



26 DICEMBRE 2018

La legge di bilancio per il 2019 tra
vincoli europei e rivendicazioni
sovraniste: una questione di metodo

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata



La legge di bilancio per il 2019 tra vincoli europei e rivendicazioni sovraniste: una questione di metodo *

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata

Il quarantennale della legge n. 468 del 1978 sembrava destinato a passare sotto silenzio. Viceversa, le tormentate vicende che hanno animato il procedimento di approvazione della legge di bilancio per il 2019, hanno nuovamente concentrato l'attenzione sul "metodo" utilizzato per approvare annualmente le decisioni fondamentali di economia e finanza pubblica. Quali ruoli attribuire al Governo e al Parlamento nella determinazione delle scelte annuali di bilancio? Quale rapporto stabilire tra la programmazione economico-finanziaria e l'evoluzione tendenziale del quadro macroeconomico? Come garantire specificità, unitarietà ed incisività alla manovra di bilancio nei confronti del complessivo determinarsi dell'indirizzo politico-legislativo?

A questi dilemmi il legislatore del 1978 aveva risposto fornendo un armamentario certo innovativo rispetto al dettato costituzionale – a partire dalla legge finanziaria –, ma coerente con esigenze e ragioni che oggi ci sembrano assai lontane. Alla base di quella riforma vi erano la centralità del Parlamento e la concertazione sociale, e questi non erano meri slogan. Eppure, sin dall'inizio, l'applicazione della legge n. 468 del 1978 è apparsa una scommessa in bilico tra l'utopia della razionalità programmatica e la sfrangiata realtà della politica. Quest'ultima è messa alla prova quando le scelte essenziali di politica economica si confrontano con la "legge dei numeri". Quando, cioè, il rispetto dei principi costituzionali, le garanzie dei diritti individuali e collettivi, l'erogazione delle prestazioni sociali, gli equilibri politici di maggioranza, e le promesse assunte in sede elettorale, vanno bilanciate – per così dire, in senso stretto – nel meccanico rapporto tra le entrate e le uscite dell'erario. Lo Stato agisce, in nome e per conto della collettività rappresentata, in un sistema complesso di relazioni economiche e finanziarie in cui la competizione tra gli interessi in gioco, e dunque il conflitto, è la regola. La manovra di bilancio, così, si presenta annualmente come il punto di equilibrio politicamente accettabile tra le tante, divergenti e talora contrapposte esigenze, sia interne che esterne, che sollecitano nelle più diverse direzioni l'azione del decisore pubblico.

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

Così, il ricorso alla questione di fiducia e ai cosiddetti maxi-emendamenti (con i conseguenti effetti di contrazione del procedimento parlamentare) sono apparse risorse talora inevitabili per garantire l'approvazione della manovra di bilancio entro il termine del 31 dicembre, anche considerata l'assenza – sia nella Costituzione che nei regolamenti parlamentari - di altri strumenti a disposizione del Governo. Conseguentemente, le leggi prima “finanziarie”, poi “di stabilità”, e infine “di bilancio”, si sono sempre più arricchite di contenuti, sono a trasformarsi in sommatorie quasi inestricabili di disposizioni di ardua lettura, talvolta contenute in un unico articolo provvisto di centinaia di commi. Ad esempio, lo scorso anno il primo articolo della legge di bilancio per il 2018 era costituito da ben 1.181 commi.

L'avvento del patto di stabilità europeo ha accentuato la conflittualità intrinseca al procedimento decisionale che conduce alla determinazione della manovra di bilancio: all'affermazione della presunta superiorità dell'originaria “legge finanziaria” rispetto alle leggi ordinarie – in quanto strumento di determinazione dell'equilibrio tra entrate e spese che è garantito dall'art. 81 Cost. - si è affiancata la superiorità dei vincoli di ordine finanziario e macroeconomico di provenienza esterna, rispetto ai quali la legge finanziaria, e poi quella di stabilità, ed infine quella di bilancio, sono state considerate come una sorta di indispensabile *trat d'union*. E ciò è stato poi ratificato con le modifiche apportate dalla legge n.196/2009 che ha sostituito la legge n. 468/1978.

Poi, la riforma costituzionale del 2012, soprattutto per il tramite dell'attuazione fornita con la legge n. 243/2012, ha rappresentato la chiara ed evidente emersione di questa evoluzione: il metodo di bilancio è diventato il sofisticato armamentario da utilizzare per tradurre i molteplici vincoli assunti in sede europea e principalmente nella zona euro, in un'unica catena di atti (a partire dal Documento di Economia e Finanza) capace di determinare il punto di equilibrio dei conti pubblici, così assoggettando a queste “scelte-parametro” tutte le ulteriori decisioni politico-legislative da assumere nell'anno successivo. E la determinazione degli elementi essenziali della manovra di bilancio, come noto, è stabilita nel corso di un procedimento che vede partecipare la Commissione europea nell'ambito del cosiddetto “semestre europeo”. Le valutazioni della Commissione – con l'adozione delle possibili raccomandazioni o addirittura con la paventata bocciatura – influenzano il processo decisionale interno, soprattutto tenuto conto dell'eventualità delle procedure di infrazioni cui si può incorrere in caso di violazione delle raccomandazioni impartite.

Ma quando, come è accaduto quest'anno, la manovra di bilancio è apparsa, sin dalla prospettazione iniziale dei contenuti del disegno di legge di bilancio, come affermazione di una politica economico-finanziaria distante – o comunque divergente – dai vincoli assunti in sede europea, non è stata posta in discussione anche la questione sul metodo. La legge costituzionale n. 1 del 2012, soprattutto come attuata dalla legge n. 243 del 2012, ha introdotto una pluralità di vincoli di rilevanza costituzionale che



subordinano il processo annuale di determinazione del bilancio – e dunque la relativa “manovra” – alla condivisione del percorso decisionale con gli organi dell’Unione europea, ed in specie con la Commissione. E ciò sia in relazione agli obiettivi da perseguire (soprattutto in termini di deficit strutturale), sia in ordine agli specifici contenuti precettivi della manovra, giacché la credibilità del perseguimento dei primi non può che dipendere dai secondi.

Che la questione del metodo non sia stata affrontata, è palese testimonianza la lettera che è stata inviata lo scorso 18 dicembre dal Presidente del Consiglio e dal Ministro dell’Economia e delle Finanze al Presidente della Commissione europea, al Vice-Presidente e al Commissario per gli affari economici e monetari. In questa lettera sono stati esplicitati alcuni impegni relative agli obiettivi e ai contenuti della manovra di bilancio, impegni che sarebbero stati poi tradotti in appositi emendamenti che il Governo avrebbe presentato nell’ambito del procedimento di approvazione del disegno di legge di bilancio. E proprio sulla base di tali impegni ufficialmente assunti dalle autorità italiane la Commissione ha poi dato una sostanziale via libera – seppure riservandosi una successiva valutazione – all’approvazione della legge di bilancio, rinunciando al temuto avvio della procedura di infrazione. Tali impegni, quindi, sono stati tradotti nel maxi-emendamento conclusivamente proposto dal Governo al disegno di legge di bilancio.

Ciò considerato, è evidente che la legge di bilancio per il 2019, infine sottoposta al voto parlamentare, è il risultato di un processo decisionale che, in ordine sia al metodo utilizzato che al compromesso infine raggiunto con la Commissione europea sugli obiettivi e sui contenuti della manovra, ha incorporato nella sua essenza il rispetto dei vincoli europei. Sarebbe dunque paradossale considerare questa legge viziata per presunta incostituzionalità sulla base del mancato rispetto dei principi costituzionali relativi al procedimento di approvazione delle leggi, proprio in riferimento alle modalità che hanno condotto all’introduzione delle modifiche apportate con il maxi-emendamento conclusivamente presentato dal Governo, giacché tale emendamento ha avuto lo scopo di ricondurre la legge di bilancio al rispetto dei vincoli europei cui essa è ormai prioritariamente subordinata per volontà espressa della stessa Costituzione e della legge di attuazione dell’art. 81 Cost.

Soprattutto per questa ragione, appaiono un’arma – non solo politicamente – spuntata gli appelli da taluno rivolti al Capo dello Stato affinché il Presidente utilizzi il potere di rinvio alle Camere, richiamando il mancato rispetto delle norme costituzionali relative al procedimento di approvazione delle leggi; senza tener conto, per di più, degli effetti dirompenti che un tale atto - senza precedenti nella storia repubblicana – produrrebbe sull’economia nazionale, effetti che inevitabilmente sarebbero imputati direttamente al Capo dello Stato. E’ possibile, certo, che il Presidente si avvalga, come già avvenuto in passato peraltro per altre tipologie di leggi, della facoltà di affiancare alla promulgazione della legge di bilancio un’esternazione “di accompagnamento” in cui potrebbe richiamare l’esigenza di coniugare il necessario



rispetto dei vincoli europei costituzionalmente riconosciuti con la garanzia di una maggiore attenzione per la partecipazione del Parlamento all'adozione delle scelte fondamentali di bilancio. Ma le stesse modalità di una siffatta esternazione dovrebbero essere attentamente ponderate al fine di evitare di far apparire le istituzioni italiane come particolarmente divise e non concordi rispetto agli impegni già assunti nei confronti dell'Unione. In altri termini, si potrebbe correre il rischio di far apparire minoritaria – e in tal senso degna di tutela presidenziale - la posizione di chi intende tenere fermi gli impegni verso la UE, producendo conseguentemente l'involontario effetto di amplificare nell'opinione pubblica, seppure indirettamente, le posizioni opposte e, per così dire, "sovraniste". Appaiono invece da verificare con attenzione le argomentazioni di chi, ritenendo individuabile il "potere" presuntivamente leso dalla forte contrazione subita dalla procedura parlamentare a seguito dal maxi-emendamento governativo, sostiene l'eventuale ricorso per conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale.

In ogni caso, è evidente che nel turbolento processo decisionale che ha caratterizzato la manovra per il 2019, è emersa - non solo inizialmente ma anche nel corso dell'interlocuzione con le istituzioni dell'Unione - una volontà tendenzialmente oppositiva rispetto al contenuto dei vincoli precedentemente assunti in sede europea. Occorre verificare, allora, se questa volontà si consoliderà nel prosieguo del confronto esterno con l'Unione, ovvero, ancor più drasticamente, si tradurrà anche nella modificazione del "metodo di bilancio" attualmente vigente, così come costituzionalmente e legislativamente delineato, soprattutto al fine di salvaguardare alcuni principi fundamentalissimi del nostro ordinamento costituzionale, a partire dal ruolo delle Assemblee parlamentari e della garanzia del principio di democraticità delle decisioni fondamentali in materia di bilancio pubblico. In vero, soltanto nella misura in cui se si agirà anche su questo secondo profilo, potrà dirsi che le rivendicazioni cosiddette "sovraniste" non saranno confinate nella mera contingenza della tattica politica ed istituzionale, ma saranno effettivamente capaci di reindirizzare in modo cogente la configurazione nazionale del processo decisionale di bilancio, quale passaggio fondamentale per determinare non soltanto il grado di integrazione del nostro ordinamento nell'Unione europea, ma soprattutto la qualità democratica di siffatta integrazione.