

# Costituzione e bilancio

a cura di  
**Chiara Bergonzini**

**FRANCOANGELI**

**SDP**

Scritti di

**Diritto Pubblico**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**  
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

*Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Costituzione e bilancio

a cura di  
**Chiara Bergonzini**

**FRANCOANGELI**

**SDP**

Scritti di

**Diritto Pubblico**

Il volume è stato pubblicato con un contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara e del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Macerata.

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

|   |      |     |
|---|------|-----|
| Introduzione<br><i>Roberto Bin</i>  | pag. | 9   |
| Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale<br>per il funzionamento della democrazia rappresentativa<br>in Italia e in Europa<br><i>Paolo De Ioanna</i> | »    | 15  |
| Bilancio, forma di governo, forma di Stato<br><i>Massimo Luciani</i>  | »    | 37  |
| Il principio di trasparenza nei conti pubblici<br><i>Aldo Carosi</i>  | »    | 51  |
| Forme di governo, formule politiche e politiche di bilancio<br>(1948- 2012)<br><i>Giuseppe Di Gaspare</i>   | »    | 97  |
| Presupposti, valore e limiti del nuovo articolo 81<br>della Costituzione<br><i>Piero Giarda</i>   | »    | 111 |
| La natura giuridica della legge di bilancio:<br>una questione ancora attuale<br><i>Marsid Laze</i>  | »    | 131 |
| Bilancio dello Stato e condizionalità<br><i>Andrea Pisaneschi</i>   | »    | 151 |

|   |      |     |
|---|------|-----|
| Il ruolo dell'amministrazione finanziaria: la "bollinatura" della Ragioneria Generale dello Stato<br><i>Elisa D'Alterio</i>   | pag. | 169 |
| Una valutazione dell'attività dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio<br><i>Chiara Goretti</i>                                    | »    | 179 |
| Stratagemmi governativi per monopolizzare le decisioni di finanza pubblica<br><i>Giovanni Di Cosimo</i>   | »    | 207 |
| La valutazione delle manovre di bilancio e la verifica degli andamenti di finanza pubblica. Il contributo della Corte dei conti e dell'Ufficio parlamentare di bilancio<br><i>Camilla Buzzacchi</i> | »    | 221 |
| Autonomia finanziaria ed equilibrio di bilancio degli enti territoriali<br><i>Guido Rivosecchi</i>  | »    | 239 |
| Equilibrio del bilancio dello Stato e finanziamento "integrale" nei bilanci degli enti territoriali<br><i>Flavio Guella</i>   | »    | 263 |
| Gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) come strumento di coordinamento delle politiche nei rapporti tra Stato e Regioni<br><i>Chiara Bergonzini</i>                                   | »    | 281 |



*A Paolo De Ioanna*



# INTRODUZIONE

Roberto Bin  
(Università degli Studi di Ferrara)

Il contenuto e la portata giuridica della funzione parlamentare rispetto al bilancio è uno di quei temi i quali, riproducendo immediatamente tutte le più ardue questioni che affaticano il diritto costituzionale degli Stati moderni, hanno in sé stessi gli elementi di un dubbio sempre rinascente; di guisa che, per quanto ricca sia la letteratura sull'argomento, essa non si presenta mai come esaurita.

Scrivendo così Vittorio Emanuele Orlando nel 1911<sup>1</sup>; e continuava notando che «il giorno in cui nulla più potrà dirsi od obiettarsi su quell'argomento, quel giorno dovrà altresì dirsi che, nella scienza del diritto costituzionale, tutte le questioni fondamentali si sono acquisite nella pace di un universale consenso».

Quel giorno certo non è ancora arrivato. Anzi, la riforma dell'art. 81 Cost. – per quello che davvero dice o per quello che le si vorrebbe far dire – ha ulteriormente rilanciato il tema, che le prassi politiche di stritolamento del dibattito parlamentare sulla manovra di bilancio hanno surriscaldato sino al punto di investire la stessa Corte costituzionale. Purtroppo, la pressione degli eventi politici – la «brace ardente della lotta tra i partiti» che già ai tempi di Paul Laband rendeva impossibile «un esame calmo e scrupoloso»<sup>2</sup> – non sembra lasciare lo spazio per una riflessione più serena. Che è invece l'obiettivo di questo volume.

Esso si apre con alcune analisi di ampio respiro. Paolo De Ioanna (*Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*) ritesse i contorni che uniscono il bilancio ai grandi temi della teoria della democrazia parlamentare, della teoria economica e del contesto europeo. La sua riflessione muove dalla premessa che «la democrazia rappresentativa non è un dato di natura ma deve essere difesa, sviluppata, aggiornata; e che la politica e i mercati non sono due insiemi distinti ma fanno parte dello stesso involucro storico esistenziale, per cui interagiscono, si integrano ed elaborano strategie che tendono ad anticipare e neu-

<sup>1</sup> *Il contenuto giuridico della legge del bilancio (a proposito di una recente pubblicazione)*, in *Riv. Dir. Pubbl.* 1911, p. 268, in cui veniva recensito il libro di G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma 1910.

<sup>2</sup> P. Laband, *Il diritto del bilancio*, Milano 2007, p. 7.

tralizzare le rispettive scelte». Da qui una critica agli «economisti di scuola *liberal*», che tendono a confondere all'interno della vaga nozione di “politica” una incredibile stratificazione di elementi diversi, in cui istituzioni, partiti, sindacati e le forze intermedie si confondono in una fenomenologia portatrice di istanze di breve periodo potenzialmente non coerenti col calcolo economico finanziario e potenzialmente di intralcio nei confronti delle esigenze del mercato.

Massimo Luciani (*Bilancio, forma di governo, forma di Stato*) ripercorre il classico dibattito sulla «alternativa in apparenza meramente dommatica fra natura formale e natura sostanziale della legge di bilancio» che da sempre nasconde «quella, ben più corposa e politicamente bruciante, fra competenza parlamentare e competenza governativa nell'assunzione delle decisioni fondamentali dello Stato concernenti l'economia e la finanza». È un dibattito che si è riproposto durante i lavori della Costituente e ricompare costantemente anche nelle polemiche attuali. Dietro ad esso si celano a fatica anche tutte le questioni relative alla legittimazione dell'azione di governo e alla difesa dei diritti, tutti a loro modo “costosi” e quindi destinati a fare i conti con il bilancio. Per cui, sul filo della antica disputa teorica, si sviluppano molte delle questioni che oggi emergono nella teoria della forma di governo e della forma di Stato e che si annodano nel problema del consenso e delle modalità con cui esso si costruisce e si manifesta.

Le procedure di formazione del bilancio che si sono formate nelle prassi italiane sono oggetto di numerose riflessioni nel dibattito costituzionalistico: e anche in questo volume. Dedicata ad esse molta attenzione critica Giovanni Di Cosimo (*Stratagemmi governativi per monopolizzare le decisioni di finanza pubblica*), che stigmatizza il “monocameralismo” di fatto, stretto tra il ricorso governativo al maxi-emendamento e alla questione di fiducia – prassi “esplosa” nell'approvazione del bilancio per il 2019, contro la quale le opposizioni hanno cercato sostegno, non trovandolo, nella Corte costituzionale. Mentre l'attenzione dei contributi di Guido Rivosecchi (*Autonomia finanziaria ed equilibrio di bilancio degli enti territoriali*) e di Flavio Guella (*Equilibrio del bilancio dello Stato e finanziamento “integrale” nei bilanci degli enti territoriali*) è rivolta piuttosto agli elementi della “forma di Stato” che attengono alle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed autonomie territoriali, attraverso le quali è veicolata anche la questione del finanziamento integrale dei diritti.

Il contributo del Vice Presidente della Corte costituzionale Aldo Carosi (*Il principio di trasparenza nei conti pubblici*) insiste sulle difficoltà di tradurre il principio di trasparenza in prassi che consentano di assicurare un effettivo controllo democratico nella gestione della finanza pubblica; e rivendica alla giurisprudenza della Corte costituzionale il merito di configurare la trasparenza finanziaria «come una sorta di metavalore emergente dalla interrelazione di più precetti presenti nella nostra Costituzione». Molte sono le indicazioni che

egli trae dall'attento esame della giurisprudenza costituzionale, che legittima la conclusione che la trasparenza sia «il crocevia della dialettica tra non pochi precetti costituzionali di rango primario», parte di quelle “metaregole” «che collegano i principi, sorta di veicoli che, attraverso tale collegamento, rendono il senso dell'evoluzione dell'ordinamento». Essa, nella giurisprudenza costituzionale, tende ad assumere «il ruolo di clausola generale al servizio dell'informazione democratica e a garanzia del principio di rappresentanza», di cui la Corte rintraccia i fondamenti normativi tanto nel nostro ordinamento che in quello europeo.

Trasparenza e controllo della spesa sono le esigenze che da sempre gravano sulle decisioni di spesa e la loro copertura. Antico istituto – elaborato essenzialmente in via di prassi – è quello della “bollinatura” da parte della Ragioneria generale: ad essa è dedicata l'analisi di Elisa D'Alterio (*Il ruolo dell'amministrazione finanziaria: la “bollinatura” della Ragioneria Generale dello Stato*). Ma altri strumenti sono stati “importati”: alla garanzia di trasparenza della gestione della finanza pubblica è orientata l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, la cui attività (e la problematica posizione) è oggetto del contributo “dall'interno” di Chiara Goretti (*Una valutazione dell'attività dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*), che ne pone in risalto il difficile ruolo di cane (forse) da guardia o (forse) da compagnia, ma a cui sono affidati fondamentali compiti di validazione delle previsioni macroeconomiche e di monitoraggio del rispetto delle regole di bilancio. Alla funzione svolta, pur nella radicale diversità di ruoli, dall'UPB e dalla Corte dei conti nel rendere più trasparenti le misure di entrata e di spesa nella programmazione finanziaria, è dedicato il contributo di Camilla Buzzacchi (*La valutazione delle manovre di bilancio e la verifica degli andamenti di finanza pubblica. Il contributo della Corte dei conti e dell'Ufficio parlamentare di bilancio*).

Giuseppe Di Gaspare (*Forme di governo, formule politiche e politiche di bilancio 1948- 2012*) traccia un *excursus* storico delle politiche di bilancio intervenute negli anni della Repubblica, dall'impianto “einaudiano” della prima fase alla sua evoluzione successiva, stimolata dalla influenza delle istituzioni europee. Una prima svolta è rappresentata dalla sent. 1/1966 della Corte costituzionale, che apre la stagione del ricorso all'indebitamento come mezzo ordinario di finanziamento della spesa pubblica: si incrinava così il dogma del pareggio di bilancio perché si apriva una breccia nelle modalità per fare fronte alla spesa producendo un “effetto eversivo” rispetto al principio accreditato in precedenza. Tale l'effetto dello slittamento del potere di controllo del bilancio che veniva così a prodursi, che la «transizione dalla prima alla seconda repubblica», di cui tanto si è parlato, dovrebbe essere retrodata a quel periodo, in cui inizia a formarsi la valanga della spesa pubblica, favorita anche dal compromesso politico

tra maggioranza e opposizione, e – sul piano della disciplina legislativa – dall'introduzione della legge finanziaria. L'ingresso nell'euro e l'accettazione dei più stringenti vincoli monetari ha reso ancora più complicata la situazione: l'attenzione è tutta mirata sui saldi di bilancio nel negoziato con la Commissione europea e resta in un cono d'ombra la crescente opacità delle decisioni di spesa.

Sempre dalla sent. 1/1966 della Corte costituzionale prende le mosse Piero Giarda (*Presupposti, valore e limiti del nuovo articolo 81 della Costituzione*), la cui riflessione è mirata soprattutto alla genesi della riforma costituzionale del 2012, riletta nell'ottica degli studi di finanza pubblica. E si conclude esprimendo forte preoccupazione per la tentazione di cercare «una soluzione “nazionale” alla difesa del canone dell'equilibrio di bilancio», adottando regole di computo del saldo strutturale alternative a quelle utilizzate a livello europeo. Una valutazione molto diversa sembra quella offerta nel suo scritto da Andrea Pisaneschi (*Presupposti, valore e limiti del nuovo articolo 81 della Costituzione*), che si propone di indagare «sulla natura giuridica di questi vincoli, verificare in quali circostanze, e con quali livelli di gradualità lo Stato perde progressivamente la propria sovranità finanziaria»: si tratta di verificare se queste perdite di sovranità «costituiscono una imposizione dell'Europa o piuttosto una “rete di salvataggio” a vantaggio degli Stati». Il problema è che «quanto più lo Stato si scosta – o dichiara di volersi scostare – dal sentiero determinato nel Trattato, tanto più viene sanzionato dai mercati. La perdita di sovranità finanziaria è una conseguenza della perdita di fiducia dei mercati più che un effetto dei vincoli europei». Siccome la fiducia dei mercati è legata al rispetto delle regole in materia finanziaria, e queste sono poste da autorità sovranazionali, da enti che derivano da organizzazioni informali e non da trattati internazionali, il problema di diritto costituzionale che si prospetta è che «vengono imposti globalmente modelli di sviluppo non necessariamente compatibili con la storia economica di Paesi differenti», e che nella formazione di questa regole «la trasparenza, l'accountability e la partecipazione procedimentale sono sostanzialmente inesistenti».

\*\*\*

Giustamente, nel suo ricco contributo a questo volume, Marsid Laze (*La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*) sottolinea l'eclissi del bilancio nel panorama degli studi costituzionalistici, di cui pure è stato sin dai tempi più lontani uno dei temi classici. Non è improbabile che tra le cause che egli indica un posto di primo piano debba essere assegnato all'egemonia conquistata dagli studi economici nel campo delle scienze sociali.

Non c'è da stupirsi, Michel Foucault ci aveva messo in guardia. Il mercato e l'economia sono ormai diventati il «luogo di verifica-falsificazione per la pratica di governo»: hanno sostituito la tradizionale equazione tra buon governo e governo giusto, che intrecciava diritto e “veridificazione” – intesa tradizionalmente come legittimazione – dell'esercizio del potere<sup>3</sup>. Il neoliberalismo odierno chiede al regolatore pubblico una serie di interventi rivolti ad assicurare il buon funzionamento del mercato, attraverso la predisposizione di un certo numero di condizioni che non si producono “naturalmente”, ma sono l'obiettivo dell'arte di governo, su cui si misura la qualità della sua azione<sup>4</sup>. Il problema non è se intervenire o meno, ma sapere come farlo, come realizzare il quadro delle condizioni in cui il mercato può funzionare. La competenza tecnica diviene quindi il fulcro della legislazione, intesa nel senso più ampio; la stessa scrittura delle norme cambia, si specializza e spesso passa anche di mano, essendo secondario il ruolo dei giuristi rispetto a quello dei “tecnici”. Di questa trasformazione l'Unione europea è un propulsore efficiente, avendo eretto a suo compito fondamentale la realizzazione delle condizioni ottimali in cui si svolge l'“economia sociale di mercato” e la concorrenza.

Di questo affresco la legge di bilancio non è che un particolare. Un particolare significativo, poiché è lo strumento perfetto predisposto per collegare scelta politica a valutazione tecnico-economica. Ma il bilancio ha perso il pareggio tra queste due componenti; oggi la componente tecnico-economica rivendica una prevalenza assoluta: importa dell'esterno del sistema istituzionale i vincoli che devono essere imposti alle valutazioni politiche che il sistema rappresentativo – residuo dell'antico prevalere della “veridificazione” come legittimazione – vorrebbe ancora riservare a se stesso. Come ha osservato nel suo contributo Paolo De Ioanna.

Ad essere ottimisti, si potrebbe osservare che forse qualche spiraglio si sta schiudendo e qualcosa della “vita reale” tende a riaffermarsi anche nella teoria del bilancio pubblico, così appiattita sui saldi. Nel suo contributo, Chiara Bergonzini (*Gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) come strumento di coordinamento delle politiche nei rapporti tra Stato e Regioni*) propone alla riflessione giuridica «un nuovo strumento – o forse un nuovo strumentario, dato il livello di raffinatezza – che soccorre proprio nella conoscenza della “realtà delle cose” e sembra quindi funzionale ad un approccio “per politiche”: cioè gli indicatori BES, Benessere Equo e Sostenibile». Che si tratti del sintomo di un mutamento di prospettiva o solo di un abbellimento fugace de-

<sup>3</sup> M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, tr. it. di M. Bertani e V. Zini, Milano 2017<sup>3</sup>, p. 39 ss..

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 111 s.

stinato a essere riassorbito dalla grigia regola dei numeri non lo si può dire con certezza. Ma in qualcosa bisogna pur sempre sperare.

\*\*\*

Il volume nasce da un progetto che ho costruito assieme a Chiara Bergonzi, che si è assunta la curatela del volume e, prima ancora, del Convegno da cui questo libro prende lo spunto. Assieme, e con il consiglio degli amici della Direzione di *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, abbiamo deciso di promuovere un'ampia riflessione sulla funzione del bilancio in un Paese come l'Italia, che ha di recente riformato la propria disciplina costituzionale per armonizzarla con le regole e i principi stabiliti a livello europeo.

L'occasione per una prima riflessione è stata offerta dal Convegno che si è svolto a Catania il 15 e 16 giugno 2018: gli scritti qui raccolti prendono lo spunto dalle relazioni tenute in quella occasione. E mi è d'obbligo ringraziare chi ha reso possibile quel Convegno, cioè l'*Associazione diplomatici*, il suo Presidente, Claudio Corbino, e la sua Assistente, Eugenia Pistone: senza il loro generoso contributo nulla si sarebbe potuto fare. Ai ringraziamenti vanno associati Giuseppina Barcellona, la cui attenta regia ha consentito di tenere insieme i pezzi dell'organizzazione scientifica e logistica del Convegno, nonché Felice Giuffrè e Gianmario Demuro, che mi hanno aiutato a dirigere il ricco dibattito che si è svolto.

A quel Convegno non poté partecipare Paolo De Ioanna, che però ha seguito la sua preparazione, generoso di consigli, e non ha voluto farci mancare il suo fondamentale contributo. Alla sua memoria questo libro è dedicato.



# IL BILANCIO PUBBLICO: UNA INFRASTRUTTURA CRUCIALE PER IL FUNZIONAMENTO DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA IN ITALIA E IN EUROPA

Paolo De Ioanna \*

## 1. Premessa

Questo testo riordina idee e riflessioni presentate negli ultimi tre anni in varie occasioni; comunque sempre espressione del tentativo di dare ordine e senso ad una “prassi”, svolta sul terreno della progettazione/innovazione e gestione delle istituzioni del bilancio dello Stato. E questa prassi ha prodotto in chi scrive la profonda convinzione che la democrazia rappresentativa su base parlamentare è destinata a entrare in crisi se non autoproduce fini, limiti e risultati necessari a realizzare, a tendere a condizioni di uguaglianza economico sociale idonee a consentire una partecipazione attiva e critica dei cittadini alla formazione della legge; nei cui contenuti essi riconoscono la legittimità del relativo processo di formazione e che sentono di dover rispettare, anche se in tutto o in parte da essi dissentono.

In questo valore sociale del processo di formazione del consenso permane, ad avviso di chi scrive, il cuore della funzione di legittimazione della legge (N. Luhmann, 1995). Funzione che non può essere indebolita a favore di procedimenti guidati da tecno strutture che elaborano procedure destinate a produrre determinati risultati, coerenti con vincoli quantitativi determinati *ex ante*; in fondo è il procedimento che rimane pur sempre al cuore della decisione, ma se esso è organizzato in modo da non consentire di scegliere il punto di sintesi del conflitto o di rendere insignificante lo spazio della scelta democratica, riteniamo che rimanga del tutto valida la posizione di chi vede in questa situazione un processo di auto corrosione della democrazia rappresentativa. Un processo che o evolve ricostruendo spazi e luoghi di conflitto e decisione collettiva o può aprire la strada a involuzioni autoritarie, che possono anche

\* Il contributo – che Paolo De Ioanna aveva destinato alla riflessione collettiva i cui risultati sono raccolti in questo volume, ma che l’Autore non ha potuto rifinire – è stato rivisto da Marcello Degni, al quale va la nostra gratitudine per la preziosa collaborazione.

risultare assecondate dal sostegno popolare maggioritario. La “democrazia il-liberale” ungherese ci sembra un frutto assai inquietante di questa possibile evoluzione. Se la decisione politica collettiva assume forme verticali e referendarie in aperta polemica con i (deboli) valori della democrazia rappresentativa europea è piuttosto ovvio che il punto di approdo sono soluzioni autoritarie, peraltro talora condivise dalla maggioranza: ma questo non cambia la sostanza delle cose.

## **2. Uno spazio incompressibile per la decisione di bilancio in un assetto democratico**

2.1. In questa ottica generale la questione cruciale sembra essere quella della auto-produzione: cioè di una situazione sistemica che non deprivi il Parlamento della possibilità di definire o innovare normativamente le politiche pubbliche che determinano fini, limiti e risultati. Al riguardo ho parlato di sistema decisionale di bilancio “auto risolto” (De Ioanna, 1978, 1981, 1993, De Ioanna-Goretti, 2008): e mi è sembrato di dovere sempre difendere e svolgere questo requisito ove si intenda preservare il tratto democratico del sistema rappresentativo. Dove auto risolto significa che limiti, vincoli e condizioni delle scelte e delle priorità di bilancio sono discussi e accolti come elemento costitutivo della procedura democratica; si tratta di una vicenda che si colloca sullo stesso terreno teorico della autonomia legislativa e dei relativi limiti costituzionali, con la qualificazione ulteriore della possibilità di utilizzare procedure e strumenti di politica economica, fiscali e monetari. Vedremo perché per garantire questo contesto di autonomia qualificata un sistema costituzionale non può privarsi degli strumenti cruciali della politica economica: una moneta e gli strumenti della politica fiscale e monetaria. (D. Rodrik, 2016). Vi è quindi un problema di strumenti non rinunciabili affinché un sistema economico rimanga nella condizione di influenzare le proprie traiettorie e un problema di procedure democratiche che rendano possibile determinarle: i due temi sono intrecciati, si compenetrano ed esprimono una valenza qualitativa sulla base di elementi che non possono essere annebbiati e occultati con tecniche di sostanziale espropriazione di questo spazio di autonomia qualificata.

2.2. Se si spostano in tutto o in parte strumenti e procedure in un ambito ordinamentale sovranazionale (l’Unione europea e l’Eurozona) le questioni, ci sembra, rimangono le stesse: si tratta di capire se la nuova area economica, dotata di una unica moneta, resta nella condizione di influenzare e mediare le proprie traiettorie secondo obiettivi e risultati coerenti con le aspettative di tutti i propri cittadini o se invece l’ordinamento in atto vigente in questa area

appare intrinsecamente a un punto morto. I paesi e le relative economie si coordinano entro i limiti di un contesto che garantisce piena concorrenza mercantile peraltro svolta utilizzando la stessa moneta, senza trasferimenti finanziari e senza l'operatività di una banca centrale. Quindi non si danno le condizioni strutturali per auto-produrre limiti, fini e risultati coerenti con i bisogni reali dei cittadini europei.

La tesi di chi scrive, emersa dalla prassi, ha trovato poi molti punti di confronto e sostegno in testi frutto della recente letteratura e riflessione sociologica, economica e giuridico-istituzionale (per tutti, da ultimo: R. Boyer, *Économie politique des capitalismes: théorie de la régulation e des crises, La Découverte* 2015). Soprattutto nella idea che la democrazia rappresentativa non è un dato di natura ma deve essere difesa, sviluppata, aggiornata; e che la politica e i mercati non sono due insiemi distinti ma fanno parte dello stesso involucro storico esistenziale, per cui interagiscono, si integrano ed elaborano strategie che tendono ad anticipare e neutralizzare le rispettive scelte. In questo gioco di aspettative la realizzazione di condizioni di maggior uguaglianza e partecipazione non è un fenomeno naturale, ma essenzialmente storico-culturale (K. Basu, 2013): dunque istituzionale.

È rilevante osservare come economisti di scuola *liberal* tendono ad assumere dentro l'insieme della politica una incredibile stratificazione di elementi diversi: le istituzioni, i partiti, i sindacati, le forze intermedie socialmente organizzate, ecc. Tutto ciò che risponde a una idea di bene collettivo o comune rientra in questo insieme denominato "politica", dove coesistono i corpi cd. intermedi che sono la base e la garanzia del funzionamento della democrazia rappresentativa, che poi si organizza nei partiti e nella procedura elettorale. La posizione di questi economisti esprime forse un interessante quanto inconsapevole tentativo di egemonizzare tutto ciò che è parte di un lungo processo storico di costruzione della democrazia come luogo antagonista al puro calcolo economico finanziario, basato sul tornaconto individuale. I politici e la politica sono osservati come una fenomenologia portatrice di istanze elettorali di breve periodo, mentre la funzione di legittimazione del processo democratico appare solo sullo sfondo, come un elemento secondario e comunque non decisivo e potenzialmente non coerente col calcolo economico finanziario. I politici o sono coerenti con questa visione economica o sono visti come potenziali intralci alle esigenze del mercato a prescindere dalle condizioni di funzionamento della democrazia rappresentativa. Peraltro, gli stessi economisti di scuola *liberal* devono convenire sul fatto che solo ben costruite politiche pubbliche, strumentate da poteri e regole autoritative, fungono da elemento di difesa e garanzia di mercati trasparenti ed efficienti. La discussione sui limiti e sulle caratteristiche che deve assumere la regolazione prudenziale dei mercati monetari e finanziari è un ambito assai significativo sul ruolo che deve assu-

mere una specifica ma cruciale politica pubblica. Questi economisti di fatto convergono sul carattere storico di un insieme che intreccia pubblico e mercato, interessi individuali e interessi collettivi: si pensi anche al tema della sovrappopolazione e dei limiti nell'utilizzo dei beni naturali (acqua *in primis*). Essi quindi tendono a concentrare la decisione innovativa, che modifica il contesto in vigore, entro schemi che la concentrano in organismi tecnocratici, lontani dal conflitto sociale, dominati dall'idea della costruzione eteronoma di mercati perfetti, guidati dal tornaconto, svolto dentro le condizioni di efficienza paretiana. Ci sembra che queste osservazioni potrebbero essere sufficienti per dare avvio a una riflessione economico-istituzionale coerente con fini e analisi di un punto di osservazione che non ritiene possibile isolare in un ambito "puro" la scienza economica e quella monetaria in particolare (F. Caffè, 2008; A. Sen, 2006; D. Acemoglu e J.A. Robinson, 2013; K. Basu, 2013).

2.3. E in questa vicenda contenuti, procedura di esame e approvazione del bilancio pubblico ci sono subito apparsi, dal primo operare entro le istituzioni del bilancio, come un luogo dove molti fili cruciali si riuniscono e possono disvelare la natura interna ed autentica delle forze sociali e politiche che spingono le dinamiche della democrazia rappresentativa e ne sono in un certo senso il contenuto costitutivo. Ma, come osservato, la stessa democrazia rappresentativa è un prodotto storico, un punto di arrivo del tutto reversibile se non si comprendono con una certa precisione i suoi elementi costitutivi non rinunciabili. E alcuni di questi elementi si collocano, ad avviso di chi scrive, proprio nelle procedure e nel contesto degli strumenti di politica economica che confluiscono nella cd decisione di bilancio.

Il punto cruciale ci è sempre parso questo: entro che limiti e a quali condizioni è possibile strutturare procedure decisionali che vincolano *ex ante* il risultato finale della discussione e della approvazione del bilancio pubblico. La procedura è sempre conformata attraverso limiti e condizioni: si tratta di capire quali di questi limiti e condizioni risultano coerenti con un processo che non distrugga dall'interno la possibilità di costruire un livello di cognizione collettiva pubblica che rende possibile la stessa funzione di legittimazione della legge. Dove cognizione collettiva (J. Habermas, 1984) e consenso espresso dalla funzione legislativa (N. Luhmann, 1995) siano riuniti e presenti in misura sufficiente a preservare tali elementi. In questo approccio di metodo la qualità delle istituzioni e delle procedure democratiche assume un ruolo determinante. E questo tratto ci sembra un elemento essenziale del costituzionalismo contemporaneo (M. Dani, 2017). Se il valore non rinunciabile della costruzione comunitaria è il mercato e la garanzia delle cd. quattro libertà e se l'Unione non può e non deve intervenire con politiche anticicliche e di trasferimenti finanziari, per quale motivo i singoli paesi non dovrebbero e potrebbero raffor-

zare nei propri ordinamenti interni tutti gli istituti politici ed economici, coerenti con queste quattro libertà, che rafforzano la propria posizione competitiva? Perché la competizione deve farsi solo attraverso la compressione del valore del lavoro e l'adesione a un meccanismo monetario deprivato di elementi costitutivi della moneta?

2.4. Gli elementi concettuali intorno ai quali si svolge questa riflessione sono: *a)* il bilancio dello Stato come infrastruttura pubblica tipizzata, che coagula e sistematizza le scelte e le priorità delle politiche pubbliche che poi a valle presentano corposi problemi ed esiti gestionali; *b)* i poteri effettivi che il Parlamento nazionale esprime in occasione della discussione/deliberazione del bilancio; *c)* il tempo e l'equilibrio come elementi, espressione di un discorso scientifico, di marca anche filosofica e fisica, entro i quali si svolge una lotta sociale e quindi storica (potremmo dire di classe) che cerca di spossessare il Parlamento dei suoi poteri decisionali a favore del potere (anche esso a tendere auto-risolto) del mercato dei capitali. Questa temperie si è oggi spostata a livello europeo: ci sembra necessario quindi partire da un esame di questi nessi, chiarendo il significato interno ed esterno delle parole, che spesso tendono a camuffare/nascondere i fenomeni reali. Soprattutto con lo scopo di cercare di indagare il nesso tra realtà del presente storico, fenomeni economici in atto e veste giuridica dentro cui questa realtà e questi fenomeni vengono descritti e interpretati. Emerge l'ambizione di indagare, partendo da questo nesso del bilancio pubblico, il rapporto più generale tra funzione del diritto, e di quello costituzionale in particolare, ed evoluzione della infrastruttura economico-sociale.

### **3. Perché il bilancio è una infrastruttura pubblica fortemente tipizzata**

3.1. Il bilancio può essere costruito secondo una molteplicità di convenzioni. Quindi esprime, come tutte le infrastrutture giuridiche, un certo grado di neutralità potenziale che poi si riempie di contenuti secondo gli svolgimenti effettivi del processo storico economico. Istituti giuridici neutri non esistono, in quanto costitutivamente il diritto tende a stabilizzare e a neutralizzare i conflitti: ma il bilancio è al contempo il più neutro e il meno neutro. E' il più neutro perché deve aderire ai requisiti della costituzione materiale e formale entro cui opera; è il meno neutro perché è immerso direttamente nel processo economico-finanziario. E' il più neutro perché deve esprimere un certo grado di stabilità e tipicità coerente con i tratti della costituzione, formale e materiale; è il meno neutro perché deve tener conto con realismo e precisione dei mutamenti che avvengono nella sfera economica: ma questa tensione dialettica tra