

# LE ALTERAZIONI DEL DIRITTO DEL BILANCIO NELL'EMERGENZA SANITARIA<sup>1</sup>

Prof. Camilla Buzzacchi  
Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università Milano Bicocca

## Sommario

1. Introduzione
2. La sospensione dei vincoli europei alla spesa
3. Gli scostamenti di bilancio in Parlamento
4. Alcune anomalie: i poteri del Ministro e la soppressione delle clausole di salvaguardia
5. Le decisioni di spesa in presenza di spazi finanziari dilatati: la scelta dei bisogni attraverso la decretazione d'urgenza
6. L'azzardo delle scelte sul debito
7. Conclusioni: le prerogative parlamentari per le decisioni di finanza pubblica

## Abstract

### *Modification in the public financial statement during the sanitary emergency*

*In the period of health emergency the rules regarding the financial decisions - the budget law - have suffered some distortions due to a sort of imbalance in the relationships between Government and Parliament. The essay analyses several decisions taken in 2020, which have presented the exceptional feature of enlarging considerably the expenses of the public administration: the purpose is to evaluate whether the role of the representative institution has been duly respected and to give evidence to some clear departures from the framework of constitutional rules.*

## 1. Introduzione

Gli eventi imprevisti ed eccezionali di quest'anno di emergenza pandemica hanno determinato una molteplicità di conseguenze per le comunità umane che sono state colpite, e tra tali conseguenze vanno annoverate anche significative distorsioni del «diritto del bilancio»<sup>2</sup>. La situazione straordinaria ha infatti condotto ad un complesso di decisioni di finanza pubblica, che si sono contraddistinte per volumi di risorse più che consistenti – in realtà veramente inimmaginabili in precedenza – e per una successione di passaggi parlamentari di autorizzazione, che parzialmente escono dai modelli conosciuti e finora praticati, e richiedono apposita riflessione: l'esigenza è quella di valutare le conseguenze di tali alterazioni sia con riferimento ai rapporti che caratterizzano la nostra forma di governo, che con riguardo ai contenuti delle deliberazioni assunte, che possono avere riflessi rilevanti sui diritti e sulle situazioni di bisogno che presentano maggiore urgenza<sup>3</sup>. L'analisi che si avvia è dunque volta a comprendere queste alterazioni, che arrivano a rappresentare vere e proprie distorsioni.

---

<sup>1</sup> L'articolo è stato sottoposto a procedura di referaggio.

<sup>2</sup> Di tale «diritto del bilancio», e soprattutto del contributo giurisprudenziale al medesimo, si è avuto modo di occuparsi in C. BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, 4, 2016; e *Perequazione e specialità: il superamento dell'accordo in caso di reiterata indisponibilità del legislatore statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2019. Sia consentito il rinvio. Cfr. inoltre E. CAVASINO, *La dimensione costituzionale del "diritto del bilancio". Un itinerario di giurisprudenza costituzionale dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2019.

<sup>3</sup> Si rinvia alle riflessioni di B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2020.

L'osservazione che si può fin da ora formulare, alla quale si intende pervenire attraverso il percorso argomentativo che verrà sviluppato, è che le garanzie procedurali che corredo il diritto del bilancio siano presupposti necessari per il rispetto dei vincoli sostanziali che condizionano il medesimo: la decisione di bilancio e, più in generale, le determinazioni di finanza pubblica trovano infatti nei passaggi parlamentari i propri presupposti di legittimazione. La mancanza, o il non corretto svolgimento di tali passaggi, si ripercuote sul valore sostanziale della decisione finanziaria stessa, con significative conseguenze – in ultima istanza – sulla forma di governo e anche sulla forma di Stato.

## **2. La sospensione dei vincoli europei alla spesa**

Per comprendere le dinamiche delle decisioni di finanza pubblica che sono state assunte a livello nazionale nel corso del 2020 occorre partire dall'analisi del contesto giuridico europeo, in seno al quale è rapidamente maturato un approccio alle decisioni di spesa, che si è marcatamente allontanato dal rigore che ha contraddistinto l'ultimo decennio.

Nel mese di marzo – addirittura nel giro di meno di una settimana – le istituzioni europee hanno preso alcune posizioni rispetto ad un eterogeneo quadro normativo, che hanno congiuntamente prodotto un significativo effetto con riguardo al potere di spesa degli Stati: la Commissione europea ha adottato il *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19* il 19 marzo 2020; nonché la Comunicazione del 20 marzo sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita. La Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'Unione sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19 è seguita il successivo 23 marzo.

Queste posizioni sono state precedute dalla Comunicazione *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*<sup>4</sup> del 13 marzo, che ha aperto il complesso di interventi richiamato. In questa Comunicazione la Commissione ha enunciato la reazione a cui ci si doveva preparare, elencando le misure a cui si sarebbe dovuto fare ricorso:

*«Oltre agli sforzi in materia di coordinamento e orientamento, e agli interventi finalizzati a limitare la diffusione del virus, la Commissione opera per contrastare e ridurre le conseguenze socioeconomiche della pandemia. Si tratta di garantire l'integrità del mercato comune e, più in generale, di preservare le catene del valore della produzione e distribuzione per assicurare i necessari approvvigionamenti ai nostri sistemi sanitari. Si tratta di venire in aiuto delle persone per garantire che la pandemia non incida in modo sproporzionato sui redditi e l'occupazione. Si tratta di sostenere le imprese e in particolare quelle di piccole e medie dimensioni (PMI). Si tratta inoltre di garantire la liquidità del nostro settore finanziario e di contrastare i pericoli di una recessione mediante interventi ad ogni livello. Si tratta, infine, di garantire un quadro che consenta agli Stati membri di agire in modo deciso e coordinato. In sostanza, si tratta di prepararci per garantire una rapida ripresa da questo shock economico».*

Sulla base del coordinamento introdotto da questo documento, si è dunque messo in conto di permettere agli Stati di utilizzare diverse opzioni di consistente impatto – in termini di spesa – suscettibili di tradursi in misure<sup>5</sup> che non rientrano nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato dell'UE e che possono essere attuate senza il coinvolgimento della Commissione.

In questa prospettiva, il *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato* ha invocato l'art. 107, par. 3, lett. b), del TFUE, per effetto del quale la Commissione può dichiarare compatibili

---

<sup>4</sup> COM(2020) 112 final.

<sup>5</sup> Tra queste rientrano strumenti applicabili a tutte le imprese, come le integrazioni salariali e la sospensione del pagamento delle imposte sulle società, dell'imposta sui consumi o dei contributi previdenziali; o il sostegno finanziario concesso direttamente ai consumatori per i servizi cancellati o i biglietti non rimborsati dagli operatori interessati.

con il mercato interno gli aiuti destinati «a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro»: e in ragione di tale base giuridica ha individuato una serie di sussidi che gli Stati avrebbero potuto impiegare senza confrontarsi con la Commissione stessa, quali misure di sostegno previste dal regolamento generale di esenzione per categoria o aiuti temporanei di importo limitato alle imprese che si trovano di fronte a un'improvvisa carenza o addirittura indisponibilità di liquidità, o ancora le garanzie pubbliche sui prestiti o tassi di interesse agevolati.

Ma l'apertura delle prospettive di spesa è stata più incisivamente effettuata con la Comunicazione del 20 marzo 2020 e con la successiva Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'Unione sul Patto di stabilità e crescita. Nel primo documento<sup>6</sup> si prende atto che «gli Stati membri hanno già adottato o stanno adottando misure di bilancio e ulteriori provvedimenti sono in corso di adozione per aumentare la capacità dei sistemi sanitari e sostenere i cittadini e i settori particolarmente colpiti. Sono in via di adozione anche misure significative di sostegno alla liquidità e altre garanzie, sebbene queste non abbiano ricadute immediate sul saldo delle amministrazioni pubbliche»: di conseguenza si riconosce che «lo sforzo di bilancio necessario per proteggere i cittadini e le imprese europei dalle conseguenze di questa crisi e per sostenere l'economia dopo la pandemia richiede l'utilizzo di una flessibilità più ampia nell'ambito del patto di stabilità e crescita». A tal fine gli Stati hanno convenuto circa l'opportunità di ricorrere alla cosiddetta «clausola di salvaguardia generale» – la c.d. *general escape clause* – introdotta nel 2011 dalla riforma del Patto di stabilità e crescita rappresentata dal *Six-pack*, che ha predisposto «disposizioni specifiche, nell'ambito delle norme di bilancio dell'UE, volte a consentire uno scostamento temporaneo coordinato e ordinato dai normali requisiti per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso». A garantire il funzionamento di tale clausola provvedono l'art. 5, par. 1; l'art. 6, par. 3; l'art. 9, par. 1, e l'art. 10, par. 3, del regolamento (CE) n. 1466/97; nonché l'art. 3, par. 5, e l'art. 5, par. 2, del regolamento (CE) n. 1467/97, che facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica.

Nel giro di tre giorni i Ministri delle finanze degli Stati membri hanno preso atto del fatto che la pandemia di Covid-19 ha provocato uno *shock* economico di grande portata; e hanno condiviso la valutazione della Commissione, secondo cui sono soddisfatte le condizioni per ricorrere alla clausola di salvaguardia generale del quadro di bilancio dell'Unione: una grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione sicuramente presenta i requisiti di siffatte condizioni. L'obiettivo del ricorso alla clausola doveva essere, negli intenti della Dichiarazione, soprattutto quello di adottare «tutte le misure adeguate per sostenere i nostri sistemi sanitari e di protezione civile e tutelare le nostre economie, anche mediante ulteriori misure discrezionali di stimolo e azioni coordinate da parte degli Stati membri concepite per essere tempestive, temporanee e mirate, come più opportuno». Pertanto, pur impegnandosi a rispettare il Patto di stabilità e crescita, i Ministri hanno considerato conveniente discostarsi temporaneamente dai requisiti di bilancio normalmente applicabili, per far fronte alle conseguenze economiche della pandemia.

Questo insieme di decisioni ha determinato uno scenario impensabile precedentemente, e sicuramente rivoluzionario per le prospettive sul piano delle uscite<sup>7</sup>: l'eccezionalità di tali decisioni va apprezzata peraltro anche sul piano dei principi, perché è evidente che opzioni centrali nell'approccio valoriale dell'ordinamento europeo – quali quelle del mercato e della *golden rule* – sono state temporaneamente accantonate in vista di beni, legati soprattutto alla

---

<sup>6</sup> COM(2020) 123 final.

<sup>7</sup> Sia consentito rinviare a vari scritti nei quali si sono inquadrate le *fiscal rules* europee che da un decennio vincolano i poteri di spesa degli Stati membri che condividono la moneta: C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015, specialm. cap. I; *Spesa ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 2016.

salute delle persone, che devono vedersi accordata la precedenza. Gli Stati si sono visti dischiudere inimmaginabili possibilità di spesa, a fronte delle quali avrebbero poi dovuto essere ampliati i corrispondenti canali di entrata. Al momento dell'assunzione di queste decisioni le fonti di entrata sono rimaste fortemente aleatorie, confidandosi che la suddetta spesa avrebbe dovuto essere finanziata prevalentemente con risorse raccolte sui mercati finanziari. In seguito sono intervenute alcune determinazioni finanziarie a livello europeo, che hanno delineato modalità di finanziamento di varia natura, che tuttavia a tutt'oggi non sono ancora completamente definite. Tuttavia, che si tratti del Meccanismo europeo di stabilità per spesa in ambito sanitario, o del *Recovery Fund* per una spesa garantita dal bilancio europeo, o dei programmi di liquidità avviati dalla Banca centrale europea, si prevede ormai un afflusso di risorse che dovrebbe consentire agli Stati di effettuare una spesa di dimensioni inaspettate, che chiaramente verrà effettuata in disavanzo; e che implicherà una dilatazione del debito. Si tratta di fenomeni la cui disciplina ricade sotto l'art. 81 Cost. e sotto la legge rinforzata di attuazione del medesimo, la l. n. 243 del 2012: da tali disposizioni si deducono i passaggi procedurali che devono accompagnare l'eccezionalità dell'approvazione di decisioni che toccano i saldi di finanza pubblica e determinano scostamenti dal c.d. Obiettivo di medio termine (OMT).

L'attenzione va pertanto rivolta agli scostamenti di bilancio che sono stati effettuati, e più ampiamente ai passaggi istituzionali che si sono susseguiti via via che è emersa e si è imposta la necessità di stanziare nuove risorse e di prevedere nuovi programmi di spesa.

### **3. Gli scostamenti di bilancio in Parlamento**

L'ipotesi di scostamenti temporanei dall'OMT è disciplinata dalle norme europee e dalla normativa nazionale: queste eventualità di allontanamento sono previste nella legge rinforzata n. 243/2012, e a questa disciplina occorre quindi rivolgersi per comprendere come si possano effettuare tali scostamenti.

L'art. 6 della legge rinforzata prevede infatti scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico in ragione di «eventi eccezionali». Questi corrispondono a «periodi di grave recessione economica» e a «eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese»: in evenienze di questa natura – che chiaramente sono suscettibili di includere accadimenti della più diversa tipologia, e senza alcun dubbio un'epidemia quale quella presente – sono consentiti scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico. Per ottenere tale autorizzazione la procedura prevista è quella di una consultazione della Commissione europea e dell'autorizzazione approvata dalle Camere, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, indicando nel contempo il piano di rientro rispetto all'OMT. In particolare il comma 5 consente che il piano di rientro possa essere aggiornato – di nuovo con i vincoli procedurali già indicati – qualora si verificano «ulteriori eventi eccezionali»: pone dunque i presupposti per successive ed ulteriori modifiche al piano di rientro in risposta all'andamento del ciclo economico, cosicché il Governo è chiamato a consultare nuovamente la Commissione e a ricorrere all'approvazione parlamentare qualora si trovasse nelle condizioni di effettuare nuovi scostamenti finanziari.

Va immediatamente evidenziato che l'impiego di tale procedura non è un fatto nuovo, o meglio: l'esigenza di ricorrere a scostamenti si è già presentata fin dal 2014, e sempre si è applicato il percorso procedurale appena illustrato. Come si apprende dal dossier di *Aggiornamento del Piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine* del Servizio Studi di Camera e Senato dell'11 marzo 2020 «in tutti i casi in cui il Governo ha presentato la Relazione al Parlamento le Camere ne hanno votato l'approvazione a maggioranza assoluta. Carattere comune delle richieste è stato la conferma dell'obiettivo di medio termine (vale a dire, fino al 2018, il raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio) con il contestuale differimento, ad una o più annualità successive, del suo raggiungimento. Le motivazioni addotte dal Governo ai fini delle richieste sono state per lo più riferite ad evoluzioni del quadro macroeconomico più

negative di quanto previsto, nonché alla necessità di attenuare la correzione fiscale al fine di rafforzare la crescita del Paese». Da quando il nostro ordinamento si è conformato alle *fiscal rules* europee – e dunque dal 2014, in attuazione della revisione costituzionale del 2012 – consistenti soprattutto in vincoli quantitativi che il nostro sistema di finanza non poteva rispettare nei loro valori più rigorosi, il Governo ha dunque dovuto ripetutamente farsi autorizzare dal Parlamento lo spostamento nel tempo dell'obiettivo del raggiungimento dell'equilibrio di bilancio. Assestandosi da anni il nostro Obiettivo di medio termine – quanto può intendersi per «equilibrio» secondo le regole sovranazionali – intorno a valori che comportano spesa in disavanzo, le autorizzazioni di ricorso al debito sono state ricorrenti nella esperienza degli ultimi anni. Quindi la novità non è rappresentata dalla circostanza di effettuare scostamenti di bilancio, bensì dalla motivazione per la quale questo è avvenuto nell'anno 2020, ed in momenti dell'anno finanziario che non sono collegati con la sessione di bilancio.

È evidente che la motivazione recente e attuale per effettuare scostamenti è di carattere radicalmente nuovo, così come risulta anomala la tempistica e la frequenza con la quale si è dovuto coinvolgere il Parlamento in questo ampliamento delle decisioni di spesa: per cogliere i tratti di novità di quanto avvenuto nel periodo dell'emergenza sanitaria si possono ripercorrere i passaggi che finora si sono compiuti.

Per il primo scostamento il Governo ha presentato al Parlamento una Relazione il 5 marzo: in essa l'esecutivo ha illustrato l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine, con riferimento agli interventi da assumere per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid19. Il secondo passaggio è avvenuto l'11 marzo: con l'Integrazione alla Relazione presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze al Consiglio dei Ministri, il Governo ha manifestato la volontà e la necessità – e qui emerge la motivazione – di «rafforzare ulteriormente il sostegno che intende assicurare al sistema sanitario, ai cittadini e alle imprese; nonché le risorse a favore della protezione civile e della sicurezza, attraverso le misure già indicate nella Relazione, di cui questo documento costituisce una integrazione» e si è dunque preconstituito «le condizioni per avere la disponibilità di risorse aggiuntive al fine di assicurare il finanziamento di eventuali ulteriori iniziative che si rendesse necessario adottare con tempestività e urgenza in un quadro di interventi coordinati a livello europeo».

Si è così potuti giungere al voto parlamentare dell'11 marzo: con deliberazione unanime tanto al Senato quanto alla Camera la risoluzione di maggioranza sulla relazione del Governo ha consentito a quest'ultimo di stanziare risorse fino a 25 miliardi. Da parte sua, la Commissione aveva già risposto alla prima richiesta del Governo italiano in data 6 marzo, pronunciandosi favorevolmente per misure di spesa pubblica di circa 6,5 miliardi adottate *una tantum* in relazione all'emergenza epidemiologica: aveva infatti dichiarato che tali misure erano da considerarsi escluse dal calcolo del saldo di bilancio strutturale e dalla valutazione del rispetto delle regole di bilancio vigenti.

Per il secondo scostamento – o meglio: per l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Periodo rispetto a quanto indicato nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2019 – con relazione 24 aprile 2020 il Governo ha presentato al Parlamento le ragioni per ottenere l'autorizzazione. La Commissione è stata comunque sentita, ma in virtù della *general escape clause* per l'anno in corso la variazione aveva già la copertura necessaria a livello sovranazionale.

Il 29 aprile è dunque stato autorizzato un ulteriore ricorso all'indebitamento per un'entità di risorse eccezionale – 55 miliardi nel 2020 – con l'approvazione della risoluzione n. 6-00108 riferita al Documento di economia e finanza 2020, che impegna il Governo «a perseguire una politica di attenta ed efficace transizione tra la fase di emergenza e la fase di ripresa dello sviluppo anche utilizzando gli strumenti appropriati tra quelli resi disponibili dalle istituzioni europee, in modo da assicurare una risposta adeguata alla gravità della crisi in atto, migliorare le prospettive di crescita e garantire la sostenibilità della finanza pubblica». Tale risoluzione

contempla una varietà di interventi che sono astrattamente suscettibili di incidere grandemente sulla capacità del sistema economico e sociale di fornire risposte avanzate ai bisogni. Tra questi rientrano, per richiamare quelli che presentano le migliori potenzialità, il maggior finanziamento e il potenziamento del sistema sanitario nazionale, delle forze dell'ordine, del sistema di protezione civile e di tutte le altre amministrazioni pubbliche, in particolare degli enti locali; l'incremento delle risorse a sostegno della ripresa economica e produttiva, da indirizzare al recupero della competitività sui mercati internazionali, alla capitalizzazione delle imprese e all'introduzione di tecnologie innovative; le misure di sostegno della ripresa economica e, più ampiamente, un piano di riforme che viene qualificato «articolato» e che, tra le altre misure, prevede la semplificazione delle procedure amministrative, la riforma del sistema fiscale, la revisione e la riqualificazione della spesa pubblica, misure a sostegno delle famiglie, il rilancio degli investimenti pubblici e privati, l'avvio di un nuovo modello di sviluppo produttivo ed industriale, lo sviluppo del capitale umano. E per finire, «la completa eliminazione dell'incremento delle aliquote Iva e delle accise previsto dal 2021»: su questo ultimo aspetto occorre poi nuovamente tornare. Come si intuisce, la risoluzione ha prefigurato un orizzonte di cambiamento che non sarebbe possibile non riconoscere come auspicabile, e dalla cui effettiva realizzazione ovviamente il Paese risulterebbe profondamente rivoluzionato.

Ma un nuovo scostamento è stato nuovamente richiesto e autorizzato in data 29 luglio: con la proposta di risoluzione n. 100 alla relazione al Parlamento ai sensi dell'art. 6 della l. 243/2012, il Governo ha quantificato in 25 miliardi le sue ulteriori necessità di spesa. E ancora, il 26 novembre si è nuovamente deliberato per altri 8 miliardi. L'ammontare finale della variazione complessiva sarà pertanto ben oltre i 100 miliardi: dunque l'equivalente quasi di quattro manovre di bilancio. Ci si attende che il debito superi la soglia del 160% del PIL, e inoltre a questa esposizione già di dimensioni inedite andrà aggiunto il finanziamento della programmazione finanziaria per il triennio 2021-2023.

Ciò che si è compiuto in Parlamento non ha evidentemente precedenti: una maggioranza che nelle prime deliberazioni è stata piuttosto estesa, più ampia di quella di governo, e che nella votazione estiva ha visto invece un mutamento di posizione di varie forze di opposizione, ha usato un'opzione in piena conformità alle norme, ma ponendo evidentemente i presupposti per una serie di ulteriori decisioni, sulla cui valenza fortemente politica si tornerà a breve. L'ordinamento opportunamente prevede queste variazioni di spesa per affrontare situazioni straordinarie, ma la portata delle variazioni assunte nel 2020 presenta caratteri unici: e la sua approvazione nella sede parlamentare, giustificata dall'originaria e antica valenza autorizzatoria che è propria della deliberazione dell'organo rappresentativo in relazione a determinazioni che incidono sugli impieghi finanziari ad opera degli apparati pubblici, è emblematica della portata politica di tali decisioni. Portata politica che dovrebbe richiedere confronto e dibattito tra i rappresentanti, chiamati a valutare la coerenza della decisione finanziaria rispetto ai bisogni da soddisfare ed alle idee progettuali da realizzare. E di fatto la centralità del ruolo parlamentare in queste decisioni non è venuta meno, dal momento che tutte le risoluzioni sono state approvate con l'apporto della discussione parlamentare. Tuttavia le successive misure sono state adottate con provvedimenti emergenziali, rispetto ai quali si può ritenere che il contributo che arriverà dal Parlamento sarà necessariamente sommario; e in più alcuni ulteriori fenomeni segnalano un allontanamento dal modello, e dunque su essi occorre riflettere, per comprendere se il contributo dato dal Parlamento – soprattutto in concomitanza a decisioni di portata eccezionale – sia stato coerente a quello previsto dal diritto del bilancio.

#### **4. Alcune anomalie: i poteri del Ministro e la soppressione delle clausole di salvaguardia**

Una prima anomalia si coglie se si passa all'esame di alcuni dei provvedimenti emergenziali, che hanno ampliati i poteri del Ministro dell'Economia e delle Finanze proprio in relazione a decisioni finanziarie che dovrebbero essere proprie delle prerogative parlamentari<sup>8</sup>.

Nel d. l. n. 34/2020 recante *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*, l'art. 265, comma 8, autorizza il Ministro dell'Economia e delle Finanze «ad apportare con propri decreti, sentito il Ministro competente, le occorrenti variazioni di bilancio provvedendo a rimodulare le predette risorse tra le misure previste dal presente decreto, ad invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica». Il successivo d. l. n. 52/2020, che ha introdotto *Ulteriori misure urgenti in materia di trattamento di integrazione salariale, nonché proroga di termini in materia di reddito di emergenza e di emersione di rapporti di lavoro*, ha dato copertura finanziaria a ulteriori settimane di cassa integrazione, rispetto a quanto già previsto dall'art. 2-ter, comma 1, del d. l. n. 18/2020, che per primo si era mosso nella direzione di potenziare il Servizio sanitario nazionale e sostenere famiglie, lavoratori e imprese: con l'art. 4 di tale provvedimento si è riproposta la previsione del precedente d. l. n. 34/2020, ma estendendo il potere del Ministro nei confronti di tutti i provvedimenti nel frattempo adottati. In altre parole, la competenza del Ministro nel spostare e allocare risorse tra capitoli di spesa è stata più volte riconfermata in occasione dell'approvazione dei provvedimenti emergenziali che hanno via via dilatato i volumi di spesa.

Occorre chiarire che tale previsione è di per sé compatibile con la disciplina di contabilità l. n. 196/2009, che stabilisce che il Ministro dell'Economia e delle Finanze sia autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio necessarie per l'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione; e che nei limiti imposti dalla legge e nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, possa adottare variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma. Tuttavia in presenza di una dilatazione delle uscite e di una quantità ingente di programmi di spesa, un tale potere del Ministro, senza la previsione di passaggi parlamentari, pare decisamente discutibile.

Può essere interessante compiere un'osservazione con riferimento ad una situazione apparentemente analoga di un diverso ordinamento giuridico. La previsione dei decreti dell'emergenza appena richiamata sembra replicare l'istituto statunitense della *budget sequestration*, introdotto dalla legge Gramm-Rudman-Hollings del 1985, che mirava a creare un meccanismo di forzato contenimento del disavanzo: essa prevede tagli automatici alla spesa

---

<sup>8</sup> Sul più ampio tema della delegificazione si veda G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995; A. A. CERVATI, *Delegificazione*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 1997; A. PIZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, Giuffrè, Milano, 1999; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999; G. DEMURO, *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1999; S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Cedam, Padova, 2001; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, Il Mulino, Bologna, 2003; A. MORRONE, *Delegificazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Giuffrè, Milano, 2006, III; V. COCOZZA, *Delegificazione. Riparto e forme della potestà regolamentare*, Jovene, Napoli, 2010; A. PIZZORUSSO, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali: a cinquant'anni dal saggio di Enzo Cheli*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale: la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, Bologna, 2010; M. RUOTOLO, *A proposito di regolamenti ministeriali in delegificazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2011. Più recentemente M. GERARDO, *La perdita di centralità della legge, quale conseguenza del tramonto dei caratteri della generalità e dell'astrattezza*, in *Rassegna dell'avvocatura dello stato*, 1, 2018; e N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019.

nel caso in cui le Camere non si accordino sulle voci di spesa da ridurre, cosicché sia i programmi civili sia quelli militari risultano ridimensionati in modo tale da penalizzare equamente gli interessi tanto della parte democratica quanto di quella repubblicana. L'obiettivo dell'istituto è dunque quello di costringere maggioranza e opposizione ad un preventivo accordo alternativo ai tagli<sup>9</sup>. Il sequestro determina una riduzione delle risorse di bilancio inflitta uniformemente a tutti i programmi di spesa, e avviene attraverso un provvedimento presidenziale, che sembra spostare le prerogative in capo all'esecutivo: ma appunto, il rafforzamento del potere presidenziale è solo apparente, perché la reale finalità di questo intervento è quella di valorizzare le attribuzioni congressuali e la capacità di accordo in seno all'organo rappresentativo.

Al contrario, la dilatazione del potere di variazione attribuito al Ministro dell'Economia e delle Finanze nel nostro ordinamento è da ricondurre indubbiamente ad una perdita di competenza ai danni del Parlamento<sup>10</sup>: suscita molte perplessità una prospettiva di esclusiva spettanza al Ministro di un tale perimetro di decisione rispetto a volumi ingenti di risorse, che dovrebbero piuttosto essere oggetto di determinazioni assunte in sede parlamentare.

Ulteriore elemento di anomalia ricorre con riferimento alla soppressione delle c.d. clausole di salvaguardia ad opera dell'art. 123 del decreto già richiamato: nel prevedere l'abrogazione dell'art. 1, comma 718, della l. n. 190/2014, che consentiva incrementi automatici delle aliquote dell'Iva e delle accise sui carburanti; e dell'art. 1, comma 2, della l. n. 145/2018, che ha rinnovato questi aumenti dell'imposizione indiretta, la disposizione di quest'anno ha rinviato a nuove coperture sostitutive per la spesa che si andrà a effettuare fino al 2025. Rispetto a questa decisione occorre ricostruire la vicenda che ha caratterizzato le passate manovre di bilancio, perché la novità di quest'anno presenta elementi paradossali se considerata in retrospettiva.

Introdotta dall'art. 17 della l. n. 196/2009, il meccanismo correntemente denominato in termini di «clausole di salvaguardia» ha avuto la specifica finalità di assicurare l'effettività della copertura finanziaria in tutti i casi in cui gli oneri associati ad un provvedimento non fossero configurati da una norma autorizzatoria entro un limite massimo<sup>11</sup>: qualora la previsione di spesa non fosse stata puntualmente predeterminata, la sua eventuale variazione oltre la copertura finanziaria prevista sarebbe stata sostenuta attraverso automatismi che sarebbero entrati in funzione a valere su fonti di entrata dal gettito non incerto<sup>12</sup>. Nel 2016 tale previsione è stata parzialmente modificata: la l. n. 163, che modifica la disciplina della contabilità pubblica in conformità alla l. n. 243/2012, ha inteso correggere lo strumento, nel momento in cui ha indicato la riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa come rimedio a ipotesi di mancata copertura della spesa, al posto di individuazione di nuove entrate. Ma nonostante tale modifica, il Governo ha continuato ad impiegare la disposizione richiamata

---

<sup>9</sup> Sul tema si rinvia a I. CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1, 2012; C. BOLOGNA, *Il pareggio di bilancio nell'ordinamento statunitense*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015.

<sup>10</sup> Sul tema si rinvia a M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, e N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2019.

<sup>11</sup> In tema di principio di copertura finanziaria si rinvia a S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi fra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006; C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista Aic*, 4, 2012.

<sup>12</sup> Si rinvia a P. CANAPARO, *Gli equilibri di finanza pubblica e le clausole di salvaguardia*, in *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e Finanza, DSGE, Università La Sapienza, Roma, 13, 2015, p. 4. Cfr. anche M. DEGNI, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2018, e C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *Federalismi*, 9, 2017.

secondo la prima modalità – quella dell’attivazione di fonti di entrata certa, perché collegate all’andamento dei consumi – e ancora nell’ultima manovra finanziaria la legge di bilancio ha provveduto a stanziare le risorse per evitare l’attivazione delle clausole nell’anno 2020, ed a istituirne le nuove clausole, che avrebbero fornito la necessaria garanzia fino alla successiva decisione di finanza pubblica per l’anno 2021. Ed in particolare nel 2019, in un passaggio della vita istituzionale in cui sembravano imminenti le elezioni politiche, si è a lungo dibattuto sul problema di come evitare l’automatismo delle clausole di salvaguardia per l’anno finanziario 2020 e si era esclusa la possibilità di procedere attraverso decreto legge<sup>13</sup>. La constatazione è allora che nel frangente dell’emergenza attuale si è invece proceduto esattamente in quel modo ad eliminare la fonte di entrata – l’aumento di Iva e accise – che si temeva che potesse ulteriormente deprimere il sistema economico.

Tuttavia, anche con riferimento a questa soluzione di discontinuità non si possono non esprimere perplessità. Valga l’osservazione che è stata effettuata dalla dottrina, secondo cui «la clausola di salvaguardia ha le caratteristiche tipiche di un provvedimento di natura eccezionale che ha l’obiettivo fondamentale della protezione del bilancio ma che può essere anche formulata nei casi in cui il legislatore ritenga opportuno proteggere un diritto che possa essere compromesso da quella medesima situazione»: cosicché la clausola finanziaria non deve essere considerata solo come uno strumento contabile ma «quale strumento di protezione di tutte quelle situazioni suscettive di essere compromesse a causa di eventi non prevedibili»<sup>14</sup>. Se tale è la valenza di questo strumento di copertura finanziaria da usarsi in via eccezionale, è chiaro che la sua frettolosa soppressione con un provvedimento di urgenza da parte dell’esecutivo non convince: se da un lato è comprensibile la preoccupazione di non gravare i consumatori con rialzi di imposte che possono risultare particolarmente oppressivi in una situazione di difficoltà economica, dall’altro deve essere piena la consapevolezza che vi saranno spese – e verosimilmente relative a diritti – che potranno non essere più garantite a causa del venir meno dell’entrata.

Ed in ragione di tale possibile scenario, viene ancora una volta da interrogarsi in merito all’insoddisfacente coinvolgimento del Parlamento: qualora i diritti fossero a rischio per la mancanza di risorse sufficienti, pare coerente con le logiche del diritto del bilancio che ci sia un confronto e una decisione meditata da parte del Parlamento, e non un dibattito compresso e condizionato quale quello che accompagna solitamente la conversione di una norma adottata sulla base dell’art. 77 Cost. Ma soprattutto, un dibattito che è contraddistinto da un carattere di specialità, non potendosi assimilare la conversione di decreti legge all’ordinaria funzione legislativa. Si può a tale proposito richiamare una recente giurisprudenza costituzionale che ha riguardato la conversione dei decreti legge: la sent. n. 22/2012 ha affermato che non si può «escludere che le Camere possano, nell’esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità»<sup>15</sup>. La successiva sent. n. 32/2014 ha sancito che «la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse

---

<sup>13</sup> Tale vicenda istituzionale è analizzata da G. LUCHENA, *La sterilizzazione parziale delle clausole di salvaguardia*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2019.

<sup>14</sup> G. LUCHENA, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica (Equilibrio della legge di bilancio, vincoli europei, spesa pubblica)*, Cacucci Editore, Bari, 2017, p.25. Dell’A. si veda anche *La copertura finanziaria delle spese previste e la clausola di salvaguardia*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 15 maggio 2018.

<sup>15</sup> Corte cost. n. 22/2012, p.to 4.2 *Considerato in diritto*, della quale si è occupata ampia dottrina. La decisione riguarda specificamente la questione dell’omogeneità tra decreto legge e sua conversione, ma dà atto degli spazi che al Parlamento devono essere riconosciuti.

nel dibattito parlamentare»<sup>16</sup>. Gli interventi del decisore politico volti a distribuire le risorse finanziarie che sono state al centro delle norme emergenziali avrebbero potuto piuttosto essere oggetto di leggi del Parlamento, evidentemente di proposta governativa, al fine di consentire – pur nel rispetto delle urgenze che la situazione imponeva e tuttora impone – il più ampio apporto di discussione intorno a determinazioni finanziarie così significative.

##### **5. Le decisioni di spesa in presenza di spazi finanziari dilatati: la scelta dei bisogni attraverso la decretazione d’urgenza**

Se ora si considerano le misure previste dai tanti decreti, gli interventi che risultano avviati e oggetto di finanziamento si presentano in numero straordinariamente ampio e indirizzati verso i bisogni più diversificati. Senza l’intenzione di esaminarli singolarmente, l’interesse è di riflettere sulle modalità di scelta dei bisogni da soddisfare, come del resto avviene in corrispondenza di ogni programmazione finanziaria annuale. La singolarità, nel caso attuale, è che tale scelta avvenga in un contesto di risorse dilatate, il cui reperimento tra l’altro espone il Paese ad un’espansione del debito che non può essere affrontata senza la dovuta considerazione delle conseguenze, nel tempo, degli impegni finanziari che si assumono. Pertanto il ragionamento conclusivo intende richiamare l’attenzione sulla responsabilità politica che incombe sulle istituzioni coinvolte in tali scelte.

Il primo atto che ha introdotto una politica di sussidi è stato il d. l. n. 18/2020, che ha adottato *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*; stabilizzato dalla legge di conversione n. 27/2020, ha approntato i primi sostegni per i lavoratori. Lo ha seguito il d. l. n. 23/2020, convertito nella l. n. 40/2020, che ha permesso il ricorso a *Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*: battezzato «decreto liquidità», esso è stata la prima risposta alla situazione di emergenza, scegliendo di sostenere i settori produttivi e il comparto sanitario. Del successivo d. l. n. 34/2020 si è già detto: esso ha contemplato una quantità di programmi di spesa che spaziano da quelli in materia di salute, a quelli di sostegno a imprese e economia, a quelli per il terzo settore, per gli enti territoriali, fino al prolungamento della cassa integrazione.

A giugno è stato poi adottato il già richiamato d. l. n. 52/2020: esso ha aggiunto ulteriori previsioni di spesa volte primariamente a garantire redditi e a sostenere la capacità economica delle persone. Sostanzialmente esso ha prorogato il regime di cassa integrazione già avviato, determinando un aggravio di spesa di impressionante entità. Ne è poi mancata conversione in legge, perché *la successiva l. n. 77/2020 ha disposto la sua abrogazione, ma con l’art. 1, comma 2, ha provveduto a mantenere validi gli atti e i provvedimenti adottati. Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale* sono state adottate con il d. l. n. 76/2020, convertito

---

<sup>16</sup> Corte cost. n. 32/2014, p.to 4.1 *Considerato in diritto*: anche questa pronuncia è stato oggetto di numerosi commenti tra gli studiosi. Si è qui ripercorso, p. to 5, il particolare iter che la legge di conversione deve seguire: «Il potere di conversione non può, infatti, considerarsi una mera manifestazione dell’ordinaria potestà legislativa delle Camere, in quanto la legge di conversione ha natura «funzionalizzata e specializzata» (sentenza n. 22 del 2012 e ordinanza n. 34 del 2013). Essa presuppone un decreto da convertire, al cui contenuto precettivo deve attenersi, e per questo non è votata articolo per articolo, ma in genere è composta da un articolo unico, sul quale ha luogo la votazione – salva la eventuale proposizione di emendamenti, nei limiti sopra ricordati – nell’ambito di un procedimento ad hoc (art. 96-bis del Regolamento della Camera; art. 78 del Regolamento del Senato), che deve necessariamente concludersi entro sessanta giorni, pena la decadenza *ex tunc* del provvedimento governativo. Nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di carenza di potere». Tale iter suscita perplessità se il contenuto di una normativa emergenziale è chiamata a disporre di ingenti risorse finanziarie con benefici su una vasta platea di soggetti.

con la l. n. 120/2020. Infine ad agosto, a seguito dell'ultimo scostamento di bilancio, il d. l. n. 104/2020 contenente *Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*, ha provveduto a incentivare investimenti nel campo delle nuove tecnologie, con l'obiettivo di favorire la ripresa del sistema produttivo del Paese.

Pare evidente che l'entità degli interventi ha caratteri mai presentati prima: ed è opportuno evidenziare come il lato delle entrate che li renderanno possibili sia quasi totalmente rappresentato da risorse in parte già raccolte sui mercati finanziari, e in parte da recuperare a breve. Tanti sono i programmi di assistenza avviati a livello europeo<sup>17</sup>, e grazie a quelli si potranno finanziare le numerose politiche di sussidio e di sostegno che le norme richiamate hanno messo in campo: ma occorre avere consapevolezza che si tratterà in larga misura di operazioni di indebitamento, che sollevano preoccupanti interrogativi.

Tuttavia, prima di affrontare quelli, si può riflettere sul fatto che con tali decreti si sono effettuate scelte di finanza pubblica, e dunque per essi valgono i medesimi criteri che regolano la decisione di bilancio.

Come già osservato<sup>18</sup>, negli ultimi decenni si è assistito negli ordinamenti statali dell'Unione europea al consolidamento ed alla razionalizzazione dei sistemi contabili, e ciò ha indubbiamente contribuito ad aumentare ed a migliorare la capacità di controllare e dirigere i flussi finanziari. Nei Paesi europei ha avuto luogo una vera e propria istituzionalizzazione del processo di bilancio, quale conseguenza dell'espansione della sfera pubblica, e le dimensioni e la rilevanza di tale processo conducono ad interrogarsi sullo specifico governo del medesimo. E allora occorre osservare che, benché la decisione di bilancio si configuri come 'politica' al pari di altre, essa non trova in sé le giustificazioni e gli obiettivi, ma va piuttosto orientata – in termini di fini ma anche di vincoli – a quelli che sono i valori fondanti dell'ordinamento. In tempo ordinario – ovvero prima che si presentasse questa situazione anomala sul piano della finanza pubblica – il governo delle finanze pubbliche è ormai divenuto una politica primaria e sostanziale nel quadro degli interventi pubblici, e tuttavia essa non trova al suo interno la propria ragion d'essere<sup>19</sup>, e non può che rapportarsi alle finalità che caratterizzano l'ordinamento statale, perché di quelle finalità rappresenta la condizione di realizzazione. Due profili appaiono irrinunciabili per inquadrare la politica di bilancio. Da un lato quello della scelta dei

---

<sup>17</sup> Si possono sinteticamente richiamare le fonti di finanziamento che i programmi di assistenza europei stanno mettendo a disposizione.

Anzitutto lo strumento temporaneo per la ripresa *Next Generation EU* – o *Recovery Fund* – dotato di una capacità finanziaria di 750 miliardi di euro e fondato sui tre pilastri degli strumenti per affrontare la crisi, delle misure per stimolare gli investimenti privati e dei programmi per la transizione verde e digitale; la sua più recente definizione risale alle *Conclusioni del Consiglio europeo del luglio 2020*. Poi il *European Stability Mechanism* destinato al *Pandemic Crisis Support*, con un volume di risorse pari a 240 miliardi di euro per spese di natura sanitaria: è stato deliberato il 23 aprile 2020 dal Consiglio europeo. Ancora verso obiettivi in ambito sanitario la Commissione in aprile 2020 ha indirizzato altri strumenti che già esistevano, e che presentano una minore entità finanziaria: il *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII), che è riconducibile alla politica regionale di coesione; il *European Union Solidarity Fund*, declinato per il *support to major health emergencies (COVID-19 outbreak)*; e il *Emergency Support Instrument*.

Altro strumento temporaneo è il *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE), finalizzato a sostenere l'occupazione: deliberato a maggio 2020 dal Consiglio europeo, è chiamato ad assicurare garanzie per 25 miliardi di euro. Il *Fund for European Aid to the Most Deprived* (FEAD), convertito nel 2020 dalla Commissione in risposta alla pandemia, fornisce assistenza per le situazioni di povertà.

Infine Il gruppo Banca europea per gli investimenti (BEI) ha creato un nuovo fondo di garanzia paneuropeo da 25 miliardi di euro, che fornirà alle imprese prestiti fino a 200 miliardi, con particolare attenzione per le piccole e medie imprese in tutta l'Unione.

<sup>18</sup> C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario cit.*, p. 255 ss.

<sup>19</sup> Emblematica l'affermazione di C. WEBBER, A. WILDAVSKY, *History of taxation and expenditure in the Western world*, Simon and Schuster, New York, 1986, 22, che ormai quasi quattro decenni fa esprimevano tale dato in maniera assai efficace: «ask how budgets should be made and you will be asking how social life ought to be».

bisogni a cui essa è in grado di rispondere; dall'altro quello dello sviluppo temporale dei suoi effetti.

La declinazione in termini di bisogni interroga circa la qualità della promozione e dello sviluppo dell'organizzazione sociale su cui si vuole investire: in questo senso la politica di bilancio è oggi determinante per qualsiasi altra politica, ma richiede un disegno coerente a monte di tutti gli interventi pubblici che si intendono adottare e realizzare, tenendo presente il dato reale della limitatezza delle risorse, e dunque la necessità di compiere scelte e bilanciamenti tra gli obiettivi che si vogliono conseguire, la cui valutazione sarà indubbiamente 'finanziariamente condizionata'. I vincoli di risorse esistono e dunque i valori prioritari dell'ordinamento – crescita umana, promozione delle possibilità di vita e di sviluppo culturale e sociale della comunità – vanno ordinati e perseguiti secondo criteri che siano compatibili con risorse date e da ripartire coerentemente. Qui risiede la dimensione *politica* delle manovre di bilancio che, se non si vuole che si esauriscano in un'ottimizzazione tecnica, non devono e non possono prescindere da opzioni tra obiettivi da realizzare: solo coloro che sono democraticamente legittimati – e dunque i rappresentanti che siedono nell'organo che ha una legittimazione elettorale – hanno il compito di compiere queste valutazioni e le conseguenti scelte.

Quanto ai valori fondanti e prioritari dell'ordinamento, in condizioni precedenti all'emergenza sanitaria essi potevano intendersi come quelli che permettono il raggiungimento dei progressi sociali, economici e culturali, in una prospettiva di ulteriore allargamento del benessere e delle potenzialità di vita per tutti. Per perseguire tale orizzonte occorre un sistema di definizione delle decisioni di entrata e di spesa, basato su scelte chiare e coerenti in merito alla qualità della convivenza che su queste decisioni di entrata e di spesa si vuole costruire. Tale sistema di definizione delle decisioni di finanza pubblica è quello che nella procedura di autorizzazione della legge di bilancio dovrebbe vedere il concorso fattivo dell'organo parlamentare. A maggior ragione tale sistema di elaborazione delle decisioni di finanza pubblica dovrebbe essere impiegato nell'attuale frangente, in cui le finalità da perseguire sembrano essere collegate più alla tenuta del tessuto economico e sociale, posto sotto tensione dalle criticità che tendono a destabilizzare la comunità nazionale, che a prospettive di crescita e avanzamento, che appaiono obiettivi al momento più difficili da raggiungere<sup>20</sup>. Gli strumenti e le procedure fin qui utilizzate per destinare risorse che si prevede di attrarre attraverso l'indebitamento non sembrano coerenti con tale modello: il ricorso alla decretazione d'urgenza, con successivi passaggi parlamentari, durante i quali si può dubitare che il Parlamento abbia potuto ponderare l'opportunità delle diverse scelte di allocazione, non appaiono il percorso più corretto. Uno strappo si era già verificato con l'approvazione della legge di bilancio per il 2019, in occasione della quale il contributo di analisi e di valutazione del Parlamento era stato compresso in misura tale da rendere ininfluente il suo apporto alla decisione. La violazione della funzione e delle prerogative parlamentari era stata così palese da condurre al ricorso di un gruppo parlamentare dell'opposizione alla Corte costituzionale, che si è poi pronunciata con l'ordinanza n. 17/2019, su cui torna l'analisi in chiusura di queste riflessioni.

Pare di potere concludere questo ragionamento con la considerazione di sintesi che la situazione che si è determinata dopo la dichiarazione dello stato di emergenza dello scorso 31 gennaio 2020 ha facilitato l'alterazione della ripartizione delle attribuzioni in relazione alle decisioni finanziarie: il loro moltiplicarsi ed il loro recepimento in provvedimenti d'urgenza ha accentuato il ruolo del Governo e ha relegato ai margini il Parlamento, il cui concorso alle scelte

---

<sup>20</sup> Nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2020, presentata il 5 ottobre 2020, p. III, si afferma infatti che le risorse messe in campo dal Governo finora «hanno finanziato provvedimenti volti a limitare le conseguenze della pandemia sui redditi delle famiglie, sui livelli occupazionali e sulla tenuta del sistema produttivo, oltre a garantire al sistema sanitario le risorse necessarie al contenimento della pandemia»: dunque per il momento non è possibile perseguire obiettivi di crescita.

di destinazione delle risorse<sup>21</sup> per le tante situazioni del bisogno che sono emerse è stato di portata accessoria.

## **6. L'azzardo delle scelte sul debito**

Si è detto che le decisioni di spesa del periodo di perdurante stato di emergenza fanno affidamento su un ricorso all'indebitamento che avrà dimensioni inedite. È opportuno allora passare all'altro fondamentale e basilare profilo dei bilanci pubblici, e delle decisioni finanziarie quali quelle adottate nell'ultimo periodo: quello dell'inevitabile loro collocazione nella prospettiva temporale.

In situazioni ordinarie, quali quelle conosciute prima del deterioramento dell'economia per la pandemia, i principi della stabilità e della sostenibilità<sup>22</sup> impongono una visione che tenga insieme il presente e il futuro, le condizioni attuali della comunità sociale ma anche quelle che attendono almeno la generazione successiva. Le scelte compiute in un determinato momento in relazione alle entrate ed alle spese non esauriscono le loro ripercussioni in quell'attualità, ma hanno la peculiarità di riflettersi – condizionandoli – sugli scenari successivi, che dalle decisioni di bilancio che li hanno preceduti verranno indiscutibilmente plasmati. Una decisione di bilancio che non si dissoci dalla prospettiva temporale deve necessariamente soppesare la destinazione delle scelte di entrata e di spesa: con le quali si indirizza lo sviluppo e la crescita del corpo sociale, e si determina la tenuta di tale sviluppo nel tempo. La decisione di bilancio è dunque quella che è chiamata a garantire la *stabilità* del livello di vita di una comunità nel tempo e ad assicurare che la qualità del medesimo sia *sostenibile* negli anni a venire. La crescita e la promozione che vanno perseguiti attraverso le determinazioni di bilancio devono essere, pertanto, duraturi e continuativi; non essere esposti ad arretramenti o inversioni, se non dovuti ad eventi eccezionali che erano imprevedibili in fase di deliberazione delle destinazioni delle risorse; e dunque non esaurirsi nell'arco di una generazione<sup>23</sup>, che delle risorse si appropria senza riguardo per gli investimenti futuri. E ciò è tanto più vero laddove interviene la leva del debito pubblico.

Se si riflette sull'ammissibilità del ricorso al debito in relazione al suo utilizzo e alla sua sostenibilità – che è ormai un bene costituzionale<sup>24</sup> – la prima indicazione a cui occorre ricorrere è quella della teoria economica, secondo la quale il debito è ammissibile se c'è coincidenza temporale tra oneri da sostenere e benefici da percepire. Quindi una generazione non dovrebbe poter avere solo i benefici e un'altra solo gli oneri. Il discorso economico viene tradotto nelle decisioni politiche nel senso che un ricorso sano al debito pubblico è quello che va a finanziare spese di investimento<sup>25</sup>: ma ciò rinvia alla valutazione politica nella definizione di qual è la spesa per investimenti. È difficile stabilire qual è la spesa corrente, quella per consumi, e quale

---

<sup>21</sup> Sul ruolo del Parlamento rispetto alla decisione di bilancio cfr. N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, 1, 2016.

<sup>22</sup> Sia consentito rinviare ancora a C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità cit.*, passim.

<sup>23</sup> Va qui segnalato che la sussistenza di diritti delle generazioni future è una questione non del tutto pacifica in dottrina, e che proprio con riferimento agli effetti della spesa pubblica su tali diritti vi sono posizioni anche fortemente divaricate. Sostengono questo approccio R. BIFULCO, *Diritti e generazioni future: problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Giuffrè, Milano, 2008; e A. D'ALOIA, R. BIFULCO, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in A. D'ALOIA, R. BIFULCO (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, p. IX ss.; mentre è nota l'argomentazione di M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2, 2008, p. 166 ss., secondo il quale tale finzione va in collisione con alcuni capisaldi della logica giuridica, primo tra tutti l'aspetto della responsabilità e della possibilità di risarcimento, non concepibili nel rapporto tra generazioni.

<sup>24</sup> In tema di disciplina costituzionale del debito sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Spesa ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost. cit.*

<sup>25</sup> Non casualmente l'ex-Presidente della Banca centrale europea Mario Draghi, intervenendo il 19 agosto 2020 al Meeting di Rimini, ha proposto la distinzione tra debito «buono» e «cattivo».

sia invece quella capace di generare benefici duraturi, che quindi merita di essere sostenuta con l'indebitamento: tuttavia il criterio che dovrebbe permettere di stabilire la produttività dell'indebitamento non può che essere la capacità di crescita effettiva di un sistema economico e sociale nel suo complesso<sup>26</sup>. Ancora una volta occorre constatare la dimensione fortemente politica delle decisioni di cui si discorre, la cui assunzione non può andare disgiunta da un'attenta considerazione della sua sostenibilità nel tempo.

Soprattutto nella situazione contingente la politica di bilancio va ricollocata nella sua giusta prospettiva, perché possa svolgere la funzione che le è propria, quella di condurre e progettare le scelte pubbliche idonee a dare compimento a bisogni umani di varia natura: la loro assunzione compete a pubbliche autorità democraticamente legittimate, e va effettuata in conformità ai valori su cui si fonda l'ordinamento giuridico.

A maggior ragione le considerazioni appena espresse valgono in un passaggio storico nel quale l'indebitamento sta ampliandosi con un andamento di improvvisa accelerazione, proprio in ragione di eventi eccezionali. Se il debito che si sta accumulando sarà destinato a sostenere una spesa non idonea a realizzare crescita e sviluppo per il Paese<sup>27</sup>, e darà luogo solo a consumi dei quali non rimarranno elementi suscettibili di virtuoso sviluppo, le ripercussioni sulle future generazioni, negli anni a venire, saranno estremamente gravose<sup>28</sup>. Anche di questo aspetto dovrebbe farsi carico un legislatore attento, che ripetutamente quest'anno ha dato autorizzazione a questa evoluzione. L'autorizzazione rischia di rimanere vuota di senso se poi non sarà seguita da un rigoroso controllo dell'utilizzo di tali risorse, che dovrà essere portatore di benefici anche nei confronti di coloro su cui ricadrà l'obbligo di restituzione negli anni e decenni a venire.

A tale proposito si può richiamare un recente indirizzo della giurisprudenza costituzionale<sup>29</sup>, che sta dando risalto alla questione dell'equità intergenerazionale, che in tema di debito pubblico è una dimensione di centrale rilevanza. Le decisioni nn. 228/2017, 18/2019<sup>30</sup>, 4 e 115/2020, le quali attingono alle statuizioni delle sentt. nn. 184/2016 e 49/2018, rappresentano una significativa novità per il loro richiamo alla corretta comprensione del mandato politico, che dovrebbe esprimersi in scelte che tengano conto di effetti che si manifesteranno in una prospettiva non a breve termine. La Corte costituzionale evidenzia la portata di determinazioni finanziarie che non solo non esauriscono il loro effetto nel tempo presente, ma che solo in un momento futuro richiederanno ulteriori decisioni per fronteggiare conseguenze che – fin da ora – si prospettano onerose: ma il cui onere – appunto – è volutamente trasferito su amministratori e amministrati che si troveranno a sostenere costi alla cui formazione non hanno concorso.

Il ragionamento del giudice delle leggi sui rapporti tra generazioni, tutto costruito attorno alla nozione di equità, sembra riguardare più la dimensione della responsabilità politica che quella dei diritti dei singoli: l'indeterminatezza delle situazioni giuridiche dei «futuri» è tale per cui esse non vengono richiamate, mentre l'enfasi viene posta sul mandato del politico/amministratore, che non può ignorare le ripercussioni – nel tempo – delle sue scelte; e che deve avere consapevolezza dei gravami che sorgeranno in un momento successivo rispetto a quello nel quale si fruisce di benefici. La giurisprudenza richiamata è stata adottata con riferimento alla programmazione finanziaria degli enti territoriali, ma i principi in essa affermati

---

<sup>26</sup> Si veda il lavoro di I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Roma, 2012.

<sup>27</sup> C. FERRETTI, G. GORI, P. LATTARULO, *Puntare sugli investimenti pubblici per una vera ripresa*, in *LaVoce.info*, 16 luglio 2020.

<sup>28</sup> Tra le tante analisi che stanno segnalando questa criticità, se ne richiamano alcune pubblicate in *LaVoce.info*: A. HAMAUI, R. HAMAUI, *Debito pubblico in crescita, come gestirlo*, 24 aprile 2020; F. DAVERI, *La sostenibilità del debito italiano, prima e dopo il 2020*, 30 settembre 2020.

<sup>29</sup> In merito a tale giurisprudenza si rinvia di nuovo a C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica cit.*

<sup>30</sup> In relazione alla sent. n. 18/2019 si rinvia al commento di E. CAVASINO, *La dimensione costituzionale cit.*

hanno una valenza generale, e dunque sicuramente applicabile anche allo Stato: nell'evoluzione attuale che riguarda in maniera così rilevante le prospettive di indebitamento, tale giurisprudenza appare di assoluta attualità.

## **7. Conclusioni: le prerogative parlamentari per le decisioni di finanza pubblica**

Nell'estate 2020, quando il Governo ha deciso di avvalersi di un evento da svolgersi fuori dai luoghi istituzionali, per raccogliere idee e progetti dalle c.d. parti sociali in vista della predisposizione di un programma di interventi da finanziare con le risorse europee, molte perplessità sono state espresse sia per la mancata considerazione del contributo che il Parlamento avrebbe portato alla prefigurazione di azioni trasformative della struttura economica e sociale del Paese; sia per l'approccio in certa misura superficiale che si è potuto percepire sullo sfondo dell'iniziativa, posto che neanche alcuni esperti, ai quali il Governo si era rivolto durante i primi mesi del periodo emergenziale per un supporto di forte specializzazione, sono stati poi valorizzati nello svolgimento dei lavori, che sono stati ospitati nello scenario di Villa Pamphili a Roma. Tuttora la destinazione delle risorse che si andranno a ottenere con operazioni di indebitamento sui mercati finanziari, a fronte di garanzie assicurate dal bilancio europeo<sup>31</sup>, appare mal definita e vaga, oscillante tra proposte che solo in parte presentano i caratteri di investimenti duraturi, e che si può dubitare che possano concorrere alla trasformazione del Paese. Da tante parti arriva il monito circa l'utilizzo virtuoso di risorse che difficilmente si presenteranno ancora così abbondanti; e che rappresentano un'occasione unica per far compiere un salto di qualità ad un sistema economico e sociale che, con evidenza, presenta limiti di funzionamento. Ma il monito è appunto quello di non fare delle mere operazioni contabili, trasferendo qua e là risorse che colmano lacune senza porre i presupposti per un cambio di passo: l'appello di tanti è che ci sia un disegno originale per il modello di convivenza a cui il Paese deve essere indirizzato, e che lo strumento finanziario sia impiegato con coerenza rispetto a tale disegno.

In altri termini, è stato osservato che «la finanza non è neutra ma lo strumento scelto determina l'esito trasformativo dell'intervento e la realizzazione di un valore sociale e collettivo»<sup>32</sup>; ancora una volta è bene ricordare infatti che l'attività di bilancio è un tema centrale del dibattito pubblico, che ha ricadute considerevoli al di là degli aspetti meramente contabili. Il concetto del bilancio come «bene pubblico»<sup>33</sup> è ormai centrale nella letteratura giuscontabilistica e nella giurisprudenza costituzionale e contabile, e attesta la complessità delle decisioni di natura finanziaria. Il processo di bilancio si è dunque configurato, negli ultimi anni, come una delle politiche cruciali dei sistemi democratici moderni, il cui governo ha delle implicazioni assolutamente determinanti sul complesso degli altri interventi pubblici dell'ordinamento; nonché sulle prospettive di promozione della comunità politica<sup>34</sup>. Quest'anno tali considerazioni sono ancora più vere e più pregnanti, e la condizione perché il complesso di

---

<sup>31</sup> La Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2020 *cit.* p. IV, così descrive la crisi e le prospettive: «A causa del crollo del prodotto interno lordo, del conseguente calo delle entrate fiscali e della politica di bilancio espansiva, il rapporto tra debito pubblico e PIL è previsto aumentare fino al 158 per cento. Ciononostante, la Repubblica italiana ha continuato a finanziarsi sui mercati dei capitali a prezzi storicamente bassi, in ragione della solidità dei nostri fondamentali ma anche grazie alla risposta delle istituzioni europee. La politica monetaria messa in campo dalla Banca centrale europea, il nuovo approccio alle regole di bilancio e in tema di aiuti di Stato e la scelta di introdurre finalmente strumenti di bilancio comuni alimentati da titoli europei si sono rivelati essenziali per l'Italia e l'Area euro nel suo complesso».

<sup>32</sup> M. CALDERINI, *La qualità della finanza*, in *La Repubblica*, 18 giugno 2020.

<sup>33</sup> Tale nozione, secondo il felice paradigma introdotto dalla sent. n. 184/2016 della Corte costituzionale, designa il bilancio come strumento di garanzia della responsabilità politica e di preservazione del rapporto fiduciario, alla base dei quali si costruisce il principio democratico. Si veda la riflessione di M. DEGNÌ, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Castelvechi, Roma, 2017.

<sup>34</sup> C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità cit.*, p. 255.

decisioni finanziarie che si andranno ad assumere – compresa la manovra di bilancio per il 2021 – possano garantire queste prospettive di promozione risiede nel rispetto delle prerogative delle istituzioni a cui spetta compiere le scelte secondo il diritto del bilancio: e tra queste, in posizione di preminenza, il Parlamento.

Come ha ricordato l'ordinanza della Corte costituzionale n. 17/2019, l'approvazione della legge di bilancio annuale è una funzione assolutamente unica tra quelle parlamentari: in essa «si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche». Si tratta di una decisione, insieme a tutte quelle finanziarie ad essa analoghe – e pertanto ad esse sono assimilabili anche quelle assunte quest'anno con decreto legge e quelle che si andranno ad adottare in vista dell'utilizzo delle risorse europee – che «costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare». La Corte ha altresì segnalato che «il procedimento di formazione della legge di bilancio è da sempre circondato da particolari garanzie, trattandosi di una di quelle leggi che, ai sensi dell'art. 72, quarto comma, Cost., esigono il procedimento ordinario a tutela della più ampia partecipazione di tutti i soggetti politici alla loro elaborazione»<sup>35</sup>. Siamo in presenza di quell'argomento assolutamente solido e fondativo del nostro ordinamento che è stato designato in termini di «democrazia di bilancio» e di «democrazia cognitiva»<sup>36</sup>: il livello di consapevolezza delle questioni legate alla decisione di bilancio non può non essere riconosciuta come il punto di partenza nell'edificazione del sistema democratico, e di conseguenza nei meccanismi che assicurano la responsabilità di chi amministra<sup>37</sup>. Tali meccanismi, secondo il diritto del bilancio, devono basarsi primariamente sulla vigilanza e l'indirizzo dell'organo rappresentativo, che nella nostra democrazia parlamentare deve continuare ad essere l'attore principale delle scelte che concernono la promozione dei diritti dei consociati.

---

<sup>35</sup> Corte cost. ord. n. 17/2019, p.to 4.1 *Considerato in diritto*.

<sup>36</sup> Il riferimento è all'illustre contributo di P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2013, p. 393 ss.

<sup>37</sup> Cfr. G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2020.