

**RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE**

**n. 1 - 2019**

# **BILANCIO COMUNITÀ PERSONA**

**Editore Associazione**

---

**DIRITTO & CONTI**  
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

## COME CRESCERE UN PUNTO IN PIÙ?<sup>1</sup>

di *Marcello Degni*  
professore Università Ca' Foscari

Gli spunti di ricerca e analisi che Paolo ci ha indicato sono molti. Si possono ricavare dai suoi scritti e dalla sua biografia di uomo delle istituzioni, impegnato nel miglioramento della produttività multifattoriale (termine che usava spesso) del paese. Come crescere un punto in più? Parlavamo spesso di questo, era un quesito ricorrente, stimolati dalla riflessione di uno dei partecipanti alla tavola rotonda di oggi, Pierluigi Ciocca, che sul tema ci ha detto molto. Sulla stessa questione è di qualche giorno fa (24 febbraio 2019) un lucido intervento di Lucrezia Reichlin sul Corriere della Sera che illustra le nefaste conseguenze della permanenza di questo *gap* nel lungo periodo.

Dal suo punto di osservazione, spesso al massimo livello di quella delicata intersezione tra tecnica e politica, Paolo riteneva che la decisione di bilancio fosse uno snodo cruciale. Non il solo ovviamente. Un forte attacco alla produttività multifattoriale del paese era rappresentato per Paolo dal federalismo bizzarro introdotto dalla riforma del 2001. Per questo, pur critico sull'impianto complessivo, concordava con il superamento della competenza concorrente della riforma costituzionale bocciata dal referendum, come ebbe modo di sostenere nell'intervista che, insieme, avemmo il 12 febbraio 2015 su Rainews24 (nella trasmissione Transatlantico), in occasione dell'uscita del vincolo stupido, di cui è in queste settimane uscita una nuova edizione aggiornata<sup>2</sup>. Paolo avrebbe sicuramente espresso dissenso e preoccupazione per il progetto di geometria variabile in discussione. Poi c'è il tema centrale della sua riflessione, l'Europa del vincolo stupido, appunto, dove si nasconde lo sviluppo del nostro futuro, ma anche il sicuro declino se non si inverte la rotta.

Vorrei concentrare il mio contributo di oggi sulle questioni del bilancio, limitandomi in questo breve intervento, a pochi tratteggi e rinviando per un'analisi approfondita al bel saggio di Guido Rivosecchi, scritto in seguito al recente seminario su Paolo tenuto in LUISS il 14 gennaio 2019<sup>3</sup>.

Paolo avrebbe sicuramente scritto sull'ultima sessione, la peggiore degli ultimi anni, da quando si è instaurato quel diritto provvisorio del bilancio, basato sui maxi emendamenti discussi nel "collegio specializzato" della V commissione e poi approvati con la posizione della fiducia.

Un processo "motorizzato", come ebbe a definire la sessione di bilancio un maestro delle procedure parlamentari come Andrea Manzella<sup>4</sup>, non può sopportare sistematicamente una tale forzatura. E alla fine si è schiantato.

Per la prima volta in modo così netto, il Parlamento italiano non ha "letto" il progetto di bilancio, limitandosi a sanzionare la mutevole (nel senso che è radicalmente cambiata tra la prima e la seconda lettura) proposta dell'esecutivo, attraverso l'approvazione ripetuta della fiducia. Mai l'articolo 81, da quando esiste lo stato repubblicano, aveva subito un *vulnus* così esplicito. Mai la dimensione del bilancio come bene pubblico era stata, in forma così plateale, disattesa.

---

<sup>1</sup> Articolo sottoposto a referaggio doppio cieco. Intervento pronunciato in occasione del convegno organizzato da Italiadecide: "Una strategia per l'Italia: a partire dalla lezione di Paolo De Ioanna (Camera dei deputati, Sala del refettorio, 5 marzo 2019)". Per un approfondimento degli argomenti trattati sia consentito il rinvio a M. Degni, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in rassegna Parlamentare n.3, 2018, pag. 537-556.

<sup>2</sup> P. De Ioanna, M. Degni, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, nuova edizione, Castelveccchi, 2019.

<sup>3</sup> G. Rivosecchi, *La decisione di bilancio nella riflessione di Paolo De Ioanna*, in <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2019/02/rivosecchi.pdf>.

<sup>4</sup> A. Manzella, *Il Parlamento*, terza edizione, Mulino, 2003, pag. 348 ("Il disegno di legge finanziaria è un progetto 'motorizzato' (come, forse, avrebbe detto Carl Schmitt)").

Rivediamo rapidamente alcuni passaggi.

Primo. C'è stato un sostanziale inadempimento dell'obbligo costituzionale di presentazione del bilancio, cui è riservata al Governo l'esclusiva iniziativa. Nella manovra per il 2019-2021, non c'è un momento in cui parte il segmento parlamentare della decisione, dove, nonostante il plusvalore procedurale del primo, Governo e Parlamento sono sullo stesso piano. Il testo effettivo, sul quale fare esprimere i rappresentanti del popolo, è arrivato, in seconda lettura, solo il 22 dicembre, ad un passo dall'esercizio provvisorio. Appena il tempo di approvare a scatola chiusa una fiducia al governo, per rimbalzare nell'altro ramo, con analogia modalità, prima dello scoccare del nuovo anno.

Il quarto comma dell'articolo 81, secondo cui "le camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal governo" non è stato, nella sostanza, rispettato.

Secondo. La procedura di approvazione del bilancio deve seguire il procedimento normale, che implica il duplice esame della commissione referente e dell'assemblea. La Costituzione esclude la possibilità di ricorrere alle procedure semplificate previste dall'ordinamento (deliberante e redigente) per la particolare rilevanza della decisione, che è la più importante dell'anno. Con l'approvazione del bilancio di previsione trova composizione il conflitto di interessi sul versante dell'entrata e della spesa, per questo l'articolo 72 impone "sempre" la "procedura normale di esame e approvazione", che consiste nell'esame di "una commissione e poi della Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale". La posizione sistematica della fiducia confligge con gli elementi di auto-risoluzione del sistema, che è configurato per garantire molteplici obiettivi: un processo cognitivo adeguato, senza il quale non è possibile realizzare il necessario confronto tra programmato e realizzato (e la responsabilizzazione del decisore); un confronto dialettico multiplo (commissioni di settore e amministrazioni, governo e maggioranza, maggioranza e opposizioni); una composizione ordinata del conflitto allocativo. La questione è risalente, nonostante i tentativi del legislatore. Il risultato è che, fino ad oggi, nonostante le intenzioni, il quadro non è stato modificato. Il processo decisionale di finanza pubblica resta confuso, intriso di misure micro-settoriali. Le politiche pubbliche sono definite senza respiro programmatico, schiacciate sull'orizzonte annuale per disinnescare le clausole di salvaguardia, che assorbono parte rilevante della manovra. Il sistema multilivello è investito da grappoli di norme asistematiche che affrontando questioni specifiche aggrovigliano l'insieme in modo inestricabile.

Il salto di qualità, in negativo, è che, questa volta, solo alla vigilia di Natale del 2018 i parlamentari italiani hanno potuto leggere il testo del bilancio 2019 – 2021 che era rimasto, fino a quel momento, oggetto sconosciuto, nel perimetro e nei dettagli. Il contrasto con lo spirito (e forse anche la lettera) dell'articolo 72 della Costituzione è palese.

Terzo. Nella manovra per il 2019 si è verificato un radicale cambiamento, nel corso dell'approvazione, del quadro programmatico di riferimento. E' stata interrotta la prassi virtuosa, introdotta dal legislatore nel 1988 (legge 362), che ha disposto la preventiva (e vincolante), con il DPEF (oggi DEF) definizione del quadro di riferimento (stima delle variabili macroeconomiche e definizione del perimetro della manovra, lorda e netta) e, in questo recinto, la successiva messa a punto degli interventi necessari per la sua realizzazione (nella logica della riforma del 2016, tornerò su questo punto, la modificazione al margine delle politiche pubbliche e dei programmi sottostanti per approssimare il risultato differenziale delineato). La posizione iniziale di mantenere il disavanzo strutturale invariato a -1,7 punti fino al completamento del periodo di programmazione, senza indicare scenari di convergenza, oltre all'inevitabile scontro frontale con la Commissione europea, presenta probabili profili di criticità costituzionale. Il primo comma del nuovo articolo 81 indica che "lo Stato assicura l'equilibrio del bilancio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico" e che, nelle fasi avverse, si può ricorrere all'indebitamento "solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico" (oltre agli eventi eccezionali da supportare con la maggioranza assoluta dei componenti delle Camere). La fase attuale

del ciclo, nonostante la decelerazione registrata nella seconda parte del 2018), si colloca nella situazione che le linee guida della Commissione europea qualificano come “tempi normali”, in cui l’output gap oscilla tra -1,5 e +1,5. In questo quadro è prevista una correzione, per i paesi con elevato rapporto debito-PIL, maggiore di 0,5 punti per raggiungere il pareggio strutturale. Si può discutere l’entità dell’aggiustamento ma risulta molto difficile in questo scenario assegnare alla correzione un effetto prociclico (come era stato invece negli anni precedenti). Il contrasto con il nuovo impianto costituzionale appare evidente, anche perché gli obiettivi di bilancio del decisore nazionale sono sempre realizzabili, pur in una situazione di scostamento dal saldo strutturale, attraverso il reperimento di nuove entrate. Ciò che non è ammesso è la copertura con disavanzo della manovra netta, oltre i limiti di flessibilità concordata con l’Unione, in una fase non avversa (*normal time*) del ciclo economico.

Quarto. Nella manovra per il 2019 è stata attivata una riduzione della spesa in larga misura di natura temporanea, in continuità con le prassi negative del passato che il legislatore delle regole ha cercato invano di disinnescare, con gli interventi normativi del 2009 e del 2016, e sono state inasprite le clausole di salvaguardia, prodotto avvelenato del decreto 194 del 2002, convertito nella legge 243, il cosiddetto taglia-spese, su cui Paolo scrisse un articolo intitolato “Tremonti, un decreto contro la Costituzione”, sull’Unità del 12 settembre 2002. La direzione di marcia avrebbe dovuto essere esattamente l’opposto: non il rafforzamento di clausole che già rappresentavano una deformazione rispetto all’originario impianto elusivo del taglia-spese. Anziché completarne l’assorbimento, e astenersi poi da nuove introduzioni, ridando slancio alla programmazione di bilancio, la manovra per il 2019 le amplia. Misure *una tantum* e clausole di salvaguardia tradiscono lo spirito della riforma del 2016 (legge 163 e decreti legislativi 90 e 93), che indicava, per richiamare solo gli elementi principali, la programmazione top down delle risorse disponibili, l’articolazione del bilancio per missioni (politiche pubbliche), programmi e azioni, il ruolo più rilevante del bilancio di cassa (reinscrizioni, trattamento dei residui), la messa a punto del piano dei conti, per portare la decisione di finanza pubblica su un livello qualitativo più fine, con il supporto di un adeguato strumentario. Ciò è stato, con la manovra ultima, ampiamente compromesso.

Sulla manovra per il 2019 si è pronunciata anche la Corte Costituzionale che, nel respingere il ricorso presentato, non ha mancato di rimarcare alcuni concetti<sup>5</sup>. L’anomalia della sessione è stata rilevata, ma inquadrata nella prassi del diritto provvisorio del bilancio. La Corte ricorda infatti come, (sentenza 32 del 2014), abbia “già avuto occasione di segnalare gli effetti problematici dell’approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo, osservando che, per effetto del ‘voto bloccato’ che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo”.

---

<sup>5</sup> Sull’ordinanza si è sviluppato un ricco dibattito che avrà sicuramente ulteriori sviluppi. Si segnala in merito il fascicolo n.4 del 20 febbraio 2019 della rivista Federalismi.it, che raccoglie interventi di: M. Cavino, *La necessità formale di uno statuto dell’opposizione*; S.Curreri, *L’occasione persa*; R. Dickmann, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*; A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*; N. Lupo, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*; A. Manzella, *L’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*; A. Morrone, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*; F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*. [https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38098&content=Commenti%2Ball%27ordinanza%2Bn%2E%2B17%2F2019%2Bdella%2BCorte%2Bcostituzionale%2Bsul%2Bconflitto%2Btra%2Bpoteri%2Bdello%2BStato%2Bsulla%2Blegge%2Bdi%2Bbilancio&content\\_author=](https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38098&content=Commenti%2Ball%27ordinanza%2Bn%2E%2B17%2F2019%2Bdella%2BCorte%2Bcostituzionale%2Bsul%2Bconflitto%2Btra%2Bpoteri%2Bdello%2BStato%2Bsulla%2Blegge%2Bdi%2Bbilancio&content_author=)

Anche se, aggiunge, “tale prassi è consolidata nel tempo” e “se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l’approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità”. E che ciò non è irrilevante, poiché “una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all’interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità”.

Insomma, chi semina vento raccoglie tempesta. Lo strappo ulteriore (rispetto al “coinvolgimento della Commissione bilancio nella definizione del testo su cui il governo poneva la fiducia”) registrato nella sessione per il 2019, affonda le sue radici in una pessima prassi risalente, che ha minato la tendenziale auto-risoluzione della decisione di bilancio. Certo, prosegue la Corte, “ciò non può giustificare” “qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*”. Quindi non sono preclusi interventi futuri.

Paolo si è speso moltissimo per reintrodurre nella decisione di bilancio elementi di auto-risoluzione. Con la riforma del 1997 (legge 94), attuata quando svolgeva il ruolo di capo di gabinetto del ministro del tesoro Ciampi, in cui per la prima volta, si distinse tra bilancio per la gestione e per la decisione, attuando un proposito espresso molti anni prima (nel 1989) nell’ambito della commissione bilancio del Senato presieduta da Beniamino Andreatta (di cui Paolo era segretario). Il percorso riprese, anni dopo, con il ministro Padoa Schioppa, quando tra il 2006 e il 2008 (Paolo era di nuovo capo di gabinetto) si sperimentò l’impianto delle missioni e dei programmi, recepito poi dalla legge 196 del 2009 e completato nel 2016 con l’attuazione delle deleghe, le azioni e il piano dei conti integrato (legge 163).

Un perno su cui ruota questo processo è quello del superamento del saldo di bilancio come unico indicatore della decisione. Il saldo è un indicatore grezzo, dovrebbe essere il punto di arrivo non quello di partenza della manovra. Si dovrebbe partire invece dalle politiche pubbliche (missioni) e dalla loro articolazione in programmi (unità di voto) e azioni (unità elementari di spesa). In questo modo sarebbe possibile sintetizzare nel bilancio processo cognitivo, valutazione della macchina amministrativa, e calcolo dell’impatto finanziario, da bilanciare nell’ambito degli spazi disponibili e agendo sulla scheda dell’entrata.

Per questo sarebbe necessario, un progetto di bilancio nello stesso tempo più asciutto e consistente. Le politiche pubbliche (e la relativa articolazione in programmi) dovrebbero essere ben definite, per consentirne l’appropriata traduzione quantitativa nella prima sezione del bilancio integrato. Non ci si dovrebbe limitare, com’è spesso fatto, all’allocazione di generici fondi. Il Parlamento dovrebbe attivare una severa azione di stralcio preliminare (quest’anno è stata nulla), espungendo dal testo governativo tutte le norme micro-settoriali e attivando un altrettanto severo filtro di ammissibilità per gli emendamenti. Una regola semplice potrebbe essere fornita dalla struttura del DPB, che richiede l’indicazione di tutte le misure con un impatto superiore a 0,1 punti di PIL. Si potrebbe stabilire, agendo sui regolamenti parlamentari, che disposizioni d’impatto inferiore non possano essere collocate nel progetto di bilancio.

Testi più compatti produrrebbero un numero più contenuto di proposte emendative (anche qui si potrebbe intervenire agendo sui regolamenti parlamentari) e si potrebbe impostare una discussione più consistente, riequilibrando il rapporto tra commissione bilancio e commissioni di settore.

Tutto questo (e altro ancora) avrebbe dovuto segnare, nelle intenzioni del legislatore del 2016, il cammino della nuova legislatura, per recuperare gli elementi di auto-risoluzione del processo decisionale, avviati dalla fine degli anni settanta del novecento, e dispersi nel richiamato diritto provvisorio del bilancio, che vige dalla metà degli anni duemila.

Era un obiettivo su cui Paolo si è esercitato molto e che, da ultimo, abbiamo condensato nel libro “Il bilancio è un bene pubblico”, in cui c’è una significativa apertura di credito alla riforma del 2016. Ma le riforme, per non tradursi in “produzione di carta a mezzo carta”, come amava dire spesso

Paolo, hanno bisogno di comportamenti conseguenti. Bisogna insistere, a mio avviso, su questa strada, scontando anche un certo tasso di illuminismo che caratterizza questo approccio.

La direzione intrapresa, va detto, non è quella giusta. Anziché superare l'eccessivo "tasso di bizantinismo", altra locuzione ricorrente di Paolo, e "asciugare la sessione di bilancio", per concentrarla sulle questioni cruciali, è stato annullato il ruolo del Parlamento, che nasce prima della democrazia, proprio per approvare i bilanci pubblici. C'è da essere preoccupati e dobbiamo affrettarci a invertire la rotta.