

Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio (ord. n. 60/2020)

LIO SAMBUCCI*

Nota a Corte costituzionale, ordinanza n. 60 del 26 marzo 2020.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0060o-20.html>

Data della pubblicazione sul sito: 26 giugno 2020

Suggerimento di citazione

L. SAMBUCCI, *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio (ord. n. 60/2020)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Ricercatore in Diritto Amministrativo e Professore Aggregato di Contabilità di Stato nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Indirizzo mail: lio.sambucci@uniroma1.it.

1. È di poche settimane fa l'ordinanza – 26 marzo 2020, n. 60 - con cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile l'annuale (ormai, sarà un appuntamento fisso) ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto (dai Deputati e dai Gruppi parlamentari di opposizione) in occasione dell'approvazione della legge di bilancio. Nella sostanza, il motivo di doglianza è sempre lo stesso, e riguarda l'assunto che la prassi approvativa della legge di bilancio, mediante posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento governativo, avrebbe determinato la vulnerazione delle prerogative funzionali dei componenti delle Camere, riconducibile alla compressione del necessario spazio di esame di una iniziativa legislativa di grande rilevanza, nella quale «si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche» (Corte cost., ord., 8 febbraio 2019, n. 17).

Nella ricostruzione delle ragioni che hanno indotto nel senso della declaratoria di inammissibilità del ricorso per conflitto, la Corte si limita – sempre in sostanza – a ribadire le posizioni già espresse dalla citata Corte cost. (ord.) n. 17/2019; e questo spiega il limitato interesse suscitato dalla richiamata ordinanza n. 60/2020, la quale, tuttavia, induce ad alcune osservazioni.

2. Una prima osservazione riguarda la constatazione che, come era facilmente prevedibile (e come previsto), non ha sortito alcun effetto l'intento monitorio che alcuni osservatori hanno attribuito a Corte cost. (ord.) n. 17/2019: tanto che, pure a fronte dei rilievi critici dei Giudici costituzionali, la legge di bilancio per il 2020 è stata approvata esattamente con le stesse modalità con cui era stata approvata l'anno precedente e prima ancora. (La circostanza che, nel frattempo, vi sia stato un avvicendamento governativo conferma che la suddetta prassi approvativa – criticata anche politicamente, ma solo quando si è all'opposizione - accomuna tutte le forze politiche). Né alcun effetto poteva essere prodotto, in quanto, allo stato attuale del sistema di disciplina, la richiamata prassi approvativa della legge di bilancio appare inevitabile, in considerazione, tra l'altro, dell'ampio spazio di intervento normativo possibile in sede di bilancio, della concentrazione dei lavori parlamentari essenzialmente proprio nell'intervento modificativo della legislazione finanziaria (e, soprattutto, di spesa: con la presentazione di centinaia di emendamenti), del possibile prolungamento della interlocuzione con le istituzioni europee, della tempestività della decisione di bilancio (quale garanzia di pienezza delle prerogative funzionali del documento e di minima affidabilità delle finanze pubbliche): elementi che, in disparte ogni altra osservazione, determinano la complicazione (ovvero la obiettiva complessità) del procedimento legislativo, rispetto alla quale rimangono scarsamente incisivi gli strumenti apprestati dai regolamenti parlamentari.

3. Si tratta di elementi che introducono il secondo ordine di osservazioni, il quale attiene alla constatazione che l'attenzione continua a rimanere interamente assorbita dal carattere decisionale della legge di bilancio, mentre risulta trascurato il profilo riguardante l'esercizio della funzione di controllo delle Camere sugli equilibri della finanza pubblica. Anche la giurisprudenza costituzionale, come accennato, rileva la centralità della legge di bilancio (e, quindi, dei relativi lavori parlamentari di esame e discussione) nella rilevanza delle scelte politiche che vi trovano espressione, normativa (nella prima sezione), finanziaria (nella seconda sezione), descrittiva (negli allegati). Nessun riferimento viene fatto, invece, dalla Corte alla funzione di controllo parlamentare, la cui valorizzazione pure costituisce uno dei profili evolutivi dei principi introdotti da legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, ove, all'art. 5, comma quarto, è stabilito che le Camere «esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e le spese» («nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni»). Si tratta di un dato che, peraltro, si giustifica proprio con la (ovvero è reso inevitabile dalla) rilevanza attribuita dal legislatore costituzionale al principio di equilibrio di bilancio, e, più in generale, ai valori di equilibrio delle finanze pubbliche e di stabilità finanziaria (come risultanti dal sistema di cui agli artt. 81, 97, comma primo, e 119, commi primo e sesto, Cost.); e con la loro (molto) complessa giustiziabilità, suscettibile, peraltro, di determinare una sovrapposizione della valutazione giurisdizionale (che, nella materia finanziaria, si espone a spazi di discrezione molto ampi, e, soprattutto, difficilmente oggettivabili) alla discrezionalità della scelta politica. È un dato di elementare constatazione che i suddetti valori trovino primario presidio proprio nella legge di bilancio, che vede, così, evolvere le proprie connotazioni funzionali: le quali cessano di essere circoscritte ai profili programmatori, decisionali, autorizzativi, e si estendono (certo più nitidamente rispetto alla precedente disciplina) alla garanzia degli equilibri finanziari complessivi (con impatto anche sulla tutela degli altri valori di rilevanza costituzionale: un aspetto sul quale la giurisprudenza costituzionale insiste molto).

Ora, se è vero che il *thema decidendum* rimane definito dalla prospettazione ricorrente, e che nella sintesi della ricostruzione dei motivi di ricorso (come riportata nell'ordinanza n. 60/2020, e anche nell'ordinanza n. 17/2019) non si rinvencono riferimenti alla funzione di controllo delle Camere sugli equilibri finanziari (la qual cosa, peraltro, è indice della scarsa rilevanza attribuita alla suddetta funzione dagli stessi titolari). È altrettanto vero, tuttavia, che indicazioni della Corte sul punto specifico, oltre a non essere precluse, in quanto riguardanti l'inquadramento della legge di bilancio quale momento di definizione delle scelte di politica economica e finanziaria e di garanzia degli equilibri di finanza pubblica (oltre che l'esercizio delle prerogative funzionali nell'ambito del relativo procedimento legislativo); avrebbero certo concorso: da un lato, a dare rinforzo

alla richiamata funzione di controllo, in coerenza con il percorso valorizzativo indicato dal citato legislatore costituzionale, rimanendo, comunque, preservato il momento decisionale (con correzione ovvero contenimento dell'impatto negativo per il presidio degli equilibri finanziari suscettibile di essere determinato dall'inflazione normativa in sede di bilancio); e, da altro lato, a radicare nei parlamentari una maggiore coscienza in ordine alla "nuova" rilevanza della funzione di controllo. È certo, invece, che la mancanza di indicazioni di (impulso alla) evoluzione della funzione delle Camere di controllo sulla finanza pubblica e sugli equilibri finanziari – lacuna che può essere la reazione comprensibile dell'ordinamento alla permanente debolezza del controllo parlamentare sulla finanza pubblica oppure la risposta, meno comprensibile, ai dubbi sulla adeguatezza di siffatto controllo - rischia di avere come conseguenza la conservazione di una situazione (non solo di debole effettività, ma anche) di debole percezione della suddetta funzione, la cui valorizzazione, come detto, costituisce un profilo di evoluzione del sistema finanziario (alla luce della riforma costituzionale del 2012).

Si tratta di una prospettiva che trova espressione, oltre che nella citata disposizione di cui all'art. 5, comma quarto, legge cost. n. 1/2012: nella istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, e, cioè, di un organismo – disciplinato agli artt. 16 ss. legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 5, comma primo, lett. f), legge cost. n. 1/2012 – di alta specialità tecnica economico-finanziaria e in posizione di indipendenza, con funzioni (anche) di supporto per le Camere (e per gli altri organismi) parlamentari e di impulso per il Governo alla attenzione sugli equilibri e sulla stabilità della finanza pubblica; e nel rilevante arricchimento dei contenuti dei documenti della decisione di bilancio - del Documento di economia e finanza e della Nota di aggiornamento del DEF, oltre che dello stesso (degli allegati al) bilancio di previsione – e dei documenti (relazioni, analisi, quadri informativi) che accompagnano la manovra di finanza pubblica. Una prospettiva che richiede, perché possa riuscire a trovare realizzazione, garanzie di piena effettività delle prerogative funzionali dei parlamentari, le quali proprio nella sede giurisdizionale dello scrutinio del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato possono trovare una incisiva protezione (in attesa del lento e, allo stato, insufficiente, adeguamento dei regolamenti parlamentari): la qual cosa può autorizzare un approccio meno restrittivo nella valutazione (ai fini della ammissione del ricorso per conflitto) delle «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari», le quali, come visto, sono funzionali non solo all'intervento normativo (alla decisione sulla legislazione vigente di impatto finanziario) ma anche al controllo parlamentare sui profili finanziari; ovvero, almeno, indicazioni (della Corte) valorizzative (anche) della funzione di controllo delle Camere sulla (sugli equilibri della) finanza pubblica.

4. Questo, peraltro, non significa un indebolimento dell'esame di ammissibilità del ricorso per conflitto, e, soprattutto, non significa che debba trovare ammissione tutte le volte in cui sia posta la questione di fiducia su un maxi-emendamento, la quale, anzi – rimanendo ai profili qui di interesse - può andare esclusa quando il maxi-emendamento è formato all'esito dell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio: che, poi, nella massima sostanza, è la posizione espressa dalla giurisprudenza costituzionale, con Corte cost. (ord.) n. 17/2019 (con qualche criticità), e ribadita da Corte cost. (ord.) n. 60/2020, senza particolare difficoltà (pur presentando alcuni aspetti ricostruttivi non del tutto convincenti: ma l'analisi specifica della decisione esula dai propositi delle presenti osservazioni), in considerazione dell'andamento dei lavori parlamentari.

Perché, in effetti – ed è il terzo ordine di osservazioni - a differenza di quanto era avvenuto con riguardo al disegno di legge di bilancio per il 2019/(2021), quando il maxi-emendamento era stato formato primariamente al fine di recepire gli esiti dell'intesa raggiunta (a metà del mese di dicembre) dal Governo con le istituzioni dell'Unione europea (e, quindi, fino a quel momento l'esame parlamentare, in commissione bilancio e in aula, aveva riguardato un progetto di bilancio profondamente diverso); con riferimento al disegno di legge di bilancio per il 2020/(2022), il maxi-emendamento governativo è il risultato dell'esame condotto in commissione e in assemblea. Di qui, l'inevitabile declaratoria di inammissibilità del ricorso per conflitto.

Né in senso diverso poteva indurre la circostanza (pure difficilmente disputabile) che, in effetti, il progetto originario di bilancio è uscito profondamente alterato all'esito dell'esame parlamentare (anche questo accade con una certa frequenza) – anche nelle scelte di fondo - per iniziativa, fin da subito, delle forze politiche di maggioranza. La qual cosa, da un lato, è indicativa di una problematica coesione della stessa compagine governativa sulla impostazione della programmazione economico-finanziaria: un rilievo che, peraltro, trova riscontro nel significativo ritardo nella presentazione (avvenuta il 2 novembre) del relativo disegno di legge (un ritardo che la Corte ha giustificato richiamando la circostanza che il Documento di economia e finanza era stato approvato da un Governo diverso, e, tuttavia, trascurando, che il nuovo Governo aveva presentato e le Camere avevano approvato la Nota di aggiornamento del DEF, che costituisce l'atto politico-tecnico immediatamente propedeutico alla presentazione del disegno di legge di bilancio). E, da altro lato, segnala un problematico “funzionamento” del Consiglio dei ministri quale sede in cui, in occasione della decisione di bilancio, sono portate a sintesi le diverse opzioni politiche (politico-finanziarie) e sono poste a sistema le esigenze programmatiche e di funzionamento dei diversi Ministeri (in esito ad un lavoro “istruttorio” nel quale un ruolo centrale è svolto dal Ministero dell'economia e delle finanze: centralità che continuerà ad

essere esercitata anche nel corso della gestione: vedi, in particolare, l'art. 17, commi 12 ss., legge n. 196/2009).

In effetti, se è vero che la definizione delle scelte della politica economica e finanziaria cristallizzate nel bilancio costituisce prerogativa del Governo (che le sottopone all'esame delle Camere); è altrettanto vero che lo stesso Governo è ben libero, in una determinata congiuntura (ovvero anche per scelta politica o di opportunità), di "spostare" in Parlamento anche la "formazione" (intesa quale definizione delle scelte di fondo sulle quali la proposta è elaborata) del progetto di programmazione economico-finanziaria (con parziale "cessione" delle proprie prerogative). Tuttavia, si tratta di una impostazione che non rimane esente da profili di criticità, in quanto rende solo (molto) orientativo il progetto di bilancio presentato dal Governo: il quale (progetto) solo in Parlamento troverà la sua effettiva fisionomia. Una prima conseguenza attiene all'indebolimento del Governo nella interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea, che accompagna la decisione di bilancio (fin dal momento iniziale: entro il 30 aprile devono essere presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma), e che prevede la presentazione (alla Commissione europea e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre) del progetto di documento programmatico di bilancio: un documento che, tuttavia, diviene scarsamente affidabile in quanto - dato (nell'ipotesi considerata) il carattere meramente "orientativo" della proposta che il Governo si appresta a presentare alle Camere - il suo contenuto è destinato ad essere (anche profondamente) "disatteso" (ovvero - anche molto - diversamente determinato) all'esito dell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio. Nella migliore delle ipotesi, ciò determinerà il prolungamento della interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea, con impatto negativo anche sull'andamento dei lavori parlamentari (di esame del disegno di legge di bilancio), la quale (interlocuzione) continuerà ad essere percepita nel suo aspetto sanzionatorio e conformativo anziché nella sua accezione collaborativa. Sotto altro profilo, continuerà a rimanere trascurata la funzione delle Camere di controllo sulla finanza pubblica e sugli equilibri finanziari, in quanto i lavori parlamentari rimarranno interamente assorbiti (molto più di quanto la fisiologia del sistema di decisione finanziaria richiederebbe) dall'impegno decisionale, non solo di intervento minuto sulla legislazione finanziaria, ma anche di ricerca della sintesi sulle scelte di fondo. Rimane, così, ancora marcata la deviazione rispetto al percorso indicato dal dato di cui all'art. 5, comma quarto, legge cost. n. 1/2012 (anche nella ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, la quale, come rilevato, non offre indicazioni sul punto specifico).

BREVE NOTA BIBLIOGRAFICA

Sull'ampio dibattito suscitato dall'ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17 della Corte costituzionale.

L. CASINI, *Un argine contro l'esondazione legislativa del Governo? La Corte costituzionale e la legge di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 2019.

E. CHELI, *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019: molte novità ed un dubbio*, in *Quaderni costituzionali*, 2019.

S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in www.federalismi.it, 2019.

T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intra-potere dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quaderni costituzionali*, 2019.

R. LIETO, *Conflitto tra poteri e "soglia di evidenza". Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in www.rivistaaic.it, 2019.

A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in www.federalismi.it, 2019.

N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in www.osservatoriosullefonti.it.

A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in www.federalismi.it, 2019.

A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in www.federalismi.it, 2019.

V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in www.federalismi.it, 2019.

E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e il rischio di annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 2019.

F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in www.federalismi.it, 2019.

Sul principio di equilibrio di bilancio (e sulla sua giustiziabilità) e sugli orientamenti della giurisprudenza costituzionale.

F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, 2014, 81.

A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2012.

T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2014.

A. MORRONE, *Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Diritto amministrativo*, 2019.

G. RIVOSACCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in www.rivistaaic.it, 2016.

L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, in www.nomos.it, 2017.

G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in www.rivistaaic.it, 2012.

Per una ricostruzione della evoluzione del sistema di finanza pubblica.

A. BRANCASI, *Le trasformazioni dell'assetto e del governo della finanza pubblica negli ultimi cinquanta anni*, in *Diritto pubblico*, 2018.