⁵¹⁾, che vengono approvati durante l'anno finanziario ⁽⁵⁵²⁾. Si può dire che dalla disposizione di evince un limite negativo: soltanto gli atti normativi, e soltanto quelli dotati di forza di legge, rientrano nell'ambito applicativo della norma in parola (arg. *ex* art. 17, l. n. 196 del 2009). Inoltre, questa conclusione destituisce di ogni fondamento la tesi che individua nel solo Parlamento il destinatario dell'obbligo di copertura finanziaria.

Tuttavia, si possono fare dei distinguo. Con riferimento al decreto legislativo, ci si può chiedere se l'obbligo di copertura debba essere assolto dalla legge delega ovvero dal decreto legislativo ovvero da entrambi; in questo ultimo caso, il decreto legislativo avrebbe funzione ricognitiva dell'onere economico o di rettifica.

⁽⁵⁵⁰⁾ V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., 27 e 28.

⁽⁵⁵¹⁾ Con riguardo al decreto-legge e all'osservanza del limite di cui all'art. 81, co. 4, Cost., v. G. F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc. giur. it.*, vol. X, Roma, 1988, 9, il quale esclude che «per decreto-legge si possa eludere la norma sulla copertura finanziaria [...], che valendo per le leggi, è da considerare vincolante [...] anche per i decreti d'urgenza».

⁽⁵⁵²⁾ Giustamente M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 179, osserva che l'obbligo di copertura grava anche sulle leggi di spesa approvate nel periodo compreso tra la presentazione del disegno di legge di bilancio e la sua approvazione, perché «tutte le leggi importanti nuove o maggiori spese debbono indicare i mezzi per farvi fronte, a prescindere dal momento in cui il progetto di legge viene presentato in Parlamento, non esistendo su questa materia che il disposto, onnivale e tassativo, di cui al quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione»; in argomento, G. PELLA, *Il quarto comma dell'art. 81 della Costituzione della Repubblica*, cit., 513.

Secondo la Corte costituzionale, l'obbligo di copertura deve essere riferito anche nei confronti della legge delega: «Il principio risultante dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81 consiste, infatti, nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte. Di regola, perciò, tale obbligo grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa; così come grava invece sul Governo, allorché, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via di urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge. Ma quest'ultima ipotesi differisce profondamente da quella della decretazione delegata, dove è soltanto in forza della previa legge delegante ed in ottemperanza alle disposizioni in questa contenute che il Governo assume l'esercizio della funzione legislativa. In tale ipotesi, dev'essere, dunque, il legislatore delegante a disporre in ordine alla copertura della spesa.

Di guisa che deve riconoscersi che le disposizioni delle due leggi di delega denunciate dall'ordinanza ed in precedenza più volte menzionate, avendo ommesso di provvedere al riguardo, hanno violato le ricordate norme dell'art. 81.

Non rileva, poi, ai fini del presente giudizio, accertare se, qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta, sia sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76, dal momento che, nella specie, di una delega siffatta non vi è traccia alcuna»⁽⁵⁵³⁾.

Altra questione riguarda l'applicabilità della norma alle leggi statali ovvero anche a quelle regionali. Non occorre dilungarsi troppo perché è pacifico l'orientamento, suffragato dalla giurisprudenza costituzionale⁽⁵⁵⁴⁾, che estende l'obbligo di copertura delle spese al legislatore regionale (e provinciale) sia di regioni di diritto ordinario, che a statuto speciale.

⁽⁵⁵³⁾ Corte cost., sent. 18 novembre 1976, n. 226.

Cfr. anche Corte cost., sent. 27 marzo 1974, n. 83: «deve escludersi che, nel caso di specie, la denunziata violazione dell'art. 81, ultimo comma, Cost. sussista, atteso che la legge di delegazione del 1952 ed il successivo decreto legislativo del 1953 non contengono alcuna norma che comporti a carico dello Stato oneri già non previsti dalla precedente disciplina della materia e da correlative postazioni di bilancio o comunque non aventi copertura e riscontro nella autonomia finanziaria riconosciuta al Collegio professionale dei ragionieri e degli esercenti in economia e commercio» (§ 1 del Cons. in dir.).

⁽⁵⁵⁴⁾ Dalla prima sentenza, Corte cost., sent. 11 marzo 1958, n. 9: «La disposizione dell'ultimo comma dell'art. 81 deve necessariamente riguardare oltre che lo Stato anche le Regioni, non potendo queste sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui la predetta norma si ispira, in vista anche della stretta correlazione in cui l'attività e i mezzi finanziari dello Stato e delle Regioni vengono reciprocamente a trovarsi. E ben noto, del resto, che in questo senso si è costantemente pronunciata anche l'Alta Corte per la Sicilia».

Con riguardo alla giurisprudenza in argomento dell'Alta Corte per la Sicilia, v. N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, cit., 126.

Ricorda la Corte costituzionale, di recente, che il carattere precettivo generale dell'art. 81, co. 4, Cost. comporta che «*le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura [...]; [...] che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali»* ⁽⁵⁵⁵⁾.

Pare interessante, allora, evidenziare che, nonostante sia collocato nella disciplina del procedimento legislativo statale, l'art. 81 Cost. è fonte di disciplina trasversale, in grado cioè di enunciare regole e principi di portata generale, e che, per l'effetto, le leggi di spesa sono una categoria più ampia, il cui statuto, a partire proprio dalla norma in esame, è proprio anche delle leggi regionali.

Quanto esposto è funzionale ad una ricostruzione completa e organica delle problematiche sottese al disposto di cui all'art. 81, co. 4, Cost. Nulla di nuovo o di diverso.

Di converso, sempre viva, almeno nel dibattito dottrinale, è la questione dell'applicabilità dell'art. 81, co. 4, Cost. in relazione a fonti non legislative. Ora, pare interessante concentrare la disamina alle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale per due ordini di ragioni. Da un punto di vista empirico, su di esse si è concentrata la problematica dell'applicabilità a fonti non legislative dell'obbligo di copertura; sul piano positivo, si è già detto che un dato certo che emerge dalla norma riguarda la natura legislativa dell'atto destinatario della stessa. Non vale obiettare che, allora, il problema non si pone perché le sentenze di illegittimità costituzionale non sono nemmeno fonti del diritto.

Invero, qui non interessa il dibattito proprio della teoria delle fonti, inerente alla qualificazione delle sentenze della Corte costituzionale, perché investe la primaria questione di cosa è fonte di produzione del diritto.

L'attenzione alle sentenze della Corte si spiega per due motivi: primo, il dato di fatto che la Corte, con alcune sue decisioni, produce spese ⁽⁵⁵⁶⁾; secondo, sul piano dogmatico, le sentenze di accoglimento della Corte sarebbero in un certo senso assimilabili alla legge.

Nota è la tesi che riconosce alla Corte costituzionale l'autorità di legislatore negativo. La differenza tra legislatore in senso negativo e legislatore in senso positiva non si coglie, però, chiaramente. Se legiferare significa porre nuovo diritto, la legislazione (che si suole definire come positiva) comprende anche

⁽⁵⁵⁵⁾ Corte cost., sent. 15 febbraio 2013, n. 26.

⁽⁵⁵⁶⁾ In tema, V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., 19, che ricorda il doppio ruolo della Corte costituzionale in materia, di garante dell'osservanza dell'art. 81 Cost. e di «autrice di pronunce da cui discende un incremento della spesa pubblica o comunque un peggioramento dell'equilibrio della finanza pubblica».

l'abrogazione che, se retroattiva, equivale ad espunzione della norma dall'ordinamento; sarebbe più utile parlare di normazione in positivo e in negativo, con la consapevolezza di trovarsi innanzi al medesimo fenomeno: la normazione.

Allora, definire legislatore negativo la Corte, cioè ammettere una funzione di normazione in negativo, vuol dire negare la natura giurisdizionale dell'organo e della sua funzione; di converso, si ritiene che non vada confuso l'oggetto – la norma – con la funzione, cioè la giurisdizione. D'altronde, anche il giudice amministrativo non cessa di essere giudice nel momento in cui annulla un regolamento; altrettanto si dica per la Corte costituzionale.

Il problema dell'estensione dell'obbligo di copertura finanziaria alle sentenze di accoglimento del giudice costituzionale è stato riassunto, come noto, dalla provocatoria formula proposta dal NIGRO, del “paradosso” che vede la Corte imporre l'osservanza dell'art. 81, co. 4, Cost. e al contempo sottrarsi⁽⁵⁵⁷⁾.

Prima di tutto, occorre circoscrivere l'ambito della questione. Le decisioni della Corte cui ci si riferisce appartengono all'insieme delle sentenze c.d. “di spesa”, che, a sua volta, ricomprende da un lato le sentenze additive di prestazione⁽⁵⁵⁸⁾ e le sentenze di annullamento il cui effetto è quello di estendere le esenzioni previste da una norma tributaria⁽⁵⁵⁹⁾, e dall'altro lato le sentenze di annullamento di leggi impositive⁽⁵⁶⁰⁾.

La letteratura in argomento è piuttosto copiosa⁽⁵⁶¹⁾.

⁽⁵⁵⁷⁾ M. NIGRO, *Le giurisdizioni sui pubblici poteri fra sistema normativo e spinte fattuali*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, 455.

⁽⁵⁵⁸⁾ Sulle espressioni “additive di prestazione” e “additive di garanzia”, L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 1981-luglio 1985)*, AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985, 313.

⁽⁵⁵⁹⁾ Sulla qualificazione delle due ipotesi quali sentenze di spesa, L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, cit., 341 ss.

⁽⁵⁶⁰⁾ *Contra* A. CORASANITI, *Introduzione ai lavori del seminario*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit., 4 s., secondo cui il riferimento dell'art. 81, co. 4, Cost. alle leggi di spesa impedisce di ricondurre al problema della copertura finanziaria delle spese, le sentenze caducatorie di un tributo (o di una entrata in generale). Tuttavia, non solo è noto che l'obbligo in discorso opera anche per leggi che riducono le entrate, ma la sentenza che abolisce un tributo, rende indebito il versamento eseguito e, disponendo normalmente effetti retroattivi, fa sorgere il relativo diritto alla ripetizione, comportando evidentemente una spesa per l'Erario.

⁽⁵⁶¹⁾ *Ex multis*, AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit.; E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa che non costino*, cit.; F. DONATI, *Sentenze della Corte costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1989, 8, 1502 ss.; C. COLAPIETRO, *Le pronunce “erogatorie” della Corte costituzionale ed il vincolo costituzionale della copertura finanziaria: le “additive di prestazione” sono per loro natura esenti dai vincoli e limiti dell'art. 81 Cost.*, in *Giur. it.*, 1989, 8-9, 1249 ss.; V. CAIANIELLO, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, *ivi*, 1984, 4, 273 ss. (spec. 282 ss.); più di recente, F. POLITI, *Il «costo» delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004, 1756 ss. ricorda che le sentenze

Ora, si tralascia la posizione di chi critica l'ammissibilità stessa della tecnica additiva; accolta l'impossibilità per la Corte di adottare sentenze additive, la tesi risolverebbe in radice la problematica *de qua*, semplicemente, rendendo del tutto superfluo interrogarsi a proposito ⁽⁵⁶²⁾, quantomeno con riferimento alle sentenze additive di prestazione che, poi, sono le più diffuse decisioni di spesa. Di converso, il problema non si esaurisce nell'ammissibilità della tecnica adottata ⁽⁵⁶³⁾.

In sintesi, coloro che sono favorevoli all'estensione dell'applicazione delle norme alle sentenze di spesa, osservano che, in relazione più specificamente alle sentenze additive di prestazione, la Corte costituzionale, mediante l'estensione della pretesa alla prestazione ad una sfera di soggetti esclusa irragionevolmente dal legislatore, ripristinerebbe la legalità costituzionale con riferimento all'art. 3 Cost. ma darebbe luogo, al contempo, ad una normativa di risulta priva di copertura finanziaria e quindi viziata ai sensi dell'art.81, u.c., Cost. ⁽⁵⁶⁴⁾. Diversamente, i

costituzionali di spesa, «pur non essendo una novità della giurisprudenza costituzionale degli anni Ottanta (periodo nel quale la Corte comincia piuttosto a manifestare una sempre maggiore attenzione alle conseguenze sull'Erario delle proprie decisioni), rappresentano però uno degli aspetti maggiormente approfonditi della dottrina [...] negli ultimi lustri»; «negli anni Ottanta, [...], la riflessione dottrinale si è misurata con particolare impegno con il “paradosso” cui darebbe vita la Corte». A questo proposito, il Politi menziona i discorsi dei Presidenti della Corte costituzionale, tenutisi nella consueta conferenza stampa nel periodo compreso tra gli anni Ottanta e Novanta, in cui è costante il riferimento agli effetti finanziari delle decisioni della Corte (v. nota n. 5, p. 1757).

⁽⁵⁶²⁾ Sul punto, esulando dal tema dell'esposizione la trattazione approfondita delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, si ritiene sufficiente ricordare, quanto asserito da A. CORASANITI, *Introduzione ai lavori del seminario*, cit., 2. L'A., menzionando la tesi negatrice dell'ammissibilità delle sentenze di spesa, rimarca l'argomento, come dire, tecnico-contabile adoperato per escludere l'adozione di pronunce di tipo addittivo «non essendo la Corte costituzionale normalmente [...] in grado di indicare i mezzi per far fronte alle spese implicate dalle suddette decisioni». A ciò va aggiunto che la Corte non ha «il potere di disporre nuove entrate, o di destinare a copertura delle nuove spese stanziamenti già disposti dal Parlamento con diversa destinazione», né ci sarebbero «anteriori previsioni legislative di mezzi di copertura di spese imprevedute o di spese giudiziarie mirate o utilizzabili alla copertura delle spese [...] implicate dagli interventi addittivi della Corte». Cfr. pagg. 2 ss. in cui l'A. affronta il problema della configurabilità delle pronunce di tipo addittivo, accolta la premessa della natura giurisdizionale del sindacato di costituzionalità.

⁽⁵⁶³⁾ Ma coinvolge diversi aspetti, così V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., 26, che annovera: «le tecniche del giudizio di costituzionalità e delle pronunce di incostituzionalità; i limiti della discrezionalità del legislatore; l'uso che in concreto la Corte ha fatto, e può fare, di questa sua discrezionalità; i limiti e le modalità dei giudizi in cui si applicano parametri come l'eguaglianza o la ragionevolezza; i rapporti tra Corte e Parlamento, e la possibilità o meno di fare affidamento su interventi successivi del Parlamento, dopo le sentenze caducatorie della Corte; infine, il rapporto tra le pronunce della Corte e le posizioni soggettive o le aspettative dei cittadini, che traggono o meno vantaggio dalle leggi».

⁽⁵⁶⁴⁾ Tra cui, V. CAIANIELLO, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, cit., 282 ss.; A. G. ZORZI GIUSTINIANI, *Una nuova sentenza addittiva di prestazione*, in *Giur. it.*, 1988, 1, 23 ss.

sostenitori della tesi contraria negano l'applicabilità della norma alle sentenze di spesa, sia perché queste ultime difettano della qualità di atti legislativi, sia perché la Corte costituzionale è priva del potere di allocare le risorse, quindi di adottare decisioni di spesa in senso proprio ⁽⁵⁶⁵⁾.

Vi è poi una posizione intermedia che propone di distinguere, all'interno delle sentenze additive di prestazione, tra «quelle discendenti direttamente dai precetti costituzionali (rappresentandone l'unico modo di attuazione) da quelle che invece (in tema di realizzazione del principio di eguaglianza) scelgono “uno” dei “vari” modi idonei a ripristinare l'effettività del principio stesso» ⁽⁵⁶⁶⁾. Pertanto, secondo questa tesi, un conto sono le sentenze che estendono la portata di una norma perché sia garantita una certa prestazione a chi, escluso, vanta tuttavia un diritto immediatamente attribuito da una norma costituzionale, per cui la Corte costituzionale non può sottrarsi dalla pronuncia di illegittimità, se fondata la questione di costituzionalità, sebbene possa incidere sugli equilibri finanziari; altra cosa si ha quando la Corte, in applicazione del principio di eguaglianza, estende una prestazione a soggetti esclusi dal legislatore in relazione ad una situazione giuridica soggettiva che trova titolo nella legge, assolvendo ad una funzione di supplenza nei confronti del legislatore, per cui la Corte non potrebbe sostituirsi alla scelta del potere politico perché innanzi all'accertata violazione del principio di eguaglianza, comunque, vi sarebbero diverse modalità per ripristinare la legalità

⁽⁵⁶⁵⁾ Così, V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., 28 ss.: «non può parlarsi di un'efficacia o di un'applicazione dell'art. 81, comma 4, alle pronunce della Corte Costituzionale, [...]. Il senso di tale precetto è che le decisioni circa l'impiego e l'allocatione delle risorse finanziarie pubbliche, devono essere prese dal Parlamento nel quadro dell'equilibrio finanziario globale. Quindi l'art. 81 comma 4 riguarda solo le leggi e solo il Parlamento, perché solo le leggi e il Parlamento hanno il potere di disporre spese e di allocare risorse».

Così anche, M. LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit., spec. 53; *ivi*, v. G. SILVESTRI, *Intervento*, 81; R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, 185; F. SORRENTINO, *Intervento*, 203; B. CARAVITA, *Art. 81 Cost., Stato sociale e intervento della Corte Costituzionale*, 225; A. ANZON, *Nuove tecniche di decisione di questioni di costituzionalità e attuazione dell'art. 81, quarto comma Cost.*, 247; L. PALADIN, *Intervento*, 285 ss.; F. DONATI, *Tutela dei principi costituzionali e rispetto delle decisioni di bilancio*, 313 ss.; A. PIZZORUSSO, *Intervento*, 346 ss.

⁽⁵⁶⁶⁾ Così F. POLITI, *Il «costo» delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, cit., 1761, l'A. cita tra i sostenitori di questa tesi, D. SORACE, *Note in tema di sentenze della Corte costituzionale che importano nuove o maggiori spese e art. 81 Costituzione*, in AA.VV., *Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, cit., 233 ss.; D. SORACE, A. TORRICELLI, *La tutela degli interessi tra Corte costituzionale e Parlamento: le sentenze della Corte che comportano nuove o maggiori spese*, in AA.VV., *Le istituzioni nella recessione*, M. Cammelli (a cura di), Bologna, 1984, 349 ss.

costituzionale, anche eventualmente negando a chiunque la prestazione; l'opzione non può che spettare al potere politico ⁽⁵⁶⁷⁾.

La questione ha una sua certa attualità, soprattutto se si pensi alla revisione costituzionale dell'art. 81 Cost. e all'introduzione dell'obbligo di assicurare la sostenibilità del debito pubblico *ex art.* 91, co. 1, Cost. Si ritiene che essa non debba essere risolta, rispondendo al quesito se le sentenze di accoglimento del giudice costituzionale siano o non siano fonti del diritto (e nello specifico atti normativi di natura legislativa) ⁽⁵⁶⁸⁾, né ragionando in termini di opportunità ⁽⁵⁶⁹⁾.

La soluzione va ricercata a monte, nell'interpretazione della disposizione in discorso. Quest'ultima, e letteralmente, e storicamente, comporta un vincolo all'iniziativa *legislativa* di spesa. L'iniziativa legislativa è fase propria, iniziale, dell'*iter legis* ed è, per questo, un momento che non si riproduce affatto nella deliberazione della Corte costituzionale.

Tuttavia, se si ragiona in senso razionale e sistematico della norma di cui all'art. 81, co. 4, Cost., in modo che si possa desumere l'esistenza di un principio di

⁽⁵⁶⁷⁾ D. SORACE, *Note in tema di sentenze della Corte costituzionale*, cit., 247 ss.

⁽⁵⁶⁸⁾ Secondo M. NIGRO, *Le giurisdizioni sui pubblici poteri*, cit., 455, «non c'è dubbio che quando emana una pronuncia additiva la Corte si attribuisca una vera e propria funzione legislativa».

Includono le sentenze di accoglimento tra le fonti del diritto, tra gli altri, A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., 539; P. PASSAGLIA, A. PERTICI, R. ROMBOLI, *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, vol. III, R. Romboli (a cura di), Torino, 2009, 134, che fondano la tesi sull'art. 136, co. 1, Cost.: «In sostanza, l'annullamento di un atto o di una disposizione è, in sé, una modificazione dell'ordinamento giuridico, sia in negativo che in positivo»; pertanto, è l'efficacia innovativa delle decisioni di accoglimento della Corte a fondare l'assimilazione alle fonti del diritto. Quel che cambia è la forma: «alla logica "politica" si sostituisce una logica basata sull'argomentazione razionale, tipica, [...], del diritto giurisprudenziale». Per gli Autori, «la collocazione tra le fonti primarie» si spiega in quanto è «diretta conseguenza dell'assunzione, da parte della declaratoria di incostituzionalità, dello stesso rango che era dell'atto o della disposizione che è stata annullata ([...] una dichiarazione di incostituzionalità che colpisse una legge costituzionale si collegherebbe, [...], sul piano delle fonti costituzionali)».

Anche tra studiosi di altre materie, si è posto il problema della qualificazione della "sentenza" come fonte del diritto. Favorevole ad una risposta positiva, è il Galgano: «Le concezioni classiche del diritto non collocano il contratto, come non collocano la sentenza, fra le fonti normative; ma, se continuassimo a concepire il contratto e [la] sentenza come mere applicazioni del diritto, e non come fonti di diritto nuovo, ci precluderemmo la possibilità di comprendere in qual modo muta il diritto del nostro tempo», F. GALGANO, *Trattato di diritto civile*, vol. I, Padova, 2010, XXVI. Non si condivide la tesi dell'A.; l'osservazione del mutamento di una certa categoria o di un certo istituto giuridici, con anche il riconoscimento di funzioni diverse, non deve portare per questo a stravolgere i concetti elementari che hanno una indubbia funzione ordinante e di orientamento per l'interprete. Non è necessario riconoscere al contratto (e alla sentenza) natura di fonte del diritto, per valorizzare le potenzialità dell'istituto (e per accertarne le manifestazioni).

⁽⁵⁶⁹⁾ Contro un certo interventismo della Corte costituzionale che ha dato luogo ad una espansione della spesa pubblica, G. BOGNETTI, *La Corte costituzionale come garante della Costituzione*, in AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983, 588 ss.

equilibrio finanziario, allora, l'applicabilità dell'obbligo di copertura, che costituisce forma di garanzia dell'equilibrio, alle sentenze della Corte costituzionale è un problema che riemerge. D'altronde, le sentenze c.d. di prestazione, comprensive anche delle sentenze che estendono esenzioni, rientrano nell'insieme delle sentenze di (nuova o maggiore) spesa. E proprio alla nuova o maggiore spesa si riferisce l'art. 81, co. 4, Cost.

Ma la risposta circa l'estensione dell'ambito applicativo ad altre fonti di spesa, diverse cioè dalla legge, non può che essere negativa.

Il principio dell'equilibrio finanziario costituisce un vincolo alla legislazione di spesa, anche pluriennale. Mentre il divieto di alterazione *in peius* dell'equilibrio di bilancio da parte del legislatore è chiaramente fondato nel comma quarto, si era posto il problema della copertura finanziaria di oneri gravanti su esercizi finanziari futuri da quello in corso. Copertura, come si vedrà, obbligatoria anche per le leggi di spesa pluriennale poiché l'equilibrio finanziario non può essere costituzionalmente inteso come esaurito all'equilibrio (annuale) di bilancio, giusta una ormai consolidata interpretazione della disposizione *de qua* ⁽⁵⁷⁰⁾.

Allora, si può scorgere dietro l'emersione del principio dell'equilibrio finanziario la stessa *ratio* che è sottesa alla previsione letterale di cui all'art. 81, co. 4, Cost.: limitare l'iniziativa *legislativa* di spesa, a questo punto, a prescindere dal tipo di spesa, se annuale o pluriennale.

Ciò considerato, deve escludersi che in forza di questo principio anche la Corte costituzionale è tenuta a rispettare l'obbligo di copertura finanziaria. Come detto, la spesa pubblica non ha fonte nella sola legge (o negli atti ad essa equiparati), bensì in una pluralità di titoli. Ma c'è una differenza strutturale tra le leggi di spesa e gli altri titoli che spiegano la portata del vincolo della copertura finanziaria e la sua circoscrizione alle sole leggi di spesa. Mentre queste ultime sono provvedimenti adottati sulla base della discrezionalità politica, più precisamente sono atti liberi, gli altri titoli non sono atti liberi, bensì necessitati, ora perché costituiscono attuazione ovvero applicazione di una legge, ora perché, e ci si riferisce alle sentenze della Corte costituzionale, sono applicazione di principi costituzionali ⁽⁵⁷¹⁾. Pertanto, in quest'ultimo caso non si ha un rapporto tra

⁽⁵⁷⁰⁾ Su questa interpretazione, tra i tanti G. PELLA, *Il quarto comma dell'art. 81 della Costituzione della Repubblica*, cit., 510 s.

⁽⁵⁷¹⁾ Secondo una altra e più sicura ricostruzione, le sentenze della Corte costituzionale non sono decisioni di allocazione delle risorse, bensì influenzano l'allocazione stessa, V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., 29 (v. anche p. 33, per ricavare uno spunto esplicativo del concetto esposto nel testo).

principio dell'equilibrio finanziario e discrezionalità politica, dove questa cede innanzi al primo, nel senso che da esso può essere limitata (nella specie mediante la previsione dell'obbligo di copertura finanziaria). Di converso, nel giudizio di legittimità costituzionale il rapporto rilevante riguarda altri fattori, riguarda diverse norme di principio, l'equilibrio finanziario e, generalmente, l'eguaglianza ovvero la ragionevolezza; per cui nel rapporto tra principî, non c'è gerarchia dell'uno sull'altro ⁽⁵⁷²⁾, a tacer della dubbia categoria di quelli supremi ⁽⁵⁷³⁾, e la parità, in caso di conflitto, si traduce nell'obbligo di bilanciamento ⁽⁵⁷⁴⁾.

Non è dubbio che una pronuncia costituzionale di spesa ponga un problema di copertura, quindi di osservanza dell'equilibrio finanziario. Si tratta di un problema che grava però sul potere politico; la stessa determinazione in punto di mezzo di copertura è questione politica, sottratta alla Corte, e tecnico-contabile, per la cui valutazione la Corte è priva degli strumenti. La declaratoria di illegittimità costituzionale pone problemi di copertura per il legislatore, nel senso che la spesa nuova o maggiore deriva dall'accertamento di un vizio di costituzionalità diverso dall'art. 81, co. 4, Cost., cui è sottesa una condotta illegittima del legislatore. A quest'ultimo non va soltanto imputata la responsabilità delle conseguenze dirette di una sentenza che cada un atto incostituzionale, bensì la responsabilità per ogni effetto derivato, anche indiretto, tra cui l'assenza di una copertura ⁽⁵⁷⁵⁾.

Ragionando *per fictionem*, è come se sin dall'inizio la norma dichiarata illegittima avesse un certo contenuto e fosse incompatibile con l'art. 81, co. 4, Cost. per difetto totale o parziale di copertura; e questo a prescindere che la Corte costituzionale abbia modulato gli effetti della pronuncia, limitando od escludendo la retroattività della declaratoria di illegittimità (in questo caso la norma sarebbe comunque priva di copertura per le spese che avrebbe prodotto non già *illico ac immediate* ma a partire da un certo momento).

⁽⁵⁷²⁾ In tema, è un classico il saggio di C. SCHMITT, *Die Tyrannei der Werte*, in AA.VV., *Säkularisation und Utopie. Ebracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65 Geburtstag*, Stuttgart, 1967 [trad. it. *La tirannia dei valori. Riflessioni di un giurista sulla filosofia dei valori*, G. Gurisatti (a cura di), Milano, 2008].

⁽⁵⁷³⁾ Sulla categoria dei "principî supremi", N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" d'organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, 4, 1891 ss.

⁽⁵⁷⁴⁾ Sul bilanciamento quale tecnica di composizione dei conflitti fra principî costituzionali, per tutti, M. D'AMICO, *I diritti contesi*, Milano, 2008, 13 ss.

⁽⁵⁷⁵⁾ In termini simili, cfr. C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in ID., *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, 1972, 964, per cui «la maggiore spesa, per il fatto di essere richiesta dall'osservanza di un imperativo costituzionale, assume carattere obbligatorio, spettando alla responsabilità del Governo e del Parlamento disporre le variazioni di bilancio necessarie nell'ottemperarvi».

Quanto alla posizione intermedia menzionata, appare macchinosa la distinzione tra additive di prestazione, condotta in base alla *ratio decidendi*; ovvero sia in ragione del tipo di copertura, costituzionale o legale, dell'interesse pretensivo regolato dalla norma sottoposta al sindacato di costituzionalità, e quindi del parametro costituzionale, se una norma direttamente attributiva della titolarità di tale interesse oppure l'art. 3 Cost.

Si è detto che se dovesse essere invocato il principio di eguaglianza, all'accertamento della sua violazione potrebbe conseguire un ripristino tanto verso l'alto, quanto verso il basso. La decisione della direzione del ripristino della legalità è una valutazione di opportunità. Così impostata la tesi è contraddittoria ⁽⁵⁷⁶⁾.

Prima di vedere il perché, occorre precisare che questa posizione non tiene conto del vincolo di carattere processuale che discende dall'ordinanza di rimessione, quale materiale da cui ricavare il *thema decidendum* e il *petitum* ⁽⁵⁷⁷⁾, cui deve attenersi la Corte costituzionale, salvi i casi espressi di deroga al principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato. Se la questione è impostata per un ripristino verso l'alto, la Corte non può sottrarvisi, al di là della possibilità di modulare gli effetti della decisione, che è altra questione. Inoltre, come acutamente osservato in letteratura, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, «la prospettazione [...] sia della possibilità di generale sottrazione di un trattamento favorevole disposto per legge a favore solo di alcuni, sia dell'estensione a tutti [...] di tale trattamento favorevole, determina la inammissibilità della questione, in quanto *la relativa scelta appartiene alla discrezionalità del potere legislativo*» ⁽⁵⁷⁸⁾.

Ma quel che è più importante rilevare è una sorta di contraddizione. Se è vero, ed è vero, che la menomazione del principio di eguaglianza può essere superata con un ripristino sia verso l'alto che verso il basso, allora alla Corte costituzionale non dovrebbe essere consentito pronunciarsi né in un senso, né in un altro. L'opzione è una scelta evidentemente di merito politico, per l'effetto sottratta alla

⁽⁵⁷⁶⁾ Per le obiezioni alla tesi intermedia che si fondano sulla struttura delle sentenze additive, quindi secondo un percorso argomentativo diverso ma che perviene al medesimo risultato esposto nel testo, v. F. POLITI, *Il «costo» delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, cit., 1765 ss.

⁽⁵⁷⁷⁾ Sul punto, v. M. D'AMICO, F. BIONDI, *Art. 134, 1° alinea*, in *Comm. cost. Bifulco-Celotto-Olivetti*, vol. III, Torino, 2006, 2570 s.: «La natura incidentale del sindacato di costituzionalità comporta che la fase introduttiva del giudizio, quella che si svolge dinanzi al giudice *a quo*, assuma un'importanza particolare: la questione è stampata nel giudizio ed è, [...], totalmente determinata dall'ordinanza di rimessione».

⁽⁵⁷⁸⁾ F. POLITI, *Il «costo» delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, cit., 1769, rilievo non testuale.

giurisdizione costituzionale. Ne deriva che, stante queste premesse, è errato sostenere che la Corte dovrebbe ripristinare l'eguaglianza verso il basso ⁽⁵⁷⁹⁾, escludendo chiunque dal godimento della prestazione. Sarebbe una scelta politica, invasiva delle attribuzioni del legislatore, e pertanto contraria a Costituzione.

In nuce, l'opzione che, secondo taluni, si presenta sostanzialmente innanzi alla Corte esiste e vale per il legislatore, non anche per il giudice costituzionale. Invero, l'ordinanza di rimessione che formulasse formalmente la alternativa, proporrebbe una questione, come detto sopra, inammissibile, tra l'altro, ai sensi dell'art. 28 l. n. 87 del 1953.

A ben vedere, il tipo di decisione della Corte, consentaneo all'accertamento del vizio di costituzionalità, dipende dalla struttura della norma (oltre che, come detto, sul piano processuale dal *petitum* contenuto nell'ordinanza di rimessione). Se la norma garantisce una certa prestazione, è strutturalmente inclusiva; la Corte non potrebbe sindacare l'*an* del riconoscimento di una certa prestazione, nel caso in cui fosse invocato a parametro l'art. 3 Cost., e pertanto l'unica opzione ammessa sarebbe l'estensione agli esclusi. Se la norma regola una fattispecie tributaria, prevedendo una esenzione, è esclusiva; la Corte non potrebbe sindacare l'*an* del riconoscimento di una esenzione, nel caso in cui fosse invocato a parametro l'art. 3 Cost., e pertanto l'unica opzione ammessa sarebbe l'estensione dell'esenzione agli esclusi (e non anche l'abolizione dell'esenzione), non già mediante una additiva, ma attraverso l'annullamento in senso stretto della norma impositiva. Vi è diversamente chi propone, in questo caso, che la Corte dovrebbe, sussistendone i presupposti, eliminare *tout court* la norma di favore, dando luogo ad un aumento di entrate, anziché ad un incremento della spesa ⁽⁵⁸⁰⁾.

Per escludere l'applicabilità dell'obbligo di copertura alle sentenze di spesa, non è utile argomentare in ordine all'impossibilità per la Corte di valutare l'impatto delle sue decisioni, in assenza di strumenti idonei ⁽⁵⁸¹⁾. Di converso, il giudice costituzionale potrebbe avvalersi dei poteri istruttori di cui è titolare ⁽⁵⁸²⁾.

⁽⁵⁷⁹⁾ *Contra*, A. CERRI, *Violazione del principio di eguaglianza ed intervento della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1968, 627 ss.

⁽⁵⁸⁰⁾ V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., 34.

⁽⁵⁸¹⁾ In argomento, C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali*, cit., 964 (nota n. 48) e 990.

⁽⁵⁸²⁾ Sui poteri istruttori, in particolare, V. ONIDA, *op. ult. cit.*, 25 s.; M. D'AMICO, F. BIONDI, *Art. 134, 1° alinea*, cit., 2589.

In generale, T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2004, 58 ss.

Ora, il problema, invece, non deve nemmeno porsi oppure è mal posto. A costo di essere *tranchant*, se si accoglie la premessa della esclusione delle sentenze di accoglimento dall'ambito applicativo dell'art. 81, co. 4, Cost. il problema non si pone; al contrario, ragionare della possibilità di valutare i riflessi finanziari della decisione, presuppone la constatazione dell'esistenza di fattori (di opportunità) in grado di condizionare l'esito del giudizio di legittimità costituzionale. Piuttosto, se di poteri istruttori si vuol parlare, l'esercizio andrebbe rivolto proprio per verificare la presunta inosservanza dell'obbligo di copertura finanziaria.

Naturalmente, un conto è che la Corte sia positivamente obbligata a provvedere alla copertura, cosa da escludere in radice; altro è che la Corte mostri sensibilità all'esigenza di non alterare i conti pubblici, adottando una serie di cautele nell'esercizio della sua giurisdizione, più o meno condivisibili sul piano del diritto processuale costituzionale ⁽⁵⁸³⁾.

⁽⁵⁸³⁾ Sulla giurisprudenza costituzionale che tiene in considerazione, opportunisticamente, del potenziale costo delle proprie pronunce, A. FUSARO, *Presentazione*, in S. HOLMES, C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, Bologna, 2000, 8.

Si esprime a favore dell'adozione di tecniche processuali che tengano conto degli effetti concreti prodotti dalle decisioni della Corte sugli equilibri finanziari, M. IACOMETTI, *Entrate regionali e art. 81 della Costituzione*, in *Le Reg.*, 1991, 3, 920; l'A. elenca gli strumenti processuali adoperati dalla Corte: «sentenze di rigetto della questione di costituzionalità accompagnate da moniti al legislatore a disciplinare diversamente e con tempestività la normativa oggetto del controllo che, se non sostituita, sarebbe stata successivamente colpita da un accoglimento; ordinanze di autorimessione, attraverso le quali la Corte, sollevando d'ufficio una questione di costituzionalità e non provvedendo tempestivamente all'emanazione di una decisione di accoglimento che causerebbe sfavorevoli conseguenze finanziarie, sembra implicitamente ammonire il legislatore della necessità di modificare la disciplina inquisita; sentenze d'accoglimento nelle quali si limita la retroattività dei benefici economici concessi». L'A. ricorda inoltre le proposte avanzate in dottrina di modulare gli effetti delle decisioni di spesa, «permettendo alla Corte di differire nel tempo gli effetti delle sue sentenze d'accoglimento e di stabilire il momento a partire dal quale sarebbero inapplicabili le previsioni legislative dichiarate incostituzionali. Altra soluzione ipotizzabile consisterebbe nell'emanazione di sentenze non dichiarative dell'incostituzionalità, ma della semplice incompatibilità costituzionale della disciplina inquisita» (p. 922).

Tuttavia, con riguardo alla modulazione degli effetti retroattivi, A. CORASANTI, *Introduzione ai lavori del seminario*, cit., 8, ritiene che per «ovviare agli inconvenienti per la pubblica finanza denunciati in relazione alle sentenze additive, non sembra sufficiente il rimedio dell'irretroattività delle decisioni della Corte [...]. Per quanto concerne la spesa: a) da un lato l'irretroattività andrebbe almeno concepita quale inoperatività delle decisioni per l'intero esercizio in corso (e non solo per il periodo dell'esercizio in corso fino alla pubblicazione della decisione); b) dall'altro perché una sentenza additiva irretroattiva inciderebbe comunque, se non sulla legge di bilancio, sulle scelte politiche del legislatore; c) ancora perché una sentenza additiva non retroattiva inciderebbe comunque sugli esercizi futuri». Rammenta, l'A. che, *re melius perpensa*, «il problema delle additive non è soltanto di violazione dell'art. 81, n. 4 Cost., ma anzitutto di violazione degli artt. 134, 136 Cost., e cioè di divieto per la Corte di sostituirsi "positivamente" al legislatore».

Anche V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., 41, riconosce che la retroattività delle decisioni di accoglimento è solo un “falso problema”, poiché lo «squilibrio finanziario può sorgere anche per effetto di pronunce che si rivolgano solo al futuro; infatti l’obbligo di copertura vale, anzi normalmente vale, per il futuro».

Altre proposte riguardano l’introduzione della sentenza di “accoglimento parzialmente ricostruttiva”, A. PIZZORUSSO, *Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi*, in AA.VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Milano, 1990, 283 ss., si tratta di una decisione che fa «salvo il minimo di disciplina occorrente per non paralizzare la norma costituzionale, fino a quando il legislatore non interverrà per completare, sviluppare o anche sostituire questa disciplina in base alle sue scelte politiche. Questa sentenza è una sentenza di accoglimento, vincolante [...] al pari di tutte le altre sentenze di accoglimento, ma si distingue da esse per il fatto di non impedire (ed anzi per lo più di auspicare e promuovere) un intervento del legislatore che valga a rimettere ordine nella disciplina della materia cui la sentenza si riferisce»; della sentenza “correttiva del beneficio unitario” ovvero della sentenza redistributiva (così definita da A. CORASANITI, *Introduzione ai lavori del seminario*, cit., 9), proposta da E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa che non costino*, cit., 81 ss.; questa pronuncia comporta una parificazione verso l’alto dei destinatari di una determinata prestazione e, al contempo, una parificazione verso il basso dell’ammontare della prestazione medesima, che sarebbe ricalcolata tenendo conto di una platea più ampia di beneficiari, di modo che rimanga intonsa la somma quantificata in termini di spesa, senza porre problema alcuno di copertura. Dice l’A. che questa sentenza sarebbe soddisfacente di entrambe le esigenze di «non negare giustizia nel caso concreto (attraverso il puro e semplice appello all’ipotetico intervento del legislatore) e contemporaneamente di non porsi in contrasto con i principi costituzionali in materia di copertura finanziaria (attraverso una sentenza indiscriminatamente additiva)» (p. 81); si tratta di un tipo di decisione, la cui adozione da parte della Corte, secondo lo stesso A., non è possibile in ogni caso (pp. 88 ss.). Invero, secondo A. CORASANITI, *op. ult. cit.*, 9, il modello di sentenza in discorso non troverebbe applicazione nel caso di accertamento di violazioni di primo grado, ma soltanto di secondo grado, allorché cioè si invochi quale parametro della questione di costituzionalità l’art. 3 Cost., ora in modo isolato, ora in concorso con altri precetti costituzionali. Il Corasaniti critica questa proposta essenzialmente perché la logica redistributiva che informa il modello in esame, finisce per essere una forzatura della discrezionalità politica del legislatore.

Anche il modello di decisione proposto dal Grosso, sconta la critica dell’invasione della Corte costituzionale nel campo della discrezionalità legislativa. Sul piano tecnico, nell’estendere l’ambito soggettivo di applicazione di una norma ad altri soggetti, per violazione dell’art. 3 Cost., la Corte non fa altro che dichiarare l’illegittimità della disposizione nella parte in cui non prevede. Quindi non vi sarebbe alcuna statuizione del giudice costituzionale in ordine alla fattispecie finanziaria, la cui rimodulazione è rimessa alla valutazione di opportunità degli organi politici, una volta preso atto della decisione della Corte che ha ampliato la platea dei destinatari di una determinata prestazione o di una esenzione tributaria. Non si potrebbe invece ammettere che la Corte, nel provvedere all’estensione in discorso, statuisca anche sulla fattispecie finanziaria, imponendone sostanzialmente l’intangibilità, a pena della produzione di un vuoto di copertura finanziaria per effetto della sua decisione. La menomazione della competenza del legislatore sarebbe affatto palese e, sul piano tecnico, non sembra facile individuare il dato positivo che consenta una operazione siffatta.

Sulla modulazione da parte del giudice costituzionale degli effetti delle decisioni di accoglimento in ragione del contenimento della spesa da esse conseguente, v. M. D’AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano, 1993, 135 ss.

Da qualunque prospettiva si guardi la questione, pare che quel “paradosso” con cui si riassume la vicenda non ha ragion d’essere, sul piano giuridico.

3. *Le leggi di spesa. Nozione ed effetti.*

La legge di spesa è una legge tipica, con una propria funzione e un contenuto tipico, e appartiene alla categoria della legge, sul piano formale, e delle leggi di finanza, assieme alla legge di bilancio, alle leggi tributarie e alla legge finanziaria (ora legge di stabilità), sul piano materiale, in ragione dell’oggetto regolato.

In quanto tipica, la legge di spesa ha un suo valore, cioè ad essa si applica un particolare regime. Si potrebbe a proposito parlare di “statuto” delle leggi di spesa.

Diversi sono i criteri in base ai quali si può attribuire una definizione di legge di spesa e, quindi, distinguere una legge di spesa da una legge che non lo è.

Il criterio desumibile dal dettato costituzionale sembra essere quello teleologico: sono leggi di spesa gli atti produttivi di nuovi e maggiori spese (e di minori entrate) di quelle derivanti dalla legislazione preesistente⁽⁵⁸⁴⁾. Ne consegue che la *ratio distinguendi* tra leggi di spesa e leggi non di spesa si fonda sugli effetti prodotti dall’atto normativo.

Occorre verificare se tra gli effetti, ve ne sono alcuni che hanno natura finanziaria. Nel caso in cui si riscontrino effetti in grado di incidere *in peius* sull’equilibrio finanziario di cui all’ultima legge di bilancio approvata, allora si ha una legge di spesa. Non solo. A seguito della sentenza n. 1 del 1966, si ha legge di spesa anche quando l’onere finanziario da essa previsto gravi su esercizi futuri; ne consegue che il parametro per affermare che una spesa è “nuova” o “maggiore” non è costituito dalla legge di bilancio, bensì dalla legislazione preesistente, che, dal canto suo, comprende anche la legge di bilancio.

In argomento, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 316 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008, 264 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2011, 136 s.; M. D’AMICO, *Un nuovo modello di sentenza costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 1993, 1803 ss. (a commento di Corte cost., sent. 19 maggio 1993, n. 243).

⁽⁵⁸⁴⁾ Corte cost., sent. 19 dicembre 1969, n. 66: «Nell’art. 81 il quarto comma forma sistema con il terzo. Mentre quest’ultimo dispone che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire “nuovi tributi e nuove spese”, e cioè non si possono aggiungere spese e tributi a quelli contemplati dalla legislazione sostanziale preesistente, il quarto comma dispone che ogni legge sostanziale che importi “nuove o maggiori spese” deve indicare i mezzi per farvi fronte, e cioè che non possono emanarsi disposizioni, che importino per lo erario oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente, se non venga introdotta nella legislazione anche l’indicazione dei mezzi destinati alla copertura dei nuovi oneri».

Enunciato il criterio ordinante, che consente di distinguere leggi di spesa dalle leggi che non sono tali, si osserva che differente è il modo di intendere il criterio medesimo.

Se si dà preferenza al dato formale (rasentando il formalismo), si dirà che la legge di spesa è quella che include una norma a contenuto finanziario, una norma tipologica che quantifica l'onere e ne individua il mezzo di copertura. Si può arrivare a sostenere che è sufficiente l'indicazione di uno dei due elementi (*quantum* di onere e modalità di copertura) perché si abbia una fattispecie finanziaria qualificante la legge come legge di spesa.

Se, al contrario, si privilegia il dato sostanziale (nel senso di forma-contenuto dell'atto), si deve guardare alla legge nel suo complesso e si dirà che è legge di spesa l'atto che regola determinati interessi o rapporti o attività che implicano oneri finanziari a carico del bilancio ⁽⁵⁸⁵⁾. Pertanto, è legge di spesa anche quella che non prevede espressamente la clausola di copertura.

Adottare una delle due prospettive – che da altra dottrina sono definite rispettivamente interpretazione “riduttiva” e “rigorosa” dell'art. 81, co. 4, Cost. ⁽⁵⁸⁶⁾ – non è operazione disinteressata e meramente teorica. Se si accoglie la prima posizione, il legislatore può facilmente sottrarsi all'obbligo di cui all'ultimo comma: non è legge di spesa, l'atto privo della clausola di copertura. Vero è che «per far discendere dall'obbligo della copertura la necessità della quantificazione degli oneri da parte delle singole leggi, bisognerebbe sostenere che tutte le leggi, per il sol fatto di presentare implicazioni finanziarie, “importino nuove o maggiori spese”» ⁽⁵⁸⁷⁾; ma è altresì patente che, con questa interpretazione, si crea il

⁽⁵⁸⁵⁾ Secondo G. INGROSSO, *Istituzioni di diritto finanziario*, cit., 5, le «spese rappresentano il rilievo finanziario dei pubblici servizi. Ogni pubblico servizio richiede una spesa»; per cui laddove c'è istituzione di un pubblico servizio *ex lege*, ivi c'è una legge di spesa.

⁽⁵⁸⁶⁾ Così F. TRIMARCHI BANFI, *Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale*, cit., 24, secondo cui l'interpretazione “rigorosa” dell'art. 81, co. 4, Cost. «vede nell'osservanza della regola della copertura la condizione di legittimità per qualunque legge di spesa, intendendo come tale quella la cui attuazione implichi oneri finanziari»; quella “riduttiva”, invece, «considera l'indicazione dei mezzi di copertura non necessaria nel caso in cui la legge di spesa (nel senso detto sopra) non definisca l'entità dell'onere finanziario, lasciando alla legge di bilancio la decisione sul se e sul quanto della spesa da porre a carico del singolo esercizio finanziario».

⁽⁵⁸⁷⁾ Così, A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 76.

L'A. prosegue, affermando che «anche ad ammettere che questa conclusione sia praticabile, da essa non deriverebbe comunque che l'obbligo della copertura demanda ad atti esterni al bilancio la puntuale predeterminazione delle grandezze finanziarie da iscrivere nei relativi stanziamenti: resta infatti il profilo delle entrate, per le quali l'obbligo della copertura non può svolgere alcun ruolo».

Pare superabile questa obiezione; che non sia demandata alla legge di spesa la predeterminazione delle entrate è profilo inerente alla funzione della legge di spesa, alla quale non compete siffatto compito; altro è invece indicare il mezzo di copertura e, prima ancora,

paradosso che l'applicazione di un obbligo costituzionalmente imposto dipende dalla scelta del legislatore, destinatario dell'obbligo, di sottoporvisi o meno ⁽⁵⁸⁸⁾; il che equivale a dire che non si tratterebbe più di un obbligo e che la previsione normativa sarebbe tecnicamente dispositiva.

Altro problema concerne il rapporto tra legge di spesa e legge di bilancio. Ammettendo che vi siano leggi produttive di effetti, prive della clausola di copertura, si consente al legislatore, in sede di approvazione del disegno di legge di bilancio, di integrarne gli aspetti finanziari, individuando il mezzo di copertura e quantificando l'onere.

Di converso, è preferibile la seconda posizione. Le leggi di spesa sono quelle che «prevedono attività non eseguibili se non mediante spese» ⁽⁵⁸⁹⁾. Secondo questo orientamento l'assenza della clausola di copertura non è criterio qualificante l'atto normativo come legge non di spesa, bensì è vizio di costituzionalità della legge, che è di spesa, ai sensi dell'art. 81, co. 4, Cost. Pertanto, non convince chi si oppone a questa ricostruzione, affermando che, dalla formulazione letterale della norma in discorso, si ricava piuttosto la contestuale esistenza di tre condizioni, integrate le quali, sussiste l'obbligo di

quantificare l'onere: la quantificazione dell'onere finanziario è funzionale ad assolvere l'obbligo formale della copertura, non costituisce né titolo per il conseguimento di una entrata, né previsione di una certa entrata, né infine garanzia dell'accertamento di una certa entrata. La determinazione delle grandezze finanziarie è compito proprio della legge di bilancio, competenza che è *ratio distinguendi* degli atti normativi della legge di bilancio e delle leggi di spesa. La legge di spesa quantifica la spesa; ciò non vuol dire che quantifica in modo speculare una entrata perché il rapporto con quest'ultima è soltanto incidentale e indiretto, mediato cioè dal riferimento (obbligatorio) del mezzo di copertura.

⁽⁵⁸⁸⁾ A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 75 e 76, che rileva che la «norma costituzionale non disciplina il contenuto delle leggi diverse da quella di bilancio, ma si limita a considerare l'ipotesi in cui esse abbiano un certo contenuto e collega a tale fenomeno determinate conseguenze. Che poi tali leggi abbiano quel contenuto è lasciato alla libertà delle medesime» (rilievo non testuale).

Cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 764: «perché si possa escludere l'operatività dell'obbligo di copertura, è necessario che la legge lasci effettivamente alla discrezionale determinazione del bilancio la fissazione dello stanziamento [...]. Ove, invece, dall'interpretazione della legge di spesa, si ricavi che al bilancio è lasciata solo facoltà di determinare l'entità della spesa, al di sopra però di un minimo inderogabile, nei riguardi di questo minimo avrà evidentemente pieno vigore l'obbligo di indicazione della copertura». Tuttavia, l'A. ammette che «non basta certo che la legge ometta di precisare l'entità della spesa per poterla ritenere esente dall'obbligo di copertura: ove l'entità della spesa derivi in modo necessario [...] da elementi di fatto prefissati dalla legge, questa dovrà indicare i mezzi per far fronte alla spesa».

⁽⁵⁸⁹⁾ F. TRIMARCHI BANFI, *Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale*, cit., 31 (una definizione simile si ritrova a pag. 25).

copertura: «che vi sia una “legge” diversa dal bilancio, la quale “importi spese” che siano nuove o maggiori» ⁽⁵⁹⁰⁾.

Questa eccezione prova proprio il contrario, e cioè che la sussistenza di una legge di spesa dipende appunto da fattori o condizioni di carattere oggettivo e non soggettivo; per cui una legge di spesa è una legge che regola una certa fattispecie, di modo che produca spesa impreveduta, mentre non può farsi dipendere la sua qualificazione dalla condizione potestativa della *voluntas* del legislatore. Sul punto si tornerà in seguito, poiché a questa digressione si lega la problematica in ordine all'ammissibilità di diversi modelli di legge di spesa, ma si può sin da subito menzionare che la giurisprudenza costituzionale è dell'avviso qui accolto; difatti, non «*si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa*» ⁽⁵⁹¹⁾ e questo principio è stato ripreso di recente nella sentenza n. 115 del 2012 ⁽⁵⁹²⁾.

Come già emerso, a differenza della legge di bilancio, le leggi spesa non si identificano per la funzione – che è quella di regolare una determinata fattispecie – , bensì per gli effetti. Per le più svariate ragioni, durante l'anno finanziario cui si riferisce la legge di approvazione del bilancio, possono essere approvate leggi (o atti ad essa equiparati) che, nel conformare certe fattispecie, generano nuove o maggiori spese rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente.

La legge di spesa che prevede oneri a carico dell'esercizio in corso incide sull'equilibrio di bilancio perché genera un incremento dell'ammontare delle spese cristallizzato nel bilancio approvato, alterandolo *in peius* ⁽⁵⁹³⁾. Si comprende, quindi che la previsione dell'obbligo di indicare i mezzi per sostenere quella maggiore o nuova spesa (c.d. copertura finanziaria), a pena di invalidità della legge di spesa,

⁽⁵⁹⁰⁾ Così A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 76 (proseguo della nota n. 19 da pagina 75) e, *funditus*, 364 ss.

⁽⁵⁹¹⁾ Corte cost., sent. 18 maggio 1959, n. 30. In seguito, Corte cost., 27 marzo 1974, n. 83: «L'art. 81, ultimo comma, richiede che ogni legge che importi nuove spese deve indicare i mezzi per farvi fronte. Questa Corte [...] ha precisato, inoltre, che se nella legge manchi ogni indicazione della copertura, non si deve per questo solo, presumere che la legge non implichi nessun onere o maggior onere, dovendo la mancanza di implicazione finanziaria essere desunta dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (§ 1 del *Cons. in dir.*).

⁽⁵⁹²⁾ Corte cost., sent. 10 maggio 2012, n. 115 (v. § 4 del *Cons. in dir.*). A commento della decisione, A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2012, 3, 1685 ss.

⁽⁵⁹³⁾ P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 230: «La *ratio* [dell'art. 81, co. 4, Cost.] [...] è chiarissima: non può e non deve il bilancio essere sconvolto, nella parte passiva, da un'attività impreveduta del parlamento, che ordina le spese senza preoccuparsi dell'esigenza dei fondi. Se si decide una spesa impreveduta, si devono reperire nuovi fondi».

esprime, in questo caso, una forma di garanzia dell'equilibrio finanziario individuato in bilancio: la norma esprimerebbe la tendenza a un pareggio⁽⁵⁹⁴⁾, nel senso di equilibrio tra entrate e spese, predeterminato. Non è desumibile altra funzione dell'obbligo in discorso⁽⁵⁹⁵⁾.

4. Morfologia delle leggi di spesa. La fattispecie normativa: onere (sua quantificazione) e mezzo di copertura (idoneità astratta a garantire la copertura); gli stereotipi di leggi di spesa (con rinvio alla diversa impostazione proposto in seguito alla riforma del 2012). Il rapporto tra legge di bilancio e leggi di spesa.

La clausola di copertura si manifesta formalmente tramite una fattispecie a carattere finanziario. Si suole distinguere, nell'ambito di una legge di spesa, tra fattispecie fondamentale – quella che regola l'attività, l'interesse, il rapporto – e fattispecie strumentale, cioè quella finanziaria.

Quest'ultima dovrebbe constare di due elementi: l'onere economico e il mezzo di copertura. Quanto al primo elemento, prima di procedere ad una classificazione, si ribadisce che per onere economico si intende l'effetto pregiudizievole per l'equilibrio finanziario, rappresentato dalla previsione di una nuova spesa o di una maggiore spesa o di una minore entrata. Il parametro di riferimento è la legislazione precedente. Pertanto, il rapporto tra legge di spesa posteriore e legge di spesa o tributaria anteriore si informa ai criteri ordinari di risoluzione delle antinomie legate alla successione delle leggi nel tempo.

Nonostante l'art. 81, co. 4, Cost. si riferisca soltanto all'obbligo di indicare i mezzi di copertura, la norma presuppone la quantificazione dell'onere economico⁽⁵⁹⁶⁾: la conformazione della procedura decisionale in sede di legislazione di spesa

⁽⁵⁹⁴⁾ M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 178. L'A. cita Einaudi: «Se si suppone che l'ultimo comma dell'articolo 81 non possa disgiungersi dal concetto di bilancio, ossia di pareggio, se ne deduce la conseguenza che il legislatore costituente abbia voluto affermare l'obbligo di governi e parlamenti di fare uno sforzo verso il pareggio».

⁽⁵⁹⁵⁾ *Contra* S. SCOCA, *Leggi di bilancio e leggi finanziarie*, cit., 8, la copertura finanziaria, che deve essere effettiva, è imposta per contenere il disavanzo ovvero evitare un aggravio del disavanzo stesso.

⁽⁵⁹⁶⁾ Tra le tante, cfr. Corte cost., sent. 25 maggio 2012, n. 131: «Come questa Corte ha più volte affermato, “il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira” [...] e la copertura di nuove spese “deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri” [...]. L'art. [...] della legge della Regione Calabria n. [...] del [...] non presenta questi requisiti, così violando l'art. 81 Cost.: da un lato, al comma 1, indica una somma sicuramente insufficiente per coprire tutte le spese per il funzionamento del Centro, incluse quelle per il personale (a cui peraltro la legge non fa alcun riferimento); dall'altro,

ex art. 81, co. 4, Cost. è «rivolta [...] a responsabilizzare le decisioni prese con le normali leggi, non foss'altro perché il rispetto della norma costituzionale rende necessario, come primo adempimento, calcolare ed esplicitare l'entità degli oneri»⁽⁵⁹⁷⁾. Ne deriva che l'obbligo di copertura delle spese si scinde, a sua volta, in due obblighi autonomi ma interdipendenti: la liquidazione dell'onere (con l'eventuale indicazione del periodo di riferimento se pluriennale) e l'individuazione delle modalità di copertura finanziaria⁽⁵⁹⁸⁾.

Secondo l'orientamento maggioritario, suffragato dalla prassi, queste due previsioni non sarebbero elementi necessari della legge per evitare censure di costituzionalità *ex art. 81, co. 4, Cost.*, ma elementi naturali di essa. Invero, adottando una concezione formale del criterio identificativo della legge di spesa, si individua l'esistenza di diversi modelli di leggi di spesa, alcuni completi, altri incompleti. Soltanto per le leggi che prevedono espressamente l'onere da iscrivere in bilancio, quantificandolo, graverebbe l'onere di indicarne i mezzi, lasciando così al Governo, in sede di redazione del bilancio, un qualche spazio di manovra⁽⁵⁹⁹⁾.

Al contrario, vi è chi ha criticato questa posizione, dimostrando che dalla Costituzione si evince un unico stereotipo di legge di spesa, per cui la carenza della clausola finanziaria, o la sua incompletezza, integra un vizio di costituzionalità. Qualsiasi legge che importi nuove o maggiori spese deve, a pena di illegittimità, indicare l'ammontare dell'onere e i mezzi di copertura, senza possibilità alcuna di rinvio alla sede del bilancio per una loro definizione.

Difatti, «è certo che il precetto dell'art. 81 della Costituzione non può dirsi osservato [...] col semplice fatto di riferirsi, in una memoria difensiva, cioè in documento estraneo alla legge impugnata, alla capacità del fondo a coprire la nuova spesa; mentre l'ultimo comma dell'art. 81

al comma 2, non quantifica l'ammontare degli oneri finanziari per gli anni successivi al 2011, né specifica i relativi mezzi di copertura» (§ 5 del Cons. in dir.), rilievo nostro.

⁽⁵⁹⁷⁾ Così A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 10, che riprende la tesi dell'Onida.

⁽⁵⁹⁸⁾ Per S. SCOCA, *Leggi di bilancio e leggi finanziarie*, cit., 8: «Per essere idonea una copertura deve innanzi tutto essere congrua e ciò comporta sia che vengano indicati l'importo e i limiti della spesa, sia che la copertura vi corrisponda».

⁽⁵⁹⁹⁾ V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 599 e *passim*; G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, cit., 626 ss.

In argomento, v. anche M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 189, che redige una classificazione parzialmente diversa; «un primo gruppo di leggi [...] indicano l'ammontare preciso dello stanziamento e i soggetti ai quali le erogazioni sono destinate, [...] un secondo gruppo di leggi [...] di spesa che indicano uno stanziamento definito, ma che per l'erogazione si affidano alla discrezionalità degli organi amministrativi ed infine [...] un terzo gruppo di leggi [...] comprendente le leggi di spesa che affidano alle impostazioni di bilancio la fissazione dell'ammontare annuo degli stanziamenti».

chiaramente stabilisce l'obbligo che la legge istitutiva della nuova spesa sia essa a dover indicare positivamente i mezzi per farvi fronte. La legge impugnata non ottempera a tale precetto, in quanto appunto non contiene, come sarebbe stato necessario, quella esplicita indicazione che alla copertura della spesa si sarebbe provveduto mediante il fondo [...]. Senza tale indicazione non si può avere la precisa e concreta conoscenza del mezzo di copertura delle nuove spese, quale indubbiamente è richiesta, secondo lo spirito dell'art. 81, sia in obbedienza ai generali criteri cui deve ispirarsi la legislazione finanziaria sia anche perché, in rapporto a minori ma del pari non derogabili esigenze pratiche, non sarebbe possibile, in una valutazione integrale di tutte le nuove e maggiori spese, stabilire la effettiva capacità a farvi fronte da parte del fondo speciale di cui trattasi»⁽⁶⁰⁰⁾.

Questa posizione è la più convincente. Il primo orientamento si è affermato al fine, tra l'altro, di rendere flessibile la decisione finanziaria in sede di bilancio, e di riconoscere alla legge di bilancio capacità innovativa, ancorché limitata all'integrazione della legislazione di spesa incompleta.

Tuttavia, si rileva, quale difetto di questa tesi, la sovrapposizione di due profili da tenere distinti. Un conto è la flessibilità della decisione in sede di bilancio e, strettamente connessa, la potenzialità della legge di bilancio, altro è la ricostruzione dello statuto della legge di spesa e, segnatamente, dell'obbligo di copertura finanziaria. Non vi è dubbio, anche tenendo in considerazione la *ratio* storica della previsione normativa, che ogni legge che altera in negativo l'equilibrio finanziario deve provvedere, a pena di invalidità, a indicare gli strumenti per il ripristino dell'equilibrio medesimo. Il che vuol dire che non basta l'individuazione di un mezzo di copertura idoneo, ma che è necessaria, altresì, la quantificazione dell'onere.

Non si comprende la posizione di ha recentemente attribuito alla giurisprudenza della Corte costituzionale una lettura dell'art. 81, co. 4, Cost. «idonea a mettere in stretta relazione il principio di copertura finanziaria e gli equilibri tra le entrate e le spese»⁽⁶⁰¹⁾, come se l'obbligo di copertura fosse un mero aggravio del procedimento legislativo, senza giustificazione alcuna. Pare evidente, da una prima lettura della disposizione costituzionale, la funzione dell'obbligo di copertura di assicurare, appunto, un certo equilibrio finanziario.

Altro, semmai, è ragionare sulla dimensione dell'equilibrio finanziario cui fare riferimento; la questione, come noto, è stata affrontata proponendo ora una interpretazione restrittiva, ora una interpretazione estensiva della disposizione.

⁽⁶⁰⁰⁾ Corte cost., sent. n. 9 del 1958, cit.

⁽⁶⁰¹⁾ C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio*, cit., 8.

Così inteso il disposto normativo, è predicabile uno e un solo modello di legge di spesa, rispettoso dell'obbligo in discorso. Ne consegue che, in caso di diligenza del legislatore, non vi sarebbero più leggi di spesa incomplete. Questo non vuol dire privare la legge di bilancio della capacità di revisione della spesa e, con esso, riconoscerle natura meramente formale. Il fatto che la fattispecie di spesa sia completa non impedisce al legislatore del bilancio di non iscrivere la spesa, di iscrivere in minore quantità, quindi di rivedere la decisione di spesa, in modo da perseguire un certo equilibrio finanziario. Ammesso ciò non si può dubitare della capacità innovativa della legge di bilancio.

Rileva a questo proposito il rapporto tra legge di bilancio e leggi di spesa. La legge di bilancio può rivedere le scelte di spesa adottate in precedenza. Questa facoltà dipende dal tipo di spesa, se rimodulabile o non rimodulabile. Della distinzione tra questi tipi di spesa e del rapporto tra i due atti normativi si è già ampiamente discusso ⁽⁶⁰²⁾.

La legge di spesa è dunque legge tipica. Quanto al suo statuto, la disciplina costituzionale è scarna. Dà la nozione e dispone un limite, di dubbia portata. Con riguardo al procedimento formativo, la legge di spesa non è altro che una legge ordinaria. La legge di spesa non differisce affatto da una legge normale; è di spesa sol perché regola una fattispecie costosa e, per l'effetto, contiene, o almeno dovrebbe, la clausola di copertura ovvero, formalmente, una norma con contenuto finanziario.

5. L'obbligo di copertura delle spese e la tipologia degli oneri finanziari.

Diverse sono le proposte avanzate dalla dottrina in punto di classificazione delle spese pubbliche ⁽⁶⁰³⁾. Invero, si è osservato che i tipi di classificazione delle

⁽⁶⁰²⁾ Sulla distinzione tra spese rimodulabili e non rimodulabili, v. Cap. II, § 4.1.; sul rapporto tra legge di bilancio e legislazione di spesa, v., segnatamente, Cap. II, § 4.4.

⁽⁶⁰³⁾ Ad es. per G. INGROSSO, *Istituzioni di diritto finanziario*, cit., 5 e 6, le spese pubbliche possono essere permanenti, continuative, necessarie, obbligatorie, facoltative, ordinarie, straordinarie, fisse o variabili. Si ritiene che la digressione in argomento proposta dall'A. sia ancora valida tuttora; vi sono «servizi fondamentali della Costituzione dello Stato (es.: [...] parlamento), o che compiono funzioni necessarie alla conservazione dello Stato medesimo e al conseguimento dei suoi fini storicamente originari (amministrazione burocratica, giustizia, forze armate, polizia di sicurezza). Le spese che questi servizi richiedono sono permanenti, continuative, necessarie ed obbligatorie, perché senza di essi lo Stato non sarebbe. Queste spese si chiamano, tenuto conto del loro svolgersi nel tempo, *ordinarie*, in quanto si ripetono periodicamente ogni anno: delle spese ordinarie formano una categoria speciale le spese *fisse*. Per la medesima ragione periodiche, necessarie, obbligatorie sono le spese richieste per altri servizi, che, per il progredire e il perfezionarsi dei bisogni pubblici, si sono aggiunti a quelli originari e fondamentali della

spese (ma anche delle entrate) sono illimitati ⁽⁶⁰⁴⁾. Quel che è certo è che l'osservanza dell'obbligo di copertura dipende dal tipo di onere economico di cui si tratta. Si ritiene pertanto che, trovandoci di fronte ancora una volta ad un problema di diritto positivo, occorra partire dal dato normativo.

Una prima distinzione riguarda gli oneri annuali e pluriennali, a seconda che l'atto normativo produca nuove o maggiori spese per l'anno in corso ovvero gravi anche (o solo) sugli anni finanziari successivi. È noto il dibattito sorto prima della sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale circa l'obbligo di indicare la copertura anche per il periodo successivo all'anno finanziario in corso, cioè l'anno cui si riferisce l'equilibrio di bilancio alterato dalla legge di spesa.

È utile ricostruire la controversia, non tanto per la soluzione, ormai pacifica, ma perché da questa discende l'affermazione di ordine generale di una certa concezione di equilibrio finanziario, che influenza la nozione e i caratteri propri del bilancio e, ancora prima, la portata normativa dell'art. 81 Cost.

Il BRANCASI ricorda recentemente la contrapposizione di due prospettive, cui erano sottese l'esigenza di assicurare elasticità al bilancio, ma anche una visione diversa dell'equilibrio finanziario ⁽⁶⁰⁵⁾, la prima c.d. interpretazione restrittiva

costituzione e dell'amministrazione dello Stato, e formano con questi i compiti normali e permanenti dell'azione statale (parecchi dei così detti servizi di *civiltà* o dell'*attività sociale* dello Stato, quali la pubblica istruzione, la pubblica sanità [...]).

Sulla piattaforma dei servizi costitutivi della esistenza dello Stato e fondamentali della sua azione nelle condizioni della vita sociale moderna, ve ne sono altri, mercé i quali lo Stato soddisfa bisogni pubblici che variano nel tempo e nello spazio. [...].

Esse si chiamano perciò, riguardo al loro svolgersi nel tempo, *straordinarie*, il cui senso è di spese che non hanno durata periodica *permanente* o *indefinita*, non di spese [...] che durino un solo esercizio. Infatti vi sono spese straordinarie che durano due o più esercizi».

Per una classificazione delle spese, in base al rapporto che esiste tra legge di bilancio e legislazione sostanziale, per come inteso dall'A., V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 741.

⁽⁶⁰⁴⁾ R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, cit., 73. L'A. individua diversi criteri di classificazione delle spese, tra cui, l'oggetto della spesa, l'organo dell'amministrazione competente ad assumere gli impegni sui singoli stanziamenti (classificazione amministrativa), la ricorrenza e la riproducibilità della spesa nei bilanci futuri (spese ordinarie e straordinarie), lo scopo della spesa (classificazione funzionale), la natura economica della spesa (classificazione economica; es. spese correnti e in conto capitale), gli effetti sul patrimonio (classificazione patrimoniale-aziendalistica), v. pp. 73 e 74.

⁽⁶⁰⁵⁾ Differenza ben colta dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 1966: «*Si sa che l'interpretazione di questa norma [art. 81, co. 4, Cost.] ha dato luogo a discussioni e contrasti che non si possono dire, non già conclusi, ma nemmeno sopiti: sostenendosi da molti con vigore che l'obbligo di indicare i mezzi per far fronte a nuove o maggiori spese riguardi esclusivamente le leggi che, promulgate dopo l'approvazione del bilancio preventivo, ne alterino l'equilibrio, e sostenendo altri che, viceversa, tale obbligo abbia riferimento e debba essere osservato nei confronti di qualsiasi altra legge che immuti in materia di spese non già di fronte alla legge di bilancio, o non soltanto di fronte a questa, ma di fronte alla legislazione preesistente. Nel primo caso si fa riferimento a un documento contabile quale è anche (seppure non soltanto), il bilancio annuale; nel secondo caso, viceversa, si tiene di vista l'insieme della vita finanziaria dello Stato, che, si sostiene, non può essere artificiosamente spezzata in termini*

dell'obbligo di copertura e la seconda c.d. interpretazione estensiva ⁽⁶⁰⁶⁾: «da posizione radicale è stata di ammettere che le spese previste dalla legislazione ordinaria possono essere ridotte nell'iscriverle in bilancio e addirittura possono non esservi iscritte affatto, in quanto è la decisione politica che il Parlamento prende nell'approvare i successivi bilanci a valutare la compatibilità di tali spese con le esigenze dell'equilibrio finanziario. Del resto, l'interpretazione restrittiva dell'obbligo della copertura [...], per quanto desse luogo a pratiche di tipo talvolta elusivo, non era priva di una sua razionalità: la funzione che in tal modo si intendeva conferire alla copertura era di impedire la modifica *in peius* dell'equilibrio del bilancio approvato; per cui il fatto che non fosse necessario coprire le spese destinate a gravare su esercizi futuri trovava giustificazione nella possibilità che avrebbero avuto i bilanci relativi a tali esercizi di stabilire liberamente il relativo equilibrio.

La posizione contrapposta è stata invece di escludere la possibilità per la legge di bilancio di ridurre le spese rispetto a quanto stabilito dalle altre leggi o addirittura di non stanziarle affatto. [...] altrimenti la legislazione di spesa avrebbe perso rilievo giuridico, restando l'efficacia delle sue disposizioni in balia dei successivi bilanci. [...] in questo modo non veniva ignorata l'esigenza di assicurare elasticità al bilancio ma era prospettata la differente soluzione di limitare al massimo l'inserimento nelle leggi ordinarie di disposizioni talmente puntuali sul piano finanziario da vincolare i successivi bilanci» ⁽⁶⁰⁷⁾.

Noto è che la Corte, già incidentalmente nella sentenza n. 30 del 1959, ha ritenuto, nella sentenza n. 1 del 1966 «che l'interpretazione cosiddetta estensiva dell'obbligo imposto dall'ultimo comma dell'art. 81 sia quella conforme alla lettera e allo spirito della Costituzione. Che la limitazione dell'obbligo della "copertura" al solo esercizio in corso si riduca

annuali, ma va, viceversa, considerata nel suo insieme e nella sua continuità temporale, segnatamente in un tempo, come il presente, nel quale gli interventi statali sempre più penetranti nella vita economica e sociale del Paese, i traguardi che, attraverso la rappresentanza parlamentare, la comunità nazionale assegna a se stessa, impongono previsioni che vanno oltre il ristretto limite di un anno e rendono palese la necessità di coordinare i mezzi e le energie disponibili per un più equilibrato sviluppo settoriale e territoriale dell'intera collettività» (§ 3 del Cons. in dir.).

⁽⁶⁰⁶⁾ A favore dell'interpretazione estensiva, v. *Relazione dei Presidenti delle Commissioni Finanze e Tesoro del Senato e della Camera sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, cit., 4 ss. (sul punto, R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, cit., 106 ss.); sul punto v. anche C. conti, 1° giugno 1957.

Per una ricostruzione della controversa interpretazione, G. PELLA, *Il quarto comma dell'art. 81 della Costituzione della Repubblica*, cit., 515 ss.

⁽⁶⁰⁷⁾ A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 12; cfr. M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 185: «o la legge che approva una spesa pluriennale indica i mezzi di copertura operanti per tutta la durata della spesa [...]; o la legge indica i mezzi per un solo esercizio ed allora per gli esercizi successivi la spesa non può essere iscritta in bilancio, salvo che intervenga una nuova legge che predisponga i mezzi per gli esercizi finanziari medesimi.»

in una vanificazione dell'obbligo stesso è di tutta evidenza» ⁽⁶⁰⁸⁾. Inoltre, nella sentenza n. 384 del 1991, il giudice costituzionale ha statuito che l'obbligo di copertura si estende oltre l'arco temporale del bilancio pluriennale, ancora oggi triennale ⁽⁶⁰⁹⁾.

Qui si propone una lettura parzialmente diversa della disposizione costituzionale, sebbene conduca allo stesso risultato accolto dalla Corte costituzionale, fondamentalmente basata sull'impostazione teorica concernente la legge di bilancio e la sua tipicità strutturale e funzionale esposta in precedenza.

Andrebbe rivalutata l'interpretazione restrittiva, il cui difetto sta nel confondere il concetto di novità della spesa e i criteri per ravvisarla, e la portata dell'obbligo di copertura. Non è in contraddizione affermare che parametro della novità è il bilancio testé approvato (giusta l'interpretazione restrittiva dell'art. 81, co. 4, Cost.), anziché la legislazione preesistente, e che l'obbligo di copertura si estende, tuttavia, anche agli oneri gravanti sugli esercizi futuri. L'obbligo di copertura opera come salvaguardia dell'equilibrio finanziario di medio lungo termine, quello stabilito in bilancio per gli oneri gravanti sull'esercizio in corso, e quello non ha ancora determinato relativo agli esercizi futuri. Rispetto a questo più che costituire una garanzia, il suo adempimento consente alla legge di spesa di concorrere nella definizione dell'equilibrio finanziario futuro.

In ogni caso, non è accettabile l'idea che accogliere la tesi restrittiva è funzionale a consentire al bilancio futuro maggiore elasticità perché la sua

⁽⁶⁰⁸⁾ A commento della decisione n. 1 del 1966, V. ONIDA, *Portata e limiti della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*, in *Giur. cost.*, 1966, 4 ss.

⁽⁶⁰⁹⁾ Corte cost., sent. 17 ottobre 1991, n. 384 (§ 4.2. del *Cons. in dir.*): «una volta introdotta con la legge [...] [n. 468 del 1979] la regola del bilancio pluriennale, previsto come bilancio non inferiore al triennio dalla modifica di cui alla legge n. 362 del 1988, che ha sancito l'obbligo della quantificazione della spesa per tutta la durata del documento contabile triennale, tali indirizzi [risultanti dall'interpretazione estensiva dell'art. 81, co. 4, Cost.], coordinati con la nuova disciplina, restano inalterati per quel che riguarda gli esercizi successivi al triennio.

Va da sé che il controllo di costituzionalità non coinvolge aspetti di politica economica perché il parametro di giudizio non implica, in questo caso, un sindacato sulle leggi di tipo diverso da quello istituzionalmente proprio di questa Corte. L'art. 81, quarto comma, della Costituzione, costituisce il parametro di riferimento per valutare l'attendibilità delle deliberazioni di spesa anche di lunga durata e non solo per garantire l'equilibrio dei bilanci già approvati. Specie quando, come nel caso della legge in esame, gli oneri che vanno a gravare sugli esercizi futuri siano inderogabili, l'esigenza imposta dalla costante interpretazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, lungi dal costituire un inammissibile vincolo per i Governi ed i Parlamenti futuri, tende anzi proprio ad evitare che gli stessi siano costretti a far fronte, al di fuori di ogni margine di apprezzamento, ad oneri assunti in precedenza senza adeguata ponderazione dell'eventuale squilibrio futuro.

L'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi è diretto ad indurre il legislatore ordinario a tener conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri».

redazione non sarebbe vincolata ad una legge di spesa completa ⁽⁶¹⁰⁾. Questa ricostruzione parte dal presupposto che la legge di bilancio non abbia possibilità di incidere su scelte passate. Invero, si è affermato che l'interpretazione estensiva violerebbe il principio della responsabilità politica del Governo e del Parlamento in materia di bilancio, «in quanto se ciascuna legge dovesse indicare l'esatto ammontare della spesa per ogni esercizio, [...] il bilancio risulterebbe "cristallizzato" e la discrezionalità degli organi supremi sarebbe annullata» ⁽⁶¹¹⁾.

Al contrario, ammesso che in sede di bilancio è possibile decidere di non iscrivere una spesa, che il legislatore sostanziale abbia previsto la sua copertura è indifferente rispetto alla capacità normativa della legge di bilancio, la cui elasticità è tipica, data la funzione di revisione della spesa e di definizione degli equilibri in termini globali ⁽⁶¹²⁾. Semmai l'incompletezza della legge di spesa non è affatto indifferente per la sua validità ai sensi dell'art. 81, co. 4, Cost.

La premessa che qui si accoglie spiega anche perché è destituita di fondamento l'eccezione per cui l'interpretazione estensiva contrasterebbe con il principio di unità del bilancio, considerato che il legislatore della spesa, indicando il mezzo di copertura, creerebbe legami particolari fra determinate spese e le corrispondenti entrate destinate alla copertura ⁽⁶¹³⁾. Questo vincolo non esiste, se si ammette che in sede di bilancio, il legislatore può addirittura rifiutare l'iscrizione di una spesa, che non sia obbligatoria ⁽⁶¹⁴⁾. La stessa Corte costituzionale ha avuto modo di escludere siffatto vincolo; all'interpretazione del precetto costituzionale che pretende l'indicazione del mezzo di copertura ove la legge comporti nuove spese «è stata mossa da più parti la critica che essa ricondurrebbe a forme arcaiche di gestione della spesa pubblica e che, assegnando a ciascun ufficio pubblico una fonte di finanziamento, colpirebbe a morte il fondamentale principio dell'unità del bilancio, sostituendosi a un unico documento in cui spese ed entrate si fronteggiano nella loro interezza, per effetto di leggi susseguentisi l'una con

⁽⁶¹⁰⁾ *Ex multis*, M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 186; invero, secondo l'A., gli oneri pluriennali, «qualora siano determinati anche nel loro ammontare, vincoleranno i futuri governi e i futuri parlamenti che dovranno provvedere per i bilanci; il vincolo sarà invece solamente parziale se l'onere non sarà stato predeterminato».

⁽⁶¹¹⁾ M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 188.

⁽⁶¹²⁾ *Contra*, F. TRIMARCHI BANFI, *Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale*, cit., 32 ss..

⁽⁶¹³⁾ M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 188.

⁽⁶¹⁴⁾ V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 764. Occorre però precisare che l'Onida ammette che in bilancio non si iscriva una spesa, soltanto nell'ipotesi in cui la legge sostanziale corrispondente ometta di quantificare la spesa o disporre la copertura. In caso contrario, la legge di bilancio è vincolata alla legislazione sostanziale. *Contra*, C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 32 (nota n. 38), il quale rimprovera alla tesi dell'Onida di andare oltre ai limiti posti dall'art. 81, co. 3, Cost. che vieta soltanto l'imposizione di nuove entrate e la deliberazione di nuove spese.

l'altra nel tempo, una fitta serie di minuti bilanci nei quali a ciascuna spesa sarebbe perpetuamente legata un'entrata, ponendosi a fronte puntualmente l'una con l'altra. Ma la critica è senza fondamento, perché muove dall'errato presupposto che la norma contenuta nel quarto comma dell'art. 81 includa una precisa "appropriazione" di un'entrata ad una spesa, laddove, invece, l'indicazione dei mezzi che essa richiede per fronteggiare spese nuove o maggiori, si riduce a determinare e individuare un incremento dell'entrata che, in una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate (effettive, straordinarie o per movimento di capitali che siano), assicuri il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità»⁽⁶¹⁵⁾.

Alla legge di spesa che prevede oneri gravanti su esercizi futuri è sottesa una scelta passata per il bilancio di riferimento e, per questo, essa è suscettibile di revisione. Bisogna cogliere nella sua completezza la qualificazione di legge in senso tecnico della legge di bilancio; a questa corrisponde una decisione finanziaria imputabile formalmente al Parlamento e sostanzialmente ad esso e al Governo, in ragione del raccordo che si instaura tra i due poteri in sede di formazione della manovra di bilancio. Questo spiega perché il legislatore non è vincolato circa l'an dell'approvazione di una legge di spesa, a seconda del tipo di onere finanziario, in particolare se pluriennale o annuale; così come il legislatore del bilancio è in grado, a sua volta, di "svincolarsi", attraverso la revisione funzionalmente limitata di una scelta adottata durante l'esercizio di un bilancio precedente. Afferma, invero, la Corte costituzionale che, rispetto agli esercizi futuri «la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo, che la esercita non senza discrezionalità, nel senso che, nella predisposizione del bilancio, le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa, salvi sempre l'approvazione e il giudizio politico del Parlamento, quante volte l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico-sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio. Si deve pertanto ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l'inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l'accertamento formale di nuove entrate, l'emissione di prestiti e via enumerando, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione

⁽⁶¹⁵⁾ Corte cost., sent. n. 1 del 1966 cit.

sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza»⁽⁶¹⁶⁾.

Allora, forse, l'obbligo di copertura degli oneri gravanti su esercizi futuri – oltre ad essere da un punto di vista formale, osservanza dell'ultimo comma – è una previsione che responsabilizza il legislatore. E questa lettura è tanto più vera, se si ammette che le preoccupazioni dei costituenti circa l'iniziativa di spesa parlamentare si sono risolte nell'indicazione di limiti non già esclusivi della stessa, ma che fossero regole procedurali di partecipazione, quali forme di responsabilizzazione⁽⁶¹⁷⁾.

Questa lettura dell'obbligo di copertura consente di ridurre la dipendenza reciproca dei due atti normativi – legge di bilancio e legge di spesa – in punto di ricostruzione del regime giuridico ad essi applicabili; consente cioè di utilizzare il combinato disposto dei commi terzo e quarto, non già per rispondere a determinate esigenze, tra cui la principale è quella di garantire elasticità di bilancio per ragioni di politica economica e di funzionalità amministrativa⁽⁶¹⁸⁾, e solo limitatamente per comprendere il rapporto tra i due atti (che è un rapporto di concorrenza nella decisione di finanza pubblica); bensì per cogliere in pieno la distinzione tra i due atti, le funzioni diverse cui sono chiamate, il regime giuridico differente che si applica agli stessi⁽⁶¹⁹⁾. E questa lettura parzialmente autonoma dei commi terzo e quarto è alla base della motivazione contenuta nella sentenza n. 1 del 1966⁽⁶²⁰⁾. Il combinato disposto serve solo a chiarire che una cosa è la legge

⁽⁶¹⁶⁾ Corte cost. n. 1 del 1966, cit.

⁽⁶¹⁷⁾ S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., 293, secondo cui la norma sull'obbligo di copertura finanziaria «risponde all'esigenza di garantire la ponderazione di tutte le decisioni che vanno ad incidere sul bilancio».

⁽⁶¹⁸⁾ F. TRIMARCHI BANFI, *Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale*, cit., 25.

⁽⁶¹⁹⁾ Per una critica alla ricostruzione della disciplina delle leggi di spesa, fondata sul rapporto tra la legge di bilancio e le leggi di spesa, v. F. TRIMARCHI BANFI, *op. ult. cit.*, 24 ss., che supera anche l'argomento letterale di cui all'ultimo comma: il riferimento ad "ogni altra legge" «vale soltanto a designare (per differenza) le leggi di spesa» (p. 26).

⁽⁶²⁰⁾ Invero, afferma la Corte, che avverso la interpretazione c.d. estensiva dell'art. 81, co. 4, Cost. non «vale richiamare contro questa interpretazione le vicende legislative della norma costituzionale. Il fatto che si prevedesse come sua sede l'articolo che regola l'iniziativa legislativa (ora art. 71 della Costituzione) e che successivamente, invece, si trovasse opportuno inserirla nell'articolo che prevede e regola le competenze in materia di formulazione di bilanci e di consuntivi e di approvazione di essi, non può comportare una riduzione dell'ambito della sua sfera di applicazione, che è svincolato dall'"annualità" del bilancio, pur proclamata nel primo comma di quest'articolo. Vero è che il quarto comma [...] segue immediatamente un terzo nel quale è disposto che "con la legge di approvazione del bilancio non si possono statuire nuovi tributi e nuove spese", ma il legame tra i due commi [...] non vuole significare che il quarto comma si ponga esclusivamente in relazione col bilancio in corso, ma soltanto questo: che una nuova o maggiore spesa per la quale la legge, che l'autorizza, non indichi i mezzi per farvi fronte, non può trovare la sua copertura mediante l'iscrizione negli stati di previsione della spesa, siano quelli già approvati

di bilancio e *altra* cosa è la legge di spesa ⁽⁶²¹⁾. Il loro rapporto si può poi spiegare una volta chiarita la competenza dei due atti, in una ottica cioè dogmatica, più che interpretativa. Questa impostazione consente allora di ragionare dell'obbligo di copertura come una regola che concorre nella determinazione del regime giuridico della legge di spesa e non in funzione del riconoscimento ad altro atto – la legge di bilancio – di una certa competenza, di una certa capacità normativa, di un qualche carattere, cioè in funzione di una esigenza sostanziale legata ad una scelta valoriale che pregiudica ed informa l'interpretazione delle disposizioni normative.

Pertanto, non è necessario il ricorso all'interpretazione estensiva dell'art. 81, co. 4 Cost., al fine di ritenere imposta la copertura per gli oneri finanziari relativi ad esercizi futuri. Secondo taluni, l'art. 81, co. 4, Cost. interpretato alla lettera prevede la copertura delle spese a carico del solo bilancio in corso ⁽⁶²²⁾. Di converso, si ritiene si debba pervenire alla soluzione opposta: dalla lettera della norma si può cogliere che l'obbligo di copertura riguarda l'onere finanziario non previsto prima di allora, senza specificazione alcuna, a prescindere quindi dal carattere annuale, pluriennale, permanente, etc. È priva di pregio, perché fondata su di un mero dato di fatto, tra l'altro, del tutto ipotetico, l'obiezione all'interpretazione estensiva inerente alla difficoltà di determinare esattamente, ora per allora, la spesa futura; questa difficoltà renderebbe vacuo l'obbligo di copertura e pressoché impossibile l'esercizio dell'iniziativa legislativa parlamentare, per i problemi tecnici legati alla quantificazione dell'onere ⁽⁶²³⁾.

Si può anche affermare che, allora, in forza dell'art. 81, co. 4, Cost., la Costituzione accoglie una nozione di equilibrio finanziario proiettata nel medio-

e in corso di attuazione, siano quelli ancora da predisporre dal Governo e da approvare dalle Camere. Il significato del termine adoperato dal quarto comma: "ogni altra legge", non è tale che possa essere ricondotto, com'è stato sostenuto, ad ogni legge successiva al bilancio in corso e modificatrice in peius dell'equilibrio contabile di esso, ma, viceversa, attiene ad ogni altra legge che non sia la legge di bilancio, senza alcuna connessione cronologica con questa».

⁽⁶²¹⁾ Cfr., tra le altre, Corte cost., sent. 9 giugno 1961, n. 31 che, con riguardo al significato delle disposizioni dell'art. 81 Cost., ha chiarito «che in tale articolo il quarto comma forma sistema con il terzo, e che mentre quest'ultimo dispone che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire "nuovi tributi e nuove spese", e cioè non si possono aggiungere spese e tributi a quelli contemplati dalla legislazione sostanziale preesistente, il quarto comma dispone che ogni legge sostanziale che importi "nuove o maggiori spese" deve indicare i mezzi per farvi fronte, e cioè che non possono emanarsi disposizioni, che importino per l'erario oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente, se non venga provveduto con legge sostanziale anche alla indicazione dei mezzi destinati alla copertura dei nuovi oneri (sent. n. 66 del 16 dicembre 1959)» (§ 2 del Cons. in dir.).

⁽⁶²²⁾ S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., 297.

⁽⁶²³⁾ V. M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 187 e 188.

lungo termine ⁽⁶²⁴⁾. Più precisamente l'art. 81 Cost. guarda a due equilibri finanziari: quello di breve termine, vale a dire quello relativo all'esercizio in corso, e quello futuro. Al primo si riferiscono il primo, il terzo e il quarto comma dell'art. 81 Cost., mentre al secondo si riferisce il quarto comma.

Rispetto all'equilibrio di bilancio, l'art. 81, co. 4, Cost. predispone una forma di garanzia (l'obbligo di copertura); rispetto all'equilibrio finanziario, che è un equilibrio di medio-lungo termine, diverso concettualmente e normativamente dall'equilibrio di bilancio, l'art. 81, co. 4, Cost. rende manifesto il concorso della legge di spesa alla determinazione degli equilibri di bilancio futuri, poiché a fronte della produzione di spesa futura, occorre indicare l'entrata (l'obbligo di copertura); non c'è per questo alcuna menomazione del principio di unità, stante la capacità tipica di revisione della legge di bilancio.

Da ciò si desume, ancora una volta, che l'art. 81, co.4, Cost. ha funzione ordinante perché detta il parametro, la legislazione preesistente, per differenziare leggi di spesa da quelle non di spesa.

Uno dei maggiori limiti della disciplina costituzionale è quello di non aver attribuito al bilancio carattere necessariamente pluriennale. Sebbene indirettamente faccia riferimento ad una proiezione nel tempo dell'equilibrio finanziario, sul piano normativo il bilancio (quindi l'equilibrio finanziario) che funge da vincolo è e soltanto è quello annuale.

Invero, mentre l'obbligo di copertura delle nuove spese di competenza dell'esercizio in corso è effetto della natura di vincolo del bilancio (o dell'equilibrio finanziario annuale) nei confronti del legislatore sostanziale, l'obbligo di copertura delle nuove spese di competenza degli esercizi futuri è causa della rilevanza dell'equilibrio finanziario di medio-lungo termine. Intanto si può parlare di quest'ultimo, in quanto l'obbligo di copertura riguarda qualsiasi onere, senza distinzione, a prescindere dall'esercizio di competenza, e non perché la Costituzione abbia positivizzato la fattispecie del bilancio pluriennale.

Come noto, è la legislazione ordinaria ad aver introdotto l'obbligo di redazione del bilancio pluriennale, il quale, lungi da avere funzione autorizzatoria delle spese, svolge una funzione meramente descrittiva della situazione finanziaria ed incide sulle scelte di programmazione futura e costituisce parametro, non *stricto sensu* (cioè normativo), per verificare l'attendibilità della copertura delle leggi pluriennali.

⁽⁶²⁴⁾ In effetti, sulla base della motivazione della sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale, la dottrina ha proposto, in attuazione dei principi in essa contenuti, l'adozione di un bilancio statale pluriennale; cfr. R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, cit., 112 ss.

Quindi, se l'obbligo di copertura delle leggi di spesa è diretta conseguenza del carattere vincolistico del bilancio annuale (per questo si può dire che è una forma di garanzia dell'equilibrio finanziario annuale ovvero dell'esercizio in corso), è altresì fondamento della concezione, non precettiva, ma descrittiva, secondo cui l'equilibrio finanziario è un concetto che non si esaurisce entro limiti temporali ben definiti. Detto altrimenti, l'obbligo di coprire le nuove spese di competenza di esercizi diversi e successivi a quello in corso, non discende dal vincolo dell'equilibrio finanziario di medio-lungo termine, che non dispiega alcun effetto giuridico, bensì è *in re ipsa*: dall'art. 81, co. 4, Cost. non si ricava un limite temporale cui riferire le nuove spese oggetto di copertura.

Da qui, si spiega il diverso rigore con cui la Corte costituzionale informa le sue decisioni in punto di osservanza dell'obbligo di copertura, ora con riguardo agli oneri di competenza dell'esercizio in corso, ora con riguardo a quelli gravanti sugli esercizi futuri ⁽⁶²⁵⁾. Che, *re melius perpensa*, non si tratta di maggiore o minore rigore, quindi di un diverso atteggiamento (o qualità) di giudizio, ma di applicazione di un regime giuridico diverso a due fattispecie normativamente diverse ⁽⁶²⁶⁾. Invero, per le leggi di spesa pluriennali, in un contesto normativo differente, la Corte ammise la possibilità per il legislatore, senza sanzione alcuna, di non quantificare la spesa gravante sugli esercizi successivi a quello in corso ⁽⁶²⁷⁾.

⁽⁶²⁵⁾ Corte cost. n. 1 del 1966: «l'obbligo della "copertura" deve essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge preveda siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri. È evidente che l'obbligo va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso, per il quale è stato consacrato con l'approvazione del Parlamento un equilibrio (che non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo), tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato». *Ex multis*, Corte cost., ord. 23 febbraio 1989, n. 69.

⁽⁶²⁶⁾ Parla di "modalità diverse" di adempimento dell'obbligo di copertura, V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., 25. L'A. osserva che non sempre la Corte è rimasta "fedele" a questo orientamento, citando a proposito Corte cost., sent. 1991, n. 283 (*ibidem*).

⁽⁶²⁷⁾ Corte cost., sent. 22 gennaio 1987, n. 12; la Corte, dopo aver nuovamente premesso che l'art. 81, co. 4, Cost., che «per le leggi diverse dal bilancio che importino nuove e maggiori spese, impone di indicare i mezzi per farvi fronte, riguarda i limiti sostanziali che il legislatore è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio ma dal tendenziale equilibrio tra entrata e spesa. L'indicazione dei mezzi per fronteggiare nuove spese si riduce alla determinazione di un incremento di entrata che, in una visione globale del bilancio, assicuri il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e dei bilanci futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità»; il giudice costituzionale ha precisato che «[l']obbligo del legislatore di indicare i mezzi per fare fronte a nuove o maggiori spese va osservato con puntualità rigorosa per quelle che incidono sull'esercizio in corso per il quale è stato consacrato, con l'approvazione del Parlamento, l'equilibrio tra le entrate e le spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato.

Altrettanto rigore, per la natura stessa delle cose, non è richiesto per gli esercizi futuri. [...]

Questo per il semplice motivo che mentre l'equilibrio di bilancio (ovvero l'equilibrio finanziario annuale) è già determinato, l'equilibrio finanziario di medio-lungo termine, cui anziché riferirsi le leggi di spesa pluriennali, è determinato dalle leggi medesime, ha carattere virtuale, determinabile provvisoriamente, ma non determinato. Invero, il primo equilibrio genera vincoli, non già il secondo, a causa

Non è richiesta una precisa, puntuale e rigorosa previsione della spesa che impegni più esercizi negli esatti termini e nell'esatto importo, ai quali, poi, debba corrispondere puntualmente una copertura essendo possibile effettuare il riscontro nei bilanci dei vari esercizi.

Non occorre che la legge di spesa debba necessariamente precisare, esplicitamente o implicitamente, l'entità delle somme da erogarsi in base ad essa, né che non possa rinviare al bilancio propriamente impegnato la determinazione dell'esatto importo e, quindi, l'effettiva erogazione. L'entità della spesa può essere determinata in ciascun singolo esercizio. Tanto più se, per sua natura, la stessa a priori è solo determinabile e solo a posteriori determinata nella sua esatta entità» (§ 6 del *Cons. in dir.*), rilievo nostro.

Diversamente, per le leggi di spesa che comportano oneri gravanti sull'esercizio in corso, il rinvio al bilancio per la loro quantificazione è costituzionalmente illegittimo. Tra le altre, Corte cost., sent. 7 luglio 1976, n. 150, relativa all'impugnazione della legge campana del 17 ottobre 1973, riapprovata il 6 marzo 1974 recante "Costituzione di fondo regionale di garanzia e concessione di contributi nelle operazioni di credito di esercizio effettuate dagli istituti di credito agli artigiani della Regione": «La legge impugnata nelle parti in cui: a) relativamente all'onere di 450 milioni, non indica la copertura sostanziale della spesa introdotta con l'art. 1; e b) relativamente agli oneri, con ripartizione triennale, di cui all'art. 2, prevede solo un generico adeguamento ad essi degli stanziamenti di bilancio, viola l'art. 81, comma quarto, della Costituzione.

*In forza di codesta disposizione [...] e secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, infatti, la legge sostanziale istitutiva di una nuova spesa deve indicare positivamente i mezzi per farvi fronte, ed alla copertura degli oneri relativi non si può provvedere con le leggi approvative dei bilanci degli esercizi a riferimento (sentenza n. 47 del 1967, n. 17 del 1968 e n. 158 del 1969). E la Regione Campania, con la legge de qua, approvata il 17 ottobre 1973 e riapprovata il 6 marzo 1974, ha invece previsto, per l'esercizio finanziario 1974, una spesa di lire 450 milioni per l'integrale costituzione del fondo di garanzia e nulla al riguardo ha disposto circa la copertura: per cui si ha una nuova spesa (dato che la legge è innovativa e nel bilancio di previsione per l'anno finanziario 1973 non c'è alcuna previsione di spesa) senza l'indicazione di mezzi per farvi fronte; ha del pari previsto, per l'esercizio finanziario 1974 e seguenti, un onere, non quantificato, per la concessione di contributi sul pagamento degli interessi sui prestiti di esercizio concessi dalle banche a favore delle imprese artigiane e del pari non ha indicato i mezzi per farvi fronte» (§ 4 del *Cons. in dir.*).*

Tuttavia, occorre precisare sul punto, il diverso orientamento della Corte costituzionale, in ragione del *jus superveniens* di cui all'art. 2, l. 19 maggio 1976, n. 335 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni), in seguito abrogata dal d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), in punto di copertura delle spese continuative. Con una pluralità di decisioni, la Corte ha riconosciuto compatibile con l'art. 81, co. 4, Cost. «il fatto che una Regione ordinaria rinvii la quantificazione delle spese continuative e ricorrenti, nonché l'individuazione dei relativi mezzi di copertura, al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale: e questo in relazione a quanto previsto nella legge-quadro in materia di bilancio e contabilità regionale (legge 19 maggio 1976, n. 335), dove si prevede espressamente la possibilità di rinviare alla legge di bilancio la determinazione dell'entità delle spese relative ad attività o interventi continuativi e ricorrenti (art. 2), imponendosi contestualmente l'obbligo dell'equilibrio dei bilanci regionali (art. 4) (v. sentenza n. 331 del 1988)» (Corte cost., sent. 23 dicembre 1994, n. 446, § 8 del *Cons. in dir.*).

della dimensione temporale annuale che assume il bilancio per disposizione costituzionale. L'obbligo di copertura delle leggi di spesa pluriennale discende dal quarto comma, non già dal combinato disposto dei commi terzo e quarto dal quale, di converso, si ricava il vincolo al divieto di alterazione in negativo dell'equilibrio di bilancio (annuale).

Questa lettura del quarto comma dell'art. 81 Cost. responsabilizza il legislatore sostanziale, da un lato, e preclude qualsiasi elusione dell'obbligo di copertura, dall'altro; elusione conseguente ad entrambe le tesi elaborate, quella restrittiva, elusiva dell'obbligo di copertura di oneri a carico dei bilanci successivi a quello approvato da ultimo, e quella estensiva, elusiva dell'obbligo di copertura degli oneri gravanti anche sul bilancio in corso di esercizio, nella misura in cui ammette che la copertura è questione rimessa alla discrezionalità del legislatore, da cui dipende la pluralità di modelli di leggi di spesa, quelle complete, vincolanti il bilancio e quelle incomplete, suscettibili di integrazione da parte della legge di bilancio.

Alle leggi di spesa a carattere pluriennale si applica una disciplina particolare. Soltanto con la legge istitutiva della legge finanziaria si sono introdotte regole attuative dell'art. 81, co. 4, Cost. in relazione agli oneri pluriennali, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale. Giova limitare la disamina alle regole ora vigenti ⁽⁶²⁸⁾.

Ai sensi dell'art. 30 l. n. 196 del 2009, "Le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva, l'onere per competenza relativo al primo anno di applicazione, nonché le quote di competenza attribuite a ciascuno

⁽⁶²⁸⁾ L'art. 10, l. n. 196 del 2009 prevede che "La Nota di aggiornamento [...] è corredata delle relazioni programmatiche sulle spese di investimento per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e delle relazioni sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali. Per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza, il Ministro competente valuta se permangono le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione, tenuto anche conto dei nuovi programmi da avviare.

Alle relazioni [...] il Ministro dell'economia e delle finanze allega un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, con indicazione, per ciascuna legge, degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza, delle somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno, nonché quelle che restano ancora da erogare.

In apposita sezione del quadro riassuntivo [...] è esposta, in allegato, la ricognizione dei contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato, con specifica indicazione di quelli attivati e delle eventuali ulteriori risorse, anche non statali, che concorrono al finanziamento dell'opera nonché dell'ammontare utilizzato. [...]. A seguito della completa attivazione delle procedure di monitoraggio di cui all'articolo 30, comma 9, lettera f), la sezione di cui al primo periodo dà inoltre conto della valutazione degli effetti sui saldi di finanza pubblica dei contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato".

degli anni considerati nel bilancio pluriennale; la legge di stabilità può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, nei limiti dell'autorizzazione complessiva" ⁽⁶²⁹⁾. È interessante notare che le leggi di spesa che autorizzano l'iscrizione in bilancio di contributi pluriennali stabiliscono anche, qualora la natura degli interventi lo richieda, le relative modalità di utilizzo ⁽⁶³⁰⁾.

Vi sono poi le leggi di spesa a carattere permanente o fisso. Anche in relazione ad esse il legislatore ordinario ha conformato un preciso obbligo di copertura. L'art. 30, co. 6, l. n. 196 cit. dispone che "Le leggi di spesa a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di stabilità [...]. Nel caso in cui l'onere a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere".

La classificazione degli oneri è molteplice e non si esaurisce nel dettato normativo. Uno studio approfondito della tematica distingue tra oneri pluriennali; oneri eventuali e non quantificati; oneri aventi emersione *ex post*; oneri di personale; oneri di riorganizzazione; oneri tra loro inscindibili; oneri derivanti dalla previsione di minori entrate; etc. ⁽⁶³¹⁾.

⁽⁶²⁹⁾ Ai sensi dell'art. 30, co. 2, l. n. 196 cit.: "Le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi di cui al comma 1 ovvero nei limiti indicati nella legge di stabilità. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio".

⁽⁶³⁰⁾ Mediante l'autorizzazione concessa al beneficiario, a valere sul contributo stesso, a stipulare operazioni di mutui con istituti di credito il cui onere di ammortamento è posto a carico dello Stato. In tal caso il debito si intende assunto dallo Stato che provvede, attraverso specifica delega del beneficiario medesimo, ad erogare il contributo direttamente all'istituto di credito; la spesa ripartita da erogare al beneficiario secondo le scadenze temporali stabilite dalla legge (art. 30, co. 3, l. n. 196 cit.).

Nel caso si proceda all'utilizzo dei contributi pluriennali secondo la prima modalità menzionata, al momento dell'attivazione dell'operazione le amministrazioni che erogano il contributo sono tenute a comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato il piano di ammortamento del mutuo con distinta indicazione della quota capitale e della quota interessi. Sulla base di tale comunicazione il Ministero procede a iscrivere il contributo tra le spese per interessi passivi e il rimborso di passività finanziarie. Questa disposizione si applica anche a tutti i contributi pluriennali iscritti in bilancio per i quali siano già state attivate alla data di entrata in vigore della presente legge in tutto o in parte le relative operazioni di mutuo (art. 30, commi 4 e 5, l. n. 196 cit.).

⁽⁶³¹⁾ Ci si riferisce alla rassegna giurisprudenziale di CORTE COSTITUZIONALE, *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale* (ottobre 2008), cit., 31 ss.

6. *L'obbligo di copertura delle spese e i mezzi (o tecniche) di copertura.*

Grave problema posto dall'art. 81, co. 4, Cost. riguarda l'assenza di una indicazione dei mezzi di copertura delle spese.

Per questo, taluni ritengono la norma lacunosa; altri, invece, potrebbero leggersi una precisa scelta del Costituente di riservare al legislatore discrezionalità in punto di individuazione della tecnica (o della qualità) di copertura.

La critica alla disposizione per la sua lacunosità si fondava, essenzialmente, sul timore di un ricorso eccessivo all'indebitamento, per effetto di quelle leggi di spesa che omettevano l'indicazione della copertura, rinviando la questione alla formazione della legge di bilancio ⁽⁶³²⁾; non a caso, poco dopo l'entrata in vigore della Costituzione, vi furono sollecitazioni ad approvare un disegno di legge che colmasse il presunto vuoto dell'art. 81, u.c., Cost. ⁽⁶³³⁾.

Diversamente si crede che, anziché lacunosa, la disposizione sia di dubbia interpretazione; si tratta di una constatazione che costituisce elemento costante che caratterizza l'art. 81 Cost. preso nel suo insieme ⁽⁶³⁴⁾. Si è detto, non a caso con riferimento alla problematica dell'ammissibilità del ricorso al mercato per soddisfare il fabbisogno finanziario, che la norma «si presta a diverse ed opposte interpretazioni, seguendo alcune delle quali si concreta in un precetto di prudente amministrazione; mentre seguendone altre si trasforma in un ostacolo alla emanazione di leggi necessarie e urgenti, [...] per trasformare e modernizzare» le strutture fondamentali del paese ⁽⁶³⁵⁾.

⁽⁶³²⁾ «L'articolo 81 nulla dispone in merito, per cui può accadere che per far fronte a una spesa ordinaria si indichi quale copertura [...] una entrata a carattere straordinario», M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 180.

⁽⁶³³⁾ *Ibidem*, 180; lo Stramacci ricorda che la Camera dei deputati approvò l'ordine del giorno Fuschini, nella seduta dell'11 maggio 1949, nel corso della discussione di una proposta di legge in materia di patronati scolastici, presentata tra gli altri dall'on. Silipo. L'ordine così recitava: «La Camera, persuasa che l'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione riesce oltremodo difficile e controversa, invita il Governo a presentare, con la maggiore sollecitudine, un disegno di legge che definisca le norme di applicazione dell'articolo stesso; e intanto sospende la discussione della proposta di legge Silipo». Prima ancora, nella seduta congiunta del 29 aprile 1949, le Commissioni Finanze e Tesoro delle due Camere chiesero l'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 81 Cost.

⁽⁶³⁴⁾ Rinvia a Cap. I, § 5.

⁽⁶³⁵⁾ M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 182.

Come noto, in senso favorevole all'ammissibilità del ricorso al mercato, si è espressa la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 1966 ⁽⁶³⁶⁾; una conferma dell'orientamento si trova in Corte cost., sent. 22 gennaio 1987, n. 12: *«per la copertura di spese future è ammessa la possibilità di ricorrere, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l'inasprimento di quelli già esistenti, anche alla riduzione delle spese già autorizzate, all'accertamento formale di nuove entrate, all'emissione di prestiti ed, in genere, ad altre operazioni finanziarie che assicurino la raccolta di fondi; ed anche alla previsione non irrazionale e non arbitraria di una maggiore entrata in un equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo, sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza»*.

Da questa giurisprudenza, si ricava la conferma che, in generale, lo Stato, come qualsiasi altro soggetto economico, può contrarre debito per sostenere le proprie spese; se le spese, iscritte in bilancio, non trovano copertura mediante le entrate c.d. reali (tributarie ed extratributarie), si iscrive nel quadro delle entrate un corrispondente valore di ricorso al mercato finanziario.

La questione sull'ammissibilità di approvare un bilancio in *deficit* è priva di attualità, essendo la sua risposta affermativa prevalente in dottrina, in giurisprudenza e nella prassi. Semmai, in relazione a questa problematica, si possono svolgere una considerazione e cogliere un profilo che, questo sì, ha indubbio rilievo attuale.

Quanto alla considerazione, la produzione di disavanzi di bilancio, costituzionalmente ammessa senza seri limiti, nel senso di vincoli giustiziabili innanzi alla Corte costituzionale, è frutto di una scelta meramente politica. E pertanto non è di per sé esclusa l'opzione inversa, quindi, di implementazione di una politica volta a perseguire e conseguire il pareggio automatico di bilancio. Questo perché, si è detto, non sarebbe stato costituzionalizzato alcun modello di finanza pubblica ⁽⁶³⁷⁾.

Quanto al rilievo, che si collega alla considerazione testé esposta, si osserva che annoverare l'indebitamento tra le fonti di entrata implica una l'assunzione di una determinata concezione dell'equilibrio finanziario, con esclusione, in negativo, che

⁽⁶³⁶⁾ Si tratta della prima sentenza che sindacava la legittimità costituzionale *ex art. 81, co. 4, Cost.* di una legge statale; sul punto, V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., 19 s.

⁽⁶³⁷⁾ Per le deduzioni in tema, v. Cap. I, § 2.

esso coincida obbligatoriamente con il pareggio di bilancio, dove per pareggio si intende quello in senso stretto ⁽⁶³⁸⁾.

La prima attuazione del disposto di cui all'art. 81, co. 4, Cost. ha, quindi, matrice giurisprudenziale (Corte cost., sent. 10 gennaio 1966, n. 1).

La prima normazione in materia risale, invece, all'art. 11-*ter* l. n. 362 del 1988. Attualmente, alla materia dei mezzi di copertura è dedicato un intero titolo, il quinto, della legge n. 196 del 2009. Le modalità di copertura sono quelle ordinarie, già previste dal legislatore anteriore (ora art. 17 l. n. 196 cit.): l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali di cui all'art. 18 l. n. 196 cit., restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali ⁽⁶³⁹⁾; la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa ⁽⁶⁴⁰⁾; le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate, restando in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

Vi sono poi norme che disciplinano situazioni particolari: l'utilizzabilità delle maggiori entrate da variazione degli andamenti a legislazione vigente ⁽⁶⁴¹⁾ e la copertura finanziaria delle spese legate all'attuazione della delega legislativa ⁽⁶⁴²⁾.

La legislazione vigente prevede altresì alcune garanzie dell'osservanza dell'obbligo di copertura – il che vuol dire assicurare una maggiore

⁽⁶³⁸⁾ Si rinvia al Cap. V, § 14.

⁽⁶³⁹⁾ Sulla copertura finanziaria mediante fondi speciali, si rinvia a N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, cit., 130 ss.

⁽⁶⁴⁰⁾ Il legislatore precisa che “ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell'entrata delle risorse da utilizzare come copertura”.

⁽⁶⁴¹⁾ Ai sensi dell'art. 17, co. 1-*bis*, l. n. 196 cit.: “Le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica”.

⁽⁶⁴²⁾ Ai sensi dell'art. 17, co. 2, l. n. 196 cit., “Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica [...] che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura”.

razionalizzazione della spesa – che si traducono in vincoli di carattere formale imposti al legislatore. Tra questi rientrano la clausola di salvaguardia ⁽⁶⁴³⁾ e la redazione di una relazione tecnica in merito che deve accompagnare gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie, i disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) ⁽⁶⁴⁴⁾, inizialmente introdotta con la riforma del 1988 alla legge n. 468 del 1978 (art. 11-*ter*, co. 2).

⁽⁶⁴³⁾ Ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura.

La clausola *de qua* deve essere redatta secondo i criteri di cui all'art. 17, co. 12, l. n. 196 cit.: “La clausola di salvaguardia [...] deve essere effettiva e automatica. Essa deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. In tal caso, sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione. La relazione espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi”.

⁽⁶⁴⁴⁾ La relazione tecnica è predisposta dalle amministrazioni competenti ovvero dai proponenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nel DEF ed eventuali successivi aggiornamenti.

Ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica evidenzia anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria.

Inoltre, l'art. 17, co. 7, l. n. 196 cit. dispone che “Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione [tecnica] contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli

La relazione tecnico-finanziaria costituisce materiale rilevante nella fase preparatoria della legge; sebbene non possa essere qualificata come motivazione del progetto di legge ovvero dell'emendamento cui accede (motivazione in senso formale), costituisce però mezzo per ricostruire i motivi della legge ⁽⁶⁴⁵⁾ (motivazione in senso sostanziale).

automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. In particolare per il comparto scuola sono indicati anche le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni. Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime. La relazione tecnica fornisce altresì i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia [...]”.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 17, co. 5, l. n. 196 del 2009: “Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico. I regolamenti parlamentari disciplinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica di cui al comma 3”.

⁽⁶⁴⁵⁾ Così, S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, 2008, 368. Nella sua corposa opera, l'A. distingue, tra l'altro, tra motivazione contestuale e non contestuale o *aliunde*, a seconda che la motivazione sia presente materialmente nello stesso documento oppure sia reperibile altrove, in altro documento (p. 302). Nella seconda categoria, l'A. ricomprende anche i lavori preparatori, cui disconosce natura di motivazione in senso formale, mentre riconosce valore di motivazione sostanziale della legge «poiché vi possono comparire le premesse valoriali, le finalità e i motivi che si sono poi posti alla base del testo finale in cui si è esplicato l'intervento del legislatore, nonché i dati fattuali e normativi che sono comunque stati analizzati durante le varie fasi che hanno condotto all'approvazione dell'atto entrato in vigore» (p. 358). Nell'ambito dei lavori preparatori, in funzione di loro arricchimento, il Boccaltte annovera la relazione tecnico-finanziaria in discorso, la quale ha una struttura precisa, non di motivazione, bensì di «repertorio di dati [...] utile per ricostruire i motivi della legge e per *appurare* le circostanze fattuali tenute presenti dal legislatore» (p. 368). L'A. ha infine riscontrato che la Corte costituzionale ignora lo strumento in parola, quando è chiamata a decidere delle questioni di legittimità costituzionale in relazione all'osservanza dell'obbligo di copertura finanziaria (p. 368 s.).

Il precedente citato dall'A. (Corte cost., sent. 20 luglio 1994, n. 313, cit.) riguarda la negazione da parte della Corte dell'applicabilità, in via analogica, dell'art. 11-ter, co. 2, stesso alle leggi regionali. In questa sentenza è di rilievo che la Corte riconosca, «anche per le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, la funzione della relazione tecnica quale strumento per una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa», e accerti una propensione delle regioni verso la trasparenza, dal momento che talune «hanno spontaneamente previst[o] con proprie leggi sulle procedure di spesa» la relazione *de qua* (§ 5 del Cons. in dir.).

La previsione della relazione, per come conformata, appare criticabile nella definizione dell'ambito oggettivo di applicazione. Se è vero che il parlamentare può non disporre degli strumenti necessari per provvedere ad elaborare la relazione tecnica, non si può negare che così formulata la norma, al limite in discorso rimane sottratta proprio quell'iniziativa di spesa che il Costituente prima e il legislatore poi hanno cercato di razionalizzare.

Più in generale, la capacità di siffatte norme di vincolare il legislatore è legata alla constatazione del medesimo rango della norma che pretende di vincolare e della norma destinataria del vincolo. Se il regime giuridico di una fonte è determinato da fonti aventi efficacia superiore ⁽⁶⁴⁶⁾, allora è fondato il dubbio che il legislatore ordinario possa autovincolarsi *pro futuro* ⁽⁶⁴⁷⁾.

Non si dubita che l'art. 17 l. n. 196 cit. sia attuazione dell'art. 81, co. 4, Cost. Tuttavia, si potrebbe discutere della natura della norma. Noto è che il rango di una norma è individuato in applicazione del criterio formale di riconoscimento di una fonte di produzione; tuttavia, il ragionamento in punto di forma regge fintanto che non si dimostri una qualche derivazione costituzionale delle disposizioni dotate di forza di legge ordinaria, in quanto si tratti di una disciplina costituzionalmente necessaria ovvero di una specificazione o attuazione dovuta del (e conforme al) precetto costituzionale ⁽⁶⁴⁸⁾.

Diverse sono le decisioni in cui la Corte costituzionale fa riferimento alla relazione *de qua*; tra le più recenti, Corte cost., sent. 15 febbraio 2013, n. 26 (§ 4.1. del *Cons. in dir.*). In tema, di nuovo, v. S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, cit., 368 (nota n. 205).

Sull'assimilazione della fattispecie di cui al comma quarto dell'art. 81 Cost. all'obbligo di motivazione degli atti amministrativi, G. CAIANIELLO, *Forma e sostanza in tema di «copertura» degli oneri posti con legge a carico di enti territoriali e pubblici in genere*, in *Tributi*, 1987, 48.

(646) Così G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 288.

(647) In tema di autovincoli legislativi, A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Giur. cost.*, 1983, 1, 2341 ss. (anche in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, cit., 389 ss.); il saggio è stato ripubblicato con modifiche in ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 1997 (I ed.) e 2002 (II ed.). Di recente, v. anche G. ARCONZO, *Il rapporto tra legge generale e legge provvedimento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'istituzione di nuovi comuni*, in *Giur. cost.*, 2004, 1427 ss.

(648) F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, 2002, 59, per il quale non «è dimostrato affatto [...] che le norme costituzionali sulla normazione primaria (anche per quel che non dicono) esauriscano l'ambito della disciplina relativa a quest'ultima, quasi che l'intera sfera risulti totalmente e apoditticamente sottratta alla stessa legge ordinaria, specie se si consideri il rapporto istituzionale intercedente tra Parlamento e Governo. Può ben darsi, del resto, che la legge ordinaria istituisca fonti a sé concorrenziali o comunque [...] finisca per escludere sé medesima dalla disciplina di determinate materie (si pensi alla delegificazione)»; sebbene in relazione alla legge 23 agosto 1988, n. 400, cfr. anche S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 310, per cui «la capacità di una legge ordinaria, qual è la L. n. 400, di stabilire limiti vincolanti per il contenuto di successivi atti con forza di legge dipende dalla possibilità di qualificare tali limiti come non

Ora, qualificare la norma, sul dato formale, come primaria significa ricavare l'ammissibilità per il legislatore statale futuro di svincolarsi da essa, da un lato, e la possibilità di invocare la stessa, quale parametro interposto, nel giudizio di costituzionalità avente ad oggetto leggi di spesa regionali, ai sensi dell'art. 117 Cost.

La questione, lungi dall'essere relegata al piano teorico, si è posta, seppur implicitamente, in sede pratica. Invero, accade spesso che il Presidente del Consiglio dei ministri, nel proporre ricorso alla Corte avverso leggi regionali per violazione dell'obbligo di copertura, invochi la norma attuativa in discorso – ora l'art. 17 della l. n. 196 del 2009 – nella veste di parametro interposto. Di recente, la Corte si è espressa sul punto nella sentenza 15 febbraio 2013, n. 26, resa nel giudizio di legittimità principale vertente sulla legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27 (Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 – Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale). Il Presidente del Consiglio dei ministri censurava, tra gli altri l'art. 4, co. 2, in relazione all'erogazione di un contributo specifico della Regione autonoma finalizzato al raggiungimento dell'equilibrio finanziario del Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza a favore dei dipendenti dell'amministrazione regionale (FITQ), facendo rinvio, per la copertura del relativo onere, a successivi provvedimenti da assumere con legge finanziaria. Secondo il ricorrente, la norma sarebbe stata in contrasto con l'art. 81, co. 4, Cost., e «con il parametro interposto costituito dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica)», poiché avrebbe realizzato «nuove e maggiori spese senza indicare espressamente le risorse necessarie per farvi fronte relativamente ad ogni esercizio interessato al riequilibrio ed in assenza della previa definizione di una specifica clausola di salvaguardia, finalizzata alla compensazione delle eventuali eccedenze di spesa rispetto alle previsioni, e di una dettagliata relazione tecnica funzionale all'individuazione della copertura finanziaria».

La Corte costituzionale, dal canto suo, ha perentoriamente statuito che, in ordine «al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, [...] il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte. [...] Gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione con riguardo a detta

meramente integrativi, bensì esecutivi o ricognitivi di norme o principi di grado costituzionale, talché la loro violazione comporta automaticamente la violazione della norma o del principio costituzionale al quale si ricollegano».

categoria di spese: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: "in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...") ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica».

Ora, dal principio enunciato potrebbe ricavarsi, *prima facie*, l'irrilevanza, ai fini del giudizio di validità di norme finanziarie, delle norme attuative della disposizione costituzionale *de qua*, e segnatamente dell'art. 17 l. n. 196. Tuttavia, *re melius perpensa*, si rileva una valorizzazione della norma primaria tale da costituire parametro diretto di costituzionalità delle leggi di spesa. Nell'affermare che l'art. 17 cit. è mera specificazione ovvero puntualizzazione tecnica dell'art. 81 Cost., la Corte non fa altro che riconoscere ad essa carattere ricognitivo della portata normativa dell'art. 81, co. 4, Cost. L'art. 17 cit. è estrinsecazione di disposti, già direttamente imputabili all'art. 81, co. 4, Cost. Perciò il richiamo all'art. 17 cit. come parametro interposto è improprio, non perché la disposizione richiamata è irrilevante, ma perché la norma che essa esprime è incorporata nel disposto costituzionale, e, quindi, il suo contenuto normativo è invocabile come fosse contenuto dell'art. 81, co. 4, Cost.

Invero, questa conclusione è suffragata dalla motivazione, laddove la Corte, dopo aver richiamato puntualmente le norme attuative, ha riconosciuto che gli adempimenti previsti per la copertura della tipologia di spesa in esame (pluriennale) non sono stati rispettati né con la legge regionale impugnata né con la successiva legge finanziaria ⁽⁶⁴⁹⁾.

(649) Dirimente per la soluzione del caso di specie era la qualificazione della tipologia di spesa, se continuativa ovvero pluriennale. Difatti, come ricordato dalla Corte, «solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988)». Nella fattispecie, la spesa «non è ascrivibile [...] alla categoria delle spese continuative e ricorrenti, le quali sono caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari. Al contrario, essa deve essere catalogata tra le spese pluriennali aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo, secondo il concreto fabbisogno che le esigenze di riequilibrio del fondo pensionistico comportano. Per questo motivo la disposizione in esame, come ciascuna legge che produce nuovi o maggiori oneri, avrebbe dovuto indicare espressamente, per ciascun esercizio coinvolto, il limite di spesa e la specifica clausola di salvaguardia finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali. In situazioni nelle quali la quantificazione degli oneri non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici, il legislatore prevede (art. 17 della legge n. 196 del 2009) l'obbligo di una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio.

Che le norme in discorso fungano da parametro diretto della questione di legittimità costituzionale, si riscontra, in verità, già in precedenti decisioni ⁽⁶⁵⁰⁾.

A conferma di ciò, si rileva che è stata avanzata la distinzione tra disposizioni (di legge ordinaria) qualificate dalla Corte costituzionale come norme interposte agli effetti dell'attuazione, tra gli altri, dell'art. 81, co. 4, Cost., e disposizioni qualificate come direttamente specificative dell'art. 81, co. 4, Cost. ⁽⁶⁵¹⁾.

In particolare, l'art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009 – le cui modalità sono estese alle Regioni e alle Province autonome dal successivo art. 19, comma 2 – prescrive per le disposizioni legislative in materia pensionistica «un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari». Nel caso di specie alla disposizione impugnata avrebbe dovuto accompagnarsi apposita relazione tecnica riferita ad elementi di valutazione indispensabili, quali il censimento delle categorie dei destinatari, il loro numero, le diversificate dinamiche di sviluppo, con particolare riguardo alle aspettative di vita, agli automatismi – diretti ed indiretti – inerenti all'intero periodo necessario per provvedere al riequilibrio del fondo, nonché ad ogni altro elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni. In assenza di dette componenti la clausola di salvaguardia diventerebbe elemento puramente formale, senza possibilità di operare in modo efficace ogni qualvolta l'andamento degli oneri programmati dovesse discostarsi in aumento rispetto alle previsioni iniziali».

(650) Ad esempio, nella nota sentenza n. 384 del 1991, la Corte asseriva, con riferimento all'art. 11-ter l. n. 468 del 1978, che vero è che «esso non è esaustivo delle modalità di attuazione della norma costituzionale», ma costituisce parziale attuazione, di modo che, per quanto disposto, valgono le «ulteriori modalità di attuazione del precetto costituzionale [...] enunciate dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte»; con la sentenza 14 giugno 1995, n. 244, la Corte costituzionale ha, tra l'altro, dichiarato l'infondatezza della questione di costituzionalità relativa all'art. 7, co. 4, d.l. 1 dicembre 1993, n. 487 (Trasformazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico e riorganizzazione del Ministero) convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 1994, n. 71, con riferimento all'art. 81, co. 4, Cost., nella parte in cui attribuisce al Ministero del tesoro l'onere del rimborso delle anticipazioni concesse all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni dalla Cassa depositi e prestiti a pareggio dei bilanci fino a tutto il 1993. La censura si fondava sull'assunto che la copertura, prevista all'art. 15, co. 1, d.l. cit., avrebbe contrastato con l'art. 11-ter, co. 1, lett. c), l. n. 468 del 1978, «norma quest'ultima i cui precetti, ad avviso del giudice remittente, «possono essere considerati, sulla base di un prudente apprezzamento delle concrete fattispecie, come integrativi» del menzionato articolo della Costituzione. La decisione di infondatezza è tutta fondata sul rispetto della norma primaria richiamata. Per la Corte, «anche a dare per scontate talune premesse, invero non del tutto incontrovertibili, dalle quali muove il giudice a quo, non può ignorarsi che il fine della disposizione di cui all'art. 11-ter, comma primo, lettera c) della legge n. 468 del 1978 è quello di evitare surrettizie scoperture attraverso l'utilizzo di disponibilità che, attenendo a spese obbligatorie, impongano poi una necessaria reintegrazione in corso di esercizio. Ma la stessa, per la ratio che la ispira, non è tale da impedire, una volta che il titolo di una determinata spesa sia venuto meno, che si possa procedere ad un differente utilizzo delle relative disponibilità. Del resto, lo stesso art. 11-ter, comma primo, lettera b) prevede che la copertura delle nuove spese possa rinvenirsi anche mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, come a ben vedere si verifica nel caso in questione, a seguito del venir meno del capitolo di bilancio relativo alle anticipazioni all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni».

(651) CORTE COSTITUZIONALE, *Giurisprudenza costituzionale 2012 e 2013 in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.)*, M. Pieroni (a cura di), in *Cortecostituzionale.it*, 31 ss.

Nel primo gruppo di disposizioni rientrano: art. 3, commi 16-19, l. n. 350 del 2003; art. 62, co. 8, d.l. n. 112 del 2008, convertito in l. n. 133 del 2008 (Corte cost., sent. 28 marzo 2012, n. 70); art. 10, co. 2, l. n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 23 d.lgs. n. 76 del 2000 (Corte cost., sent. 20

La giurisprudenza costituzionale in punto di selezione dei mezzi di copertura, ambito in cui si risolve sostanzialmente l'individuazione dei criteri affinché vi sia osservanza dell'art. 81, co. 4, Cost., è particolarmente poderosa, come risulta anche da recenti studi elaborati in seno alla Corte costituzionale ⁽⁶⁵²⁾.

Come già detto, passando in rassegna le decisioni del giudice costituzionale, si riscontra l'affermazione costante di un principio, che, a sua volta, postula alcuni presupposti comuni ad ogni tipo di legge di spesa, la cui sussistenza è necessaria per la validità della legge stessa.

Questo principio si trova ben compendiato nella sentenza 18 giugno 2008, n. 213, in cui la Corte ha ribadito che l'obbligo di copertura finanziaria delle spese implica, tra l'altro, che «*la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenza n. 1 del 1966); la copertura è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo (sentenza n. 54 del 1983); l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991). [...] l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime.*»

Sulla base del principio menzionato *ab initio* di questa citazione, si ritiene che la Corte abbia formulato una sorta di statuto anche dei mezzi di copertura, individuando come elemento comune la credibilità o l'attendibilità o la razionalità della copertura offerta, nel senso, più volte ripetuto, di idoneità astratta a soddisfare il fabbisogno prodotto dalla legge di spesa, elemento che si coglie maggiormente nella copertura di spese gravanti su esercizi futuri ⁽⁶⁵³⁾. In sede di

dicembre 2012, n. 309); art. 1, co. 796, lett. b), l. n. 296 del 2006; art. 2, commi 80, secondo periodo, e 95, l. n. 191 del 2009; art. 11, co. 1, d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 122 del 2010; art. 20, commi 1 e 2, d.lgs. n. 118 del 2011 (Corte cost., sent. 28 marzo 2013, n. 51); nel secondo gruppo rientrano: artt. 17 e 19, l. n. 196 del 2009 (Corte cost., sent. 10 maggio 2012, n. 115 e sent. 15 febbraio 2013, n. 26); art. 44, commi 2 e 3, l. regionale campana (Corte cost., sent. 28 marzo 2012 n. 70); artt. 24, co. 1, l. n. 196 del 2009 (Corte cost., sent. 19 luglio 2012, n. 192).

⁽⁶⁵²⁾ Di nuovo, CORTE COSTITUZIONALE, *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale (ottobre 2008)*, cit.; aggiornato successivamente dalla rassegna curata dal Pieroni, v. CORTE COSTITUZIONALE, *Giurisprudenza costituzionale 2012 e 2013 in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.)*, cit.

⁽⁶⁵³⁾ V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., 25: «Quando la spesa è esattamente quantificata, si dovrà fare un raffronto tra la spesa quantificata e

applicazione concreta, dalla rassegna della giurisprudenza costituzionale è stato elaborato in letteratura una sorta di catalogo “casistico” dei mezzi di copertura delle spese, alcuni ammessi altri esclusi dalla Corte ⁽⁶⁵⁴⁾; tra questi, si annoverano: disponibilità di bilancio; residui passivi; fondo per spese obbligatorie; economie di bilancio; maggiori entrate; previsioni di entrata iscritte in bilancio; entrate di incerta consistenza; nuove entrate; entrate aleatorie; risorse statali non ancora assegnate; fondi speciali negativi; fondi speciali positivi; fondi globali; fondo rotativo per l’innovazione tecnologica; quota storica di un fondo di bilancio; partite di giro; risorse di enti terzi; stanziamenti di bilancio ad opere di ordinanza di necessità ed urgenza; indebitamento.

Si crede opportuno evidenziare altri due elementi.

La previsione della spesa impone la previa quantificazione, cui corrisponde, in termini particolari e non globali, una previsione di entrata. In realtà, il riferimento a quest’ultima è soltanto indiretto. Alla previsione delle entrate provvede la legge di bilancio. La previsione dell’entrata non è altro che il riflesso della quantificazione della spesa. La validità della disposizione finanziaria, sotto questo aspetto, si risolve nella credibilità del mezzo individuato, cioè nella sua capacità a coprire le spese quantificate.

Inoltre, dalla pronuncia appare manifesta la concezione temporale dell’equilibrio finanziario; vi è un equilibrio di breve termine, annuale, ipostatizzato nella legge di bilancio da ultimo approvata e un equilibrio di medio-lungo termine. L’obbligo di copertura come forma si salvaguardia degli equilibri *de quibus* si atteggia, naturalmente, in modo diverso, per cui «*mentre per gli esercizi considerati dal bilancio è necessaria una puntuale indicazione delle risorse finanziarie disponibili, per quelli successivi è sufficiente che la previsione delle risorse, destinate a far fronte ai relativi oneri, risulti in modo ragionevole e credibile, tale da evitare previsioni fittizie ed arbitrarie*» ⁽⁶⁵⁵⁾.

7. I controlli dell’osservanza dell’obbligo di copertura finanziaria (cenni).

l’indicazione di copertura; quando invece si tratti di una spesa che è solo stimata per il futuro, si dovrà valutare l’attendibilità della stima, e in relazione a questa la congruità della indicazione di copertura».

⁽⁶⁵⁴⁾ Ci si rivolge ancora alla corposa rassegna ragionata di CORTE COSTITUZIONALE, *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale (ottobre 2008)*, cit., 42 ss.

⁽⁶⁵⁵⁾ *Ex multis*, Corte cost., sent. 29 gennaio 1993, n. 25.

Prima forma di controllo dell'osservanza dell'art. 81 Cost., e, segnatamente, della norma che impone l'obbligo di copertura delle leggi di spesa è il rinvio delle leggi da parte del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 74 Cost.

Appare interessante riscontrare che il rispetto dell'art. 81 Cost. ha costituito la motivazione dei primi due rinvii, del 9 aprile 1949, da parte del Presidente Einaudi ⁽⁶⁵⁶⁾ e di molti altri, sino ad assumere l'ipotesi preponderante, come nella prassi della presidenza Segni ⁽⁶⁵⁷⁾. Secondo taluni, la ragione di questo dato «sta anche nel fatto che in sede di promulgazione il controllo sull'osservanza dell'art. 81 C. è molto facile, mentre il controllo di conformità ad altre norme della costituzione può essere più difficile ed i risultati opinabili» ⁽⁶⁵⁸⁾.

Inoltre, si è rilevato nella prassi presidenziale l'uso di richiamare all'osservanza dell'obbligo di copertura, al di fuori del formale rinvio, nel più ampio ambito dell'attività di persuasione verso il Governo (e verso le Camere); e proprio per questo più che assumere veste di garanzia, questa attività si è esposta (e si espone) a molteplici e fondate critiche ⁽⁶⁵⁹⁾.

Quanto al controllo operato *ex post* dalla Corte costituzionale, si è già detto più sopra. Manca di ricordare che esistono una serie di problematiche che rendono il

⁽⁶⁵⁶⁾ Lo ricorda, di recente, I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, 243. Si rinvia alla medesima opera, per la citazione dei casi di rinvio della legge per inosservanza dell'art. 81 Cost. e, più in generale, dei casi in cui il Presidente ha censurato, indipendentemente dall'esercizio del potere di rinvio, l'attività di governo per l'inosservanza della norma in parola.

Per il testo dei messaggi di rinvio del Presidente Einaudi, v. M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81*, cit., 180 ss., nota n. 14; v. anche G. PELLA, *Il quarto comma dell'art. 81 della Costituzione della Repubblica*, cit., 507, secondo cui Einaudi diede una sua particolare interpretazione dell'art. 81 u.c., Cost., volta, come noto, a desumerne l'obbligo di perseguire l'obiettivo del pareggio (reale) di bilancio: «In sostanza egli [Einaudi] affermava [...] che l'equilibrio al quale la disposizione tende, è quello del pareggio fra le entrate e le spese, cosicché, se nel corso dell'esercizio finanziario si accertano maggiori entrate, prima di costituire mezzi di copertura per nuove o maggiori spese, debbono servire a ridurre il disavanzo del bilancio, fino ad eliminarlo se possibile».

⁽⁶⁵⁷⁾ Così, I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio*, cit., 247; più precisamente, l'A. osserva che «[l]a prassi del Presidente Segni consolida [...] la lettura del rinvio quale presidio dell'art. 81, IV comma, Cost. È infatti questo il parametro costituzionale su cui si fondano tutti e otto i messaggi».

⁽⁶⁵⁸⁾ P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 231.

⁽⁶⁵⁹⁾ In merito, I. PELLIZZONE, *op. ult. cit.*, 249 ss. In particolare, non va esente da censura l'attività di persuasione del Presidente che si esplica in interventi che avvengono durante la fase costitutiva della del procedimento di formazione di una legge.

giudizio di legittimità in via incidentale idoneo a costituire sede per garantire l'osservanza dell'art. 81, co. 4, Cost. ⁽⁶⁶⁰⁾.

Come osservato, il «semplice controllo sulla formazione del bilancio non offrirebbe ai cittadini una garanzia bastevole e le Camere sono, quindi, chiamate anche a vigilare sull'ulteriore pratica esecuzione del bilancio approvato. Tuttavia, siccome la quotidiana verifica degli atti del Governo che importano una spesa non potrebbe essere materialmente compiuta dalle sole assemblee parlamentari, i vari ordinamenti costituzionali sogliono affidare tale compito a speciali corpi di funzionari [...] in Italia, specificamente, a Consiglieri della Corte dei Conti: art. 100 Cost.» ⁽⁶⁶¹⁾.

In primo luogo, la Corte dei conti è “protagonista” nella attivazione del giudizio di legittimità costituzionale, quale giudice rimettente di questioni volte a rimuovere norme, segnatamente statali, contrarie al precetto dell'art. 81, co. 4, Cost. In argomento, è noto che si è posto, ai fini speculativi e sul piano pratico, il problema di ordine processuale inerente alla legittimazione della Corte dei conti a proporre questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 1, l. cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23, l. n. 87 del 1953 ⁽⁶⁶²⁾, in particolare con riguardo al c.d. requisito oggettivo del “giudizio” ⁽⁶⁶³⁾, risolto, riconoscendo al giudizio di parificazione del rendiconto consuntivo ⁽⁶⁶⁴⁾ e al controllo degli atti governativi

⁽⁶⁶⁰⁾ Cfr. V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., 20: «le leggi di spesa sono normalmente leggi di favore, la cui applicazione non dà luogo a controversie giudiziarie [...] la loro applicazione avviene quasi esclusivamente per via amministrativa, in un rapporto tra i soggetti che hanno tutto l'interesse a tale applicazione e una pubblica amministrazione erogante, che non può negare applicazione alla legge, e che non usa sollevare in giudizio [...] dubbi di costituzionalità delle leggi. Inoltre di frequente le leggi di spesa hanno un'efficacia limitata nel tempo, e anche per questo difficilmente sono oggetto di applicazione giudiziale».

⁽⁶⁶¹⁾ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 431.

⁽⁶⁶²⁾ Sui requisiti soggettivo ed oggettivo in punto di legittimazione del giudice a sollevare questione di costituzionalità, per tutti, V. ONIDA, M. D'AMICO, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi. Materiali di giustizia costituzionale. Il giudizio in via incidentale*, Torino, 1998, 25 ss.; M. D'AMICO, F. BIONDI, *Art. 134, 1° alinea*, cit., 2571 ss.

⁽⁶⁶³⁾ Sul punto, tra i tanti, V. ONIDA, *Note critiche in tema di legittimazione del giudice a quo nel giudizio incidentale di costituzionalità della legge (con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di controllo)*, in *Giur. it.*, 1968, 4, 232 ss.

⁽⁶⁶⁴⁾ Corte cost., sent. 19 dicembre 1963, n. 165; Corte cost., sent. 19 dicembre 1966, n. 121; Corte cost., sent. 30 dicembre 1968, nn. 142 e 143; Corte cost., sent. 18 giugno 2008, n. 213: «Deve, anzitutto, essere confermato il risalente orientamento di questa Corte, che riconosce alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali». A

(⁶⁶⁵), le sedi nell'ambito delle quali è possibile adire la Corte costituzionale; il che è avvenuto, non senza suscitare critiche in dottrina, in particolare (⁶⁶⁶) e in generale (⁶⁶⁷).

commento, G. AMATO, *Invaldità delle leggi di bilancio e giudizio di parificazione*, in *Giur. cost.*, 1967, 782 ss.; L. ELIA, *Manifesta irrilevanza della quaestio o carenza di legittimazione del giudice a quo?*, in *Giur. cost.*, 1968, 2340 ss.

(⁶⁶⁵) Corte cost., sent. 18 novembre 1976, n. 226; Corte cost., sent. 17 ottobre 1991, n. 384; a commento della prima sentenza citata, G. AMATO, *Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giur. cost.*, 1976, 1985 ss.

(⁶⁶⁶) In particolare, si ricorda la posizione di V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., 22, secondo cui, in relazione alla sentenza n. 384 del 1991 («pronuncia che a molti apparve ai margini della logica del sistema di giustizia costituzionale»), il giudice costituzionale sembra configurare «una legittimazione *limitata per parametro*: la Corte costituzionale sembra cioè affermare che la Corte dei conti in sede di controllo potrebbe rilevare solo questioni di costituzionalità delle leggi applicate con gli atti soggetti a controllo, riferite alla violazione dell'art. 81, comma 4. Ma la logica del sistema incidentale di controllo comporta che ogni giudice possa sollevare tutte e soltanto le questioni che abbiano rilevanza nel giudizio concreto, indipendentemente dal parametro costituzionale invocato».

(⁶⁶⁷) Sulla definizione delle categorie del processo costituzionale è preponderante il ruolo della Corte costituzionale e questo non può, quantomeno in alcuni casi, non suscitare critiche, cfr. M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991, 211 (v. nota n. 91 sulla giurisprudenza costituzionale in punto di legittimazione del giudice a sollevare questione di costituzionalità), che rileva come il «*diritto processuale costituzionale* diventa [...] il prodotto della giurisprudenza costituzionale e non, al contrario, l'apparato entro il quale ordinare e valutare la giurisprudenza».

In tema di “processo costituzionale” e di “diritto processuale costituzionale”, tra i tanti, M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit., 11 ss.; ancora, più di recente, sull'ambiguità della natura del processo costituzionale (in relazione al contraddittorio processuale e alla produzione delle norme integrative), ID., *I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale: una rilettura*, in AA.VV., *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta – Atti del Seminario del “Gruppo di Pisa”, svoltosi a Stresa, il 12 novembre 2010*, R. Balduzzi, M. Cavino, J. Luther (a cura di), Torino, 2011, 223 ss., secondo cui la Corte costituzionale «ha confermato la impostazione in base alla quale è lo stesso giudice costituzionale a scrivere le regole del proprio processo, aspetto vietato ai giudici, e quindi di per sé sufficiente a far concludere nel senso che il processo costituzionale, se esiste, è qualcosa di molto diverso da tutti gli altri processi» (p. 225); ID., *Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi*, in *Giur. it.*, 1990, 4, 480 ss.; ID., *Giustizia e processo costituzionale*, in *Jus*, 1994, 49 ss.; ID., “*Diritto processuale costituzionale*” e *giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 5, 1999, 2969; ID., *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, 2011, 191 ss.; V. ANGIOLINI, *La Corte senza il “processo”, o il “processo” costituzionale senza processualisti?*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale a una svolta. Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, R. Romboli (a cura di), Torino, 1991, 20 ss.; ID., *Il processo costituzionale vent'anni dopo*, in AA.VV., *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, cit., 165 ss.; R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale dopo la “svolta” degli anni 1987-1989*, in *Gruppodipisa.it*, 2010; G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano 1987, 521 ss. Infine, si consideri la triade A. CERRI, *Note in tema di giustizia costituzionale*, in *Foro it.*, 1995, 1, 1082 ss.; V. ANGIOLINI, *Processo*

Il problema della individuazione del giudice (e del giudizio) competente a sollevare questione di costituzionalità, non si è posto per il controllo delle leggi regionali (di spesa e recentemente di bilancio); quest'ultimo è tendenzialmente attivato in via principale con ricorso dello Stato, nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri.

Si consideri, poi, per ragioni di completezza che, di converso, incontrano difficoltà le regioni a promuovere azione innanzi alla Corte, con l'obiettivo di censurare atti normativi statali per violazione dell'art. 81, co. 4, Cost., difficoltà sintetizzabili nella dimostrazione dell'integrazione delle condizioni del ricorso; per i più si tratta di un problema attinente all'interesse al ricorso, che deve dimostrarsi, nella specie, secondo lo schema della lesione c.d. indiretta delle competenze regionali ⁽⁶⁶⁸⁾. Forse, da un punto di vista strettamente processuale, sarebbe più corretto ragionare in termini di legittimazione a ricorrere, anziché di interesse al ricorso. In ogni caso, la questione si risolve nell'ammissibilità del ricorso.

Isolata è la tesi di chi, nel tentativo da un lato di valorizzare la posizione della Corte dei conti nel sistema costituzionale, quale «potere di controllo finanziario» [...] titolare di attribuzioni e di interessi costituzionalmente protetti attinenti all'equilibrio della finanza pubblica», e dall'altro lato di salvaguardare la logica del sistema incidentale, ha avanzato la configurabilità di una legittimazione del giudice contabile a proporre conflitto di attribuzioni, anziché a promuovere il sindacato di costituzionalità, tutte le volte in cui, quindi a prescindere dal tipo di funzione

giurisdizionale e processo costituzionale, ibidem, 1085 ss.; R. ROMBOLI, *La Corte costituzionale e il suo processo, ibidem*, 1090 ss.

⁽⁶⁶⁸⁾ Sulla lesione c.d. indiretta delle competenze regionali (anche detta “ridondanza”), trattato come problema inerente alla c.d. asimmetria processuale tra Stato e regioni nel giudizio di costituzionalità in via principale (C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova, 2005), *ex multis*, E. MALFATTI, *Art. 127*, in *Comm. cost. Bifulco-Celotto-Olivetti*, vol. III, Torino, 2006, 2514; M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), Torino, 2007, 222 ss.; *ivi* F. FURLAN, *I vizi denunciabili*, 269 ss.; C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2010*, Milano, 2011, 45 ss. ed *ivi* M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, 279 ss.; B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, in AA.VV., *La «manutenzione» della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del seminario del “Gruppo di Pisa” svoltosi a Roma il 18 novembre 2011*, M. Decaro, N. Lupo, G. Rivosecchi (a cura di), Torino, 2012, 163 ss. (anche in *Rivista AIC*, 2012, 2); D. MONEGO, *L'instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali*, in *Le Reg.*, 2012, 1-2, 238.

esercitata dalla Corte dei conti, la legislazione si ponga in contrasto con le norme costituzionali di disciplina della finanza pubblica ⁽⁶⁶⁹⁾.

Il pregio di questa tesi sta nell'estensione delle ipotesi in cui la Corte costituzionale possa essere chiamata a far rispettare l'art. 81 Cost. e dell'oggetto suscettibile di controllo, non limitato agli atti normativi di rango primario. Ma proprio questo ultimo aspetto suscita l'obiezione più forte: la proponibilità del conflitto di attribuzioni avverso atti legislativi è stata ammessa dal giudice costituzionale in casi del tutto particolari, come rimedio suppletivo al sindacato di costituzionalità, nel caso in cui non possa obiettivamente essere promosso ⁽⁶⁷⁰⁾. Se

⁽⁶⁶⁹⁾ V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., 23: «In questo caso la Corte dei conti potrebbe presentarsi come organismo abilitato a difendere tale propria sfera di attribuzioni, intesa in senso ampio, contro violazioni provenienti da altri poteri e in specie da quello legislativo, contestando mediante il giudizio per conflitto atti, anche legislativi, che si pongano in contrasto con le esigenze, costituzionalmente tutelate, di salvaguardia dell'equilibrio finanziario». V. anche ID., *Legittimazione della Corte dei conti limitata "per parametro" o conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. cost.*, 1991, 6, 4168 ss.

⁽⁶⁷⁰⁾ Ci si riferisce alla nota Corte cost., sent. 14 luglio 1989, n. 406 (a commento S. M. CICCONE, *L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1989, 1, 1869 ss.; A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, in *Giur. cost.*, 1989, 2, 2172 ss.).

Con questa decisione, la Corte costituzionale ha escluso che, nel quadro normativo vigente, sussista il controllo preventivo di legittimità del giudice contabile sul decreto-legge. Invero, l'art. 16, co. 1, l. 23 agosto 1988, n. 400 sottrae al controllo della Corte dei conti questo atto normativo.

Il conflitto oggetto della pronuncia era stato promosso dalla Corte dei conti nei confronti del Governo in ordine alla mancata sottoposizione a controllo preventivo (visto e registrazione) del giudice contabile e all'intervenuta pubblicazione, malgrado tale omissione, di un decreto delegato, e nei confronti del Parlamento in ordine alla approvazione dell'art. 16 cit., nella parte in cui non assoggetta al detto controllo preventivo i decreti adottati ai sensi degli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Conformemente alla costante giurisprudenza, la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto nei confronti del Parlamento in quanto proposto contro la disposizione di una legge, circoscrivendo il merito della decisione con riguardo al comportamento omissivo del Governo.

L'inidoneità degli atti legislativi a far sorgere un conflitto è dipesa da due ordini di ragioni. Da un lato, l'esigenza di fare economia processuale postula di bilanciare «la relativa latitudine della cerchia degli organi abilitati al conflitto fra poteri (non necessariamente organi costituzionali) con una più rigorosa delimitazione dell'ambito oggettivo», dall'altro, di portata giuridica decisamente più incisiva, l'esigenza di mantenere saldi gli assetti che strutturano la giustizia costituzionale perché «la sperimentabilità del conflitto contro gli atti suindicati finirebbe con il costituire un elemento di rottura del nostro sistema di garanzia costituzionale, sistema che, per quanto concerne la legge (e gli atti equiparati), è incentrato nel sindacato incidentale», ciò correlandosi «all'idea, rimasta portante nel nostro sistema costituzionale, della preminenza della legge e degli atti equiparati».

Tale preminenza informa la *ratio decidendi*, probabilmente ne è il fulcro, come a modo di spiegare la Corte stessa: c'è un bilanciamento di interessi da desumersi dal testo costituzionale e al quale la giustizia costituzionale non può sottrarsi.

Siccome leggi e atti equiparati sono riferibili «al più alto livello di rappresentatività politica generale (riferibilità diretta per le leggi e indiretta per gli atti di normazione primaria del Governo) e al più alto livello di

autonomia (leggi regionali e provinciali)», si è ritenuto «per un verso, di sottrarli in linea generale ad iniziative volte ad ostacolarne, in via preventiva, l'efficacia [...] [e] [p]er altro verso, di impedire che gli atti stessi, se sospetti di incostituzionalità, trovassero applicazione in sede giurisdizionale, con irrimediabile pregiudizio per l'attuazione dei valori costituzionali nell'assetto dei rapporti giuridici».

La preminenza della legge (insieme agli atti equiparati) esprime indubbiamente un pilastro dello stato di diritto, fatto proprio anche dalla Costituzione repubblicana. Tuttavia, il dato costituzionale ridimensiona o relativizza la presunzione di validità della fonte primaria, espressione della sovranità popolare, attraverso la previsione di un sistema di garanzie costituzionali, preposto all'affermazione dei limiti alle legge medesima. A ciò provvede “per eccellenza” il controllo di legittimità costituzionale che pondera l'esigenza di condannare arbitrii di potere e l'esigenza di stabilità e certezza giuridiche.

Giova ricordare che, in seguito, con la sentenza n. 161 del 1995 (nota come sentenza sulla “*par condicio*”), la Corte è arrivata ad un significativo ampliamento delle forme di accesso al giudizio costituzionale, ammettendo l'impugnabilità, non assoluta, in un conflitto di attribuzione di un decreto-legge.

Il conflitto di attribuzione era stato promosso con ricorso dai promotori di alcuni *referenda*, già ammessi dalla Corte costituzionale, a seguito dell'emanazione di un decreto-legge recante «Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie». I promotori lamentavano l'irragionevolezza di alcune disposizioni, traducendosi formalmente nella violazione all'art. 75 Cost., che disponevano l'estensione alle campagne referendarie della “rigida” disciplina relativa ai controlli, ai divieti ed alle sanzioni per le campagne elettorali politiche ed amministrative. Inoltre, denunciavano il cattivo uso, nell'adozione del decreto-legge in questione, del potere di cui all'art. 77 Cost., sia per la mancanza dei requisiti della necessità e dell'urgenza sia per l'incidenza dello stesso decreto nella materia referendaria, ritenuta insuscettibile ad una disciplina posta per decretazione d'urgenza.

Per incidere sull'orientamento costante della Corte, i promotori incentrarono la loro difesa, volta all'annullamento dell'atto, sulla differenza strutturale tra le fonti di diritto primarie, in particolare nella contrapposizione tra la «*speculare forza della legge [...] e la natura precaria e provvisoria del decreto-legge*». Così, la ricostruzione del sistema di giustizia costituzionale di cui alla sentenza n. 406 del 1989 sarebbe dovuto essere meglio precisato, in relazione al tipo di atto, in modo da definire al meglio l'idoneità a dar luogo ad un conflitto

Dal canto suo, il giudice costituzionale ricorda che «è stato affermato che “in linea di principio” il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato non può essere ammesso contro una legge od un atto equiparato», e afferma, però, che l'assunto deve essere «interpretato e nuovamente valutato anche alla luce degli sviluppi della prassi e dei più recenti indirizzi della dottrina». Invero, per la Corte, questo principio va «riferit[o] in linea di massima alla legge, in quanto atto caratterizzato dalla durata e dalla stabilità dei propri effetti, mal si attaglia ad un atto quale il decreto-legge».

Dopo aver rilevato la peculiarità della fonte del decreto-legge e le difficoltà processuali inerenti alla instaurazione di un giudizio di costituzionalità con oggetto l'atto in discorso, la Corte ridimensiona il carattere residuale del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, il quale si avvicina senza giustapporsi del tutto al sindacato di legittimità incidentale, nel senso che «il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato può, dunque, rappresentare la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all'immediatezza l'efficacia».

Indubbiamente, l'apertura della Corte non può, comunque, essere intesa come stravolgimento dell'impianto di giustizia costituzionale, in quanto il conflitto tra poteri da mezzo per tutelare le attribuzioni degli organi costituzionali non si trasforma *sic et simpliciter* in strumento di garanzia dei diritti individuali.

Inoltre, al fine di conservare armonia tra gli orientamenti giurisprudenziali, la motivazione della Corte prosegue e si regge anche sul dato formale. Sicché, se a segnare la “svolta” è stato un

è vero che questa giurisprudenza mette in dubbio il riparto di giurisdizione in seno alla Corte costituzionale, per cui non è più rigido il confine tra giurisdizione sulla legittimità delle leggi e sui conflitti ⁽⁶⁷¹⁾, è altresì vero che nell'intento di non contraddire la logica del sistema incidentale, non è dato conseguire il risultato opposto in relazione all'intero sistema di giustizia costituzionale.

Tuttavia, questa tesi, che vede nel giudice contabile un potere di controllo finanziario, potrebbe essere riproposta alla luce delle diverse competenze attribuite alla Corte dei conti dal legislatore ordinario, non soltanto in materia contabile ⁽⁶⁷²⁾. La tesi dovrebbe essere rivalutata, altresì, alla luce della revisione costituzionale approvata con l. cost. n. 1 del 2012 che, imponendo a qualsiasi pubblica amministrazione il rispetto dell'equilibrio finanziario e la sostenibilità del debito pubblico, avrebbe implicitamente valorizzato le forme di responsabilizzazione degli organi politici e amministrativi, da un lato, e le forme di controllo, segnatamente giurisdizionale, dall'altro lato.

Non va dimenticato poi il ruolo della Corte dei conti di *longa manus* delle Camere, nel vigilare sull'attività finanziaria del Governo ⁽⁶⁷³⁾.

Infine, si ha già avuto modo di affrontare i problemi inerenti agli strumenti attribuiti dal legislatore al Ministro dell'economia e delle finanze, in relazione all'osservanza dell'obbligo di copertura finanziaria ⁽⁶⁷⁴⁾.

decreto-legge, la linearità e la unitarietà dell'ordinamento hanno imposto di precisare che l'*«estensione delle forme di sindacato riferita al decreto-legge [non] può assumere il significato di una rottura dell'unitarietà del regime del controllo di costituzionalità»*, di modo che, se dovesse presentarsi una qualche obiettiva restrizione all'accesso effettivo al sindacato di legittimità tale da precludere di sanzionare una qualche violazione della Costituzione, si tratterebbe di situazioni particolari, avverso le quali risulterebbe utilizzabile *«lo strumento del conflitto [...] anche nei confronti della legge e del decreto legislativo»*.

⁽⁶⁷¹⁾ Sul punto, cfr. Corte cost., sent. 23 dicembre 1999, n. 457: *«A differenza della giurisdizione costituzionale sulla legittimità delle leggi, il cui ambito è determinato in relazione ai tipi di atti assoggettabili al giudizio, la giurisdizione costituzionale sui conflitti è determinata in relazione alla natura dei soggetti che confliggono e delle loro competenze la cui integrità essi difendono»* (punto n. 2 del *Cons. in dir.*).

⁽⁶⁷²⁾ Si pensi al d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modifiche nella l. 7 dicembre 2012 n. 213 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), che ha, tra l'altro, rafforzato la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti territoriali.

⁽⁶⁷³⁾ Ai sensi dell'art. 17, co. 9, l. n. 196 del 2009: "Ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella medesima relazione la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega".

⁽⁶⁷⁴⁾ V. Cap. III, § 4.

CAPITOLO V

LEGGE DI BILANCIO E LEGGI DI SPESA DOPO LA REVISIONE COSTITUZIONALE DELL'ART. 81 COST.

1. La genesi della riforma approvata con l. cost. 20 aprile 2012, n. 1.

Scrivendo l'ONIDA, qualche anno fa: «Oggi il riformismo costituzionale sembra avere in gran parte abbandonato le velleità palinogenetiche [...] e sembra porsi sul più modesto piano di proposte che vorrebbero essere funzionali a obiettivi di efficienza istituzionale»⁽⁶⁷⁵⁾.

In questa seconda categoria di riforme, di carattere settoriale, si ritiene esatto annoverare la revisione costituzionale, tra gli altri⁽⁶⁷⁶⁾, dell'art. 81 Cost., approvata

Giova ricordare le regole vigenti in tema. Ai sensi dell'art. 17, commi 10 e 11, l. n. 196 del 2009: «Le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. Le disposizioni recanti espresse autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data.

Per le amministrazioni dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie territoriali dello Stato, vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni di cui al comma 10. Per gli enti ed organismi pubblici non territoriali gli organi di revisione e di controllo provvedono agli analoghi adempimenti di vigilanza, dandone completa informazione al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato».

Inoltre, a mente dell'art. 17, co. 13, l. n. 196 cit.: «Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

⁽⁶⁷⁵⁾ V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Forum di Quad. cost.*, 2004, 9 (anche in *Il Mulino*, 2004, 1, 15 ss.).

⁽⁶⁷⁶⁾ La l. cost. n. 1 del 2012 modifica anche gli artt. 97, 117 e 119 Cost.

L'art. 2 dispone che all'art. 97, co. 1, Cost. è premesso il seguente comma «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»; l'art. 3 prevede che all'art. 117 Cost. sono apportate le seguenti modificazioni «a) al secondo comma, lettera e), dopo le parole: «sistema tributario e contabile dello Stato» sono inserite le seguenti: «armonizzazione dei bilanci pubblici»; b) al terzo comma, primo periodo, le parole: «armonizzazione dei bilanci pubblici e» sono soppresse»; l'art. 4

con l. cost. 20 aprile 2012, n. 1⁽⁶⁷⁷⁾). Pur tuttavia, non si può negare che la revisione della disciplina del diritto di bilancio produca effetti di sistema, ulteriori a quelli strettamente legati all'efficienza (anche) istituzionale, che, in un certo senso, è causa della riforma medesima.

Proprio questa ultima ha “appassionato” gli studiosi del diritto costituzionale alla materia del bilancio e della finanza pubblica, prima di allora affrontata, in termini specialistici, più che altro da studiosi della contabilità pubblica e del diritto amministrativo. Sono invero numerosi i commenti alla revisione costituzionale apparsi sia preventivamente⁽⁶⁷⁸⁾, ancorché su testi parzialmente diversi dalla l.

modifica l'art. 119 Cost.: “a) al primo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»; b) al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio»”.

⁽⁶⁷⁷⁾ Il disegno di legge costituzionale è stato approvato, in sede di prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 30 novembre 2011 e dal Senato, il 15 dicembre 2011; in sede di seconda deliberazione, dalla Camera, il 6 marzo 2012, e dal Senato il 17 aprile 2012.

Il testo finale è il prodotto dell'unificazione di un disegno di legge presentato dal Governo e di sei proposte di iniziativa parlamentare, il cui esame è iniziato presso la Camera dei deputati (A.C. 4205 con C. 4525, C. 4526, C. 4594, C. 4596, C. 4607, C. 4620, C. 4646).

Giova ricordare il raggiungimento della maggioranza dei due terzi, in seconda deliberazione; per cui non vi è stata possibilità di sottoporre il disegno di legge alla consultazione referendaria di cui all'art. 138 Cost.

Sui precedenti progetti di riforma dell'art. 81 Cost, per tutti, v. N. LUPO, *Art. 81*, cit., 1613 s.

⁽⁶⁷⁸⁾ Tra i tanti, M. AINIS, *Non date la colpa alla Costituzione*, in *Corr. Sera*, 7 agosto 2011; A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, 2011; ID., *Pareggio di bilancio e decreti di spesa*, in *Europa*, 21 settembre 2011; F. BATTINI, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 12, 1348; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2011; A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2011; V. ONIDA, *Il pareggio di bilancio in Costituzione? È segno di impotenza politica*, in *il Manifesto*, 8 settembre 2011; ID., *Lasciate stare la Costituzione*, in *L'Unità*, 7 agosto 2011; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012; ID., *Debito e Costituzione, maneggiare con cura*, in *Sbilanciamoci.info*, 31 ottobre 2011; D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012; R. DI MARIA, *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del «pareggio di bilancio»: brevi considerazioni sulla natura giuridico-economica del medesimo e rilievo di alcune questioni (ancora) aperte sulla sua potenziale ricaduta, a livello sia interno sia sovranazionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Augusto Sinagra*, vol. V, P. Bargiacchi (a cura di), Roma, 2013, 401 ss. (anche in *Forum di Quad. cost.*, 2012); N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amm. in cammino*, 2011; R. DICKMANN, *Le regole della Governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2012; AA.VV., *Si è passata la misura. La costituzionalizzazione del vincolo al pareggio di bilancio e la fissazione di un limite costituzionale alla spesa pubblica*, Lettera appello di un gruppo di professori universitari, in *Astrid.eu*; G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 2012.

cost. n. 1 cit., sia *ex post* ⁽⁶⁷⁹⁾, sia alla comparazione con le riforme costituzionali in materia che hanno interessato altri ordinamenti giuridici ⁽⁶⁸⁰⁾.

Come detto nella introduzione a questo lavoro, gli studi apparsi in tema si concentrano più sulla ricostruzione del contesto della riforma, che non sull'interpretazione del nuovo testo. Così, si riscontrano diffuse critiche, spesso retoriche, alle ragioni storiche e politiche sottese alla riforma ⁽⁶⁸¹⁾, supportate anche dall'opinione di economisti ⁽⁶⁸²⁾, mentre minoritaria è l'attenzione alla

⁽⁶⁷⁹⁾ AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2012; ID., *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, in *Gruppodipisa.it*, 2012; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2012; cfr. anche F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, *ivi*, 2012; R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'unione. a proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, *ivi*, 2012; D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., spec. § 13; ID., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Federalismi.it*, 2012; E. JORIO, *Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui Comuni e sul sistema sanitario*, *ivi*, 2012; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Quest. giust.*, 2012, 6, 92 ss.

⁽⁶⁸⁰⁾ R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, 2011; I. CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, *ivi*, 2012; F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *Federalismi.it*, 2012; F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE*, in *Quad. cost.*, 2011, 4, 933 ss.; R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 1, 95 ss.; G. RIZZONI, *Il "Semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 2011.

Sulla riforma dell'ordinamento spagnolo, v. anche E. D. COSIMO, *En busca de la soberanía perdida. El principio del equilibrio presupuestario entre la coordinación constitucional y la reforma de la gobernanza económica de la Unión europea*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012; G. MAESTRO BUELGA, *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola*, in *Dir. soc.*, 2012, 4, 1 ss. (v. la letteratura *ivi* menzionata).

⁽⁶⁸¹⁾ Per tutti, cfr. l'introduzione a I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012, 11 ss.: «È il momento della crisi: crisi economica, sociale, della sovranità e dello Stato. Secondo taluni si tratta piuttosto di crisi della democrazia e delle Costituzioni del Novecento; [...] L'attuale momento storico [...] ha una sua peculiarità, che potrebbe identificarlo con una rottura e non con una transizione. [...] Non sfugge ai più la progressiva estromissione dell'organo parlamentare sostituito dall'Esecutivo nella migliore delle ipotesi o da organi che non rispondono politicamente delle loro scelte; [...] Il messaggio che [...] si vuole diffondere con l'insistito richiamo alle esigenze di pareggio di bilancio e di riduzione della spesa pubblica è quello secondo cui l'attuale crisi economica e finanziaria sia dovuta in larga parte a presunti eccessi dello Stato sociale».

⁽⁶⁸²⁾ Nota è la lettera, pubblicata il 28 luglio 2011, firmata da alcuni economisti, cinque premi Nobel, Kenneth Arrow, Peter Diamond, Eric Maskin, Charles Schultze, William Sharpe, e da Robert Solow, Alan Blinder e Laura Tyson che, in estrema sintesi, sconsigliano la giuridicizzazione del principio del pareggio di bilancio (il testo completo della lettera è reperibile in *Cbpp.org*).

Quanto alle opinioni di economisti italiani, si segnalano, tra gli altri, T. BOERI, F. PANUNZI, *Pareggio di bilancio: è meglio farlo sul campo*, in *Lavoce.info*, 8 agosto 2011; C. GORETTI, L. RIZZUTO, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Econpubblica.unibocconi.it*, 2011. Si veda, in tema, anche

soluzione alle numerose questioni tecniche che pone la nuova disciplina degli atti legislativi del potere di spesa statale.

Ciò non significa che sia irrilevante per lo studioso ragionare di (nuovo?) costituzionalismo in relazione agli eventi degli ultimi anni, connotati dalla revisione delle Costituzioni di molti Stati membri dell'Unione europea, proprio in relazione alla finanza pubblica; «sovrapponendo le vicende interne alla vita costituzionale del nostro Paese, gli straordinari processi economici, politici ed istituzionali [...] coinvolgono tutti gli ordinamenti statali senza che il costituzionalismo sappia governarli e neppure condizionarli o assecondarli», processi «che modificano, in profondità, la condizione umana»⁽⁶⁸³⁾.

Si è parlato, con specifico riguardo alla revisione costituzionale del 2012, di rovesciamento dei termini del rapporto costituzionalismo-bilancio; il Parlamento nasce con il diritto al bilancio, come strumento di partecipazione del popolo alla definizione delle scelte finanziarie dell'Amministrazione. Invece, «[t]out a changé aujourd'hui. Les crises financières répétées des dernières années [...] ont suscité un mouvement [...] culturel et politique qui visait à affirmer des principes totalement opposés: loin d'être [...] le règne du *libre* pouvoir parlementaire de déterminer les choix politiques fondamentales en rangeant les différents emplois de l'argent public dans une hiérarchie établie chaque année dans la manœuvre financière, le budget vient d'être conçu comme le fruit, au maximum, du pouvoir techniquement *discrétionnaire* des assembles, tenues au respect de certains principes de finance et de comptabilité publiques abstraitement fixés, le cas échéant dans la constitution même»⁽⁶⁸⁴⁾.

L'obiettivo che ci si pone è semplicemente diverso e limitato all'analisi di alcune questioni tecniche poste dal nuovo testo costituzionale. Ci si limiterà a svolgere soltanto due considerazioni di carattere generale sulla riforma del 2012.

In primo luogo, il contesto in cui collocare la l. cost. n. 1 del 2012, rilevante ai nostri fini, è quello normativo. Come detto, gli anni recenti sono caratterizzati dalla revisione delle Costituzioni di alcuni Stati membri dell'Unione europea⁽⁶⁸⁵⁾ e

M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *Amm. in cammino*, 2012.

⁽⁶⁸³⁾ G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., XI.

⁽⁶⁸⁴⁾ M. LUCIANI, *Rapport. Italie*, in AA.VV., *Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques*, cit., 221.

⁽⁶⁸⁵⁾ Ci si riferisce alle riforme che hanno interessato la Germania, la Spagna e la Francia. In tema, R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 249 ss.; *ivi* C. DECARO, *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, 267 ss.; I. CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di*

dalla adozione di nuove regole a livello di Unione europea e a livello internazionale, nell'ambito delle politiche di bilancio.

L'intervento normativo dell'Unione europea è già stato trattato in precedenza, a proposito delle riforme di contabilità del 2009 e del 2011 ⁽⁶⁸⁶⁾. Si era detto, invero, che la normazione dell'Unione europea in materia ha creato il contesto in cui collocare sia le riforme approntate dal legislatore italiano ordinario, sia la riforma costituzionale del 2012.

Vi è stata poi l'approvazione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. "*Fiscal compact*") ⁽⁶⁸⁷⁾.

La rilevanza normativa del Trattato si deve alla nota osservazione che da questo accordo sarebbe disceso l'obbligo per lo Stato italiano di inserire il c.d. pareggio di bilancio in Costituzione. Siffatta illazione è del tutto infondata. Invero, il Trattato impone agli Stati aderenti di dotarsi di strumenti idonei ad offrire una garanzia del perseguimento di determinati obiettivi di finanza pubblica previsti dal Trattato medesimo. Sia il vincolo, sia gli obiettivi sono prescritti dall'art. 3.

Quanto al primo, ai sensi dell'art. 3, co. 2, si prevede che le regole di cui al primo comma, relative agli obiettivi di finanza pubblica, "producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del [...] trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio"; alla norma, si aggiunga l'indicazione nella parte iniziale del Trattato, in cui gli Stati contraenti rilevano che "l'osservanza dell'obbligo delle parti contraenti di recepire la 'regola del pareggio di bilancio' nei loro ordinamenti giuridici nazionali, tramite disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente di natura costituzionale, dovrebbe essere soggetta alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea".

Ora, non si può ricavare da queste disposizioni che l'assenza di un obbligo di diritto internazionale di revisione della Costituzione, essendo, quest'ultima, espressamente definita come strumento soltanto preferibile.

bilancio, cit.; F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE*, cit., 933 ss.; G. RIZZONI, *Il "Semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, cit.

⁽⁶⁸⁶⁾ Si rinvia, allora, al Cap. III, § 5.

⁽⁶⁸⁷⁾ V. ancora Cap. III, § 5.

In letteratura, tra gli altri, D. MORGANTE, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in *Federalismi.it*, 2012; F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012.

Quanto agli obiettivi, assume specifico rilievo l'obbligo per gli Stati aderenti di conseguire un preciso equilibrio di bilancio (che, a dispetto di quanto enunciato nella parte iniziale del Trattato, testé menzionata, non coincide con il pareggio in senso stretto di bilancio). L'art. 3, co. 1, dispone, infatti, che "la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente deve essere in pareggio o in avanzo e che questa regola si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato".

Vero è che la revisione costituzionale dell'art. 81 Cost. è stata, a questo punto politicamente, indotta dalla formazione del Trattato *de quo* e, più in generale, dal contesto di cui si parlava. Tuttavia, si crede che le ragioni della riforma rispondano al problema, prima di tutto, interno di assicurare misure idonee a garantire la credibilità finanziaria (*recte* la solvibilità) dello Stato italiano. E segnatamente di adottare nuove regole per garantire la sostenibilità del debito pubblico, anche mediante la circoscrizione della possibilità di produrne di nuovo ⁽⁶⁸⁸⁾.

Quindi, non si può dire che la riforma sia stata giuridicamente imposta dall'Unione europea o da accordi internazionali, né che era politicamente doverosa per ragioni esterne alla situazione economico-finanziaria dello Stato italiano.

Ciò detto, si deve escludere che, con la riforma costituzionale, vi sia stata una ulteriore cessione di sovranità all'Unione europea nel campo delle politiche finanziarie. Se si considera il dato normativo, l'obbligo di modificare le regole di bilancio in modo stabile, anche, eventualmente, mediante la revisione costituzionale, trova fondamento nel *Fiscal compact*, anziché nel diritto dell'Unione europea. Inoltre, se di cessione di sovranità in materia finanziaria si vuole parlare, questa andrebbe collocata già al tempo della ratifica del Trattato di Maastricht.

La riforma costituzionale, soltanto a prima lettura, sembra confermare alcune delle costanti che hanno caratterizzato i diversi interventi del legislatore ordinario dal 1948 ad oggi: la concezione del bilancio come processo; la "comunitarizzazione" del processo di bilancio e il rafforzamento della posizione

⁽⁶⁸⁸⁾ Giuridicamente, si distingue tra forme di garanzia di tipo personale e di tipo reale; i debiti pubblici a garanzia personale sono quelli fondati sulla fiducia che lo Stato dimostra per pretendere le entrate necessarie al servizio e all'estinzione del prestito.

attiva del Governo nella definizione dell'indirizzo finanziario ⁽⁶⁸⁹⁾, con contestuale riserva al Parlamento della funzione di controllo “puro” delle decisioni dell'Esecutivo. Pertanto, sembrerebbe mutata la concezione di fondo del ruolo del Parlamento, per come elaborata nella formazione del costituzionalismo del Novecento ⁽⁶⁹⁰⁾.

2. Il nuovo art. 81 Cost. e i termini della questione.

Attraverso l'interpretazione dell'art. 81 Cost., anche per come attuato, si è cercato di dare forma alle diverse categorie ricomprese nel diritto di bilancio. Ora, quel che appare interessante è riscontrare se le ricostruzioni proposte siano in grado di “resistere”, nonostante il nuovo dato normativo. Va da sé che la risposta positiva non significa che nulla sia cambiato, ma che le strutture fondamentali resistono in ragione di una loro logicità e che, a questo punto, costituiscono esse stesse materiale per intendere le disposizioni del nuovo art. 81 Cost. Se si accerta, invece, l'estraneità delle ricostruzioni al dato normativo sopravvenuto, allora, o le prime sono infondate, o il secondo ha radicalmente mutato la concezione degli istituti e, in questo caso, l'interprete non deve fare altro che adeguarvisi, rinunciando alle proprie elaborazioni.

L'intento è quello di verificare se, parafrasando il SICA, la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, che rinnova nell'attuale ordinamento italiano i momenti fondamentali della disciplina del bilancio statale, attribuisce ad essi nuove prospettive e nuove dimensioni, ponendo l'esigenza di determinare analiticamente la fattispecie dell'art. 81 Cost. e di collegarne i principî essenziali alla precedente normativa ⁽⁶⁹¹⁾.

Ci si occuperà nuovamente della natura dell'art. 81 Cost. e delle categorie della legge di bilancio e delle leggi di spesa. In particolare, oggetto della trattazione saranno gli statuti della legge di bilancio e delle leggi di spesa, in riferimento alle loro caratteristiche, alla propria funzione e ai limiti, formali e sostanziali, alla loro validità. Nel fare ciò, si terrà in debito conto sia della normativa europea, sia della l. 24 dicembre 2012, n. 243 ⁽⁶⁹²⁾, di attuazione del sesto comma dell'art. 81 Cost.

⁽⁶⁸⁹⁾ Si pensi all'adozione di strumenti eccezionali, come il decreto-legge, per approvare misure di carattere economico-finanziario, ma anche all'impegno del Governo volto alla riduzione della spesa pubblica, attraverso lo strumento della c.d. “*spending review*”.

⁽⁶⁹⁰⁾ Ancora, sul punto, M. LUCIANI, *Rapport. Italie*, in AA.VV., *Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques*, cit., 221.

⁽⁶⁹¹⁾ V. SICA, *Bilancio dello Stato e programmazione economica*, cit., 31 e 32.

⁽⁶⁹²⁾ A commento, v. anche M. MASSA, [Legge n. 243 del 2012] *La legge rinforzata per l'attuazione del nuovo art. 81 Cost.*, in *Dirittiregionali.org*.

(nuova formulazione), con la precisazione che questa ultima legge non costituisce strumento né per costruire una tesi, né per trovare una conferma alle deduzioni ricavabili dall'interpretazione dell'art. 81 Cost., ma verrà utilizzata per verificarne la coerenza con l'impostazione accolta.

Va da sé che la trattazione presenta una serie di limiti, considerato che la riforma è entrata in vigore da poco tempo, e, quindi, non si ha a disposizione quel materiale utile che risulta dal momento applicativo delle norme.

Quanto all'entrata in vigore, la l. cost. n. 1 del 2012 prevede, all'art. 6, che le disposizioni di legge “si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014”. Non è chiaro se si debba ritenere che le nuove regole si applichino agli atti normativi (legge di bilancio e leggi di spesa) che si formeranno nel corso dell'esercizio del 2014 – quindi per quanto riguarda la legge di bilancio, i nuovi vincoli saranno operativi per l'anno finanziario 2015 –, oppure se, tenendo conto del dato letterale, il nuovo art. 81 Cost. si applichi già alla legge di bilancio per l'anno finanziario 2014 ⁽⁶⁹³⁾. La soluzione preferibile, accolta anche dal legislatore nell'approvazione della l. n. 243 cit. ⁽⁶⁹⁴⁾, è la prima. Non si comprende, invero, quanto da taluni sostenuto ⁽⁶⁹⁵⁾, secondo cui la legge costituzionale sarebbe vincolante, ma non ancora in vigore, così consentendo di ritenere che le nuove norme si applichino già alla legge di bilancio per l'anno 2014. Non si capisce a fondo questa scissione temporale tra vincolatività e vigenza, essendo la prima effetto della seconda. Un conto è l'avvenuto perfezionamento dell'atto normativo, sicché può dirsi esistente nell'ordinamento e suscettibile di essere oggetto di altri atti normativi (quindi anche di deroga e di abrogazione); altro è il momento della

⁽⁶⁹³⁾ In tema, M. BERGO, *Pareggio di bilancio “all'italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, 2013, 14.

⁽⁶⁹⁴⁾ Ai sensi dell'art. 21, co. 1 (Disposizioni transitorie e finali), la l. n. 243 cit. prevede la possibilità di una preventiva simulazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze degli effetti derivanti dall'applicazione delle nuove regole di cui all'art. 81 Cost. Più precisamente: “È autorizzata una sperimentazione, anche attraverso un'apposita attività di simulazione, degli effetti derivanti dall'adozione di un bilancio dello Stato «a base zero» e dal superamento del criterio della spesa storica in termini di rafforzamento del ruolo programmatico e allocativo del bilancio. L'attività di sperimentazione è effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il mese di giugno 2014, presenta alle Camere una relazione in merito all'attività di sperimentazione, nella quale sono esaminate le conseguenze che deriverebbero per il sistema di contabilità e finanza pubblica dall'adozione di un bilancio «a base zero»”.

⁽⁶⁹⁵⁾ Così, l'intervento di R. BIFULCO, *Costituzionalismo e pareggio di bilancio*, al Convegno della Fondazione “Cesifin – Alberto Predieri”, cit.

produzione degli effetti che può essere semplice, condizionato o sottoposto a termine.

Con riguardo alla legge di bilancio e alle leggi di spesa, si è proposta una lettura dell'art. 81 Cost. volta a rendere autonomi i commi terzo e quarto al fine di costruire struttura e regime dei due atti normativi. La legge di bilancio è legge a contenuto tipico e a competenza limitata, la cui funzione, di indirizzo politico, è di predisporre le risorse a soddisfazione del fabbisogno finanziario. La legge di bilancio ha una capacità innovativa limitata alla quantificazione delle entrate e delle spese. Il vincolo con la legislazione sostanziale non è formale, bensì sostanziale. Nel senso che, in sede di predisposizione della legge di bilancio, non si può prescindere dalla legislazione sostanziale. Rispetto ad ogni singola legge di entrata e di spesa, il legislatore del bilancio può determinarsi in modo diverso, procedendo o non iscrivere una spesa, con l'eccezione delle spese obbligatorie, o a iscrivere una minore spesa o una maggiore entrata. Questa determinazione non integra un contrasto tra legge di bilancio e legge sostanziale, ma risponde all'interesse – che poi è compito proprio dell'atto ⁽⁶⁹⁶⁾ – sotteso alla legge di bilancio di revisione delle entrate e delle spese in chiave globale. Motivo per cui il vincolo tra legge di bilancio e leggi di spesa (e tributarie) ha natura sostanziale, di reciproca influenza; rispetto alla spesa, la sua esecuzione è una fattispecie complessa che richiede il concorso di due atti normativi (cui corrispondono due determinazioni politiche).

L'impossibilità per la legge di bilancio di iscrivere una maggiore spesa o una minore entrata deriva dal divieto di stabilire nuove spese, di alterare cioè in *peius* l'equilibrio finanziario realizzato, a livello microsystematico, dalla singola legge di spesa. La possibilità di iscrivere maggiori entrate non contrasta con il divieto di istituire nuovi tributi, considerato che la quantificazione delle entrate avviene in sede di redazione della legge di bilancio (*recte* di legge di stabilità che è partecipe della legge di bilancio). Un conto è la quantificazione dell'entrata (che non ha necessariamente natura tributaria), altro è l'istituzione di un nuovo tributo.

La tipicità della legge di bilancio, quindi l'individuazione della sua funzione e del suo contenuto, può desumersi, in astratto, al di là della attuazione dell'art. 81 Cost., dal divieto di cui al terzo comma. La ricostruzione, fondandosi su questo divieto, può conservare la sua validità, a prescindere appunto dalla attuazione della normativa costituzionale, che non può contrastare con una norma costituzionale.

⁽⁶⁹⁶⁾ G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, cit., 615: «il compito proprio del bilancio [è] di equilibrare fra loro risorse ed impieghi, ricavandone un programma per l'Amministrazione».

Questa lettura fondata sull'art. 81 Cost. e sulla funzione storica del bilancio, quale momento per definire il quadro delle entrate e delle spese in una ottica globale, consente di slegare la ricostruzione della categoria da quella delle leggi di spesa.

Così si potrà dire che la legge di spesa, quale atto normativo con forza di legge che prevede una attività il cui esercizio necessita l'erogazione di denaro pubblico, è sempre soggetta all'obbligo di copertura, che comprende la quantificazione dell'onere e la individuazione della fonte di entrata. Non rileva il tipo di onere economico per ammettere leggi di spesa incomplete. Non rileva l'altra esigenza, cui risponde la tesi favorevole all'esistenza di leggi di spesa incomplete, rappresentata dalla necessità (opportunità) di garantire elasticità alla legge di bilancio, e alla decisione di finanza pubblica ad essa sottesa.

Nel momento in cui si afferma che la legge di bilancio deve poter ridiscutere le decisioni finanziarie particolari contenute nella legislazione sostanziale, in quanto contenuto tipico, allora si riconosce quale elemento naturale proprio l'elasticità della legge di bilancio. Così è possibile predicare l'obbligo di copertura nei confronti di qualsiasi legge di spesa, quindi ricostruire la struttura della categoria non più in base ad un certo contenuto che si vuole attribuire alla legge di bilancio, bensì in modo del tutto autonomo, come sembrano porsi le disposizioni di cui al terzo e quarto comma.

Va da sé che ammettere, sul piano della legittimità costituzionale, un solo stereotipo di legge di spesa non significa irrigidire la decisione di bilancio, in ragione della regola (o forse principio) che vede la legge di bilancio vincolata alla legislazione sostanziale. Si è detto che questo vincolo va inteso in senso sostanziale, non già formale. Diversamente, bisognerebbe, coerentemente, riconoscere che la mancata iscrizione di una spesa dia luogo ad abrogazione. Invece, deve essere chiarito che legge di bilancio e leggi di spesa, seppur funzionalmente connesse, cioè su di un piano materiale, operano su piani formali diversi: alla prima corrisponde la decisione finanziaria globale, alle seconde quella particolare.

Quella regola che vede la legge di bilancio vincolata alla legislazione preesistente va appunto intesa come obbligo di prendere in considerazione la legislazione di spesa. Siccome la legge di bilancio non può istituire nuove spese, per iscrivere una spesa deve esserci un titolo. In poche parole, quel vincolo non è esplicitazione del quarto comma dell'art. 81 Cost. come diffusamente proposto, bensì del divieto di cui al terzo comma; esso è riproduttivo del principio, che ha base normativa e ha ormai carattere di dogma (con riferimento pur sempre

all'ordinamento giuridico italiano), della necessità di un doppio titolo (di cui uno sicuramente normativo, la legge di bilancio) per l'esecuzione di una spesa.

L'attribuzione di siffatto carattere al vincolo derivante dalla legislazione sostanziale si spiega per il tipo di bilancio di cui all'art. 81 Cost. Questo è un bilancio preventivo, per cui non può essere riduttivamente concepito come un conto, una mera somma di dati già esistente ed insindacabili, bensì è un programma, cui corrisponde, per l'effetto, una scelta politica di composizione delle entrate e delle spese. L'elasticità è allora carattere naturale e tipico della legge di bilancio, anche perché essa contiene una previsione (programmata) e non un conto (recepito).

3. L'art. 81 Cost.: da fonte sulla produzione a fonte di produzione?

Punto saliente della riforma costituzionale è l'introduzione di un limite alla copertura delle spese mediante l'indebitamento. A questo proposito, come detto sopra ⁽⁶⁹⁷⁾, puntuale ed efficace è l'osservazione del BRANCASI, secondo cui la l. cost. n. 1 del 2012 segnerebbe il passaggio da un art. 81 Cost. che disciplinava le procedure decisionali in materia di bilancio e di legislazione di spesa, cioè il modo d'essere delle decisioni, ad un art. 81 Cost. che, perlomeno *ictu oculi*, stabilisce il merito delle decisioni.

Secondo una interpretazione massimalista, il legislatore avrebbe, addirittura, optato per un preciso modello di finanza pubblica, introducendo l'obbligo del pareggio (reale) di bilancio (d'ora in poi pareggio di bilancio).

Pertanto, l'introduzione del divieto di indebitamento oltre a costituire una nuova regola di disciplina della finanza pubblica, è chiave di lettura dell'art. 81 Cost. e degli atti normativi da esso conformati.

Con riguardo alla qualificazione dell'art. 81 Cost., prendendo spunto da quanto appena esposto, si dovrebbe pervenire alla conclusione che l'art. 81 Cost. non sarebbe più (o sarebbe in parte) fonte sulla produzione. La previsione normativa di cui al primo comma "Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico", in relazione al divieto di indebitamento di cui al secondo comma, introduce un limite sostanziale o di merito alle scelte di finanza pubblica.

In realtà, appare prematuro domandarsi se quel divieto di indebitamento si traduca, in positivo, in termini di obbligo di perseguire il pareggio di bilancio.

⁽⁶⁹⁷⁾ V. Cap. I, § 3.

Quindi se si traduca in un obiettivo automatico, stabilito *ex ante* una volta per tutte; oppure se si debba ritenere che vi sia uno spazio per la discrezionalità del potere politico.

A bene vedere, il problema del carattere procedurale delle prescrizioni di cui all'art. 81 Cost., non si pone nemmeno poiché anche i limiti in discorso – li si definisca pure sostanziali – sono regole sulla produzione del diritto. Come si vedrà, la legge di bilancio continua ad essere legge a contenuto tipico e a competenza limitata, con l'aggiunta, a tutto concedere alla tesi sostenitrice dell'introduzione del pareggio di bilancio, dell'obiettivo di perseguire il pareggio: la legge di bilancio (e solo questa) sarebbe legge a competenza finalizzata.

Non vi è dubbio che il divieto di indebitamento è un limite alla scelta politico-economica sottesa all'esercizio del potere di spesa; ma detto altrimenti, cioè da un punto di vista formale, è norma che esclude un mezzo per reperire entrate a soddisfazione del fabbisogno finanziario.

La fattispecie dei limiti al ricorso all'indebitamento è del tutto simile alla fattispecie dei limiti giustificativi del ricorso al decreto-legge. Si legga pure, dietro la previsione di questi ultimi, l'intento dei costituenti di impedire un ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza (e, nel nostro caso, l'intento del legislatore costituzionale di circoscrivere la contrazione del debito) e si avrà una mera tautologia: è evidente che dietro ogni previsione normativa vi è una valutazione di opportunità; pertanto, questa considerazione non può essere ragione del carattere formale o materiale di un certo limite.

In sintesi, l'art. 81 Cost. era e rimane fonte sulla produzione perché base normativa idonea ad identificare e a ricostruire il tipo degli atti normativi che costituiscono manifestazione del potere di spesa (legge di bilancio e leggi di spesa). Esprime soltanto norme, regole o principî che siano, il cui ambito applicativo riguarda gli atti normativi che sono manifestazione del potere di spesa. Il divieto di indebitamento è prima di tutto un limite contenutistico di questi atti, quindi, la norma che lo prevede è norma sulla produzione.

4. L'art. 81 Cost. e la "duplicazione" delle fonti sulla produzione del diritto del bilancio.

L'art. 81, co. 6, Cost. rinvia ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, la determinazione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Come più volte detto, la norma è già stata attuata con l. 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), approvata ben prima del termine, fissato dalla l. cost. n. 1 del 2012 (art. 5, co. 3) e da considerarsi ordinatorio ⁽⁶⁹⁸⁾, del 28 febbraio 2013. Sennonché la tempestività dell'approvazione, funzionale a garantire una pronta e piena applicazione del nuovo art. 81 Cost., una volta entrato in vigore, è parzialmente contraddetta dall'apposizione di un termine iniziale all'efficacia di alcune norme della legge, tra cui proprio quella relativa al contenuto della legge di bilancio definito *ex art. 15* ⁽⁶⁹⁹⁾.

È significativo rilevare sin da subito, sul piano sistematico, che il legislatore costituzionale del 2012 ha, per il rinvio di cui al comma sesto ad altra fonte per l'integrazione della disciplina, "moltiplicato" le fonti sulla produzione in materia, mentre, come vedremo, abrogando il comma terzo dell'art. 81 Cost., ha reso inutile l'istituto della legge finanziaria, riducendo gli atti normativi espressione del potere di spesa.

Se non si vuole parlare di incoerenza del legislatore – anche perché non pare possibile parlare di incoerenza *stricto sensu*, come vizio di validità – sicuramente la decisione di istituire una nuova legge di disciplina della legge di bilancio è fonte di ulteriori complicazioni. Le problematiche sottese al rapporto tra (ex) legge finanziaria e legge "madre" (cioè la legge istitutiva) e tra (ex) legge finanziaria e legge di bilancio, si spostano a monte e coinvolgono una pluralità di atti normativi.

⁽⁶⁹⁸⁾ Qualificare il termine come perentorio non risolve l'impaccio conseguente all'eventuale omissione del legislatore. Semmai, la norma avrebbe posto il problema delle conseguenze del ritardo nell'approvazione della legge, ma si crede difficile che, per il solo ritardo, la Corte costituzionale, se investita della questione, avrebbe dovuto dichiarare l'illegittimità costituzionale.

La previsione della scadenza prima dell'entrata in vigore del nuovo art. 81 Cost. è evidentemente giustificata dalla necessità che la riforma possa essere pienamente applicata, una volta entrata in vigore.

⁽⁶⁹⁹⁾ Ai sensi dell'art. 21, co. 3, l. n. 243 cit.: "Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad eccezione del capo IV e dell'articolo 15, che si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016". Il capo IV concerne le disposizioni relative all'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico.

L'art. 15 (Contenuto della legge di bilancio) deve essere coordinato, come si vedrà in seguito, con la previsione di cui all'art. 21, co. 2, l. n. 243 cit., secondo cui "A decorrere dal 1° gennaio 2016, i richiami alla legge di stabilità di cui all'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, e alla legge finanziaria, di cui all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, contenuti in disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti, devono intendersi riferiti alla legge di bilancio, di cui all'articolo 15 della presente legge".

Il rapporto da prendere in considerazione è quadruplico perché interessa l'art. 81 Cost., i principi di cui all'art. 5 l. cost. n. 1 del 2012, la legge attuativa dell'art. 81, co. 6, Cost. e le (future) leggi di bilancio. A questo novero va aggiunta la legge di contabilità; invero, il contenuto tipico e limitato della legge di cui al sesto comma fa desumere la necessità che altra fonte si occupi della regolazione di quei profili non menzionati (si pensi solo alla copertura finanziaria delle leggi di spesa). La l. n. 243 del 2012, in coerenza con la sua norma di riconoscimento, ha un contenuto ben più circoscritto della legge di contabilità vigente (l. n. 196 del 2009) e rimette ad altra legge l'integrazione della disciplina, ad esempio, in punto di contenuto della legge di bilancio ⁽⁷⁰⁰⁾.

La moltiplicazione delle fonti sulla produzione si presta ad essere causa di problemi applicativi. *Quid juris*, ad esempio, della validità della legge di bilancio conforme all'art. 81 Cost., ma difforme dalla legge attuativa (l. n. 243), a sua volta difforme o conforme ai principi di cui all'art. 5 l. cost. n. 1 del 2012. Molteplici sono le combinazioni prospettabili.

Riducendo al minimo le questioni che possono emergere, anche perché alcune prive di rilievo pratico, quella più importante involge il rapporto tra legge attuativa e legge di bilancio: presupponendo che la legge attuativa dell'art. 81 Cost. (l. n. 243 cit.) sia conforme ad esso, *quid juris* della validità della legge di bilancio difforme dalla legge attuativa.

La risposta è scontata soltanto in apparenza; in ogni caso, postula innanzitutto la risoluzione del problema di qualificazione della l. n. 243 cit.

Da una prima lettura del comma sesto dell'art. 81 Cost., si evincono tre dati qualificanti, due strutturali, uno relazionale. Quanto ai primi due, ci si riferisce al contenuto della legge attuativa – il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni – e alla maggioranza richiesta per l'approvazione della legge (maggioranza assoluta); quanto al dato relazionale, l'art. 81, co. 6, Cost. dispone che la legge attuativa deve essere approvata “nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”.

Si è volutamente evitato di nominare legge organica la l. n. 243 del 2012, preferendo la dizione di legge attuativa. La dottrina, in particolare sulla scorta della

⁽⁷⁰⁰⁾ A mente dell'art. 15, co. 10, l. n. 243 cit., “Con legge dello Stato sono disciplinate le modalità di attuazione del presente articolo”.

tesi del LUPO⁽⁷⁰¹⁾, ormai dà per acquisito l'ingresso nel sistema delle fonti della c.d. legge organica che, come noto, è categoria conosciuta da altri ordinamenti, segnatamente da quello francese e da quello spagnolo.

Diversi dubbi, invece, fanno propendere per la tesi opposta. In primo luogo, non convince l'operazione dell'interprete di procedere alla qualificazione dei fatti, mediante una, se non automatica, semplice, trasposizione degli istituti propri di altri ordinamenti in quello italiano. In secondo luogo, la legge organica è una categoria generale. Ora, non basta ravvisare, in casi particolari, similitudini con una categoria generale, per affermarne l'esistenza. Invero, l'ordinamento italiano, a dispetto di ordinamenti stranieri, non prevede alcuna disciplina generale della fonte in discorso. Non è sufficiente ravvisare nella legge di cui all'art. 81, co. 6, Cost. elementi propri delle leggi organiche per come conformate da altri ordinamenti e concepite dalla letteratura relativa a quegli ordinamenti, la quale si orienta sulla base di una disciplina della categoria in sé.

Questa considerazione dovrebbe dimostrare, in positivo, che l'interprete dell'ordinamento italiano dispone, dal canto suo, di tutti gli strumenti per qualificare fattispecie, *prima facie*, estranee (ma in realtà semplicemente nuove).

Difatti, sul piano teorico, i risultati cui è pervenuta la dottrina, e acquisiti da tempo, sono già di per sé sufficienti a qualificare la legge in esame, senza ricorrere a concetti del tutto estranei al sistema positivo. Ci si riferisce all'elaborazione della categoria delle leggi rinforzate, atti normativi con forza di legge speciale (o secondo i più atipica), sia sul lato attivo, sia su quello passivo. Il fenomeno è del tutto diverso da quello riconducibile al rapporto tra atti normativi di pari grado (si pensi al rapporto tra legge di contabilità e legge di bilancio e legge di stabilità, prima legge finanziaria). Non si vuole, per questo, concludere per la qualificazione della legge attuativa di legge rinforzata, bensì precisare che la previsione di una maggioranza diversa per la approvazione della legge, da cui potrebbe discendere una particolare forza normativa dell'atto, può essere inquadrata secondo le categorie note e fondate sul dato positivo.

A questa considerazione, va soggiunta l'altra che riguarda la previsione del contenuto della legge attuativa. Sostenere la natura di legge organica per la delimitazione del contenuto pare provi troppo. Invero, la legge in discorso non è legge di contabilità, perché il suo contenuto è del tutto parziale. Pertanto, non può

⁽⁷⁰¹⁾ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina del bilancio e il sistema delle fonti*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 89 ss. In argomento, R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi.it*, 2013.

identificarsi con una determinata materia, come legge contenente i principi informativi – che semmai sono ravvisabili nell'art. 81 Cost. e nella l. cost. n. 1 del 2012 che, non a caso, vincolano la presunta legge organica –, ma si identifica nella sua funzione di attuazione di norme costituzionali.

Non a caso la l. n. 243 del 2012 contiene “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione” e si autoqualifica, in modo del tutto ridondante, come legge di “attuazione dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, e dell'articolo 5 della medesima legge costituzionale” (art. 1, co. 1).

Il rapporto tra la legge attuativa e la legge di bilancio va letto come relazione tra fonte sulla produzione e fonte di produzione. Non è un rapporto di forza, bensì un rapporto di competenza.

Come appena esposto, si potrebbe, invece, propendere per la natura di legge rinforzata per procedimento della legge attuativa. È sicuramente vero che la formazione della legge di cui al sesto comma è aggravata sul piano procedurale, in quanto è prescritta la maggioranza assoluta per la sua approvazione. Ciò nonostante resta una legge ordinaria. La legge di bilancio, che è legge anch'essa ordinaria, non può derogare ovvero modificare la legge attuativa, per una questione di competenza e non di forza. Tanto è vero, che si deve escludere la facoltà di deroga o di modifica della legge attuativa, nel caso in cui il legislatore del bilancio soddisfaccia l'onere procedurale. Non basta cioè che la legge di bilancio sia approvata a maggioranza assoluta perché possa derogare alla legge attuativa, in punto, ad esempio, di contenuto dell'atto normativo.

Con la legge di bilancio, il legislatore non può modificare la legge attuativa, perché la legge di bilancio è atto costituzionalmente tipico e a competenza limitata. Alla legge di bilancio non compete la definizione del proprio contenuto.

Più difficile da spiegare, in termini di competenza, è il problema della deroga. Questo perché la legge di bilancio, essendo legge in senso tecnico, può contenere ogni norma coerente con la sua funzione. La circoscrizione del suo contenuto da parte della legge attuativa può significare anche esclusione di previsioni normative che rientrerebbero, naturalmente, nel contenuto proprio della legge di bilancio.

Tuttavia, l'inclusione di ulteriore contenuto rispetto a quello definito dalla legge attuativa è diretta violazione della logica del riparto di competenze positivizzata in Costituzione. Per cui la deroga alla legge attuativa è violazione dell'art. 81 Cost., che si esplica con il fenomeno dell'interposizione del parametro.

In poche parole, non si è dinnanzi ad una legge organica che, intesa in senso stretto, porta a qualificare il rapporto tra essa e la legge di bilancio sul criterio gerarchico, visto che la legge organica è solitamente intesa come sopraordinata all'atto legislativo ordinario. Si è, invece, dinnanzi alla stessa logica dello schema esplicativo del rapporto tra legge statale e legge regionale, ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost. La logica è la stessa, mentre cambiano i fattori. Perché se tra legge statale e legge regionale vi è un rapporto tra norme di principio e norme di dettaglio, tra legge attuativa del comma sesto e legge di bilancio vi è un rapporto di norma sulla produzione e norma di produzione, tra norma di disciplina e norma di decisione.

La legge attuativa è legge anche essa a contenuto tipico e a competenza limitata. Nell'individuazione del contenuto, non circoscritto alla disciplina di bilancio, l'interprete è sicuramente agevolato dall'elencazione delle materie di cui al comma sesto e dalle previsioni di cui all'art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012 ⁽⁷⁰²⁾.

⁽⁷⁰²⁾ Art. 5, commi 1 e 2; “La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare:

- a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;
- b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;
- c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;
- d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro;
- e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;
- f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;
- g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

La legge di cui al comma 1 disciplina altresì:

- a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato;
- b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale;

Del tutto superflua e tautologica, a questo proposito, è l'espressa subordinazione della legge *de qua* ai principî definiti dalla legge costituzionale. Tra l'altro, per ragioni di completezza, il vincolo avrebbe dovuto essere esteso anche alle altre norme costituzionali, perlomeno a quelle di cui all'art. 81 Cost.

Significativa è la previsione della maggioranza assoluta. Si ritiene che la *ratio* vada individuata sistematicamente. Invero, essa non è tanto quella di istituire un atto in grado di vincolare formalmente la legge di bilancio, in punto di contenuto, perché si è detto che il vincolo discende dalla logica del riparto di competenze sottesa alla norma costituzionale (norma, quindi, sicuramente in grado di vincolare una legge ordinaria). Quindi, non pare utile ravvisare la *ratio* della norma nell'opportunità di creare un serio vincolo al contenuto della legge di bilancio, perché essa sarebbe stata *ugualmente* vincolata da una legge approvata a maggioranza semplice, se istituita in Costituzione.

La norma dovrebbe rappresentare una forma di garanzia alla stabilità della disciplina di bilancio. Come si è visto, la legislazione contabile è mutata numerose volte nel tempo, sia attraverso riforme di carattere generale, sia attraverso l'introduzione sparsa di norme particolari ⁽⁷⁰³⁾. L'aggravamento procedurale dovrebbe garantire maggiore stabilità ad una normativa fondamentale (che, per questo, si spera sia razionale).

E questa spiegazione trova giustificazione, sistematicamente, nell'abolizione del divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio. Lungi dal prendere ora in esame il significato preciso della novella, non pare dubbio che essa si diriga verso una espressa attribuzione di una certa capacità normativa della legge di bilancio, in grado di assorbire il contenuto della ex legge finanziaria (ora legge di stabilità). La estensione della portata normativa della legge di bilancio potrebbe avere giustificato l'aggravamento procedurale della legge che disciplina la legge di bilancio, proprio per evitare abusi in sede di approvazione annuale della legge di bilancio.

Interessante, infine, è ragionare del rapporto tra l. n. 243 del 2012 e successiva approvazione di un atto di modifica o di deroga. A mente dell'art. 1, co. 1, l. n. 243 cit. si prevede che "La presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi

c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni?".

⁽⁷⁰³⁾ V., l'esempio riportato da G. ARCONZO, *Le scelte di finanza pubblica in una «democrazia decidente»*, cit., 828.

dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione". Oltre alla particolare maggioranza richiesta dalla norma costituzionale, l'abrogazione ovvero la deroga sono effetti ammessi, soltanto in quanto conseguenti ad una espressa statuizione.

È un problema "classico" quello della possibilità di una legge (in generale di un atto normativo) di limitare la propria abrogazione⁽⁷⁰⁴⁾. Problema risolto attraverso la distinzione di due ipotesi; la legge non può impedire la propria abrogazione, perché, dogmaticamente parlando, non può disporre della propria efficacia ovvero, positivamente parlando, non può costituire effettivo vincolo per il legislatore futuro (arg. ex art. 70 Cost.); la legge può delimitare la propria abrogazione a certi tipi (solitamente a quella espressa), con esclusione di altri.

Si dice in questo secondo caso che il legislatore non vincola se stesso, che potrà ben dettare in futuro norme incompatibili, bensì l'interprete (l'abrogazione implicita opera su norme). Questa conclusione non convince perché impedire all'interprete di accertare l'effetto abrogativo, presupposta una certa antinomia, significa impedire alla norma successiva di spiegare in modo pieno i suoi effetti. È evidentemente una questione di opportunità, a tutela della certezza del diritto, la delimitazione dell'abrogazione a quella espressa, quale abrogazione di disposizioni; ma proprio perché è una valutazione di opportunità del legislatore ordinario, è sindacabile dal legislatore futuro. Non si esclude, pertanto, una abrogazione implicita delle norme che siano, però, approvate con la maggioranza richiesta *ex Constitutione*.

5. La "nuova" legge di bilancio. Considerazioni introduttive: la conferma della natura legislativa dell'atto del bilancio.

Ragionare dello statuto della legge di bilancio, a seguito della riforma costituzionale, è operazione complessa a causa della moltiplicazione delle fonti di disciplina: l'art. 81 Cost., la legge costituzionale n. 1 del 2012; la legge attuativa; la legge di contabilità.

Prestando attenzione al solo art. 81 Cost., si possono rilevare alcune novità.

L'art. 81 Cost. si riferisce al bilancio più volte; "Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio" (co. 1); "Le Camere ogni anno

(704) Tra i tanti, R. GUASTINI, *Gerarchie normative*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1997, 474; P. CARNEVALE, *Il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimediazione organica anche alla luce della problematica degli autonincoli legislativi*, in AA.VV., *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. I, F. Modugno (a cura di), Milano, 1999, 4 ss.

approvano con legge il bilancio” (co. 4); “L’esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso...” (co. 5); “Il contenuto della legge di bilancio...” (co. 6).

Da un punto di vista letterale, il legislatore costituzionale distingue ancora il bilancio dalla legge di bilancio.

Da un punto di vista sistematico, invece, si confermano l’inutilità della distinzione in discorso e la concezione del bilancio come atto normativo con forza di legge.

A dispetto della disposizione originaria, il legislatore del 2012 ha espressamente previsto l’approvazione del bilancio – tra l’altro al singolare, a conferma del carattere unitario – con *legge*. Il bilancio statale è pertanto entità giuridica soltanto nella forma di legge. Che esista, giuridicamente, la legge di bilancio e non anche il bilancio si evince dall’ultimo comma, laddove l’art. 81 Cost., nel demandare la disciplina del contenuto ad altra fonte, si riferisce alla *legge di bilancio*, anziché al bilancio (così anche l’art. 5, co. 2, lett. 4, l. cost. n. 1 del 2012). Analoghe considerazioni valgono per la previsione dell’esercizio provvisorio del bilancio, in quanto la legge che autorizza il Governo si riferisce al disegno di legge di bilancio non approvato, come se, provvisoriamente e parzialmente, la legge di autorizzazione dell’esercizio provvisorio incorporasse il bilancio che, di nuovo, si può dire esistente, solo attraverso la forma legislativa.

Il riferimento al bilancio di cui al primo comma è da intendersi nel senso, non di bilancio come atto, ma di bilancio nel significato essenziale di equilibrio. Il bilancio è l’equilibrio finanziario tra entrate e spese, relativo ad un certo periodo. Ne consegue che il primo comma positivizza il principio dell’equilibrio finanziario e obbliga lo Stato a rispettarlo.

La novità che emerge a prima lettura è sicuramente l’abrogazione del terzo comma. Ora, la norma di riconoscimento della legge di bilancio è il quarto comma, mentre quella delle leggi di spesa è il terzo comma. Si rileva una inversione, non priva di significato, tra il vecchio quarto comma (dedicato alle legge di spesa) e il vecchio terzo comma (dedicato alla legge di bilancio).

L’art. 81 Cost. originario distingue esplicitamente la legge di bilancio dalle leggi di spesa. I commi terzo e quarto dell’art. 81 Cost. indicano una distinzione tra piano della legge di bilancio e piano delle leggi di spesa. Si è detto che mentre la prima ha la funzione di stabilire gli equilibri generali, la seconda costituisce titolo di nuove o maggiori spese.

Di converso, l’art. 81 Cost., nella versione revisionata, in quell’operazione di inversione delle disposizione, supera in un certo senso siffatta distinzione.

Invero, l'abolizione del divieto di istituire nuovi tributi e di stabilire nuove spese dovrebbe implicare la possibilità della legge di bilancio di partecipare del contenuto proprio della legge di spesa. Ne deriva che la legge di bilancio diventa *species* della più ampia categoria delle leggi di spesa, assunto che si evince anche dalla sostituzione del sintagma "ogni altra legge" con quello di "ogni legge" che importi nuovi o maggiori oneri di cui al nuovo terzo comma. Il che implica, ragionevolmente, la trattazione della categoria generale (leggi di spesa; al terzo comma) prima di quella particolare (legge di bilancio; al quarto comma).

Ora, come si vedrà, non si aderisce a siffatte conclusioni che, in sintesi, vedono la legge di bilancio non più un atto a sé, bensì tipo di legge di spesa, quantomeno nella parte in cui produca nuove o maggiori spese (o minori entrate). La nuova formulazione dei commi terzo e quarto non significa affatto che l'art. 81 Cost. non presupponga una distinzione tra i due atti ovvero che sia desumibile in via implicita.

La scelta di disciplinare le leggi di spesa prima della legge di bilancio si comprende, di converso, per il riconoscimento espresso della capacità innovativa alla legge di bilancio e della necessità, per questo, e se sussistono i presupposti, di estendere ad essa l'obbligo di copertura finanziaria. L'inversione può essere spiegata anche nel senso che vede il terzo comma come regola prima di tutto dell'obbligo di copertura finanziaria che riguarda, quindi, non solo le leggi di spesa, ma anche la legge di bilancio.

Questa lettura non è fine a se stessa perché muove dal presupposto che legge di bilancio e leggi di spesa rimangono atti tra loro diversi, ciascuno espressivo di una propria tipicità. E si rinnova allora la scelta di metodo di scindere le norme di riconoscimento dei due atti, sebbene invertite, al fine di costruire lo statuto della legge di bilancio e delle leggi di spesa, proprio perché atti formalmente autonomi, oltreché diversi.

6. La legge di bilancio e l'abrogazione dell'art. 81, co. 3, Cost. Gli effetti sulla natura dell'atto normativo: la legge di bilancio quale legge formale e sostanziale.

L'abrogazione del comma terzo dell'art. 81 Cost. farebbe della legge di bilancio una legge sostanziale. Si è già ampiamente dedotto in merito al carattere della legge di bilancio ⁽⁷⁰⁵⁾. E si è dimostrato che la riconduzione della legge di bilancio alla categoria delle leggi meramente formali – ammessa ancora la validità teorica

⁽⁷⁰⁵⁾ V. Cap. II, § 2.1.

della distinzione tra legge in senso solo formale e legge in senso materiale – è “storia di un falso”. Erroneo era il punto di partenza.

La previsione del divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese si giustificava sulla base di una ragione sostanziale, del tutto avulsa dall'inquadramento della legge di bilancio entro una certa teoria delle fonti, piuttosto che in una altra. Inoltre, si è detto che la capacità normativa di una legge non si esaurisce nell'istituzione di un tributo o di una nuova spesa. L'art. 81, co. 3, Cost. poneva un limite contenutistico, funzionale alla competenza della legge di bilancio; il divieto in discorso fondava, cioè, la tipicità della legge di bilancio.

Si sarebbe così indotti a disconoscere nell'abrogazione del divieto in discorso una novità *stricto sensu*. Tuttavia, tra l'opzione per cui siffatta abrogazione sia *inutiliter data*, e quella per cui abbia comunque un senso, bisogna senza dubbio privilegiare quest'ultima.

L'abrogazione del terzo comma potrebbe avere mero valore ricognitivo: il legislatore avrebbe preso atto del carattere sostanziale della legge di bilancio. Un senso, questo, di per sé poco significativo. Ed allora, forse, quell'abrogazione più che dar luogo ad una diversa qualificazione della legge di bilancio,iterebbe la fonte con riferimento al suo contenuto e, prima ancora, alla sua funzione.

Si ritiene, in sintesi, che la riforma costituzionale non abbia mutato né la natura de bilancio, che era e rimane una legge, né il carattere dell'atto *de quo*, che era e rimane legge in senso tecnico.

L'abrogazione dell'art. 81, co. 3, Cost. rileva su profili diversi e più precisamente sulla individuazione della capacità innovativa della legge di bilancio che, per l'effetto dell'abrogazione, sarebbe estesa.

7. La legge di bilancio e l'abrogazione dell'art. 81, co. 3, Cost. Gli effetti sulla funzione e sul contenuto dell'atto normativo. La conferma della legge di bilancio quale legge a contenuto tipico e a competenza limitata. L'abrogazione del comma terzo non equivale a riconoscere la facoltà di istituire nuovi tributi o di stabilire nuove spese con la legge di bilancio.

La soppressione del divieto di istituire nuovi tributi e di stabilire nuove spese estende la portata normativa della legge di bilancio, ovvero sia l'ambito deliberativo della legge di bilancio.

La legge di bilancio diventa legge comune perché, in astratto, è partecipe della legislazione sostanziale, sia tributaria, sia di spesa.

La legge di bilancio assorbirebbe il contenuto della legge di stabilità, rendendola inutile, perché si riappropria di parte del suo contenuto tipico (il c.d.

contenuto necessario della legge finanziaria) e acquisisce il contenuto c.d. eventuale della legge finanziaria, in base al quale il legislatore decise di istituire questo nuovo strumento. La legge di bilancio potrebbe fare ciò che le era precluso, vale a dire modificare la legislazione sostanziale per perseguire determinati obiettivi finanziari.

Da un punto di vista sistematico, l'art. 81, co. 3, Cost., nella nuova formulazione, non contiene più l'elemento distintivo tra legge di bilancio e leggi di spesa, sicché l'obbligo di copertura finanziaria si estenderebbe anche alla legge di bilancio, integrati i presupposti della fattispecie. In questo modo, il legislatore avrebbe evitato una delle più dure critiche rivolte alla disciplina della legge finanziaria, bollata come frode alla Costituzione, perché, in origine, non prevedeva l'obbligo di copertura ⁽⁷⁰⁶⁾.

La natura ibrida della legge finanziaria ha obbligato l'interprete, che non intendesse proporre l'abolizione *tout court* della finanziaria ⁽⁷⁰⁷⁾, a individuare il regime applicabile ad essa, se quello della legge di bilancio, ovvero della legislazione di spesa. La maggior dottrina ha ravvisato nella legge finanziaria una sorta di legge di bilancio, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, formatasi nell'ambito del giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo della legge finanziaria, che ha assimilato questa ultima proprio alla legge di bilancio.

Di converso, si è sostenuto che la legge finanziaria prima, e la legge di stabilità ora, benché parte del loro contenuto fosse proprio della legge di bilancio, sono leggi sostanziali, tributarie e di spesa, a seconda delle disposizioni perché istituite proprio per apportare quelle modifiche all'ordinamento, sottratte, per ragioni di tipicità, alla legge di bilancio.

Questa interpretazione del dato normativo sembra la conclusione più probabile, o comunque la più facile da sostenere, se si tengono a mente l'interpretazione e l'applicazione invalse dell'art. 81 Cost., nella sua versione originaria.

In effetti, da un lato, risulta abolito il divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese con legge di bilancio, dall'altro lato, permane la previsione dell'obbligo di copertura finanziaria di nuovi o maggiori oneri. Pertanto, se il comma terzo del nuovo art. 81 Cost., *prima facie*, sembra riferirsi alla legislazione di spesa, la soppressione dell'aggettivo "altra" e l'abrogazione del terzo comma, potrebbe,

⁽⁷⁰⁶⁾ V. Cap. III, § 2.

⁽⁷⁰⁷⁾ Sul punto, v. G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, cit., 604; ID., *Abolire la Legge finanziaria, ma non toccare la Costituzione*, cit.

invece, far propendere per l'estensione dell'ambito oggettivo anche alla legge di bilancio.

Se così fosse, ci si troverebbe in presenza di una unica disposizione, applicabile a due atti normativi ontologicamente diversi tra loro.

Se l'art. 81 Cost. prevede una sola disposizione che accomuna ogni legge, sotto il profilo dell'obbligo di copertura, allora non ha più nemmeno senso distinguere tra legge comune, legge di bilancio e legge di spesa. La legge di bilancio non sarebbe altro che una legge comune, speciale rispetto a questa, perché è legge di approvazione del bilancio preventivo e, se prevede oneri nuovi e maggiori, deve, a pena d'invalidità, soddisfare l'obbligo della copertura. Altrettanto dicasi per le legge di spesa, leggi comuni che prevedono fattispecie "costose".

Cosicché verrebbe meno quella che è stata definita l'attualità dell'art. 81 Cost., che sta «nella capacità della norma di distinguere le normali leggi dalla legge di bilancio in base alle funzioni rispettivamente svolte nell'ordinamento»⁽⁷⁰⁸⁾, dove leggi di spesa sono «espressione dell'opportunità di cogliere la complessità della domanda di regolazione del sociale, soprattutto rispetto alla necessità di assicurare la tutela dei diritti costituzionali. La legge di bilancio, invece, è volta ad assicurare l'equilibrio finanziario non soltanto come "parametro" di compatibilità dell'indirizzo di spesa, ma anche come vincolo costituzionale espresso dallo stesso art. 81 Cost.»⁽⁷⁰⁹⁾.

L'abrogazione del comma terzo investirebbe, allora, nella sua totalità la definizione della legge di bilancio come legge a contenuto tipico e a competenza limitata.

Tuttavia, non si ritiene di dovere accogliere questa posizione che accomuna la legge di bilancio alla legislazione sostanziale e che, per l'effetto, disconosce la tipicità della legge di bilancio e la *capacitas distinguendi* dell'art. 81 Cost.

La legge di bilancio, anche in seguito alla riforma costituzionale, rimane legge a contenuto tipico e a competenza limitata. Il *quid novi*, conseguente all'abrogazione del terzo comma originario, è l'estensione della portata normativa che non coincide affatto con la versione positiva risultante dalla soppressione del divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese.

Che la legge di bilancio sia categoria a sé è provato dal *nomen juris*, che ne identifica l'oggetto e la funzione. Il problema di definire la capacità innovativa della legge di bilancio è strettamente legato a quello del rapporto tra legge di

⁽⁷⁰⁸⁾ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario*, cit., 244.

⁽⁷⁰⁹⁾ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario*, cit., 244 e 245.

bilancio e leggi di spesa e legge di bilancio e leggi diverse. In altre parole, ci si chiede, rispettivamente, se la legge di bilancio, in quanto legge sostanziale, possa essere titolo di nuove e maggiori spese e se possa disporre su materie inconferenti rispetto all'oggetto suo proprio, riconducibile alla quantificazione delle entrate e delle spese. Naturalmente, le due direttrici del problema convergono perché la legge di bilancio che può produrre nuove spese, non può che risultare costituita da entrambi gli aspetti della legge di spesa, quello sostanziale, inerente alla regolazione della fattispecie, e quello finanziario, inerente alla determinazione dell'onere e alla individuazione dei mezzi di copertura.

Sulla capacità innovativa della legge di bilancio era già intervenuta l'art. 23, l. n. 196 del 2009 che prevede la possibilità, con legge di bilancio, di modificare, entro certi limiti, la legislazione di spesa, al fine di rendere maggiormente elastica la decisione di finanza pubblica in sede di bilancio ⁽⁷¹⁰⁾.

In continuità con questa previsione va letta l'abrogazione del comma terzo dell'art. 81 Cost.

Quanto al significato della abrogazione, occorre rifarsi alla previsione di cui al primo comma. È in funzione dell'obbligo di perseguire l'equilibrio finanziario, che deve essere letta la soppressione del divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese in sede approvazione della legge di bilancio; questa soppressione attribuisce, invero, agli organi politici la possibilità di realizzare una manovra per perseguire l'equilibrio finanziario, nella sua definizione rinvenibile nel c.d. "*Fiscal compact*" e, ora, nella l. n. 243 del 2012.

Contrariamente a parte della dottrina, non si crede che alla soppressione di tale divieto corrisponda il riconoscimento, in positivo, della possibilità di istituire nuove entrate e nuove spese. Si ritiene cioè che la soppressione del divieto di cui all'art. 81, comma terzo, Cost. vigente, non equivalga a riconoscere la piena equipollenza della legge di bilancio con una legge che di bilancio non è. L'appartenenza al tipo implica che la capacità innovativa sia comunque circoscritta, formalmente, alla funzione di definire in ultima istanza la decisione di spesa, cioè di dare il quadro delle entrate e delle spese. La legge di bilancio non è, né può essere legge di spesa ovvero legge tributaria.

Non dovrebbe costituire argomento *a contrario*, la formulazione del nuovo terzo comma che, come visto, non contiene più il riferimento ad "ogni *altra* legge", funzionale a distinguere la legge di bilancio dalla legislazione sostanziale. La norma continuerebbe a riferirsi ad ogni legge diversa da quella di bilancio.

⁽⁷¹⁰⁾ V. Cap. III, § 5.1.

Si è visto come durante i lavori preparatori vi fu chi sostenne l'inutilità dell'introduzione del divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese ⁽⁷¹¹⁾. Invero, non è necessario esplicitare questo limite, per pervenire alla conclusione che la legge di bilancio è cosa diversa da una legge tributaria e da una legge di spesa.

L'abrogazione del comma terzo e la nuova formulazione dell'obbligo di copertura finanziaria non assumono, in combinato disposto, né il significato riduttivo di riconoscimento del carattere sostanziale della legge di bilancio, né quello massimalista in senso opposto che vede nella legge di bilancio una legge comune. Ma secondo una posizione intermedia, l'abrogazione significa estensione della capacità normativa della legge di bilancio.

Questa capacità, come detto, è pur sempre limitata perché coerente con la funzione di definire un indirizzo politico-finanziario, mediante la revisione delle decisioni finanziarie particolari, in una ottica di visione globale.

In questi termini la legge di bilancio può modificare la legislazione sostanziale. È appunto nell'ottica del primo comma che va letta la soppressione. Alla legge di bilancio viene restituita quella capacità di incidere sull'ordinamento giuridico per perseguire determinati obiettivi finanziari, un certo equilibrio finanziario.

La l. n. 243 del 2012 sembra accogla questa interpretazione. Invero, l'art. 15, co. 1, in punto di contenuto della legge di bilancio, prevede che "Il disegno di legge di bilancio reca disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria e le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente. Il disegno di legge di bilancio, articolato in due sezioni, costituisce la base per la gestione finanziaria dello Stato".

La legge di bilancio, nel perseguire un certo equilibrio, può pertanto modificare la legislazione di spesa (e di entrata) vigente. Questo porta a dover rivalutare il rapporto tra legge di bilancio e legge di spesa. A maggior ragione, questa modifica impedisce di inquadrare la legge di bilancio in un atto meramente recettizio di scelte assunte prima e altrove, ben potendo riformulare tali scelte.

Ciò che cambia è, in sintesi, l'ambito decisionale della legge di bilancio che incide sul rapporto tra legge di bilancio e legislazione sostanziale e su quello tra legge di bilancio e legge di stabilità (ex finanziaria), che, a seguito della riforma costituzionale, risultano indubbiamente razionalizzati.

⁽⁷¹¹⁾ V. Cap. II, § 2.1.

Quanto al contenuto, con la legge di bilancio il legislatore non può introdurre né nuovi tributi né nuove spese (dubbi sulle maggiori spese), né tantomeno regolare fattispecie del tutto estranee *ratione materiae*.

Invero, la soppressione del divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese in sede di approvazione della legge di bilancio è norma che fonda la capacità innovativa assunta dalla legge di bilancio. Siffatta abrogazione attribuisce di nuovo alla legge di bilancio la competenza tipica; la legge di bilancio può in modo pieno essere strumento per una revisione complessiva annuale della spesa ⁽⁷¹²⁾.

⁽⁷¹²⁾ Il contenuto della legge di bilancio è determinato dall'art. 15, l. n. 243 del 2012. Oltre al primo comma riportato nel testo, che prevede la divisione in due sezioni della legge di bilancio, la disposizione precisa che "La prima sezione contiene, per il periodo compreso nel triennio di riferimento, le disposizioni in materia di entrata e di spesa di cui al comma 1, con effetti finanziari aventi decorrenza nel triennio considerato dal bilancio. In particolare essa contiene, in distinti articoli, con riferimento sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa, il saldo netto da finanziare, definito in coerenza con quanto previsto all'articolo 14, e il livello massimo del ricorso al mercato finanziario. Non possono essere previste norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale.

3. La seconda sezione del disegno di legge di bilancio contiene le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dei parametri economici indicati nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e delle proposte di rimodulazioni da introdurre alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge dello Stato, apportando a tali previsioni, alle quali viene in ogni caso assicurata autonoma evidenza contabile, le variazioni determinate dalla prima sezione del disegno di legge.

4. La seconda sezione contiene, nell'ordine di presentazione e di votazione, in distinti articoli, lo stato di previsione dell'entrata, gli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri e il quadro generale riassuntivo con riferimento al triennio. Con apposito articolo è annualmente stabilito l'importo massimo di emissione di titoli dello Stato, in Italia e all'estero, al netto dell'importo di quelli da rimborsare.

5. Le entrate sono ripartite in titoli, in base alla natura o alla provenienza dei cespiti, entrate ricorrenti e non ricorrenti e tipologie, ai fini dell'accertamento dei cespiti. Per la spesa, il bilancio si articola in missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici, e in programmi, quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. Le unità di voto parlamentare sono costituite, per le entrate, dalle tipologie e, per la spesa, dai programmi.

6. Il disegno di legge di bilancio è accompagnato da una nota tecnico-illustrativa. La nota è un documento conoscitivo di raccordo tra il disegno di legge di bilancio e il conto consolidato, che espone i contenuti del medesimo disegno di legge, i suoi effetti sui saldi di finanza pubblica e i criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi.

7. Le modifiche normative contenute nella prima sezione del disegno di legge di bilancio e le proposte di rimodulazione contenute nella seconda sezione relative a ciascuno stato di previsione sono corredate di una relazione tecnica sulla quantificazione degli effetti recati da ciascuna disposizione, nonché sulle relative coperture. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Con ciò viene superato, da punto di vista funzionale, quello che veniva considerato il fattore di arretramento della disciplina costituzionale che precludeva di riconoscere al bilancio la natura di sede più idonea ad una organica, sistematica e periodica previsione delle entrate e delle spese ⁽⁷¹³⁾.

8. La legge di bilancio il principio dell'equilibrio finanziario tra vincoli interni e europei: la legge di bilancio quale legge a contenuto tipico, a competenza limitata e finalizzata.

Si è più volte ripetuto che chiave di lettura dell'abrogazione dell'art. 81, co. 3, Cost. è il primo comma, che prescrive l'obbligo dello Stato di assicurare l'equilibrio delle entrate e delle spese.

Fino alla riforma, non si poteva negare la sussistenza implicita di questo obbligo. Il bilancio è un equilibrio finanziario tra entrate e spese. Dunque è sempre in pareggio. L'obbligo di assicurare l'equilibrio di bilancio trovava fondamento nell'art. 81, co. 4, Cost.; la Corte costituzionale ha poi attribuito all'equilibrio una dimensione temporale più ampia, non circoscritta all'equilibrio di breve termine del bilancio.

Fino ad ora, però, l'equilibrio finanziario è stato inteso come obiettivo politicamente determinato. Di converso, l'art. 81, co. 2, Cost. introduce il divieto di indebitamento, salve alcune eccezioni.

Come noto, la riforma dell'art. 81 Cost. è passata alle cronache, anche scientifiche, come la riforma introduttiva del c.d. pareggio di bilancio. Secondo questa accezione, l'equilibrio finanziario non sarebbe più esito di una determinazione politica, ma obiettivo imposto (o obiettivo automatico) da una regola costituzionale. Ogni spesa non potrebbe che essere coperta da entrate di natura reale.

Si tralascia per il momento l'interpretazione del divieto di indebitamento e la qualificazione dell'equilibrio finanziario di pareggio in senso stretto. Questo perché, anche a volere escludere la costituzionalizzazione di una nozione precisa di equilibrio finanziario, si deve tener conto di quella definita dalla normazione comunitaria e internazionale (in particolare dal c.d. "*Fiscal Compact*"). Questa nozione ammette la possibilità di chiudere il bilancio in disavanzo. Sebbene entro un limite contenuto, consentirebbe quindi una certa manovrabilità.

8. Con legge dello Stato è disciplinato il progressivo superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e la conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato".

⁽⁷¹³⁾ Si riporta nuovamente il pensiero di A. BARETTONI ARLERI, *Bilanci pubblici*, cit., 335.

In ogni caso, se si desume una nozione “contabile” dell’equilibrio di bilancio, ne deriva un mutamento della capacità innovativa della legge di bilancio. Non da un punto di vista formale, perché essa coincide con la possibilità di revisione della spesa. Il mutamento si realizzerebbe da un punto di vista teleologico perché, essendo costituzionalmente imposto il raggiungimento di un certo equilibrio (definito in Costituzione o da fonti esterne), la legge di bilancio sarebbe una legge a competenza limitata e, in modo più pregnante, finalizzata.

E così è, dati i vincoli europei in materia ⁽⁷¹⁴⁾, per cui la legge di bilancio è legge a competenza finalizzata.

9. Il bilancio come processo e l’abrogazione dell’art. 81, co. 3, Cost.: il superamento della legge finanziaria (ora legge di stabilità) e la reductio ad unum degli strumenti della manovra finanziaria. Il bilancio come processo.

Nell’affrontare il profilo del contenuto della legge di bilancio, si è già detto che l’abrogazione del comma terzo dell’art. 81 Cost., estendendo la capacità normativa della legge di bilancio, razionalizzerebbe gli strumenti della manovra finanziaria.

La legge di bilancio assorbe la legge finanziaria (e ora legge di stabilità), entro certi limiti, quelli derivanti cioè dalla tipicità della prima. Invero, non solo non si possono istituire nuove spese con legge di bilancio, così da non porsi il problema della copertura finanziaria, ma la legge di bilancio non potrà subire quell’estensione contenutistica conosciuta nelle diverse stagioni della legge finanziaria. Si assiste, pertanto, ad una doppia forma di razionalizzazione del diritto di bilancio; quanto agli strumenti della decisione finanziaria, dalla tripartizione (legge di bilancio; leggi di spesa; legge di stabilità) all’assorbimento della legge di stabilità nella legge di bilancio; quanto al contenuto degli strumenti, la legge di bilancio non potrà assumere quel contenuto produttivo di spesa della ex legge finanziaria, in quanto è legge a contenuto costituzionalmente tipico e la norma di riconoscimento non prevede la capacità di produrre nuove spese.

Quindi, a dispetto della legge finanziaria, il cui contenuto era mutevole, la legge di bilancio non potrà per *Costituzione* trovare conformazione diversa e variabile in

⁽⁷¹⁴⁾ Il primo comma dell’art. 3 prescrive che la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente deve essere in pareggio o in avanzo e che questa regola si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all’obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

punto di contenuto. Ritenendo immanente il divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese, e al contempo, ritenendo che l'abrogazione del comma terzo dell'art. 81 Cost. originario abbia esteso la capacità normativa della legge di bilancio, si può concludere che il contenuto della legge di bilancio è obbligatoriamente omogeneo perché può essere costituito solo da disposizioni volte a determinare l'equilibrio finanziario (ovvero a raggiungere l'equilibrio definito in sede di programmazione, se sia fase prevista nella disciplina dettagliata della decisione di bilancio).

L'una e l'altra forma implicano una razionalizzazione della procedura di bilancio perché la concentrazione della decisione in sede di bilancio potrebbe portare ad una semplificazione del controllo parlamentare, con una maggiore possibilità di ponderazione in ordine alle scelte di finanza pubblica. La sessione di bilancio sarebbe così più aderente al *nomen juris* perché dedicata esclusivamente alla legge di bilancio ⁽⁷¹⁵⁾.

La razionalizzazione, desumibile dall'abrogazione del comma terzo, è coerentemente perseguita dalla l. n. 243 del 2012. Invero, tra le disposizioni transitorie e finali, vi è l'art. 21, co. 2, che dispone che "A decorrere dal 1° gennaio 2016, i richiami alla legge di stabilità di cui all'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, e alla legge finanziaria, di cui all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, contenuti in disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti, devono intendersi riferiti alla legge di bilancio, di cui all'articolo 15 della presente legge".

La *reductio ad unum* degli strumenti finanziari valorizza, come già detto, la legge di bilancio, le sue potenzialità e la sua funzione di atto di indirizzo politico. Quell'idea dinamica di bilancio, identificata nell'espressione processo di bilancio,

⁽⁷¹⁵⁾ Da sempre, uno dei punti irrisolti delle procedure parlamentari riguarda proprio i contenuti della sessione di bilancio, anziché l'osservanza della tempistica e dei vincoli definiti in sede di programmazione; così per tutti P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, cit., 104. In merito, l'A. prova a rispondere al quesito sul perché la sessione e il sistema di vincoli esterni si stabilizzano, mentre rimane senza soluzione la ricerca di un punto di equilibrio con riguardo ai contenuti normativi della sessione. «La sessione si stabilizza probabilmente perché c'è una convenienza-convergenza tra governo e forze politiche a disporre di un luogo protetto (nei tempi) per l'innovazione legislativa. I vincoli *ex ante* (sistema dei saldi) si stabilizzano perché c'è convenienza-convergenza tra Governo e forze politiche ad accettare una regola quantitativa esterna (convergenza europea; obbligo costituzionale *ex art. 81 Cost.*) che delimita il campo della decisione negli effetti finanziari valutabili. Non si coagula invece ancora una convergenza-convenienza a stabilizzare i contenuti normativi ammessi in sessione (in particolare in legge finanziaria), perché non sembra ancora compiuta la transizione verso un assetto di parlamentarismo razionalizzato; in questo processo si inserisce ora la variabile [...] del coordinamento dei bilanci pubblici quale materia concorrente, ai sensi del [...] Titolo V della Costituzione» (pag. 106).

deve essere ora ricondotta, sebbene parzialmente, nella sola legge di bilancio. Il bilancio come processo comprende la fase della programmazione e quella della attuazione del programma. A quest'ultima provvede da ora, sul piano normativo, solo e soltanto la legge di bilancio.

Quindi, a dispetto del precedente art. 81 Cost. che individuava il bilancio come mero atto ⁽⁷¹⁶⁾, la nuova formulazione, anche per le previsioni di cui ai commi primo e secondo (nonché art. 97 Cost.) e, soprattutto per il rinvio, di per sé superfluo, al diritto dell'Unione europea, dà l'idea del bilancio come processo, della legge di bilancio, non più vincolata alla legislazione sostanziale, ma competente per una fase nell'ambito di un procedimento complesso in cui si decide e si attua la politica finanziaria.

10. Le leggi di spesa secondo il nuovo dato costituzionale.

Si è visto che la dottrina pressoché maggioritaria ha sempre letto il combinato disposto dei commi terzo e quarto dell'art. 81 Cost., al fine di definire la portata della regola della copertura finanziaria di cui all'ultimo comma. Il che equivale a dire che le leggi di spesa non sono state ricostruite, quanto a struttura, in modo autonomo, bensì nel rapporto con la legge di bilancio (e viceversa).

Sia la posizione di chi ritiene il bilancio un atto meramente recettizio delle scelte compiute nella legislazione di spesa, sia quella di chi ritiene che abbia capacità integrativa della legislazione di spesa, nella misura in cui la legge di spesa non definisca l'onere da imputare al bilancio, prendono le mosse, per definire l'obbligo di copertura (quindi lo statuto delle leggi di spesa), dalla competenza e dal contenuto della legge di bilancio.

Si è proposta, invece, una lettura autonoma dei commi menzionati e si è ricostruita la struttura dei due atti normativi – legge di bilancio e legge di spesa – sul presupposto dell'autonomia formale, per evitare di accogliere una delle prospettive sottese alla diversa interpretazione del combinato disposto dei commi terzo e quarto dell'art. 81 Cost.

L'abrogazione del terzo comma e la previsione di una disposizione comune per la legge di bilancio e le leggi di spesa dovrebbe condurre ad ammettere l'esistenza di un regime comune delle due fonti, sino ad una parziale sovrapposizione, con riferimento alla loro struttura. Invece, è vero il contrario secondo quanto esposto

⁽⁷¹⁶⁾ *Contra* G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario*, cit., 221, che parla di vincoli al processo di bilancio.

più sopra ⁽⁷¹⁷⁾; è ora possibile ragionare della disciplina delle leggi di spesa in quanto tali e non nel rapporto con la legge di bilancio.

Le leggi di spesa si confermano essere atti normativi con forza di legge che regolano una attività per la cui esecuzione è necessaria l'erogazione di denaro pubblico.

L'art. 81, co. 3, Cost. originario disponeva che "Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte". Da un raffronto con il comma quarto dell'art. 81 Cost. vigente ("Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte") si rilevano tre modifiche: la soppressione della parola "altra" che identificava la categoria delle leggi di spesa rispetto a quella della legge di bilancio; l'introduzione del sintagma "nuovi e maggiori oneri" in luogo di "nuove o maggiori spese" che determina l'ambito applicativo della norma; l'introduzione del sintagma "provvede" in luogo di indicare i mezzi.

Quanto alla soppressione della parola "altra", si è già detto che non sta a significare, diversamente da quanto appare *ictu oculi*, l'estensione dell'obbligo di copertura finanziaria alla legge di bilancio. Questo perché la legge di bilancio, pur dopo la revisione costituzionale, non può essere legge di spesa in senso pieno, cioè comprendere previsioni idonee ad alterare *in peius* l'equilibrio finanziario. Non c'è quindi motivo di ritenere che dalla riforma si evinca l'estensione dell'obbligo di copertura finanziaria oltre alle leggi di spesa.

In relazione alla nuova espressione "nuovi e maggiori oneri", si può ragionevolmente affermare che, in questo caso sì, il legislatore non ha altro che recepito l'interpretazione ormai pacifica del quarto comma dell'art. 81 Cost., versione originaria, secondo cui per spesa deve intendersi qualsiasi costo imprevisto, comprensivo anche della riduzione o della soppressione di fonti di entrata.

Vera novità della disposizione riguarda l'obbligo di copertura finanziaria.

Giova premettere che, anche dopo la novella, si ritiene che non trovi giustificazione la tesi dell'ammissibilità di una pluralità di modelli di leggi di spesa, a seconda della loro completezza. La legge che prevede attività onerose deve contenere la quantificazione dell'onere e deve indicare un mezzo di copertura, che sia adeguato, tenuto conto dell'esercizio finanziario su cui grava l'onere (su quello

⁽⁷¹⁷⁾ Similmente, A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 8: «Sarebbe però una conclusione affrettata ritenere che, siccome la legge di bilancio può adesso stabilire "nuove spese", viene sottoposta al medesimo regime delle leggi che da sempre hanno potuto farlo».

in corso o quello futuro). Questo profilo sarà nuovamente affrontato nell'analisi del rapporto tra legge di bilancio e leggi di spesa.

L'interpretazione più rigorosa che postula sempre la completezza della legge di spesa è valida a maggior ragione dopo la novella del 2012 che, a sua volta, ha aggravato il contenuto dell'obbligo di copertura finanziaria. Invero, la norma prevede che la legge di spesa non debba limitarsi ad indicare i mezzi, ma ad essi vi provveda, secondo quella proposta che avanzò il MORTATI in sede costituente⁽⁷¹⁸⁾. Ciò non significa altro che nessuna legge che preveda una fattispecie costosa può più rimettere al bilancio la definizione dell'onere della spesa e (oppure) del mezzo di copertura. Di conseguenza non sarebbe più ammissibile la compresenza di diversi modelli di legge di spesa, alcuni completi altri incompleti, con una applicazione differenziata dell'obbligo di copertura gravante soltanto sulle leggi di spesa complete.

Ogni legge che importi delle spese non potrebbe, pertanto, rinviare al bilancio ma dovrebbe quantificare l'onere e indicare il mezzo di copertura a pena di illegittimità costituzionale.

Questo in linea di principio. Il problema si pone per quelle spese non quantificabili *a priori*. In tal caso, la quantificazione dell'onere deve essere intesa nel senso di previsione di un limite massimo di spesa, il che equivale a determinare la prestazione offerta a chi si trovi nelle condizioni stabilite dal legislatore.

Circa l'obbligo di copertura finanziaria, secondo taluni, la Corte costituzionale, con una serie di pronunce, avrebbe anticipato gli effetti della riforma costituzionale⁽⁷¹⁹⁾. Si è detto, in particolare che «la Corte sta compiendo un percorso di valorizzazione dell'art. 81, co. 4, Cost., che si fonda sul nesso che viene ravvisato tra il principio di copertura ed un altro principio, quello del pareggio di bilancio»⁽⁷²⁰⁾. A parte la qualificazione dell'obbligo di copertura quale principio, che si ha avuto modo di affermare come erronea⁽⁷²¹⁾, non è chiaro questo asserto. Se per valorizzazione si intende l'individuazione delle modalità idonee a garantire una copertura reale delle leggi di spesa, allora non sembra si possa riscontrare un *quid novi* nella giurisprudenza costituzionale; se invece l'asserto va inteso come affermazione da parte della Corte costituzionale della vigenza dell'obbligo del pareggio di bilancio, allora delle due l'una: o la Corte si

⁽⁷¹⁸⁾ Si rinvia, in merito, al Cap. IV, § 1.

⁽⁷¹⁹⁾ G. RIVISECCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, cit. 2335 ss..

⁽⁷²⁰⁾ C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio*, cit., 1.

⁽⁷²¹⁾ Cap. IV, § 1.

riferisce ad un pareggio meramente contabile e, allora, non c'è novità alcuna ⁽⁷²²⁾; oppure si riferisce al pareggio reale di bilancio, e allora si deve obiettare che l'assunto non è affatto ricavabile da alcuna pronuncia del giudice costituzionale.

Infatti, quando la Corte afferma che «*nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti*» ⁽⁷²³⁾, si riferisce al pareggio in senso contabile.

La cosiddetta salvaguardia dinamica dell'equilibrio di bilancio è garanzia proprio di quell'equilibrio *contabile*, cioè di quella parificazione tra entrate e spese risultante dal bilancio. L'obbligo di copertura proietta questo equilibrio nel futuro; ecco perché si parla di tendenziale equilibrio, ma non nel senso di avvicinamento al risultato del pareggio reale di bilancio.

C'è una sostanziale differenza tra tendenza al pareggio (quello che dice la Corte) e pareggio di bilancio. Osserva efficacemente l'ONIDA che, «da un punto di vista rigorosamente giuridico, non si saprebbe come tradurre in termini precisi e concreti un ipotetico obbligo costituzionale di “tendere al pareggio”. Una “tendenza” può costituire il contenuto di un programma e di un'azione politica, non di un obbligo giuridico del Governo e del Parlamento»; inoltre, anche a voler qualificare la tendenza al pareggio quale obiettivo di politica finanziaria, «l'idoneità di singoli provvedimenti a conseguirlo o meno sarebbe difficilmente valutabile alla stregua di precisi criteri giuridici, ma potrebbe risultare solo da una globale e complessiva valutazione d'ordine eminentemente politico-economico. Che se poi si volesse sostenere che la “tendenza al pareggio” è solo il risultato obiettivo cui si perviene attraverso l'osservanza dello specifico obbligo imposto dalla norma costituzionale (di indicare i mezzi per far fronte alle nuove o maggiori spese) ci si

⁽⁷²²⁾ Pare che la Buzzacchi si contraddica, laddove riconosce che la declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 192 del 2012 si fonda su di una giurisprudenza costante e consolidata, C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio*, cit., 4. In ogni caso, non convince, perché non dimostrato, l'asserto per cui la Corte costituzionale, con le sentenze nn. 70, 115 e 192 del 2012, avrebbe tratto dall'art. 81, co. 4, Cost. più di quanto dalla norma si possa ragionevolmente ricavare, così anticipando l'uso del parametro nella nuova formulazione.

⁽⁷²³⁾ Corte cost., sent. 28 marzo 2012, n. 70.

sposterebbe bensì sul terreno di quello che, [...], è il vero problema – la determinazione, cioè, del contenuto e della portata di tale obbligo»⁽⁷²⁴⁾.

La vera novità della giurisprudenza costituzionale richiamata sta nell'ammettere implicitamente la natura sostanziale della legge di bilancio, non senza critiche⁽⁷²⁵⁾.

11. I rapporti tra la legge di bilancio e le leggi di spesa. Una conferma dell'autonomia formale delle norme che disciplinano i due atti ovvero sia una conferma del legame materiale o funzionale tra i due atti.

I risultati cui si è appena pervenuti danno luogo ad una aporia.

La legge di bilancio ha forza per modificare la legislazione di spesa. La legge di spesa non può rinviare alla sede del bilancio (e diciamo ancora alla legge di stabilità) la quantificazione degli oneri. Di più, la legge di spesa non è la legge che si autoqualifica tale, mediante la previsione di una disposizione finanziaria, bensì è qualsiasi legge che preveda attività non eseguibili se non mediante spese.

Se la legge di spesa deve contenere la quantificazione dell'onere, ancorché gravante su esercizi futuri rispetto a quello in corso, nonché indicare i mezzi di copertura, allora il Governo, in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, non deve far altro che recepire tali determinazioni, che non si vorrebbero *inutiliter datae*.

Avremmo pertanto un art. 81 Cost. che riconosce la natura sostanziale della legge di bilancio (per effetto dell'abrogazione del comma terzo) che, allo stesso tempo, lo conforma come atto di mera ricezione in forza dell'interpretazione rigorosa dell'obbligo di copertura finanziaria. Così inteso, l'onere di copertura incide sul rapporto tra leggi di spesa e legge di bilancio.

Si arriverebbe, allora, al paradosso che la riforma dell'art. 81 Cost., volta a conferire alla legge di bilancio una più ampia capacità normativa, farebbe della legge di bilancio una legge sostanziale inidonea a rinnovare l'ordinamento. Questo perché se le leggi di spesa sono tenute a definire la fattispecie finanziaria in modo completo, la legge di bilancio sarebbe privata altresì di quella ridotta capacità innovativa in funzione integrativa della legislazione di spesa incompleta.

Questa aporia è a ben vedere del tutto apparente. Invero, ancora una volta, occorre ragionare scindendo tra loro i due atti normativi.

⁽⁷²⁴⁾ V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 456, 457.

⁽⁷²⁵⁾ Per le quali si rinvia al Cap. II, § 2.1.

La legge di bilancio ha la funzione di definire gli equilibri generali e costituisce, pertanto, la sede più idonea per rivedere, in funzione di tali equilibri, la legislazione sostanziale che costituisce presupposto normativo per la sua redazione. Le leggi di spesa, dal canto loro, assumono una struttura unica, per cui viene meno la distinzione tra parte sostanziale e parte finanziaria al loro interno; per quanto concerne la parte finanziaria della legge di spesa, la regola, inderogabile, è la completezza.

Le problematiche oggettive e fattuali legate all'individuazione degli oneri per certe spese (come quelle di incentivazione o quelle gravanti su esercizi futuri, a lunga distanza dall'attuale approvazione della spesa), oltre a poter essere risolte secondo la proposta sopra avanzata, non richiedono, in realtà, un grande sforzo interpretativo. Nella predisposizione del bilancio dell'esercizio di riferimento il Governo sarà in grado, data la prossimità dell'onere all'esercizio di competenza, a (ri)determinare l'onere.

Si deve allora riscontrare continuità nel riconoscimento della piena autonomia di struttura tra legge di bilancio e legge di spesa. Il contenuto della prima non dipende più dalla seconda (quindi dal tipo di legge di spesa). Permane, invece, una forma di dipendenza funzionale, secondo cui la legge di bilancio recepisce le scelte compiute nelle leggi di spesa, ma può sindacarle anche nell'*an*.

Occorre quindi chiarire il rapporto intercorrente tra legge di bilancio e legislazione di spesa. Da quanto testé riportato, bisognerebbe pervenire alla conclusione per cui non esiste legge di spesa che è in grado di vincolare, in modo obbligatorio, la legge di bilancio. La teoria qui accolta inerente alla natura della legge di bilancio e alla struttura della legge di spesa se presa in modo rigoroso può portare a ritenere che le scelte compiute dal legislatore valgono finché valgono, cioè fino a quando il legislatore di bilancio non intende rivedere tali previsioni o rimodularle. Pertanto, si arriverebbe ad asserire che la completezza della fattispecie finanziaria della legge di spesa è uno sforzo inutile gravante sul legislatore. In realtà, sarebbe inutile, se si considerasse la disciplina della legge di spesa in dipendenza da quella della legge di bilancio, come si è fatto finora. Di converso, l'autonomia degli atti ci consente di dire che l'ottemperanza all'obbligo di copertura, così come concepito, è questione di serietà ovvero, giuridicamente parlando, è rispetto di una regola.

Sulla base del vecchio art. 81, co. 4, Cost. si era già riconosciuta la facoltà, effetto naturale discendente dalla funzione tipica, della legge di bilancio di impedire l'esecuzione di una spesa, attraverso la non iscrizione o l'iscrizione per un ammontare inferiore a quello indicato dalla legge di spesa. Si è detto che in

questi casi, la legge di bilancio non abroga alcunché, essendo vincolata come visto all'*an* dell'istituzione della spesa. Quest'ultima, non autorizzata con la legge di bilancio attuale, potrà essere autorizzata in futuro. Il legislatore del bilancio poteva decidere di impedire l'esecuzione della spesa, ma non sindacare l'opportunità della sua previsione (quindi rivedere la fattispecie sostanziale da cui derivava l'onere economico).

Ora, attraverso l'espansione della capacità normativa della legge di bilancio, con il limite del divieto di istituzione di nuovi tributi e nuove spese (e di maggiori spese), si può asserire che si è contestualmente esteso l'ambito del sindacato del legislatore del bilancio, in relazione alle decisioni finanziarie sottese alla legislazione particolare o di spesa. Anche in vista di obiettivi di medio-lungo termine, con la legge di bilancio non solo si può impedire l'esecuzione di una spesa, ma, anziché rinviarla in futuro, mediante l'omessa iscrizione di essa, è possibile sopprimerla, attraverso l'abrogazione della legge di spesa.

Con la legge di bilancio, si può anche modificare la legislazione di spesa, rivedendone la quantificazione. È possibile iscrivere in bilancio anche una maggiore spesa, purché compensata. Invero, giova evidenziare che è preclusa alla legge di bilancio l'alterazione *in peius* del quadro delle entrate e delle spese perché essa (*recte* il suo contenuto), in forza della l. n. 243 del 2012, è vincolata agli obiettivi programmatici, a loro volta codeterminati con gli organi dell'Unione europea.

In funzione degli obiettivi da perseguire, il legislatore del bilancio può non solo non iscrivere una certa spesa, ma rivedere l'*an* di sostenere quella spesa in futuro, abrogando la norma di previsione, cosa prima non consentita.

Il rapporto tra legge di bilancio e leggi di spesa rimane informato al criterio di competenza. Si è detto che la legge di bilancio non può istituire nuove spese, quindi opera pur sempre lo schema del doppio titolo affinché una spesa possa essere eseguita.

Tuttavia, l'estensione della capacità normativa include la possibilità che in sede di adozione della scelta globale (bilancio), sia rivista la scelta particolare, mettendone in discussione l'*an*. Da questo punto di vista, e solo da questo, cioè in negativo, il rapporto tra i due atti si esprime sul piano della forza. Dal canto suo, per ragioni di competenza, la legge di spesa (legge particolare) non potrà a sua volta abrogare la legge di bilancio (legge generale).

Il legislatore potrà limitarsi a rideterminare il *quantum*, non iscrivendo o riducendone l'iscrizione, sempre in conformità degli obiettivi programmatici, oppure potrà, con disposizione *ad hoc*, rimuovere la scelta. Potrà anche modificare

il *quantum* con una modifica alla legge sostanziale al fine di iscrivere una maggiore spesa, purché vi sia compensazione in sede di bilancio.

Potrà non iscrivere la spesa *sic et simpliciter* (con contestuale rinvio dell'esecuzione) o non iscriverla in ragione della abrogazione della legge di spesa corrispondente, privando la spesa della possibilità di esecuzione con un bilancio successivo. Oppure potrà iscrivere una spesa inferiore. In questo caso non si avrà abrogazione, se non quando con disposizione *ad hoc* la legge di bilancio ridetermini la quantificazione contenuta nella legge sostanziale.

Dalla legislazione di spesa discende un vincolo nei confronti della legge di bilancio. Questo vincolo ha carattere materiale o funzionale, non già formale. A questa conclusione si è pervenuti sia prima sia dopo la riforma costituzionale del 2012. Vincolo funzionale significa che la legge di bilancio, per definizione, si compone di elementi discendenti dalle scelte adottate nella legislazione particolare. Tuttavia, data la capacità di revisione delle scelte particolari, per il raggiungimento di certi obiettivi, la legge di bilancio non è (né era) formalmente vincolata ad essa, salvi nei casi di previsioni di spesa obbligatoria. L'estensione della capacità normativa della legge di bilancio implica la facoltà non solo di decidere dell'esecuzione della spesa, competenza propria della legge di bilancio, ma anche di sindacare l'*an* della previsione di una certa spesa. La legge di bilancio si conferma atto di indirizzo politico e, *a fortiori* dopo la novella, strumento, dal contenuto naturalmente elastico, di organizzazione dell'intera attività finanziaria.

Pare certo che sulla base del nuovo art. 81 Cost. non si possa più asserire l'esistenza di un vincolo formale tra legislazione di spesa e legge di bilancio.

Dubbia è invece l'esistenza di un vincolo nell'*an*. Si è dell'avviso, per quanto esposto, che la legge di bilancio non è vincolata né nell'*an*, né nel *quantum*.

Questa tesi ammette un vincolo della legge di spesa nei confronti della legge di bilancio. Un vincolo nel senso di obbligatoria recezione di una scelta compiuta dal legislatore, in sede diversa da quella di bilancio.

Questo vincolo riguarderebbe, appunto, l'*an* della decisione, nel senso che la legge di bilancio non potrebbe rimettere in discussione l'opportunità di compiere una certa spesa, ma esclusivamente rideterminarla, senza peggiorare *in peius* l'equilibrio. Questo perché la legge di spesa è idonea a fondare situazioni giuridiche soggettive, sebbene nella forma di aspettativa nei confronti dei destinatari della previsione normativa. Naturalmente, rimangono aperti alcuni problemi: il legislatore di bilancio potrebbe rimodulare l'onere, nascondendo surrettiziamente una vera e propria soppressione della spesa; in questo caso, si porrebbe anche il problema della giustiziabilità dell'aspettativa. L'aspettativa non

sarebbe frustrata da una rimodulazione dell'onere, in quanto l'interesse del singolo, in quanto particolare, la cui regolazione è competenza della legislazione di spesa, cederebbe per principio di fronte all'interesse generale, non al punto però di essere totalmente sacrificata.

Si sostiene invece il contrario. Sul piano della teoria delle fonti, pare difficile riconoscere una capacità normativa piena, nei limiti della competenza tipica, ed escludere la possibilità di sindacare l'opportunità di prevedere una certa spesa, abrogando l'atto normativo corrispondere.

Sul piano della tutela dei diritti, si è visto che l'attribuzione di una situazione giuridica soggettiva per legge, ovvero di una situazione legata ad altra riconosciuta in Costituzione, non dà diritto per questo all'iscrizione in bilancio della spesa e alla sua esecuzione ⁽⁷²⁶⁾.

12. L'art. 81, co. 2, Cost. e le restrizioni all'utilizzo dell'indebitamento come mezzo di copertura (rinvio).

Ai sensi dell'art. 81, co. 2, Cost. "Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali".

Il divieto per lo Stato di indebitarsi rileva, come vedremo, in punto di nozione di equilibrio finanziario.

Occorre preliminarmente affrontare l'esegesi della disposizione, la quale pone una serie di dubbi. In primo luogo, non è chiara la nozione di indebitamento; come osservato in letteratura, il termine potrebbe indicare sia il ricorso al mercato sia l'indebitamento netto ⁽⁷²⁷⁾. La soluzione del problema non è di poco conto, visto che soltanto accedendo alla tesi che interpreta l'indebitamento nel senso di indebitamento netto, sarebbe possibile contrarre debito per la sua rinnovazione. Invero, sarebbero sottratte dal divieto all'indebitamento le spese legate all'attività finanziaria (come il rimborso del debito), la cui copertura tramite debito non richiederebbe l'integrazione dei presupposti operativi delle deroghe previste dalla disposizione.

Quanto alle eccezioni al divieto di indebitamento, non è perspicuo il numero delle deroghe; non è chiara la portata delle deroghe; è dubbia l'applicabilità

⁽⁷²⁶⁾ Si rinvia all'Introduzione.

⁽⁷²⁷⁾ A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 8 s.

dell'aggravio procedurale ad entrambe ovvero solo alla seconda deroga (ammettendo che le deroghe siano due).

13. L'esercizio del potere di spesa alla luce delle riforma costituzionale.

Dalla lettura delle disposizioni dell'art. 81 Cost., non sembra vero, quanto ricavato *prima facie*, che con la riforma costituzionale realizzerebbe un rafforzamento della posizione del Governo, a detrimento del ruolo del Parlamento ⁽⁷²⁸⁾.

Vero è che, stando alla lettera della norma, il Parlamento dovrebbe assumere una funzione di mero controllo delle decisioni governative, senza, cioè, partecipazione alla definizione dell'indirizzo di spesa, anche solo in termini di concorso. L'art. 5, co. 4, l. cost. n. 1 del 2012 prevede che "Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni"; a tal proposito, la medesima disposizione, al comma primo, lettera f), prevede l'istituzione "presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio" ⁽⁷²⁹⁾.

Se si considera la disposizione dell'art. 81 Cost., nel suo complesso, non può invece non ravvisarsi la continuità con la normativa precedente in punto di titolarità e distribuzione del potere di spesa statale.

Invero, la funzione di controllo delle Camere non si limita ad una mera eventuale ratifica dell'indirizzo politico definito dal Governo. Formalmente, il Parlamento può contribuire alla definizione dell'indirizzo di spesa, sia in sede di programmazione, sia in sede di adozione delle decisioni di spesa.

In sede di approvazione del bilancio, le Camere conservano il potere emendativo, pur sempre limitato sulla base della competenza limitata della legge di bilancio e dal rispetto del quadro definito dal Governo, anche in ragione di un principio di certezza del bilancio. La legge di bilancio continua ad essere atto soggettivamente duale.

⁽⁷²⁸⁾ In tema, R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 19 ss.

⁽⁷²⁹⁾ Sul tema, v. D. CABRAS, *Un Fiscal Council per l'Italia*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 177 ss.

Infine, si può osservare che permane comunque l'iniziativa legislativa di spesa parlamentare.

La riduzione della partecipazione attiva delle Camere alla definizione dell'indirizzo di spesa si ricava, semmai, dalla legislazione cui rinvia la disciplina costituzionale. In particolare, il ridimensionamento del ruolo del Parlamento deriva dalla normativa dell'Unione europea (il cui primato è stato inutilmente enfatizzato dai nuovi artt. 97 e 119 Cost.). Questa prevede l'obbligo di sottoporre agli organi dell'Unione europea gli obiettivi che Parlamento e Governo definiscono in sede di programmazione. Le eventuali correzioni richieste dall'Unione europea devono essere recepite nella definizione della manovra. Inoltre, la previsione di una certa nozione di equilibrio finanziario da perseguire ogni anno riduce la discrezionalità politica nella definizione dell'equilibrio medesimo. Quindi se di limitazione alla decisione di bilancio si vuol parlare, questa va riferita da un lato alla fase della programmazione e, dall'altro lato, tanto alla capacità decisoria del Parlamento, quanto a quella del Governo.

14. Il principio dell'equilibrio finanziario.

L'equilibrio finanziario è tema centrale del diritto di bilancio. Questo perché, essenzialmente, costituisce una sorta di “raccordo” fra i diversi ambiti della c.d. “Costituzione finanziaria”.

Nell'ordinamento italiano, prima ancora dell'approvazione della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, è emersa l'esistenza di un interesse all'equilibrio finanziario che assume rilievo sistematico sia perché, inteso come equilibrio di bilancio, costituisce la sintesi tradotta «in termini contabili, dell'indirizzo e del programma» deliberato dal potere politico ⁽⁷³⁰⁾, sia come parametro o argomento per decidere ovvero giustificare una certa tutela dei diritti costituzionali ⁽⁷³¹⁾, da parte del legislatore e in sede giurisdizionale, non soltanto costituzionale.

L'equilibrio finanziario ha carattere trasversale anche perché interessa i diversi livelli di governo, da quello europeo a quello locale; si potrebbe parlare, a questo proposito, di prospettiva “multilivello” dell'equilibrio finanziario ⁽⁷³²⁾. Occorre pertanto chiedersi in che termini sia ancora valido inquadrare il tema nel rapporto esclusivo tra Costituzione ed equilibrio finanziario oppure se, invece, non si debba

⁽⁷³⁰⁾ S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, cit., 379.

⁽⁷³¹⁾ Sul punto, R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., 111 ss.

⁽⁷³²⁾ AA.VV., *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, G. Di Gaspare, N. Lupo (a cura di), Milano, 2005.

arricchire lo stesso, da un lato, quanto alla base normativa, studiando il fenomeno nel senso di “diritto dell’Unione europea, Costituzione ed equilibrio finanziario”, e dall’altro, studiando il fenomeno come “Costituzione ed equilibri finanziari”, laddove agli “equilibri finanziari” corrisponde la pluralità dei diversi livelli di governo.

L’equilibrio finanziario è poi un concetto giuridico non di semplice inquadramento. Anche perché è una espressione, la cui nozione risente, altresì, delle teorie e delle tecniche sviluppate da altre scienze, come quelle finanziaria, contabile, economica.

Definire il concetto di equilibrio finanziario implica riscontrare e dirimere una serie di problematiche tra di loro concatenate, fra cui: quella della sua natura (giuridica o politica o contabile, cioè precetto giuridico o programma o dato); quella della qualificazione formale (principio o regola), quella della qualificazione sostanziale (interesse o mera esigenza); quella della nozione (pareggio reale; pareggio contabile; tendenziale equilibrio di bilancio; equilibrio di bilancio in senso statico o in senso dinamico); quella dell’ambito applicativo (amministrazioni pubbliche nel complesso; singola amministrazione pubblica ovvero singola gestione).

Si tratterà innanzitutto di considerare testo e contesto prima della revisione costituzionale del 2012.

Dottrina maggioritaria e giurisprudenza costituzionale hanno qualificato l’equilibrio finanziario – nella terminologia europea si discorre di finanze pubbliche sane ⁽⁷³³⁾ – come principio costituzionale ⁽⁷³⁴⁾ ovvero, più diffusamente nella giurisprudenza della Corte, come valore ⁽⁷³⁵⁾ e, per questo, all’equilibrio finanziario è stata attribuita natura giuridica.

Il principio dell’equilibrio di bilancio troverebbe il suo fondamento nell’art. 81, quarto comma, Cost. ⁽⁷³⁶⁾, che prescrive l’obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa, funzionale appunto a preservare l’equilibrio tra entrate e spese individuato nel bilancio approvato e quello futuro, ovvero, secondo altri, nel combinato disposto tra gli enunciati di cui ai commi terzo e quarto dell’art. 81 Cost. ⁽⁷³⁷⁾. Per la giurisprudenza costituzionale più recente, l’equilibrio finanziario

⁽⁷³³⁾ Art. 119, comma terzo, TFUE; nonché v. il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria del 2 marzo 2012.

⁽⁷³⁴⁾ Per tutti, R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell’attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, cit., 185 ss.; v. altresì R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit., 563.

⁽⁷³⁵⁾ Corte cost., 25 maggio 1990, n. 260.

⁽⁷³⁶⁾ R. ROMBOLI, *op. ult. cit.*, 186.

⁽⁷³⁷⁾ V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., *passim*.

è «un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente all'art. 81, quarto comma, Cost.»⁽⁷³⁸⁾.

L'equilibrio finanziario è qualificato, in letteratura e dalla giurisprudenza, quale interesse che gode di copertura costituzionale; in quanto fine, formalmente, è un principio informante l'attività finanziaria e limite formale all'attività amministrativa e legislativa (o *amplius* normativa). Il divieto di istituire nuovi tributi o nuove spese con la legge di bilancio e l'obbligo di copertura delle spese ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 81 Cost. previgente sono le regole ovvero i mezzi, immediatamente giustiziabili (da ultimo, Corte cost. n. 115 del 2012), che esplicano una funzione di garanzia dell'equilibrio finanziario (quantomeno nel senso di equilibrio di bilancio).

L'equilibrio finanziario come fine ha inciso sul rapporto tra Governo e Parlamento. Invero, secondo una lettura storica dell'art. 81 Cost., la natura meramente formale della legge di bilancio restringeva al minimo l'ambito di manovra del Governo e per questo, nonostante la riserva dell'iniziativa di legge, non emergeva una posizione governativa "sovraordinata" rispetto alle Camere nelle decisioni di bilancio. Si è rilevato, di converso, un rafforzamento del potere dell'esecutivo, nel momento in cui la materia di bilancio è divenuta una delle politiche da programmare e da attuare⁽⁷³⁹⁾.

Altro, invece, è quanto accaduto nella prassi, in cui per la coesistenza di vari fattori, di ordine politico ma anche strutturale, il Governo ha conosciuto diverse difficoltà a realizzare la manovra di bilancio, nel rispetto delle forme previste, motivo per cui le riforme successive all'introduzione della legge finanziaria, sia a livello normativo, che di regolamenti parlamentari, si spiegano per il tentativo di razionalizzare le procedure finanziarie a vantaggio del potere governativo⁽⁷⁴⁰⁾. Il ruolo dell'esecutivo è stato ulteriormente valorizzato dal processo di integrazione europea in materia di bilancio (in particolare con l'introduzione del Patto di

⁽⁷³⁸⁾ Corte cost., sent. 10 maggio 2012, n. 115.

⁽⁷³⁹⁾ Per tutti, N. LUPU, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in AA.VV., *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, cit., 104 e nota n. 2; cfr. V. ONIDA, *The historical and constitutional foundations of the budgetary system in Italy*, cit., 220 ss.; in tema, G. ARCONZO, *Le scelte di finanza pubblica in una «democrazia decidente»*, cit., 813 ss.; per un'analisi recente circa il dominio del Governo nelle decisioni di bilancio, per effetto anche di altri fattori, al di là della rilevanza politica assunta dalla finanza pubblica, v. C. BERGONZINI, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, cit., 44 ss.

⁽⁷⁴⁰⁾ La letteratura scientifica con riguardo alla forma di governo e finanza pubblica è vasta. In riferimento alla sintesi del punto indicato nel corpo del testo, v. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziaria*, cit.; R. PERNA, *Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria*, in *Il Filangieri*, 2007, 149 ss.

stabilità), sia nell'impostazione della politica di bilancio, che in sede di verifica dei risultati, rispondendo esso stesso di fronte all'Unione europea dell'ottemperanza ai vincoli giuridici europei ⁽⁷⁴¹⁾.

Con riferimento alla tutela dei diritti costituzionali, l'equilibrio finanziario, assumendo la dimensione di interesse costituzionalmente protetto, è suscettibile di bilanciamento con gli interessi sottesi alle situazioni giuridiche costituzionalmente tutelate in sede di sindacato di costituzionalità. Il rispetto delle disponibilità finanziarie attuali, quale espressione che indica che la quantificazione delle stesse è conseguenza di una scelta funzionale al rispetto dell'equilibrio, diventa, quindi, limite della tutela dei diritti ⁽⁷⁴²⁾.

Questo spiega l'attenzione rivolta dalla Corte circa l'influenza delle sue decisioni sull'equilibrio finanziario, sul piano sostanziale con l'introduzione del principio di gradualità, e sul piano processuale, attraverso la delimitazione degli effetti dell'accoglimento ovvero l'adozione di sentenze che non costano ovvero la rinuncia all'accoglimento della questione di legittimità ⁽⁷⁴³⁾.

Ciò sintetizzato, non si è ancora affrontato il problema della definizione dell'equilibrio finanziario. Il suo fondamento normativo – l'art. 81 Cost. – disciplinando il diritto del bilancio statale, spiega perché si assume la nozione di equilibrio di bilancio per descrivere l'equilibrio finanziario ⁽⁷⁴⁴⁾. L'equilibrio di bilancio, a sua volta, può essere inteso come pareggio reale tra le entrate e le spese ovvero come pareggio contabile di bilancio. Dal punto di vista contabile, occorre tenere presente che il bilancio è sempre in pareggio per sua stessa natura, per cui ad un *quantum* di entrate corrisponde l'identico importo sul lato delle spese.

Da un punto di vista giuridico, si tratta di verificare se l'equilibrio finanziario sia declinabile come pareggio contabile ovvero come pareggio reale di bilancio. In dottrina, è minoritaria la posizione di chi, a partire da una ricostruzione dell'*original*

⁽⁷⁴¹⁾ Sui vincoli europei, si rinvia a D. GIOTTO, *Art. 81*, cit., 734-735.

⁽⁷⁴²⁾ Si tratta di una semplificazione del problema. Infatti, come eccepito in dottrina, per ragioni di eterogeneità strutturale, le disponibilità finanziarie, ovvero le esigenze finanziarie o lo stesso equilibrio finanziario esprimerebbero un interesse non suscettibile ad essere oggetto di bilanciamento con i principi costituzionali che fondano un determinato diritto; così non dovrebbero concorrere nel contenuto dei diritti, bensì inerire all'ambito della regolazione dei mezzi, v. R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., 110; C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, A. Ruggeri (a cura di), Torino, 1994, 548 ss.

⁽⁷⁴³⁾ *Ex multis*, A. PIZZORUSSO, *Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi*, cit.; v. Cap. IV, § 2.

⁽⁷⁴⁴⁾ Il bilancio di previsione del singolo esercizio finanziario può anche essere in pareggio, a prescindere dall'accezione attribuita al termine "pareggio". Ma è in equilibrio finanziario lo Stato fortemente indebitato? Quindi l'equilibrio finanziario si esaurisce nell'equilibrio di bilancio?

intent in riferimento all'art. 81 Cost., accoglie la nozione di pareggio reale ⁽⁷⁴⁵⁾ ovvero una nozione che si avvicina a quella di pareggio ⁽⁷⁴⁶⁾; così il contenuto del principio dell'equilibrio sarebbe costituito dal divieto di iscrivere in bilancio la quota di debito per finanziare le spese non coperte da entrate reali (tributarie, extratributarie e patrimoniali).

Diversamente, l'orientamento maggioritario ritiene che il pareggio (reale) di bilancio sia soltanto obiettivo politico, il cui mancato raggiungimento non darebbe luogo a conseguenze giuridiche ⁽⁷⁴⁷⁾. Come qualsiasi soggetto economico, anche lo Stato può contrarre debito per provvedere allo svolgimento delle sue attività, operazione che garantisce una entrata, ma genera una spesa futura. Alla luce di questo orientamento, in sede di definizione dell'equilibrio di bilancio, non sarebbe costituzionalmente imposto un preciso vincolo con riguardo alla scelta della tipologia di entrate da quantificare, tale da ammettere soltanto entrate reali.

Del medesimo avviso è da sempre la Corte costituzionale ⁽⁷⁴⁸⁾. La giurisprudenza costituzionale formatasi nell'ambito del sindacato di costituzionalità rispetto all'art. 81, co. 4, Cost. afferma costantemente la titolarità in capo allo Stato di un obbligo di assicurare l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici (di recente, sentt. nn. 70 e 115 del 2012). Il che non significa che la formula "equilibrio tendenziale" sottintenda il sintagma "pareggio (reale) di bilancio"; bensì che l'equilibrio ipostatizzato nel bilancio venga rispettato anche qualora il legislatore approvi leggi produttive di spesa gravanti su esercizi finanziari successivi a quello in corso.

Unico limite alla legge di bilancio era (e rimane), quindi, il divieto di istituire nuovi tributi o nuove spese, e non anche quello di assicurare la copertura delle spese con entrate reali.

⁽⁷⁴⁵⁾ V. Cap. I, § 2.

⁽⁷⁴⁶⁾ G. BOGNETTI, *La costituzione economica*, cit., § 2: «Uno stato interventista, la cui Costituzione contempra diritti sociali ed altri impegni comportanti forti spese, può essere tentato di farvi fronte ricorrendo generosamente al debito. Politiche finanziarie di questo tipo sono pericolosissime e non si giustificano quali che siano gli scopi che esse vorrebbero perseguire. *I bilanci dello stato devono essere per principio, alla maniera classica, in pareggio*» (corsivo nostro) V. anche il § 4 dedicato all'impatto del diritto comunitario, in cui l'A. esprime la tesi secondo cui, nel suo iniziale significato, il nostro art. 81 prevedeva addirittura una regola più stringente) di quella comunitaria. Tuttavia, passando in rassegna la maggior parte dei suoi scritti, si può asserire che il Bognetti propende per una posizione intermedia, più attenuata di quella di pareggio reale, sintetizzabile nella tendenza al pareggio, nel senso di produzione di disavanzi moderati.

⁽⁷⁴⁷⁾ Per tutti, V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 437 ss.

⁽⁷⁴⁸⁾ Corte cost. n. 1 del 1966.

L'obbligo di copertura a carico delle leggi di spesa costituisce una forma di garanzia dell'equilibrio di bilancio. L'obbligo di copertura delle nuove o maggiori spese e delle minori entrate, nel garantire l'equilibrio finanziario, attribuisce allo stesso una concezione "dinamica", la cui previsione non si cristallizza nel documento del bilancio, bensì si proietta *pro futuro* come limite nei confronti della legislazione di spesa.

L'equilibrio finanziario ha assunto, come detto in premessa, una dimensione plurale. Si può parlare a questo proposito dell'equilibrio finanziario statale ma anche di equilibrio finanziario regionale e locale. Il vincolo di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. è esteso anche al legislatore regionale.

Di converso, non sembra si possa parlare di equilibrio finanziario europeo *stricto sensu*. L'ordinamento giuridico dell'Unione europea non conosce un bilancio di dimensioni adeguate per realizzare manovre di finanza pubblica che interessino l'intera Unione ⁽⁷⁴⁹⁾. Difatti, diverso è il ruolo dell'Unione europea in materia, di regolatore delle politiche di bilancio degli Stati membri, da quello del singolo Stato, di decisore responsabile politicamente e giuridicamente per le scelte di bilancio.

Per il diritto dell'Unione europea assume rilievo l'equilibrio finanziario non atomisticamente inteso, con riguardo ai singoli livelli di governo, bensì nella sua dimensione integrata imputabile allo Stato membro. L'interesse dell'Unione europea alle finanze pubbliche sane degli Stati membri si è così materializzato nei vincoli giuridici a carico degli stessi in materia di riduzione del disavanzo pubblico e rientro del debito pubblico, determinando, nella prospettiva nazionale, una centralizzazione della materia finanziaria, tramite la funzione di coordinamento statale rispetto agli altri enti territoriali e alle amministrazioni pubbliche ⁽⁷⁵⁰⁾.

Il ruolo politico della finanza pubblica si è ulteriormente accentuato. Da programma di governo, con contestuale assunzione di responsabilità del Governo e della maggioranza parlamentare di fronte al corpo elettorale, a programma tecnico, con contestuale assunzione di responsabilità giuridica dello Stato nei confronti dell'Unione europea e di responsabilità "politica" – o di "credibilità" – anche nei confronti dei mercati finanziari. Negli ultimi tre anni, contrassegnati dalla crisi finanziaria in atto, l'Unione europea è intervenuta più volte

⁽⁷⁴⁹⁾ In tema, G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., 1, 36 e 43. G. RIVOCCHI, *L'Europa oltre i parametri, tra vincoli all'indirizzo finanziario degli Stati e (difficile) costruzione di un modello sociale*, cit., 106 ss.

⁽⁷⁵⁰⁾ Sui vincoli, G. PITRUZZELLA, *op. ult. cit.*, 15 ss.

normativamente (ma non solo) per introdurre regole volte a realizzare il principio delle finanze pubbliche sane ⁽⁷⁵¹⁾.

Ora, la l. cost. n. 1 del 2012 prevede espressamente in capo allo Stato (art. 81, primo comma, Cost.), alle regioni e agli enti locali (art. 119, primo comma, Cost.), nonché alle amministrazioni pubbliche (art. 97, comma primo, Cost.), l'obbligo di assicurare, rispettivamente, "l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio", "l'equilibrio dei relativi bilanci", "l'equilibrio dei bilanci".

La riforma costituzionale è passata come l'introduzione del pareggio (reale) di bilancio.

Tuttavia, fra i problemi posti dalla riforma assume proprio primaria rilevanza il significato di equilibrio finanziario in riferimento al bilancio statale: pareggio reale di bilancio, tendenziale pareggio reale di bilancio, equilibrio finanziario come concetto più ampio di equilibrio di bilancio. Il ricorso al termine equilibrio sembrerebbe escludere che l'accezione sia quella di pareggio reale di bilancio. D'altronde, se il legislatore avesse voluto, come fatto nel titolo della legge, avrebbe espressamente imposto l'obbligo di pareggio *stricto sensu* ⁽⁷⁵²⁾.

Inoltre, nella determinazione dell'equilibrio di bilancio, lo Stato utilizza come parametro le fasi del ciclo economico. Questo potrebbe indurre a ritenere che con riferimento al singolo esercizio finanziario non debba realizzarsi il pareggio reale di bilancio, di modo che la copertura delle spese con l'indebitamento possa essere compensata in futuro con una riduzione della quota di debito da iscrivere nei successivi bilanci. Proprio il riferimento al ciclo economico induce parte della dottrina a ritenere che il primo comma non detti una regola, che esprimerebbe una priorità su tutte, cioè quella del pareggio reale di bilancio, bensì un principio, il cui contenuto non coinciderebbe sempre e comunque con il pareggio (reale) di bilancio.

Lo Stato ha l'espresso compito di assicurare, cioè di conseguire l'equilibrio, ma prima ancora deve determinarlo; così è stato rilevato che l'equilibrio è definito da scelte politiche e non costituisce il risultato dell'automatismo del pareggio (reale) di bilancio. Quest'ultimo infatti presuppone una funzione neutrale del bilancio, quale documento contabile che si limita a registrare, quantificando, le entrate e le

⁽⁷⁵¹⁾ Introduzione di meccanismi di stabilizzazione finanziaria; Patto *Euro Plus*; *Six Pack* (composto da cinque regolamenti e una direttiva). Si rinvia ancora una volta a G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., 23 ss.

⁽⁷⁵²⁾ Non rilevarebbe la rubrica della legge costituzionale, considerando, più in generale, che il *nomen juris* attribuito dal legislatore non vincola l'interprete; sul punto N. ZANON, *Valore del titolo della legge per la determinazione dell'intentio legislatoris e controllo di razionalità*, in *Giur. cost.*, 1993,

spese che trovano titolo nelle leggi sostanziali, sulla base di una concezione della finanza pubblica come sistema a sé, senza interferenze con il sistema economico di mercato.

Con riguardo al divieto di indebitamento, il comma secondo dell'art. 81 Cost. prescrive che «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali».

Grave questione attiene al dubbio significato di indebitamento.

Come osservato in dottrina, se il divieto di indebitamento è da intendersi in senso stretto, nel significato di indebitamento netto, cioè di saldo, lo Stato potrebbe indebitarsi per finanziare determinate spese. Siccome il calcolo dell'indebitamento netto non contempla le spese legate ad operazioni di finanziamento, il divieto di indebitamento netto non precluderebbe la contrazione di debito per tali spese. Questa interpretazione corroborerebbe la tesi di chi esclude la costituzionalizzazione di un pareggio reale di bilancio.

Inoltre, avrebbe il pregio di risolvere il problema della copertura di alcune spese, come quelle inerenti alla restituzione del debito in scadenza ⁽⁷⁵³⁾. Per quest'ultima ragione, l'interpretazione dell'indebitamento come indebitamento netto avrebbe, però, il limite di far della norma che pone il divieto d'indebitamento, una norma che regola la contingenza, cioè che risponde ad una esigenza, piuttosto che una norma di ordine strutturale.

Si consideri anche che i presupposti di legittimità del ricorso all'indebitamento espressi nei sintagmi “gli effetti del ciclo economico” e gli “eventi eccezionali”, sono concetti giuridici indeterminati. Vero è che, con riguardo agli eventi eccezionali, il legislatore costituzionale ha provveduto a tipizzarli – gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali ai sensi dell'art. 5, primo comma, lett. d) della legge cost. n. 1 del 2012 – e che, in sede attuativa, entrambi i concetti sono stati ulteriormente definiti ⁽⁷⁵⁴⁾, ma si potrebbe obiettare

⁽⁷⁵³⁾ A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit., 2 ss.

⁽⁷⁵⁴⁾ Art. 6 (Eventi eccezionali e scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale), l. n. 243 del 2012: “Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 8, scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti esclusivamente in caso di eventi eccezionali.

Ai fini della presente legge, per eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, si intendono:

a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea;

b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese”.

che il tentativo di tipizzazione non esclude una interpretazione estensiva delle fattispecie di deroga al divieto di indebitamento (si pensi alla fattispecie della “crisi finanziaria”).

Molteplici sono gli interrogativi in relazione alle conseguenze giuridiche di sistema di questa modifica costituzionale ⁽⁷⁵⁵⁾.

Si può ancora discutere se il compito di assicurare l'equilibrio finanziario sia una norma o un programma e se il mancato conseguimento sia censurabile da parte della Corte costituzionale. Il sindacato di costituzionalità dovrebbe subire una estensione oggettiva con riferimento, perlomeno, al rispetto del divieto di indebitamento, all'ammissibilità delle deroghe, al rispetto degli oneri procedurali, come l'autorizzazione a maggioranza assoluta del Parlamento del ricorso all'indebitamento, ai sensi del comma secondo dell'art. 81 Cost. Il divieto di ricorso all'indebitamento sarebbe una ulteriore norma con funzione di garanzia dell'equilibrio di bilancio, che si giustappone all'obbligo di copertura delle leggi di spesa.

Se si nega che l'equilibrio finanziario sia definibile come pareggio (reale) di bilancio, è difficile che la Corte possa sindacare la sua determinazione. L'equilibrio finanziario sarebbe un obbligo giuridico, ma politicamente determinato, sicché il suo rispetto sembrerebbe realizzabile soltanto *ex post* attraverso il sindacato sulle cosiddette garanzie dello stesso, cioè il divieto di indebitamento e l'obbligo di copertura finanziaria a carico della legislazione di spesa.

Diversamente, se si ritiene che il primo comma dell'art. 81 Cost. esprima un vincolo costituzionale e, quindi, che la legge di bilancio possa essere sindacata in punto di equilibrio come in essa determinato ⁽⁷⁵⁶⁾, oltre ai limiti di ordine processuale, non superati dalla revisione, in tema di giudizio di legittimità della legge di bilancio statale ⁽⁷⁵⁷⁾, si osserva che la legge cost. n. 1 del 2012 non ha comunque dotato la Corte costituzionale di uno strumento idoneo a disciplinare gli effetti di una eventuale decisione di accoglimento, con ciò aprendo al rischio di inoperatività della funzione giurisdizionale costituzionale e al conseguente ridimensionamento dell'effettività del sindacato di costituzionalità.

⁽⁷⁵⁵⁾ R. DI MARIA, *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del “pareggio di bilancio”*, cit., 13 ss., i cui interrogativi in ordine alla riforma concernono la natura giuridica o politica del pareggio di bilancio, i riflessi sulla forma di governo, sull'assetto dello Stato sociale, sul principio di sovranità nazionale in materia fiscale.

⁽⁷⁵⁶⁾ In tema, per tutti, G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 211 ss.

⁽⁷⁵⁷⁾ Si osservi che il progetto di legge “Lanzillotta” prevedeva la legittimazione alla Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale anche con oggetto la legge di bilancio.

Tuttavia, non si può fare a meno di rilevare che il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, in ragione dell'art. 117, co. 1 Cost., implichi una interpretazione dell'equilibrio finanziario conforme all'art. 3, co. 1, e ai criteri numerici da esso previsti ⁽⁷⁵⁸⁾. Questi ultimi potrebbero costituire il contenuto dell'equilibrio finanziario, sicché potrebbe risultare, a sua volta, del tutto recessiva una nozione “interna” di equilibrio di bilancio, incidendo in negativo sull'autonomia della portata precettiva di cui all'art. 81, primo comma, Cost. *Quid juris*, ai fini della legittimità costituzionale, se la legge di bilancio non registra una situazione di pareggio o in avanzo secondo i limiti numerici previsti dall'art. 3?

Si è visto che lo studio del diritto costituzionale che disciplina la finanza pubblica chiama in causa istituti classici: forma di stato, sovranità, principio democratico, principio unitario e principio autonomistico ⁽⁷⁵⁹⁾, tutela dei diritti costituzionali ⁽⁷⁶⁰⁾. E si è detto che, secondo alcuni studiosi, questa riforma costituzionale formalizzerebbe, in un certo senso, il passaggio ad una nuova fase del costituzionalismo; secondo taluni il passaggio viene valutato positivamente, perché il nuovo costituzionalismo sarebbe caratterizzato dal riconoscimento giuridico di alcuni interessi, tra cui quello dello sviluppo sostenibile e quello dell'equità intergenerazionale, come emerge dall'attività istruttoria della legge cost. n. 1 del 2012 ⁽⁷⁶¹⁾ e dalla pendenza in Senato del d.d.l. cost. di modifica degli artt.

⁽⁷⁵⁸⁾ Come già detto, il primo comma dell'art. 3 del Trattato prescrive che la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente deve essere in pareggio o in avanzo e che questa regola si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

⁽⁷⁵⁹⁾ Sul punto, si ricorda che a seguito della revisione della legge cost. n. 1 del 2012, l'art. 119 Cost. è così formulato “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni [...] [p]ossono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”. *Prima facie* si osserva che l'autonomia (finanziaria) degli enti locali potrebbe essere compromessa, se il divieto di indebitamento per gli enti “virtuosi” è giustificato dalla situazione debitoria degli altri enti del territorio regionale, perché in funzione dell'equilibrio finanziario regionale si realizzerebbe una sorta di compensazione tra risultati positivi della gestione di un ente e quelli negativi di un altro ente.

⁽⁷⁶⁰⁾ Cfr. R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, cit., 255 ss., che affronta la tematica, ragionando del rapporto tra equilibrio del bilancio e sovranità parlamentare, principio democratico, Stato sociale, enti territoriali.

⁽⁷⁶¹⁾ *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dei progetti di legge c. 4205 cost. Cambursano, c. 4525 cost. Marinello, c. 4526 cost. Beltrandi, c. 4594 cost. Merloni, c. 4596 cost. Lanzillotta, c. 4607 cost. Antonio Martino, c. 4620 cost. Governo e c. 4646 cost. Bersani, recanti introduzione del principio del pareggio di bilancio*

31, 56 e 58 Cost. (Partecipazione dei giovani alla vita politica, economica e sociale ed equiparazione tra elettorato attivo e passivo) ⁽⁷⁶²⁾. Tema, quest'ultimo, non nuovo nella letteratura scientifica e nella giurisprudenza costituzionale ⁽⁷⁶³⁾.

In dottrina, si riscontrano già tentativi di lettura dell'ex art. 81 Cost. in una più ampia visione secondo cui cardine di ogni sistema democratico sarebbe la tutela dei c.d. "outsider" ⁽⁷⁶⁴⁾. Dall'obbligo di copertura delle spese discenderebbe una ulteriore forma di tutela del patrimonio collettivo, funzionale a sua volta a garantire le generazioni future e, per questo, nei confronti dell'interesse anche di queste ultime, ogni rappresentanza parlamentare dovrebbe adottare le proprie scelte.

Si potrebbe, forse, anche immaginare una diversa concezione della finanza pubblica. Non come fine, bensì come mezzo. Che esistano regole o principi, come quello dell'equilibrio finanziario, che disciplinano la finanza pubblica non vuol dire che, nell'ambito del sistema costituzionale, questa non debba assumere una funzione servente dell'attività normativa e di quella amministrativa.

In particolare, la tutela dell'equilibrio finanziario non sarebbe fine a se stessa, bensì la sua definizione dovrebbe essere funzionale a realizzare quel processo di trasformazione sociale di cui all'art. 3 Cost. ⁽⁷⁶⁵⁾.

Questa impostazione porterebbe a preferire un'interpretazione del testo costituzionale volta ad escludere limiti rigidi operanti *ex ante*, cioè in sede di determinazione dell'equilibrio di bilancio, e a ravvisarne, invece, *ex post* quando si

nella Carta costituzionale presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e V (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera, sed. del 17.10.2011, in Camera.it.

⁽⁷⁶²⁾ A.S. 2921 trasmesso dalla Camera in data 22 settembre 2011 (A.C. 4358 approvato in prima lettura il 21 settembre 2011) e assegnato alla Commissione I (Affari costituzionali) il 5 ottobre 2011.

⁽⁷⁶³⁾ V. il discorso celebrativo del Presidente della Corte costituzionale M. Ferri preparato in occasione dei 40 anni di funzionamento della Corte costituzionale: «Negli anni più recenti, infatti, si è accentuata l'esigenza dell'equilibrio del bilancio statale come problema rilevante sul piano costituzionale: la Corte se ne è fatta carico sia sviluppando nuovi strumenti decisorii che consentono al legislatore di contenere le conseguenze finanziarie delle pronunce di accoglimento, sia elaborando alcuni importanti indirizzi giurisprudenziali che valorizzano l'interesse alla ragionevole ed equilibrata gestione delle risorse finanziarie, così da assicurare anche alle generazioni future il pieno godimento dei diritti costituzionalmente protetti».

⁽⁷⁶⁴⁾ N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, cit.; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, 145 ss.

⁽⁷⁶⁵⁾ Cfr. Cap. I, § 2.

tratta, nel corso dell'esercizio finanziario, di preservare l'equilibrio così definito⁽⁷⁶⁶⁾.

⁽⁷⁶⁶⁾ Similmente, di recente, l'intervento di M. FIORAVANTI, *Cultura costituzionale e trasformazioni economico-sociali: l'esperienza del Novecento*, al Convegno della Fondazione "Cesifin – Alberto Predieri", cit.

CONCLUSIONI

Il bilancio statale come atto si confonde con l'atto che lo approva. Per questo, si può affermare che l'art. 81 Cost. fonda e disciplina la legge di bilancio, anziché il bilancio. La legge di bilancio è poi legge in senso tecnico, sebbene la capacità innovativa sia limitata dalla sua competenza tipica; l'ambito decisionale del legislatore di bilancio è circoscritto alla determinazione del quadro delle entrate e delle spese, cioè degli equilibri finanziari generali.

Si è proposta una lettura delle categorie della legge di bilancio e delle leggi di spesa, diversa da quella invalsa in letteratura – sulla scorta della tesi elaborata dall'ONIDA, in particolare, e sostenuta più di recente dal BRANCASI –, che si fonda sul reciproco condizionamento di contenuto dei due atti normativi. Da un punto di vista metodologico, la tesi maggioritaria ragiona dei due atti, sulla base del combinato disposto dei commi terzo e quarto dell'art. 81 Cost., nella sua formulazione originaria.

Secondo l'impostazione maggioritaria, la legge di bilancio ha una capacità innovativa limitata, di integrazione delle leggi di spesa, laddove queste siano incomplete con riguardo alla quantificazione della spesa, ovvero all'indicazione del mezzo di copertura. Questa tesi, per rispondere all'esigenze di assicurare alla decisione di bilancio un margine di flessibilità, ritiene ammissibile l'esistenza di diversi modelli di leggi di spesa, alcuni completi, altri incompleti nella definizione della fattispecie finanziaria. Si è affermata, pertanto, l'interpretazione dell'art. 81, co. 4, Cost., nella versione originaria, che consente al legislatore di stabilire se vincolare o meno la legge di bilancio, prevedendo una fattispecie finanziaria completa o incompleta. Detto altrimenti, secondo questa tesi l'obbligo di copertura finanziaria sarebbe nella disponibilità del legislatore di spesa; il che equivale a dire che, da un punto di vista di stretto diritto, di obbligo non si tratta.

La tesi che si è avanzata, in un certo senso, porta a compimento quella appena menzionata, nelle sue linee fondamentali. Ammesso che la legge di bilancio innova l'ordinamento, e che, per questo, nei limiti funzionali alla definizione dell'indirizzo politico-finanziario, ha la capacità di revisione della spesa in termini globali, perché non riconoscere in modo pieno questa competenza, consentendo al legislatore di bilancio di sindacare le decisioni particolari sottese alla legislazione di spesa, a prescindere dal tipo di legge di spesa? Perché cioè non riconoscere alla legge di bilancio, oltre alla capacità integrativa delle leggi di spesa incomplete, anche la capacità di rivedere le indicazioni contenute in una legge di spesa

completa? La risposta positiva non implica far venire meno il vincolo che dalla legislazione sostanziale deriva nei confronti della legge di bilancio; il legislatore del bilancio non può mettere in discussione l'istituzione di una spesa, abrogando il corrispondente atto normativo, ma soltanto rinviarne l'esecuzione, non iscrivendo la spesa, sebbene quantificata precisamente in una legge di spesa. Inoltre, ammesso dalla tesi maggioritaria (e sostenuto dalla Corte costituzionale), che l'equilibrio finanziario protetto dall'obbligo di copertura delle legge di nuova o maggiore spesa non si esaurisce nell'equilibrio di bilancio, ma si proietta in futuro, per cui l'obbligo di copertura, concepito come regola di responsabilità, opera anche per quelle spese che gravano sugli esercizi finanziari successivi a quello in corso, non si comprende la ragione che induce a riconoscere l'esistenza di una pluralità di modelli di legge di spesa, dove l'osservanza della copertura dipende dall'intenzione del legislatore di spesa di vincolare il legislatore di bilancio, mediante l'indicazione del *quantum* della spesa e del mezzo di copertura.

Per comprendere queste critiche, occorre prendere le mosse, invece, dal presupposto dell'autonomia formale degli atti in discorso.

La legge di bilancio e la legge di spesa sono atti tipici, ciascuno con un proprio regime giuridico. Per la legge di bilancio, lo statuto (funzione, contenuto, regime) deve essere ricostruito a partire da quello che era il comma terzo dell'art. 81 Cost., mentre per la legge di spesa, lo statuto si fonda sull'esegesi del vecchio quarto comma.

Si è proposta, quindi, una lettura che non fa dipendere il contenuto della legge di bilancio da una certa concezione dell'obbligo di copertura finanziaria, quindi dello statuto delle leggi di spesa. Sul piano metodologico, si è inteso "spezzare" la dipendenza dell'interpretazione del terzo comma dal quarto.

Per queste ragioni, si è detto che la legge di bilancio è legge a contenuto tipico e a competenza limitata, la cui funzione, di indirizzo politico, è di predisporre le risorse a soddisfazione del fabbisogno finanziario. La legge di bilancio ha una capacità innovativa limitata alla quantificazione delle entrate e delle spese.

Il vincolo con la legislazione sostanziale non è formale, bensì sostanziale. La legge di bilancio e la legislazione di spesa concorrono nella definizione dell'equilibrio finanziario. Tuttavia, mentre alla prima spetta la determinazione definitiva degli equilibri generali, alla seconda compete la regolazione delle fattispecie particolari.

Per queste ragioni, si è detto che la legge di bilancio può sindacare le scelte sottese alle leggi di spesa. Il vincolo di quest'ultima nei confronti della legge di bilancio opera soltanto con riguardo all'*an* della previsione della spesa. Il

legislatore del bilancio non può, cioè, sopprimere la spesa, può ridurne l'ammontare, iscrivendola in bilancio in misura inferiore rispetto a quella quantificata dalla legge di spesa, ovvero non iscrivere affatto (salvo che per le spese obbligatorie). In quest'ultimo caso, non si ha abrogazione della legge di spesa per opera della legge di bilancio, bensì mero rinvio dell'esecuzione della spesa, che potrà essere autorizzata da una legge di bilancio successiva.

Dal canto suo, la legge di spesa costituzionalmente prevista assume una unica forma. Per legge di spesa, si intende l'atto normativo con forza di legge volto a regolare fattispecie costose. Per l'effetto, le leggi di spesa, in ragione dell'obbligo di copertura finanziaria, devono strutturalmente contenere disposizioni sulla quantificazione dell'onere economico e sui mezzi di copertura del medesimo ⁽⁷⁶⁷⁾.

Quindi, non è ammessa (*recte* costituzionalmente legittima) una legge di spesa incompleta. Quell'esigenza di rendere flessibile la decisione in sede di bilancio è soddisfatta, non da un particolare atteggiamento del legislatore di spesa – cioè allorquando decida di non definire compiutamente la fattispecie finanziaria –, ma dalla competenza tipica della legge di bilancio di rivedere le scelte particolari, in chiave globale, per il perseguimento di un certo equilibrio finanziario. La flessibilità, anziché la rigidità, allora è carattere naturale della legge di bilancio.

Questa interpretazione non implica un aggiramento del divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese. Perché la legge di bilancio può non iscrivere una spesa o ridurla, ma mai aumentarla. Ha dei limiti competenziali: la legge di bilancio predispone le risorse, ma non può disporne. Il divieto in discorso è quindi elemento qualificante la tipicità della legge di bilancio.

La possibilità di rinviare l'esecuzione della spesa con legge di bilancio, nonostante la completezza della legge di spesa, non significa assenza di vincolo della legislazione sostanziale nei confronti dell'atto di approvazione del bilancio. A questo proposito, si è già detto che la legge di bilancio può rinviare l'esecuzione di una spesa, ma non la può sopprimere, mediante abrogazione della legge di spesa.

Il rapporto tra i due atti normativi è un rapporto di competenza, non di forza.

Inoltre, questa lettura non rende inutile l'osservanza dell'obbligo di copertura finanziaria, anzi la valorizza. Che la legge di bilancio possa sottrarsi all'iscrizione di una spesa prevista dalla legislazione sostanziale, non vuol dire che l'indicazione del *quantum* di spesa e del relativo mezzo di copertura nelle leggi di spesa assume allora valore di mero formalismo.

⁽⁷⁶⁷⁾ Sulla struttura delle leggi di spesa, F. TRIMARCHI BANFI, *Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale*, cit., 26 ss.

L'obbligo di copertura finanziaria è prima di tutto regola di serietà, cioè di responsabilità dell'organo politico che, con atto con forza di legge (e sulla base di una scelta politica), regola fattispecie che producono costi a carico del bilancio statale. Pertanto, occorre postulare che qualsiasi legge, che sia di spesa, deve contenere quanto necessario per adempiere l'obbligo di copertura finanziaria. Disconoscere l'ammissibilità di una pluralità di modelli di leggi di spesa vuol dire appunto far della norma che prevede la copertura della spesa, una norma imperativa, anziché dispositiva.

Inoltre, la legge di spesa, proprio per la sua (obbligatoria) completezza, partecipa nella definizione, sebbene con riguardo ad una situazione particolare, dell'equilibrio finanziario, qualora preveda oneri gravanti su esercizi finanziari successivi a quelli in corso. E questa capacità non può essere rimossa dal legislatore del bilancio; la mancata iscrizione di una spesa, invero, è soltanto rinvio della sua esecuzione e quindi rinvio di questa capacità di concorrere nella determinazione dell'equilibrio finanziario.

Sembra che, così ricostruite le categorie normative che sono principale espressione del potere di spesa, esse conservino una qualche validità anche nel mutato contesto normativo, a seguito della modifica dell'art. 81 Cost.

La legge di bilancio rimane atto a contenuto tipico e competenza limitata. La costruzione della categoria deve partire dalla constatazione dell'abrogazione del terzo comma, cioè dalla abolizione del divieto di stabilire, con legge di bilancio, nuovi tributi e nuove spese. Nonostante ciò, e nonostante la riformulazione dell'ambito applicativo dell'obbligo di copertura finanziaria, mediante la rimozione dell'aggettivo "altra" legge che consentiva di distinguere le leggi di spesa dalla legge di bilancio, si ritiene che l'abolizione del divieto in discorso non vada inteso come estensione della competenza della legge di bilancio, la quale, come la ex legge finanziaria, può, in positivo, istituire nuovi tributi o stabilire nuove spese. L'abrogazione del vecchio terzo comma non scardina la concezione della legge di bilancio quale atto a competenza tipica, ma ne estende la capacità innovativa, nel senso che il legislatore del bilancio potrà omettere l'iscrizione di una spesa (o ridurne l'ammontare quantificato nella legge di spesa), non attraverso il semplice rinvio ad altro esercizio della sua esecuzione, bensì mediante l'abrogazione della legge di spesa corrispondente.

Cambia, in parte, il rapporto tra legge di bilancio e legge di spesa. Non essendo la prima vincolata nemmeno nell'*an* della istituzione di una spesa, la relazione tra i due atti diventa anche un rapporto di forza perché il legislatore del bilancio può

abrogare una legge di spesa, può cioè sindacare in modo pieno le scelte prese precedentemente dal legislatore, nella regolazione di una fattispecie particolare.

Ciò non implica che i due atti normativi perdano la propria competenza. La legge di spesa continua ad essere legge che regola il particolare; l'obbligo di copertura finanziaria, per come concepito dall'attuale terzo comma, ha un significato più vicino alla tesi esposta che non ammette la discrezionalità (*recte* libertà) del legislatore di provvedere alla copertura oppure di sottrarvisi.

La legge di bilancio continua ad essere atto deputato alla definizione degli equilibri finanziari generali, a maggior ragione, in seguito alla estensione della capacità normativa di cui si è detto, che comporta come conseguenza il venir meno delle ragioni che portarono all'istituzione della legge finanziaria. Invero, la legge attuativa dell'art. 81, co. 6, Cost. prevede il superamento della legge di stabilità, che sarà assorbita nella legge di bilancio.

Si può affermare, allora, che c'è una sorta di continuità nella concezione dei due atti normativi che sono principale manifestazione del potere di spesa statale.

Il grado di capacità decisionale del legislatore del bilancio dipende, da un punto di vista sistematico, da altri fattori, in particolare dal diritto dell'Unione europea. Si è visto che l'ordinamento comunitario impone che gli obiettivi di finanza pubblica programmati annualmente siano sottoposti alla valutazione degli organi dell'Unione europea. L'obbligo di recepire le indicazioni di questi ultimi implica che la capacità decisionale del legislatore del bilancio è alquanto limitata, perché vincolata alle determinazioni stabilite dalla concertazione tra Unione europea e Stato italiano.

Tuttavia, se si considera il bilancio come processo, cioè se si intende il bilancio, non come atto, ma come decisione, occorre scandire la formazione del bilancio in due fasi, quello della programmazione e quello della attuazione. Allora si dirà che, mentre l'attuazione è vincolata, la fase della programmazione consente al Governo e al Parlamento un certo margine di manovra. Nella predisposizione dei mezzi, cioè in sede di formazione della legge di bilancio, l'ambito decisionale sarà, invece, limitato in funzione degli obiettivi programmatici. Ma, entro questi limiti, la legge di bilancio può fare molto.

Non sembra che il legislatore costituzionale del 2012 abbia valorizzato la fase della programmazione. Ha invece positivizzato il principio dell'equilibrio finanziario, secondo una concezione, pare, di medio-lungo termine (art. *ex* art. 81, co. 1, Cost.).

La previsione del divieto di indebitamento, salva la possibilità di ricorrere al mercato per la copertura delle spese in casi eccezionali, è sicuramente una novità

che influenza la capacità decisionale degli strumenti finanziari, in particolare della legge di bilancio.

Anche a voler escludere, come sembra preferibile, la costituzionalizzazione della concezione del pareggio di bilancio in senso stretto, esistono nel sistema un insieme di criteri che definiscono l'equilibrio finanziario e un obbligo di perseguimento. Ci si riferisce all'art. 3 del Trattato c.d. "*Fiscal compact*".

Ecco, allora, che le potenzialità della legge di bilancio, nell'espletamento della sua funzione di atto di indirizzo, non risultano svalutate dai vincoli discendenti dalla programmazione finanziaria (se si intende quest'ultima come mera fase del processo di bilancio); bensì dalla predeterminazione dell'equilibrio finanziario ai sensi del "*Fiscal compact*". Ogni manovra finanziaria sarà dunque finalizzata al perseguimento di quell'equilibrio.

Ecco perché si è detto che la legge di bilancio, forse, oltre ad essere a competenza tipica e limitata, è altresì finalizzata.

Quanto ad una valutazione complessiva della revisione costituzionale, non sembra che le maggiori critiche vadano rivolte alla prescrizione di limiti al ricorso al mercato per soddisfare il fabbisogno finanziario.

Un limite va ravvisato, invece, nella concezione ancora annuale della legge di bilancio. La previsione in Costituzione del carattere pluriennale, avrebbe reso il bilancio pluriennale strumento precettivo, non meramente descrittivo, e parametro *stricto sensu* di validità delle leggi di spesa. In questo caso, si sarebbe introdotto un serio limite all'iniziativa di spesa parlamentare. A fianco della legge di bilancio pluriennale, il legislatore avrebbe potuto prevedere la legge di bilancio annuale con funzione di aggiornamento degli obiettivi di bilancio.

Dal canto suo, la previsione di limiti all'indebitamento risponde all'esigenza di garantire la solvibilità dello Stato italiano. Non si tratta di una disposizione simile a quella dell'art. 31 st. albertino, secondo cui "Il debito pubblico è garantito. Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile" ⁽⁷⁶⁸⁾, ma il senso è simile, quello di offrire una garanzia, prima di tutto personale, di serietà e di credibilità, dell'adempimento delle obbligazioni contratte.

E questa garanzia si risolve, in un certo senso, nell'inversione dei fattori "spese" ed "entrate". Se, grazie alla possibilità di iscrivere in bilancio una quota di indebitamento pari alla differenza tra spese ed entrate reali, il bilancio è sempre stato impostato sul criterio che le spese determinano le entrate, i limiti

⁽⁷⁶⁸⁾ A commento, F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. II, cit., 190 ss.

all'indebitamento porta a ragionare diversamente: lo Stato spende in base a quanto ha. Questa concezione dello Stato di buon padre di famiglia è stata criticata in letteratura ⁽⁷⁶⁹⁾.

Diversamente si crede si tratti di una previsione normativa da accogliere con favore. Invero, da un lato essa non impone il pareggio reale in senso stretto, mentre dall'altro lato, stabilisce una ulteriore forma di garanzia della stabilità finanziaria. È norma di buon senso prevedere che l'esame parlamentare delle entrate preceda quello della spesa, «affinché l'una riesca un limite efficace dell'altra» ⁽⁷⁷⁰⁾, come diceva l'ORLANDO.

Non può obiettarsi che dal nuovo art. 81 Cost. discendono possibili limitazioni al godimento dei diritti, segnatamente, di quelli costituzionali. In primo luogo, si tratta di una mera ipotesi. In secondo luogo, rischi per la tutela dei diritti ve ne sono, fintanto che la condizione finanziaria dello Stato non migliori. Per cui ben vengano misure volte a risanare le finanze pubbliche, la cui "salute", volenti o nolenti, costituisce la *condicio sine qua non* del godimento delle situazioni giuridiche soggettive. Il vincolo in discorso porta, e questo si apprezza, a restituire alla finanza una funzione strumentale. Non più una politica finanziaria fine a se stessa, ma una politica finanziaria responsabilizzata, il cui indirizzo sia ponderato in base alle reali esigenze della comunità, politicamente individuate.

Da ultimo, da un punto di vista giuridico, non pare che il divieto di indebitamento, per i suoi potenziali effetti negativi quanto alla tutela dei diritti (costituzionali), sia negazione del modello costituzionale di finanza (e di economia), la cui chiave di lettura sta nell'art. 3 Cost.

Invero, la funzione servente dell'attività finanziaria pubblica, volta a realizzare la trasformazione sociale di cui all'art. 3, co. 2, Cost., non postula la possibilità indiscriminata di indebitarsi da parte dello Stato, ma, piuttosto, un adeguato e consapevole uso dello strumento del tributo (oltre che del patrimonio pubblico).

La trasformazione sociale di cui si parla non è altro che la distribuzione di ricchezza, non già la sua produzione. E la distribuzione della ricchezza avviene

⁽⁷⁶⁹⁾ M. LUCIANI, *Rapport. Italie*, in AA.VV., *Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques*, cit., 221: «L'idée de fond est la suivante: comme les familles, l'État ne pourrait pas dépenser plus d'argent de ce qu'il obtient par les impôts ou la gestion du patri moine publiques, de façon telle que, comme les familles, l' devrait éviter de s'endetter. Il s'agit d'une comparaison qui n'a pas beaucoup de sens».

⁽⁷⁷⁰⁾ V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 177.

tramite una legislazione tributaria rispettosa delle norme di cui agli artt. 53, 41 e 47 Cost. ⁽⁷⁷¹⁾.

⁽⁷⁷¹⁾ In tema, G. FALSITTA, *Profili della tutela costituzionale della giustizia tributaria*, in ID., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008, 3 ss.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri – Quaderno 2011*, Napoli, 2012
- AA.VV., *Diritto regionale*, R. Bin, G. Falcon (a cura di), Bologna, 2012
- AA.VV., *Dizionario di contabilità pubblica*, A. Barettoni Arleri (a cura di), Milano, 1989
- AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2010*, Milano, 2011
- AA.VV., *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), vol. I, Napoli, 2009
- AA.VV., *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta. Atti del Seminario del "Gruppo di Pisa", svoltosi a Stresa, il 12 novembre 2010*, R. Balduzzi, M. Cavino, J. Luther (a cura di), Torino, 2011
- AA.VV., *La funzione finanziaria del Parlamento: un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, G. G. Carboni (a cura di), Torino, 2009
- AA.VV., *La questione. Politiche di bilancio*, in *Dem. dir.*, 1986, 6
- AA.VV., *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, G. Di Gaspare, N. Lupo Branca (a cura di), Milano, 2005
- AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993
- AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), Torino, 2007
- AA.VV., *Relazione dei Presidenti delle Commissioni Finanze e Tesoro del Senato e della Camera sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1959, 5-6
- AA.VV., *Si è passata la misura. La costituzionalizzazione del vincolo al pareggio di bilancio e la fissazione di un limite costituzionale alla spesa pubblica*, Lettera appello di un gruppo di professori universitari, in *Astrid.eu*
- AA.VV., *Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Milano, 1984
- AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, vol. III, Milano, 1987
- AA.VV., *Studi pisani sul Parlamento*, vol. IV, E. Rossi (a cura di), Pisa, 2010
- AA.VV., *Studi pisani sul Parlamento*, vol. V, E. Rossi (a cura di), Pisa, 2012
- AA.VV., *The power of the purse. The role of European Parliaments in budgetary decision*, D. Coombes (a cura di), London, George Allen & Unwin ltd., 1976
- ABBAMONTE G., *Corso di diritto finanziario*, vol. I, Napoli, 1969
- AINIS M., *Non date la colpa alla Costituzione*, in *Corr. Sera*, 7 agosto 2011

- ALFANO G., *L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria": sistematica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in *Forum di Quad. cost.*, 2008
- ALLEGRETTI U., *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971
- ALLEGRETTI U., *Profilo di storia costituzionale italiana: individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, 1989
- ALLEGRETTI U., *Verso un nuovo modello di contabilità pubblica?*, in AA.VV., *Problemi di finanza e amministrazione regionale e locale*, Napoli, 1980
- ALONZO A., *Debito pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962
- AMATO G., *Dalle regole di copertura al blocco degli impegni*, in AA.VV., *Le limitazioni amministrative alle spese*, R. Perez (a cura di), Milano, 2003
- AMATO G., *Forme di Stato e di governo*, Bologna, 2006
- AMATO G., *Il metodo nella concezione costituzionalistica di Carlo Lavagna*, in AA.VV. *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, F. Lanchester (a cura di), Milano, 1996
- AMATO G., *Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giur. cost.*, 1976
- AMATO G., *Invaldità delle leggi di bilancio e giudizio di parificazione*, in *Giur. cost.*, 1967
- AMATUCCI A., *L'ordinamento giuridico finanziario*, Napoli, 1985
- ANGIOLINI V., *Il processo costituzionale vent'anni dopo*, in AA.VV., *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, cit.
- ANGIOLINI V., *La Corte senza il "processo", o il "processo" costituzionale senza processualisti?*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale a una svolta. Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, R. Romboli (a cura di), Torino, 1991
- ANGIOLINI V., *Processo giurisdizionale e processo costituzionale*, in *Foro it.*, 1995, 1
- ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996
- ANZON A., *Nuove tecniche di decisione di questioni di costituzionalità e attuazione dell'art. 81, quarto comma Cost.*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit.
- ARANGIO-RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913
- ARCOLEO G., *Diritto costituzionale*, in *Opere*, vol. III, G. Paulucci di Calboli, A. Casulli (a cura di), Milano, 1935
- ARCOLEO G., *Il bilancio dello Stato e il governo parlamentare*, Napoli, 1880
- ARCONZO G., *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimento*, Milano, 2013, 42 ss.
- ARCONZO G., *Il rapporto tra legge generale e legge provvedimento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'istituzione di nuovi comuni*, in *Giur. cost.*, 2004

- ARCONZO G., *Le scelte di finanza pubblica durante la crisi: la prima applicazione del ciclo di programmazione economica alla luce dell'introduzione del semestre europeo*, in *Rivista AIC*, 2012
- ARCONZO G., *Le scelte di finanza pubblica in una «democrazia decidente»: alla ricerca di un nuovo ruolo per Governo e Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2008, 4
- BALAGUER CALLEJÓN M. L., *Interpretación del Constitución y ordenamiento jurídico*, Madrid, 1997
- BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Milano, 1963
- BARDUSCO A., *Lo stato regionale italiano*, Milano, 1980
- BARETTONI ARLERI A., *Bilanci pubblici*, in *Dig. pubbl.*, vol. II, Torino, 1987
- BARETTONI ARLERI A., *Bilancio. 1) Diritto pubblico*, in *Enc. giur. it.*, vol. V, Roma, 1988
- BARETTONI ARLERI A., *Principi costituzionali dell'entrata, sistema contabile e decisione di bilancio*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, cit.
- BARETTONI ARLERI A., *Riforma del bilancio dello Stato ed art. 81 della Costituzione*, in AA.VV., *Stato ed economia*, cit.
- BARQUERO ESTEVAN J. M., *La función del tributo en el Esatdo social y democrático de Derecho*, Madrid, 2002
- BARTOLE S., *La formazione delle leggi. Art. 81*, in *Comm. cost. Branca*, Bologna-Roma, 1979
- BATTINI F., *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 12
- BENVENUTI F., *Disegno dell'Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996
- BERGO M., *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, 2013
- BERGONZINI C., *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quad. cost.*, 2011, 1
- BERTI G., *Manuale di interpretazione costituzionale*, Milano, 1994
- BERTOLISSI M., *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, 1983
- BERTOLISSI M., *La manovra di bilancio*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, vol. I, Milano, 2002
- BERTOLISSI M., MENEGHELLI R., *Lezioni di diritto pubblico generale*, Torino, 1993
- BETTI E., *Interpretazione della legge e degli atti giuridici. Teoria generale e dogmatica*, Milano, 1971

- BIANCHI D'ESPINOSA L., *Il Parlamento*, in *Comm. Calamandrei-Levi*, Firenze, 1950
- BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, 2011
- BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.
- BIFULCO R., *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012
- BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2012
- BIN R., *Capire la Costituzione*, Roma-Bari, 2002
- BIN R., *Che cos'è la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2007
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992
- BIN R., *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009
- BIN R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996
- BIN R., *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantistica delle fonti del diritto*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, cit.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2010,
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Le fonti del diritto*, Torino, 2009
- BIONDI F., LEONE S., *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 2012
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989
- BOCCALATTE S., *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, 2008
- BODIN J., *Les six livres de la Republique*, Paris, 1583, rist. Aalen, 1961
- BOERI T., PANUNZI F., *Pareggio di bilancio: è meglio farlo sul campo*, in *Lavoce.info*, 8 agosto 2011
- BOGNETTI G., *Cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, in *Quad. cost.*, 2008
- BOGNETTI G., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivoscechi)*, in *Rivista AIC*, 2010 (anche in *Nomos*, 2008, n. 3 e in *Forum di Quad. cost.*, 2010)
- BOGNETTI G., *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983
- BOGNETTI G., *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2011
- BOGNETTI G., *Introduzione al diritto costituzionale comparato. (Il metodo)*, Torino, 1994
- BOGNETTI G., *La Corte costituzionale come garante della Costituzione*, in AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983

- BOGNETTI G., *La costituzione economica italiana*, Milano, 1993
- BOGNETTI G., *La costituzione economica*, in AA.VV., *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, vol. I, A. Vignudelli (a cura di), Modena, 2011
- BOGNETTI G., *La divisione dei poteri*, Milano, 2001
- BOGNETTI G., *Nuove regole per i conti pubblici: la riforma dell'art. 81 della Costituzione*, in sito *on line CCDC*, 1992
- BRANCASI A., *Debito e Costituzione, maneggiare con cura*, in *Sbilanciamoci.info*, 31 ottobre 2011
- BRANCASI A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2012
- BRANCASI A., *Il vincolo di destinazione delle risorse da indebitamento tra l'unità del bilancio e la salvaguardia dei relativi equilibri finanziari*, in *Le Reg.*, 1991
- BRANCASI A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012
- BRANCASI A., *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2012, 3
- BRANCASI A., *L'ordinamento contabile*, Torino, 2005
- BRANCASI A., *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.
- BRANCASI A., *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, in *Gruppodipisa.it*
- BRANCASI A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985
- BUSCEMA S., *Bilancio dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959
- BUSCEMA S., *Trattato di contabilità pubblica*, vol. I, Milano, 1979
- BUSCEMA S., *Trattato di contabilità pubblica*, vol. II, Milano, 1981
- BUZZACCHI C., *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC*, 2012, 4
- CABRAS D., *I poteri di informazione e controllo del Parlamento in materia di contabilità e finanza pubblica alla luce della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, in *Forum di Quad. cost.*, 2010
- CABRAS D., *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012
- CABRAS D., *La nuova sessione di bilancio: gli effetti sull'attività del Parlamento*, in *Federalismi.it*, 2010
- CABRAS D., *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2012

- CABRAS D., *Un Fiscal Council per l'Italia*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.
- CAIANIELLO G., *Abolire la Legge finanziaria, ma non toccare la Costituzione*, in *Amm. in cammino*, 2007
- CAIANIELLO G., *Forma e sostanza in tema di «copertura» degli oneri posti con legge a carico di enti territoriali e pubblici in genere*, in *Tributi*, 1987
- CAIANIELLO G., *Potenzialità della legge di bilancio*, in AA.VV., *Dizionario di contabilità pubblica*, cit.
- CAIANIELLO V., *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *Giur. it.*, 1984, 4
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dei progetti di legge c. 4205 cost. Cambursano, c. 4525 cost. Marinello, c. 4526 cost. Beltrandi, c. 4594 cost. Merloni, c. 4596 cost. Lanzillotta, c. 4607 cost. Antonio Martino, c. 4620 cost. Governo e c. 4646 cost. Bersani, recanti introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e V (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera*, in *Camera.it*
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Problemi della spesa e della contabilità pubblica: indagine conoscitiva della V Commissione permanente, bilancio e programmazione, partecipazioni statali*, Roma, 1972
- CAMMEO F., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1960
- CAMMEO F., *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Tratt. Orlando*, vol. III, Milano, 1901
- CAPORALI G., *Leggi in materia finanziaria ed ammissibilità del referendum*, Milano, 2004
- CARABBA M., *La democrazia del bilancio*, in AA.VV., *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, F. Bassanini (a cura di), Firenze, 2004
- CARABBA M., *Legge finanziaria e pubblica amministrazione: procedure e struttura di bilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 4
- CARAVITA B., *Art. 81 Cost., Stato sociale e intervento della Corte Costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit.
- CARAVITA B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984
- CARBONI G. G., *Il «potere di bilancio» fra processi decisionali interni e comunitari*, in *Quad. cost.*, 2006, 1
- CARBONI G. G., *La crisi delle categorie tradizionali del bilancio*, in *Quad. cost.*, 2005, 4
- CARETTI P., DE SIERVO U., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2004
- CARLASSARE L., *Carlassare su Carlassare: conversazione con una Costituzionalista*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. I, cit.

- CARLASSARE L., *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, 2011
- CARLASSARE L., *La 'riserva di legge' come limite alla decretazione d'urgenza*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004
- CARLASSARE L., *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur. it.*, vol. XVIII, Roma, 1990
- CARLASSARE L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 2013
- CARNEVALE P., *Il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in AA.VV., *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. I, F. Modugno (a cura di), Milano, 1999
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2012
- CASSESE S., *Le due culture del bilancio*, in AA.VV., *La questione. Politiche di bilancio*, cit.
- CASSESE S., *Special problems of budgetary decision-making in Italy*, in *The power of the purse*, cit.
- CATALANO S., *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010
- CECCHETTI M., *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, AA.VV., *I ricorsi in via principale*, cit.
- CELOTTO A., DI BENEDETTO E., *Art. 77*, in *Comm. cost. Bifulco-Celotto-Olivetti*, vol. II, Torino, 2006
- CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008
- CERRI A., *Note in tema di giustizia costituzionale*, in *Foro it.*, 1995, 1
- CERRI A., *Violazione del principio di eguaglianza ed intervento della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1968
- CERULLI IRELLI V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2006
- CHELI E., *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1968
- CHELI E., *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967
- CHIARELLI G., *Aspetti giuridici della riforma del bilancio*, in AA.VV., *Aspetti della riforma del bilancio dello Stato e della pubblica contabilità. Atti del VII Convegno di studi di politica economica e finanziaria, Napoli, 16-17 febbraio 1963*, Centro italiano di studi finanziari (a cura di), Milano, 1964
- CHIARELLI G., *Elasticità della Costituzione*, in AA.VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952
- CIAURRO G. F., *Decreto-legge*, in *Enc. giur. it.*, vol. X, Roma, 1988
- CICCONETTI S. M., *L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1989, 1

- CICCONETTI S. M., *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007
- CICCONETTI S. M., CORTESE M., TORCOLINI G., TRAVERSA S. (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, Roma, 1970
- CICCONETTI S. M., CORTESE M., TORCOLINI G., TRAVERSA S. (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, Roma, 1970
- CIOLLI I., *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 2012
- CIOLLI I., *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012
- CLEMENTE F., *La legge finanziaria per il 2000: prime riflessioni sull'attuazione della legge 208/99*, in AA.VV., *Le nuove regole del bilancio statale*, M. L. Bassi (a cura di), Milano, 2001
- COCOZZA F., *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, Torino, 1999
- COLAPIETRO C., *Le pronunce "erogatorie" della Corte costituzionale ed il vincolo costituzionale della copertura finanziaria: le "additive di prestazione" sono per loro natura esenti dai vincoli e limiti dell'art. 81 Cost.*, in *Giur. it.*, 1989, 8-9
- COLARULLO E., *Dieci anni di manovre finanziarie. Gli strumenti giuridici di governo del bilancio: critica e riforma*, in AA.VV., *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, P. Caretti, M. C. Grisolia (a cura di), Bologna, 2010
- COLARULLO E., *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Milano, 1986
- COLARULLO E., *La legislazione di spesa fuori della sessione di bilancio*, Milano, 1991
- CONCARO A., *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, 2000
- COOMBES D., *Introduction*, in AA.VV., *The power of the purse*, cit.
- CORASANTI A., *Introduzione ai lavori del seminario*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit.
- CORONIDI F., *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *Federalismi.it*, 2012
- CORTE COSTITUZIONALE, *Giurisprudenza costituzionale 2012 e 2013 in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.)*, M. Pieroni (a cura di), in *Cortecostituzionale.it*
- CORTE COSTITUZIONALE, *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale (ottobre 2008)*, M. Pieroni (a cura di), in *Cortecostituzionale.it*
- CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio – aprile 2013*, in *Corteconti.it*

- COSIMO E. D., *En busca de la soberanía perdida. El principio del equilibrio presupuestario entre la coordinación constitucional y la reforma de la gobernanza económica de la Unión europea*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012
- CRISAFULLI V., *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959
- CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in AA. VV., *Studi in memoria di Guido Zanolini*, vol. III, Milano, 1965, 195 s. (anche in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 797 s.)
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, 1984
- CUOCOLO F., *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. pubbl.*, vol. VI, Torino, 1991
- CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1992
- CUOCOLO F., *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, 1971
- D'ALBERTI M., *Concessioni amministrative*, in *Enc. giur. it.*, vol. VII, Roma, 1988
- D'AMATI N., *Legge finanziaria*, in *Nss. D. I., App.*, vol. IV, Torino, 1983
- D'AMICO M., *Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi*, in *Giur. it.*, 1990, 4
- D'AMICO M., *"Diritto processuale costituzionale" e giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 5, 1999
- D'AMICO M., *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano, 1993
- D'AMICO M., *Giustizia e processo costituzionale*, in *Jus*, 1994
- D'AMICO M., *I diritti contesi*, Milano, 2008
- D'AMICO M., *I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale: una rilettura*, in AA.VV., *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, cit.
- D'AMICO M., *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, 2011
- D'AMICO M., *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, cit.
- D'AMICO M., *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991
- D'AMICO M., *Riflessioni sulla nozione di tempo nel diritto costituzionale*, in *Jus*, 1992, 1
- D'AMICO M., *Un nuovo modello di sentenza costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 1993
- D'AMICO M., BIONDI F., *Art. 134, 1° alinea*, in *Comm. cost. Bifulco-Celotto-Olivetti*, vol. III, Torino, 2006
- D'AMICO M., D'ELIA G., *Diritto costituzionale*, Milano, 2012

- DE IOANNA P., *Brevi note sul rapporto tra democrazia politica, manovra di bilancio e diritti di cittadinanza*, in *Dem. dir.*, 2001
- DE IOANNA P., *Copertura delle leggi di spesa*, in AA.VV., *Dizionario di contabilità pubblica*, cit.
- DE IOANNA P., *L'obbligo di copertura (art. 81, 4° comma, Cost.) come vincolo procedurale per una decisione politica responsabile in materia di finanza pubblica*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 2. Seminario 1991*, Milano, 1992
- DE IOANNA P., *Legge di bilancio e legge finanziaria: verso una nuova forma per la decisione di bilancio?*, in *Queste istituz.*, 2010
- DE IOANNA P., *Legge finanziaria e approvazione del bilancio*, in *Dem. dir.*, 1980, 1
- DE IOANNA P., *Parlamento e procedure di bilancio*, in AA.VV., *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, A. Manzella, F. Bassanini (a cura di), Bologna, 2007
- DE IOANNA P., FOTIA G., *Il bilancio dello Stato: norme, istituzioni, prassi*, Roma, 1996
- DE MITA E., *Maestri del diritto tributario*, Milano, 2013
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1981
- DECARO C., *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.
- DEGNI M., *Forma di governo e decisione di bilancio*, in *Dem. dir.*, 2003
- DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996
- DI GASPARE G., *Innescare un sistema in equilibrio: ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in AA.VV., *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, cit.
- DI MARIA R., *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del «pareggio di bilancio»: brevi considerazioni sulla natura giuridico-economica del medesimo e rilievo di alcune questioni (ancora) aperte sulla sua potenziale ricaduta, a livello sia interno sia sovranazionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Augusto Sinagra*, vol. V, P. Bargiacchi (a cura di), Roma, 2013, 401 ss. (anche in *Forum di Quad. cost.*, 2012)
- DICKMANN R., *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi.it*, 2013
- DICKMANN R., *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006
- DICKMANN R., *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della Governance economica europea*, in *Federalismi.it*, 2011

- DICKMANN R., *Le regole della Governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2012
- DICKMANN R., *Legge finanziaria e qualità della normazione*, in *Federalismi.it*, 2008
- DICKMANN R., *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006
- DOLFIN N., *Art. 23*, in *Comm. breve l. trib. Falsitta-Fantozzi-Marongiu-Moschetti*, tomo I, 2011
- DONATI F., *Sentenze della Corte costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1989, 8
- DONATI F., *Tutela dei principi costituzionali e rispetto delle decisioni di bilancio*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit.
- DUS A., *L'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1959, 5
- ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970
- ELIA L., *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 1981-luglio 1985)*, AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985
- ELIA L., *Manifesta irrilevanza della quaestio o carenza di legittimazione del giudice a quo?*, in *Giur. cost.*, 1968
- ENGISCH K., *Einführung in das juristische Denken*, Stuttgart, 1968 [trad. it. *Introduzione al pensiero giuridico*, A. Baratta (a cura di), Milano, 1970]
- ESPOSITO C., *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Padova, 1934
- ESPOSITO C., *Legge*, in *N. D. I.*, Torino, 1938
- FABBRINI F., *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE*, in *Quad. cost.*, 2011, 4
- FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Padova, 2012
- FALSITTA G., *Profili della tutela costituzionale della giustizia tributaria*, in ID., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008
- FERRARA G., *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000
- FERRARI G., *Intervento*, in *Relazione dei Presidenti delle Commissioni Finanze e Tesoro del Senato e della Camera sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, cit.
- FIORENTINO L., *Debito pubblico*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, Milano, 2006
- FIORENTINO L., *Il decreto "taglia-spese"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003
- FORTE C., *Decreto taglia-spese: prime esperienze applicative*, in *Riv. dir. fin.*, 2004
- FORTE C., *Intervento*, *La sessione di bilancio e il ruolo delle assemblee elettive nell'esperienza recente*, in AA.VV., *Studi pisani sul Parlamento*, vol. IV, cit.
- FRACCHIA F., *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. I, Milano, 2007
- FURLAN F., *I vizi denunciabili*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, cit.

- FUSARO A., *Presentazione*, in S. HOLMES, C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, Bologna, 2000
- GABOARDI F., *Profili di diritto contabile regionale*, Milano, 2002
- GALEOTTI S., *Il divieto delle «nuove spese» nella legge di approvazione del bilancio (art. 81, 3° comma Cost.)*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 5
- GALEOTTI S., *Osservazioni sulla «legge regionale» come specie della «legge» in senso tecnico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 1
- GALGANO F., *Dogmi e dogmatica nel diritto*, Padova, 2010
- GALGANO F., *Trattato di diritto civile*, vol. I, Padova, 2010
- GALLO F., *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2011
- GAMBALE P., PEROTTA D., *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione di «contro limiti» parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2005
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 2006
- GARDINO CARLI A., *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica delle leggi*, Milano, 1997
- GIANNINI A. D., *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 1953
- GIANNINI M. S., *Il pubblico potere*, Bologna, 1986
- GIANNITI L., LUPON N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013
- GIROTTO D., *Art. 81*, in *Comm. Bartole-Bin*, Padova, 2008
- GIUSEPPONE V., *La legge finanziaria: una riforma infinita*, in *Riv. C. conti*, 2002, 3
- GNEIST R., *Gesetz und Budget. Constitutionelle Streitfragen aus der Preussischen Ministerkrisis vom März 1878*, Berlin, 1879 [trad. it. *Legge e bilancio*, C. Forte (a cura di), Milano, 1997]
- GORETTI C., RIZZUTO L., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Econpubblica.unibocconi.it*, 2011
- GRAZIANI A., *Il bilancio e le spese pubbliche*, in *Tratt. Orlando*, vol. IX, Milano, 1902
- GRÖPL C., *Transparenz im Haushaltsrecht – Herleitung, Verwurzelung, Gefährdungen, Abhilfe*, pubblicato anche in *Saarbrücker Bibliothek (hrsgg. von den Mitgliedern des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Universität des Saarlandes)*, 2006
- GROPPI T., *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997
- GROSSO E., *Sentenze costituzionali di spesa che non costino*, Torino, 1991
- GROTTANELLI DE' SANTI G., *Indirizzo politico*, in *Enc. giur. it.*, vol. XVI, Roma, 1981

- GUASTINI R., *A proposito di interpretazione costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. II, Napoli, 2005
- GUASTINI R., *Gerarchie normative*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1997
- GUICCIARDI E., *Norme di relazione e norme di azione: giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Giur. it.*, 1951, 3, ora in ID., *Studi di giustizia amministrativa*, Torino, 1967
- IACOMETTI M., *Entrate regionali e art. 81 della Costituzione*, in *Le Reg.*, 1991, 3
- IANNITTO G., *L'esercizio provvisorio dei bilanci pubblici*, Padova, 1959
- INGROSSO G., *Istituzioni di diritto finanziario*, vol. III, Napoli, 1946
- INGROSSO G., *Sulla distinzione tra legge in senso materiale e legge in senso formale*, in AA.VV., *Studi in onore di Federico Cammeo*, vol. I, Padova, 1933
- ITALIA V., *La deroga nel diritto pubblico*, Milano, 1977
- JELLINEK G., *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Freiburg, 1887, [trad. it. *Legge e decreto*, C. Forte (a cura di), Milano, 1997]
- JESCH D., *Unbestimmter Rechtsbegriff und Ermessen in rechtstheoretischer und verfassungsrechtlicher Sicht*, in *AöR*, 1957, 82
- JORIO E., *Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui Comuni e sul sistema sanitario*, in *Federalismi.it*, 2012
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. di S. Cotta, G. Treves, Milano, 1952
- LABAND P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Freiburg, 1882 [per la versione italiana dell'edizione del 1911, ID., *Il diritto del bilancio*, C. Forte (a cura di), Milano, 2007]
- LARCHER E., *L'initiative parlementaire en France*, Paris, 1896
- LAVAGNA C., *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Torino, 1970
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Torino, 1970
- LIPARI N., *Le categorie del diritto civile*, Milano, 2013
- LOIERO R., *La nuova governance della politica economica dei Paesi UE*, in *Federalismi.it*, 2010
- LORELLO L., *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in AA.VV., *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, vol. I, S. Pajno, G. Verde (a cura di), Milano, 2010
- LOTTI P. F., *Intervento*, in AA.VV., *Studi pisani sul Parlamento*, vol. IV, cit.
- LOTTI P. F., *La manovra di bilancio: atti di finanza pubblica, rapporti tra organi e ruolo della Corte costituzionale*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le*

- fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del convegno di Napoli 12-13 maggio 2000, Quaderni del "Gruppo di Pisa", V. Coccozza, S. Staiano (a cura di), Torino, 2001*
- LUCATELLO G., *Sul modello dogmatico dell'indagine giuridica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. I, Milano, 1984
- LUCIANI M., *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit.
- LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Quest. giust.*, 2012, 6
- LUCIANI M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, V, 1990
- LUCIANI M., *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008
- LUCIANI M., *Governo (Forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano, 2010
- LUCIANI M., *La formazione delle leggi. Art. 75*, in *Comm. cost. Branca*, Bologna-Roma, 2005
- LUCIANI M., *Rapport. Italie*, in AA.VV., *Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques*, XXVIII^e Table Ronde Internationale – Aix-en-Provence, 14-15 septembre 2012, *document provisoir*, reperibile sul sito on-line dell'Institut Louis Favoreu, Groupe d'Études et de Recherches comparées sur la Justice Constitutionnelle, 221 (ora in AA.VV., *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, Paris-Aix-en-Provence, 2013)
- LUCIFREDI P. G., *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, 1968
- LUPÒ AVAGLIANO M. V., *Pieni poteri alla Corte dei conti per il controllo della spesa pubblica?*, in *Giur. cost.*, 1995
- LUPON., *Art. 81*, in *Comm. cost. Bifulco-Celotto-Olivetti*, vol. II, Torino, 2006
- LUPON., *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007
- LUPON., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amm, in cammino*, 2011
- LUPON., *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in AA.VV., *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, cit.
- LUPON., *La revisione costituzionale della disciplina del bilancio e il sistema delle fonti*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.
- LUPON., *Le sessioni di bilancio, ieri, oggi e domani*, in AA.VV., *Scritti in onore di Francesco Capriglione*, vol. I, S. Amorosino, G. Alpa, V. Troiano, M. Sepe, G. Conte, M. Pellegrini, A. Antonucci, Padova, 2010, 109 ss. [anche in AA.VV., *La funzione finanziaria del Parlamento: un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, cit.]

- MAESTRO BUELGA G., *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola*, in *Dir. soc.*, 2012, 4
- MALFATTI E., *Art. 127*, in *Comm. cost. Bifulco-Celotto-Olivetti*, vol. III, Torino, 2006
- MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *Giustizia costituzionale*, Torino, 2011
- MANCANO L., *La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica*, in AA.VV., *Studi pisani sul Parlamento*, vol. V, cit.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 2003
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, in *Manuale di diritto pubblico*, G. Amato, A. Barbera (a cura di), Bologna, 1984
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, 1990
- MARTINES T., *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971
- MARTINES T., SILVESTRI G., DECARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Milano, 2011
- MARZANATI A., *La programmazione della spesa pubblica. Tra coordinamento e concertazione*, Milano, 2001
- MASSA M., [Legge n. 243 del 2012] *La legge rinforzata per l'attuazione del nuovo art. 81 Cost.*, in *Dirittiregionali.org*
- MATTIONI A., FARDELLA F., *Teoria generale dello Stato e della Costituzione. Un'antologia ragionata*, Torino, 2002
- MAZZONI HONORATI M. L., *Diritto parlamentare*, Torino, 2005
- MAZZONI HONORATI M. L., *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, 1999
- MERLINI S., *Proposte di modifiche dell'art. 81 della Costituzione e forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1993
- MESCHINO M., *Legge finanziaria*, in AA.VV., *Dizionario di contabilità pubblica*, cit.
- MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75*, Milano, 1969
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente, Sezione V – Finanza. I. Relazione*, Roma, 1946
- MINIUSI D., *La sessione di bilancio: regolamenti parlamentari, prassi e tendenze alla luce della nuova legge di contabilità*, in AA.VV., *Studi pisani sul Parlamento*, vol. V, cit.
- MODUGNO F., *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, 2002
- MODUGNO F., *Interpretazione giuridica*, Padova, 2012
- MODUGNO F., *L'invalidità della legge*, vol. I, Milano, 1970
- MODUGNO F., *L'invalidità della legge*, vol. II, Milano, 1970
- MODUGNO F., *Poteri (divisione dei)*, in *N.s. D. I.*, vol. XIII, Torino, 1968

- MONEGO D., *L'instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali*, in *Le Reg.*, 2012, 1-2
- MONORCHIO A., MOTTURA L. G., *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, 2011
- MORGANTE D., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2012
- MORGANTE D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Federalismi.it*, 2012
- MORGANTE D., *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in *Federalismi.it*, 2012
- MORTATI C., *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in ID., *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, 1972
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1991
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976
- MORTATI C., *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1998
- MORTATI C., *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968
- MORTATI C., *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973
- MUSUMECI A., *La legge finanziaria*, Torino, 2000
- NARDINI M., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *Amm. in cammino*, 2012
- NASI C., *Continuano le oscillazioni della giurisprudenza della Corte costituzionale sulla decretazione d'urgenza*, in *Giur. cost.*, 1995
- NICOLÒ R., *Attuale evoluzione del diritto civile*, in ID., *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, 1993
- NIGRO M., *Le giurisdizioni sui pubblici poteri fra sistema normativo e spinte fattuali*, in *Dir. proc. amm.*, 1984
- NUGNES F., *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012
- NUZZO M., *Utilità sociale e autonomia privata*, Napoli, 2011
- OLIVETTI M., *Le sessioni di bilancio*, in AA.VV., *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, S. Labriola (a cura di), Milano, 1999
- ONIDA V., *Costituzione italiana*, in *Dig. pubbl.*, vol. IV, Torino, 1989
- ONIDA V., *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 1993
- ONIDA V., *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit.
- ONIDA V., *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Forum di Quad. cost.*, 2004, 9 (anche in *Il Mulino*, 2004, 1)
- ONIDA V., *Il pareggio di bilancio in Costituzione? È segno di impotenza politica*, in *Manifesto*, 8 settembre 2011
- ONIDA V., *Lasciate stare la Costituzione*, in *L'Unità*, 7 agosto 2011

- ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969
- ONIDA V., *Legittimazione della Corte dei conti limitata "per parametro" o conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. cost.*, 1991, 6
- ONIDA V., *Note critiche in tema di legittimazione del giudice a quo nel giudizio incidentale di costituzionalità della legge (con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di controllo)*, in *Giur. it.*, 1968, 4
- ONIDA V., *Portata e limiti della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*, in *Giur. cost.*, 1966
- ONIDA V., *Spesa (leggi di)*, in *Enc. giur. it.*, XXX, Roma, 1993
- ONIDA V., *The historical and constitutional foundations of the budgetary system in Italy*, in *The power of the purse*, cit.
- ONIDA V., *Vincoli e controlli della politica di spesa*, in AA.VV., *La questione. Politiche di bilancio*, cit.
- ONIDA V., M. D'AMICO, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi. Materiali di giustizia costituzionale. Il giudizio in via incidentale*, Torino, 1998
- ONOFRI R., *Programmazione e bilancio*, Milano, 1970
- ORESTANO R., *Introduzione allo studio del diritto romano*, Bologna, 1987
- ORLANDO V. E., *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1921
- PACE A., *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Giur. cost.*, 1983, (anche in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, cit.)
- PACE A., *Pareggio di bilancio e decreti di spesa*, in *Europa*, 21 settembre 2011
- PACE A., *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, 2011
- PACE A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 1997 (I ed.) e 2002 (II ed.)
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003
- PACE E., *La legge finanziaria: funzioni e natura giuridica*, Napoli, 1983
- PADULA C., *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova, 2005
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1998
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, 1973
- PALADIN L., *Eguaglianza (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965
- PALADIN L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965
- PALADIN L., *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 8
- PALADIN L., *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit.
- PALADIN L., *La formazione delle leggi. Art. 77*, in *Comm. cost. Branca*, Bologna-Roma, 1979

- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996
- PALADIN L., *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 6
- PASSAGLIA P., PERTICI A., ROMBOLI R., *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, vol. III, R. Romboli (a cura di), Torino, 2009
- PELLA G., *Il quarto comma dell'art. 81 della Costituzione della Repubblica*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV, Firenze, 1969
- PELLIZZONE I., *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011
- PEREZ R., *Finanza. I) Finanza pubblica*, in *Enc. giur. it.*, vol. XIV, Roma, 1989
- PEREZ R., *La finanza pubblica*, in *Tratt. Cassese*, vol. I, Milano, 2000
- PEREZ R., *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 1
- PEREZ R., *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, in AA.VV., *Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, cit., (anche in *Riv. dir. fin.*, 1983, 1)
- PERNA R., *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.
- PERNA R., *Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria*, in *Il Filangieri*, 2007
- PERONE G. C., *L'iter legislativo: l'esame dei bilanci*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, V. Longi, M. Stramacci, S. Furlani, G. Negri, D. Cassanello, G. F. Ciaurro, P. Ungari, A. Manzella, G. Marozza, E. Baldini, G. Carcaterra, G. C. Perone, S. Traversa, G. Specchia (a cura di), Roma, 1968
- PERTICI A., *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010
- PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008
- PINARDI R., *I rapporti Governo-Parlamento in tema di legislazione di spesa dopo l'approvazione del decreto "blocca-spese"*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2006
- PINARDI R., *Stato sociale e forma di governo alla luce del decreto blocca-spese*, in *Quad. cost.*, 2003
- PINELLI C., *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, A. Ruggeri (a cura di), Torino, 1994
- PIROZZOLI A., *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2011
- PISAURO G., *Un caso particolare di applicazione dell'art. 81: la legge finanziaria*, in AA.VV., *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'art. 81 della Costituzione*, G. Salvemini (a cura di), Venezia, 2003
- PITRUZZELLA G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, 1

- PITRUZZELLA G., *Crisi economica e decisioni di governo. Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, 2013
- PIZZORUSSO A., *Delle fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale. Art. 1-9*, in *Comm. c.c. Scialoja - Branca*, Bologna-Roma, 2011
- PIZZORUSSO A., *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit.
- PIZZORUSSO A., *Ripensando i controlli sui decreti-legge alla luce dell'esperienza recente*, in AA.VV., *I decreti-legge non convertiti. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, l'11 novembre 1994*, Milano, 1996
- PIZZORUSSO A., *Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi*, in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Milano, 1990
- POLILLO G., MAZZOTTI F., *Premesse per la ridefinizione della legge finanziaria*, in *Rass. parl.*, 2002, 1
- POLITI F., *Il «costo» delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004
- PUGIOTTO A., *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, in *Giur. cost.*, 1989, 2
- PUGIOTTO A., *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003
- PUGIOTTO A., *Leggi interpretative e funzione giurisdizionale*, in AA.VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore, Atti del Seminario di Roma del 5 ottobre 2000*, A. Anzon (a cura di), Torino, 2001
- RACIOPPI F., BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, Roma, 1909
- RACIOPPI F., BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, vol. II, Roma, 1909
- RANDAZZO B., *La "manutenzione" del giudizio in via principale*, in AA.VV., *La «manutenzione» della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del seminario del "Gruppo di Pisa" svoltosi a Roma il 18 novembre 2011*, M. Decaro, N. Lupo, G. Rivosecchi (a cura di), Torino, 2012 (anche in *Rivista AIC*, 2012, 2)
- RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1931
- RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Milano, 1954
- RAVERAIRA M., *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1982
- RESCIGNO G. U., *Deroga (in materia legislativa)*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964
- RESCIGNO G. U., *Diritto costituzionale. Approccio metodologico*, Modena, 2011

- RESCIGNO G. U., *Forme di stato e forme di governo*, in *Enc. giur. it.*, vol. XIV, Roma, 1989
- RESCIGNO G. U., *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in AA.VV., *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, G. Mor (a cura di), Milano, 1999
- RIVOSECCHI G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 2012
- RIVOSECCHI G., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 2012
- RIVOSECCHI G., *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, 2012, 3
- RIVOSECCHI G., *L'Europa oltre i parametri, tra vincoli all'indirizzo finanziario degli Stati e (difficile) costruzione di un modello sociale*, in AA.VV., *La funzione finanziaria in Parlamento. Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, cit.
- RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007
- RIZZONI G., *Il "Semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 2011
- RODOTÀ S., *Le fonti di integrazione del contratto*, Milano, 2004
- ROMANO F., *Obbligo (nozione generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIX, Milano, 1979
- ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1933
- ROMANO S., *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in *Il Filangieri*, 1898, 23, ora in ID., *Scritti minori*, G. Zanobini (a cura di), Milano, 1950
- ROMBOLI R., *Il diritto processuale costituzionale dopo la "svolta" degli anni 1987-1989*, in *Gruppodipisa.it*, 2010
- ROMBOLI R., *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit.
- ROMBOLI R., *La Corte costituzionale e il suo processo*, in *Foro it.*, 1995, 1
- ROSSI PASSAVANTI E., *Bilancio dello Stato*, in *Nss. D. I.*, vol. II, Torino, 1968
- RUGGERI A., *Principio di ragionevolezza e specificità dell'interpretazione costituzionale*, in *Ars interpretandi*, 2002, 7
- RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2004
- SALAZAR C., *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, cit.

- SALERNO G. M., *La legge finanziaria 2008 tra fondati timori e necessità di riforma*, in *Federalismi.it*, 2007
- SALERNO G. M., *Legge finanziaria*, in *Enc. giur. it.*, vol. XVIII, Roma, 1998
- SALERNO G. M., *Prime esperienze della "legge finanziaria"*, in *Dir. soc.*, 1980, 1
- SALVATORE P., *Autorizzazione*, in *Enc. giur. it.*, vol. IV, Roma, 1988
- SANDULLI A. M., *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957
- SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1952
- SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, Napoli, 1989
- SANTORO P., *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Rimini, 2010
- SAVASTANO F., *Il Fondo europeo di Stabilità: un elemento propulsivo della nuova Europa*, in *Federalismi.it*, 2012
- SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.
- SCAGLIARINI S., *Il decreto "blocca-spese" e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giur. cost.*, 2002
- SCAGLIARINI S., *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, 2006
- SCHMITT C., *Die Tyrannei der Werte*, in AA.VV., *Säkularisation und Utopie. Ebracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65 Geburtstag*, Stuttgart, 1967 [trad. it. *La tirannia dei valori. Riflessioni di un giurista sulla filosofia dei valori*, G. Gurisatti (a cura di), Milano, 2008]
- SCHULTZ P., *Budget*, in *Enc. Dalloz pub.*, vol. I, Paris, 1958
- SCOCA S., *Leggi di bilancio e leggi finanziarie nell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. avv. Stato*, 1960
- SEPE O., *Spese dello Stato e degli enti pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990
- SERGES G., *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, 2012, 12 (anche in *Giurcost.org*)
- SICA V., *Bilancio dello Stato e programmazione economica (profili giuridici)*, Napoli, 1964
- SICA V., *Osservazioni sulla legge di bilancio (art. 81 della Costituzione)*, in AA.VV., *Studi in onore di Achille Donato Giannini*, Milano, 1961, (anche in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, 1)
- SILVESTRI E., *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Milano, 1961
- SILVESTRI G., *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit.
- SIMONCINI A., *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, P. Caretti (a cura di), Torino, 2007

- SORACE D., *Note in tema di sentenze della Corte costituzionale che importano nuove o maggiori spese e art. 81 Costituzione*, in AA.VV., *Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, cit.
- SORACE D., TORRICELLI A., *La tutela degli interessi tra Corte costituzionale e Parlamento: le sentenze della Corte che comportano nuove o maggiori spese*, in AA.VV., *Le istituzioni nella recessione*, M. Cammelli (a cura di), Bologna, 1984
- SORRENTINO F., *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit.
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009
- SPAGNA MUSSO E., *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Napoli, 1966 (ora anche in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Milano, 2008)
- SPAGNA MUSSO E., *Diritto costituzionale*, Padova, 1992
- SPILLMANN U., *Bilancio dello Stato*, in N. D. I., vol. II, Torino, 1937
- STRAMACCI M., *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1959, 12
- TALICE C., *La legge di bilancio*, Milano, 1969
- TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario – 1. Parte generale*, Torino, 2013
- TORRE A. (a cura di), *Magna Carta 1215*, Macerata, 2007
- TRIMARCHI BANFI F., *Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale*, Padova, 1979
- TRIPODINA C., *Elia e il posto della giustizia costituzionale: remedium omnipotentiae et impotentiae*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 2
- VANONI E., *La finanza e la giustizia sociale*, in ID., *Scritti di finanza pubblica e di politica economica*, A. Tramontana (a cura di), Padova, 1976
- VARANI E., *Giurisdizione e spesa pubblica. In margine all'attuazione dell'art. 81 Cost.*, Padova, 1997
- VEGAS G., *Il nuovo bilancio*, Bologna, 2010
- VERDE G., *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997
- VERZICHELLI L., *La legge finanziaria*, Bologna, 1999
- VIGEVANI G. E., *Art. 75*, in *Comm. breve Cost. Bartole-Bin*, Padova, 2008
- VITAGLIANO G., *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma, 1910
- VÖGEL K., *Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes*, in *HStR*, Bd. IV, J. Isensee, P. Kirchhof (a cura di), Heidelberg, 1990
- VOLPE F., *Norme di relazione, norme d'azione e sistema italiano di giustizia amministrativa*, Padova, 2004
- VOLPE L., *Risparmio credito investimenti nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1968
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992

- ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988
- ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale – vol. 1) Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 2006
- ZAGREBELSKY G., *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit.
- ZAGREBELSKY G., *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano 1987
- ZANON N., *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" d'organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, 4
- ZANON N., *Valore del titolo della legge per la determinazione dell'intentio legislatoris e controllo di razionalità*, in *Giur. cost.*, 1993
- ZANZUCCHI M. T., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1939
- ZORN PH., *Budgetrecht*, in *Hb. D. Stw.*, Bd. III, L. Elster, A. Weber, F. Wieser (a cura di), Jena, 1926,
- ZORZI GIUSTINIANI A. G., *Una nuova sentenza additiva di prestazione*, in *Giur. it.*, 1988, 1