

Abolire la Legge finanziaria, ma non toccare la Costituzione

Girolamo Caianiello-

La riforma del 1978 e le sue ragioni

Da circa un trentennio le edizioni annuali della Legge finanziaria eccitano la fantasia dei commentatori con definizioni variamente colorite: “*omnibus*”, “*attaccapanni*”, “*ammucchiata*”, e simili. Meritando l’ultima approvata, per dimensioni e complessità quasi scandalose, quella di “*pachiderma*”. E in ciascuna occasione, fin dall’inizio, si sono levate critiche molto autorevoli, giunte a chiedere la pura e semplice soppressione dell’anomalo istituto. In questo senso, nuovamente, il recente intervento di Andrea Monorchio, studioso eminente anche per la lunga e prestigiosa esperienza ai vertici della burocrazia finanziaria, sulla prima pagina de *Il Messaggero* dello scorso 4 agosto.

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. –che solo vieta di iscriverci nuovi tributi e nuove spese- da attribuire ai padri costituenti l’idea di un modello meramente “fotografico”, privo di ogni utilità proprio ai fini della indispensabile manovra periodica. Manovra che, partendo dalla ricognizione delle risorse disponibili per l’anno (o il più lungo periodo) interessato, deve modulare i relativi impieghi nella misura complessiva idonea a non superare un disavanzo giudicato compatibile con lo stato dei conti pubblici e dell’economia in generale, anche in rapporto ai vincoli oggi fissati a livello europeo. Valutazioni, decisioni, e connesse scelte politiche, imposte dal mutevole andamento dei cicli economico-finanziari, cui va adattata di anno in anno, in una visione d’assieme, l’attuazione delle molteplici leggi accumulate nel tempo per singole quanto svariate esigenze da soddisfare con mezzi appunto di bilancio.

Senza questi poteri, che qualcuno comunque deve esercitare, l’approvazione parlamentare del bilancio era stata svuotata di contenuti sostanziali, restando nelle competenze a disposizione dell’apparato governativo quello “vero”, che pertanto era ricavabile soltanto *ex post* dai consuntivi, i quali non a caso però venivano presentati a distanza anche di molti anni, togliendo al Parlamento qualsiasi ulteriore interesse ad occuparsene, e facendo così dell’intera procedura formale un susseguirsi di rituali di ben scarso significato. Nasce così l’idea di una Legge cui fosse consentito ciò che al bilancio si riteneva precluso.

La disciplina costituzionale

Nulla dimostra in verità che l’Assemblea costituente abbia inteso negare alla legge che approva il bilancio (e quindi al Parlamento) la funzione che ne ha sempre rappresentato la stessa ragion d’essere, non potendo in tal caso spiegarsi le solennità procedurali prescritte per la sua deliberazione, e garanzie come la sottrazione a referendum abrogativo. Né si capirebbe anzi, se si trattasse di un mero elenco di spese già autorizzate legislativamente, perché l’ eseguirle richieda tuttavia ogni anno l’esistenza di un preventivo approvato appunto con legge. La finalità dei divieti posti dall’art.81 era stata del resto chiarita, fra gli altri, dal “padre dei padri” del progetto di Costituzione, Meuccio Ruini, il quale ci ha lasciato scritto che essi si ispirano non a teorie dottrinarie, bensì al fine di evitare “l’assalto alla carovana” da parte delle istanze settoriali più disparate, per la facile tentazione indotta dal carattere necessario della decisione annuale e dai termini insuperabili entro cui deve essere assunta.

Dalla complessiva disciplina costituzionale emerge un assai ragionevole disegno, che nell’ambito del potere legislativo distingue due sfere, certamente connesse ma tenute reciprocamente a rispettarsi. Da un lato, quella delle scelte primarie relative agli interessi ed ai bisogni da soddisfare attraverso le diverse “politiche pubbliche”, di natura ovviamente settoriale; dall’altro, la regolazione degli occorrenti mezzi finanziari, secondo i criteri e le logiche proprie della manovra periodica di cui si è detto, fondata invece su un’aggiornata visione d’assieme. Al rispetto dei reciproci confini provvedono per il bilancio il citato terzo comma, col vietare alla relativa decisione scelte allocative che non trovino alcun fondamento in quelle adottate nelle altre sedi loro proprie con apposita legislazione che possiamo definire “di scopo”, e per quest’ultima il quarto comma dello stesso articolo, con l’imporre a ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese (o riduzioni di entrata) di indicare i mezzi per fronteggiarle, così obbligandola a dare conto di avere responsabilmente accertato l’esistenza di effettive disponibilità per i maggiori aggravii: dove l’uso del verbo “indicare” mostra il doversi riferire ad un termine esterno, e cioè –senza poterli peggiorare- agli equilibri che solo la sede unitaria del bilancio è competente a fissare, anche nelle proiezioni future. Equilibri al di là dei quali, infatti, la legge di settore si baserebbe su

previsioni che nella logica del sistema debbono considerarsi inattendibili, perché disancorate dalle valutazioni che sono appannaggio esclusivo del legislatore di bilancio. Anche sul terreno formale, d'altronde, la grande maggioranza delle "coperture" indicate nelle leggi di spesa è ormai rappresentata dagli appositi accantonamenti ("fondi speciali") già predisposti nel bilancio, rispettando così automaticamente tale condizione.

Si deve aggiungere incidentalmente, contro una diffusa opinione dottrina che in base al tenore letterale del quarto comma dell'art. 81 lo riterrebbe valevole solo per le leggi diverse da quella di bilancio, come sia pure quest'ultima, invece, a soggiacere a quel principio di attendibilità delle indicazioni di copertura in cui può riassumersi il costante insegnamento della Corte costituzionale, dandone conferma fra l'altro l'ordinamento contabile vigente, dove precisa alquanto dettagliatamente gli elementi giustificativi delle previsioni di entrata da esporre nella relativa nota preliminare (l.n. 468 cit., art. 2, comma 4-*quater*). Sicché ben potrebbe ipotizzarsi una censura di incostituzionalità per previsioni troppo ottimistiche –anche nella spesa– non adeguatamente giustificate, con una sottostima del disavanzo effettivamente prevedibile (anche perché essa si risolverebbe in un aggiramento dello stesso quarto comma da parte delle leggi finanziate con i suddetti accantonamenti, e come tali non direttamente censurabili).

Il ruolo della legge di bilancio

Queste considerazioni ci riportano al tema principale, su quanto può e deve fare la legge di bilancio, poiché se la periodica manovra, come si è visto, si rende necessaria per il continuo adattamento della gestione al variare dei cicli economico-finanziari, e se la concreta disponibilità delle risorse dipende anzitutto da una motivata previsione delle entrate, che in buona parte risentono di tali andamenti, potrebbe ad esempio darsi che "coperture" indicate in precedenti leggi di spesa, benché all'origine ineccepibili, si rivelino successivamente insufficienti per cause sopravvenute: anche perché, inoltre, nel caso di automatismi di spesa legati principalmente ai cosiddetti *entitlements*, l'ammontare degli oneri può lievitare nel tempo oltre la misura stimata all'origine (eventualità in vista delle quali si è voluto in qualche modo provvedere col decreto "blocca spese" n. 194 del 2002, convertito nella legge n. 246 dello stesso anno, che stando alle relazioni della Corte dei conti non ha peraltro ricevuto significative applicazioni, anche per le numerose eccezioni da esso previste).

Deve perciò dirsi che anche una corretta osservanza del quarto comma dell'art. 81 per ciascuna singola autorizzazione di spesa all'epoca in cui viene deliberata, in termini di attendibilità *ex ante* della indicazione dei mezzi ritenuti occorrenti, non assicura di per sé che al momento dell'esecuzione i saldi complessivi della gestione risultino coerenti con gli equilibri da garantire in un dato arco temporale. Tanto che dal canto suo la stessa indicazione, secondo la Corte costituzionale che per le spese pluriennali la esige non limitata all'esercizio in corso, può essere tuttavia meno rigorosa e puntuale riguardo a quelli successivi, per l'evidente motivo della impossibilità di scontare realisticamente a troppa distanza di tempo equilibri la cui annuale rideterminazione non può che riservarsi alla pienezza deliberativa delle rispettive leggi di bilancio. Pienezza da riconoscere perciò logicamente in ordine alla modulazione degli oneri nelle misure che li rendano compatibili con i primi (rigore logico impone pure la reciproca, considerata pure da qualche pronuncia della Corte costituzionale, per la quale l'incostituzionalità di una legge di spesa per irregolarità originaria di copertura diverrebbe non rilevante quanto meno per i bilanci in cui sia già stata iscritta in quanto compatibile con i rispettivi saldi).

I limiti posti dal terzo comma dell'art. 81, nel loro chiaro dettato, non appaiono per nulla in contrasto con questo dato intuitivo, e in effetti la loro lettura esasperatamente restrittiva si deve all'aver voluto vederli come espressione di una più generale concezione, di fonte scolastica, della legge di bilancio come legge soltanto "formale", e dunque inidonea di per sé –si afferma– ad assumere contenuti deliberativi, così dandosi valore prescrittivo ad una qualifica tutt'al più classificatoria. Una lettura quindi ideologica, con argomenti definiti anzi negli anni trenta dello scorso secolo "metafisici" da uno studioso dell'autorità di G. Ingrosso, mancandone infatti ogni giustificazione dimostrativa di esigenze degne di tutela, e mai del resto incarnatasi in realtà specialmente nelle sue conseguenze estreme, che a parere di taluni imporrebbero addirittura a qualsiasi legge recante spese la loro dettagliata quantificazione, senza poterla rinviare al bilancio. Non è il caso qui di addentrarsi in un ormai stanco dibattito dottrinario, bastando solo osservare, da un lato, che nell'ordinamento anteriore alla Costituzione era consentito iscrivere in bilancio spese nuove, purché inferiori ad un certa entità, oltre la quale dovevano essere autorizzate da apposite leggi; dall'altro, che queste ultime leggi –le quali nella terminologia oggi prevalsa sarebbero dette "sostanziali"– venivano invece qualificate in dottrina come "formali", per motivi evidentemente diversi dal carattere –deliberativo per definizione– dei loro contenuti.

Le espressioni di M. Ruini sopra riportate prendono esplicitamente, d'altronde, le distanze da canoni di scuola, mentre enunciano una concreta e più che condivisibile finalità, che proprio la trovata della "Legge finanziaria" ha mostrato abbondantemente, fin dall'inizio, di vanificare.

Legge finanziaria: inutile oppure incostituzionale

Si disse che con la riforma del 1978 i saldi preventivati in bilancio non rappresentavano più la mera risultante della somma algebrica di entrate e spese, bensì l'oggetto prioritario della decisione annuale: affermazione senz'altro vera se riferita, prima della riforma, ai documenti presentati alle Camere ed alla conseguente legge di approvazione, ma non nel senso che siffatta decisione mancasse del tutto, essendo impensabile che le istanze responsabili della gestione non si pongano il problema del vincolo complessivo connesso tanto alle condizioni congiunturali quanto agli obiettivi generali di politica economico-sociale da perseguire. Sottratta quindi, per i motivi già visti, al tempestivo e consapevole esame parlamentare, ogni determinazione al riguardo era restata quindi nelle competenze –poco trasparenti almeno *ex ante*– dell'Esecutivo (qualcuno ad esempio ricorderà la gelosa riservatezza di cui la Ragioneria Generale dello Stato circondava i criteri seguiti nella gestione di cassa, in un regime basato sul bilancio di sola competenza).

Con la riforma, perciò, il Parlamento è stato reintegrato in questa sua fondamentale attribuzione, esercitata attraverso i primi due commi dell'art. 1 della Legge finanziaria (rispettivamente per il bilancio annuale e per il pluriennale), la quale incorpora così il compito più tipico ed esclusivo della legge di bilancio. Altrettanto dicasi di una serie di altre norme che in mancanza della prima non potrebbero che essere poste dalla seconda (come in gran parte accadeva prima), del tutto legittimamente in piena conformità alla Costituzione, rettamete interpretata. Fra queste, la modulazione di oneri da quantificare di anno in anno, oppure la determinazione degli accantonamenti da iscrivere nei ricordati fondi speciali per la copertura di oneri futuri (fondi detti anteriormente "globali" e di cui la migliore dottrina, primo tra tutti V. Onida, aveva da tempo dimostrato la piena ammissibilità contro i dubbi cui avevano dato luogo).

Non occorrono tortuose sottigliezze giuridiche per notare come questi contenuti facciano della LF nient'altro che un troncone della decisione che approva il bilancio, e cioè della legge cui si riferisce il terzo comma dell'art. 81, tanto da intrecciarsi strettamente con quest'ultima in tutti i momenti della procedura di presentazione e deliberazione. Ne dà riprova manifesta la giurisprudenza costituzionale, che ha ritenuto anzi le stesse leggi "collegate" rientranti fra quelle "di bilancio" per le quali l'art. 75 della Costituzione vieta il ricorso a referendum abrogativo, sicché riesce incomprensibile che l'estensione debba valere solo per questo regime protetto e non pure per le limitazioni pure costituzionalmente poste al legislatore di bilancio, ricavandosi da quella giurisprudenza la considerazione addirittura ovvia che a cambiare natura e regime di un atto non basta battezzarlo con un nome diverso da quello datogli nelle norme che lo concernono.

Né, senza anche qui entrare troppo in particolari, per distinguere la LF da quella di bilancio varrebbe la convinzione di qualcuno che a renderla "sostanziale" (secondo un'obsoleta e non pertinente terminologia) starebbe il fatto che per le spese nuove da essa previste venga indicata un'apposita copertura, sia perché quest'ultima è superflua per una legge avente la disponibilità dei saldi, che scontano per sé tali spese, sia perché altra è la finalità del divieto sancito al riguardo in Costituzione.

Finalità consistente, in sintesi e come sopra si è motivato, nel tenere ragionevolmente separate, con distribuzione fra sedi parlamentari diverse, la politica dei fini dalla politica dei mezzi. Alla prima partecipa certamente in qualche modo anche la legge di bilancio, per i dettagli e le quantificazioni che ad essa siano demandati (del tutto legittimamente) da leggi autorizzative opportunamente flessibili, ma restandole invece precluse le scelte di valore primarie, relative a tributi e spese nuovi, cioè attinenti a cespiti impositivi o a bisogni non considerati già nelle leggi suddette.

Il rispetto di questa finalità in sede di bilancio assicura così, contro il febbrile "assalto alla carovana" che dichiaratamente la Costituzione ha voluto impedire, che le scelte vengano anzitutto effettuate con la maggiore ponderatezza e competenza –anche per un migliore concorso di tutte le componenti assembleari– delle sedi a ciò appositamente deputate, come le diverse Commissioni parlamentari per materia, dettando norme che siano di guida a quelle eventualmente rimesse alla legge di bilancio in posizione subordinata e per il breve periodo (norme le quali fra l'altro ben potrebbero investirla pure delle misure annuali di coordinamento dell'intera finanza pubblica, anche in base a qualche spunto offerto ad altro proposito, circa la connessione di quest'ultima col bilancio statale, dalla recente sentenza Corte cost. n. 179 del 2007).

Una vera e propria invasione di campo, o appropriazione di compiti altrui, è quella che si è pertanto indebitamente –e incostituzionalmente– messa in atto fin dall'origine con la congerie di normative caricate sulla LF (malgrado ritocchi legislativi succedutisi nel tempo per meglio

delimitarne i possibili contenuti) in aggiunta alle determinazioni che dal canto loro la rendono inutile in quanto perfettamente adottabili con la stessa legge di bilancio.

Il paradosso è che questo straripamento nasca proprio dalla concezione che al terzo comma dell'art. 81 ha attribuito un modello (impossibile) di bilancio solo recettivo e "fotografico", traendone in realtà pretesto per dare vita ad uno strumento legislativo ritenuto capace, per un mero espediente nominalistico, di sottrarvisi del tutto, anche al di là dei limiti emergenti comunque da una più plausibile interpretazione.

Conclusioni (alquanto preoccupate e scettiche)

Un po' di allarme generano a questo proposito suggerimenti i quali, partendo da questa stessa infondata concezione, prospetterebbero l'abrogazione della norma costituzionale, essendo facile immaginare come, caduto lo scomodo ostacolo, la prassi della legge *omnibus* ne risulterebbe pienamente legittimata, senza che nulla possa più proteggerne la carovana dagli assalti oggi sempre più aggressivi, invasivi e deprecati, sicché l'unica legge di bilancio diverrebbe un *monstrum* risultante dal sommarsi delle attuali "finanziarie" ai contenuti suoi propri.

Nel trattare, con la relazione al Parlamento del 1978, dell'allora ddl divenuto poi la legge n. 468, ed in particolare considerando il nuovo previsto istituto della LF, la Corte dei conti ne parlava alquanto problematicamente, specificamente comunque ammonendo a non utilizzarlo per sopperire alle carenze dell'ordinaria produzione legislativa.

La fondatezza del (facile) presentimento ha trovato da subito conferma nei fatti, anzi le proposte ora ricordate mostrerebbero, al di là di ogni migliore intenzione, una tendenza a sanzionare e consolidare l'attuale stato di cose. Tendenza d'altronde che non stupisce molto, considerato che il problema oggettivamente sussiste, nascendo almeno in parte da fattori generali attinenti alle procedure ed all'organizzazione dell'intero lavoro parlamentare, rese pesanti e faticose dalla stessa struttura del bicameralismo perfetto, aggravata dal numero di membri delle Camere, che notoriamente fanno di quello italiano un caso il quale, a parità di condizioni, trova nel contesto internazionale pochi confronti, essendo ancor meno giustificabile in presenza di un marcato decentramento anche legislativo, di stampo quasi federale.

Congiura nel medesimo senso la frammentazione politica del Parlamento, frutto di pessime riforme elettorali, che esalta nella classe politica, per l'instabilità delle maggioranze, la caccia al consenso a breve termine, cioè quel "mordi e fuggi" cui appare chiaramente funzionale l'uso di strumenti di pronto impiego come le Leggi finanziarie annuali buone a tutto.

Vi è più di un motivo, pertanto, per nutrire poche speranze in un significativo cambiamento di rotta, almeno fino a quando mancheranno riforme di ben più ampio e profondo respiro.

Nota bibliografica

Omettendo ogni altro rinvio, è sufficiente citare per tutti il recente "*Costituzione e bilancio (l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento)*", di LUPO N., LUISS University Press, 2007, pregevole per concisione ed accuratezza anche nell'informazione e nei richiami.