



**NICOLA PETTINARI**

**L'ORGANISMO  
INDIPENDENTE  
DI BILANCIO IN ITALIA**  
**Origini, caratteristiche, prospettive**



**G. Giappichelli Editore**

## INTRODUZIONE

La dimensione macroeconomica ha, sin dagli albori del costituzionalismo moderno, intrattenuto una stretta relazione con quest'ultimo. Le questioni relative alla finanza pubblica, in particolare quella del bilancio, hanno infatti significativamente plasmato alcuni degli aspetti maggiormente determinanti delle esperienze costituzionali osservabili, moderne e contemporanee.

Ciò è vero *tanto per ciò che riguarda la forma di governo* – rispetto alla quale la funzione di bilancio si apprezza, *in primis*, per la sua centralità nelle dinamiche di relazione tra organi esecutivi e organi legislativi – *quanto per la forma di Stato*, ove le scelte compiute o programmate in materia finanziaria, e gli orientamenti valoriali ad esse sottostanti, divengono un elemento-chiave per qualificare le tipologie della stessa. Si pensi, ad esempio, alla forma di Stato democratico-pluralista, specie nelle esperienze in cui questa si è maggiormente intrecciata alla nozione di Stato sociale: la tendenza alla crescita della spesa pubblica (tipica di uno Stato interventista per definizione) assume, in quei casi, la valenza di caposaldo del concreto esercizio di una vasta gamma di diritti – segnatamente di quelli sociali – evidenziandosi, in tale maniera, come presupposto per il perseguimento dei principi e dei valori che caratterizzano i relativi ordinamenti giuridici e politici.

Le riflessioni teoriche sul punto hanno, dunque, animato la letteratura giuspubblicistica in un arco di tempo plurisecolare, permettendo di constatare come della rilevanza di questo tema non sia mai difettata un'ampia consapevolezza presso gli studiosi della cosa pubblica di estrazione giuridica.

A fronte di una produzione scientifica dedicata pressoché monumentale, sia in termini quantitativi che qualitativi, è tuttavia possibile sostenere che *c'è ancora molto da osservare e da concettualizzare*, giacché la materia si presenta come fortemente *dinamica e in evoluzione*, date le trasformazioni dei mercati, ormai sempre più indipendenti e slegati dalle tradizionali categorie riconducibili ai confini degli Stati-Nazione e ai localismi economici, con tutto ciò che ne consegue anche in termini di trasformazione del fenomeno giuridico, sia dal punto di vista privatistico che pubblicistico.

La questione non sfugge dal dibattito politico attuale, dove è anzi forte-

mente presente: basti pensare a come il linguaggio mediatico degli ultimi mesi abbia visto ricorrere, in modo pressoché martellante e spesso con buona dose di atecnicità, termini quali “MES” e “Recovery Fund” nel descrivere gli snodi principali del conflitto politico, particolarmente acuitosi intorno alle sfide poste dal fenomeno pandemico e, soprattutto, alle modalità di risposta a queste sfide. Modalità che hanno richiamato, e che richiamano più che mai nei mesi in cui si scrive, l’annosa questione delle relazioni tra Unione europea e Stati membri, a maggior ragione in Italia, dove la polemica inerente alla “cabina di regia” del Recovery Plan è stata (più o meno pretestuosamente) utilizzata quale innesco della crisi che ha portato alla caduta del secondo Governo Conte e alla conseguente ascesa di Mario Draghi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le vicende attuali sono, ad ogni modo, tutt’altro che svincolate da un retroterra ben più esteso, risalente all’affermazione della c.d. “nuova *governance* economica europea”, in particolare alle evoluzioni di quest’ultima seguite alla crisi degli anni 2007-2008: tra queste, la più incisiva nel contesto italiano (come in altri Stati membri) è senza dubbio *l’introduzione del principio del pareggio di bilancio*, qui avvenuta niente meno che mediante riforma costituzionale.

Capire il presente implica, pertanto, uno studio che non può limitarsi ai soli fatti inquadrabili nel breve periodo, ma è un’operazione che necessita di un approfondimento degli impatti che la nuova *governance* economica europea ha impresso nell’ordinamento interno del paese, ridisegnandone aspetti cruciali *sul piano delle fonti del diritto e su quello della compagine istituzionale* (oltre che, ovviamente, sul piano strettamente macroeconomico).

Riconducibile a quest’ultimo è l’istituzione dell’*Ufficio parlamentare di bilancio* quale organismo indipendente – imposto dalla disciplina depositaria dei cardini della *governance* economica UE – con il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee.

Si tratta di un organismo che si presta a essere percepito in maniere nettamente differenti – se non addirittura antitetico – a seconda del bagaglio valoriale dell’osservatore. Nel discorso dell’europeista e nelle prospettive più inclini a visioni neo-liberiste, esso appare per lo più intrinsecamente giusto e necessario, in vista del fine di adempiere agli obblighi che lo status di Stato membro comporta verso l’Unione europea, anche laddove le valutazioni dell’organismo risultino comportare, direttamente o indirettamente, scelte potenzialmente capaci di condurre a compressioni di quei diritti che il Costituente originario concepì come pilastri dell’architettura generale di una Costituzione marcatamente programmatica. Nel discorso di chi, invece, si

richiama al progetto del Costituente e al principio di sovranità, l'organismo tenderà ad apparire quale "corpo estraneo", forzatamente inserito nel contesto italiano e innaturalmente operante (proprio in quanto esogeno) come "agente di sorveglianza" e controllore del perseguimento di una virtuosità che risulta tale non alla luce degli interessi interni, bensì di quelli maturati *in sedi sempre più percepite come tecnocratiche e fuori dalla portata del controllo democratico tradizionale*.

Rifuggendo assunti aprioristici dell'una e dell'altra sorta, e dunque letture ideologicamente europeiste o euroscettiche, il compito che il presente lavoro intende svolgere è quello di fornire al lettore una *descrizione quanto più completa possibile degli aspetti relativi alla struttura, alle funzioni, e al funzionamento* dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

Nel fare ciò, verrà preliminarmente fornita – nel Cap. I – una ricostruzione dei tratti salienti della funzione di bilancio in Italia, come plasmata dalle disposizioni costituzionali originarie e come successivamente innovata dalla disciplina della nuova *governance* economica europea, in particolare mediante la costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio avvenuta nel 2012: innovazione rispetto alla quale l'istituzione dell'organismo è da ritenersi direttamente discendente.

Gli aspetti più propriamente relativi alla struttura, alle funzioni, e al funzionamento dell'Ufficio parlamentare di bilancio verranno poi definiti attraverso un'analisi delle fonti coinvolte, sia di *hard law* (Cap. II) che di *soft law* (Cap. III), intraprendendo riflessioni che non intendono soffermarsi sui soli contenuti ma che si estendono alla natura stessa del tipo di fonti selezionate nei vari casi, anche in considerazione di alcune criticità ritenute degne di particolare attenzione.

Le caratteristiche dell'organismo emerse dalla disamina delle fonti giuridiche disciplinanti l'UPB italiano troveranno – nel Cap. IV – un ulteriore spazio di concettualizzazione alla luce di un'analisi rivolta al di là dei confini nazionali. Con il beneficio dell'osservazione di alcuni elementi che attraversano i modelli circolanti sulla scena globale, e dell'approfondimento di soluzioni adottate in esperienze ritenute significative, si offrirà una descrizione critica delle *tipicità* (rispetto allo schema-base dei *fiscal council*), delle *specificità* (gli adattamenti italiani di tale schema-base), e delle vere e proprie *peculiarità* della soluzione adottata in Italia per il suo *fiscal council*. Su queste, e sulle correlate criticità, si è ritenuto utile concentrare l'attenzione nella convinzione che rivestano un ruolo strategico nel generare riflessioni sugli *scenari presenti* e di conseguenza, auspicabilmente, indicazioni spendibili in vista di eventuali interventi migliorativi, in grado di incidere positivamente sulle *prospettive di evoluzione future*.

Pur trattandosi di un organismo che non rientra tra quelli più frequente-

mente alla ribalta nelle narrazioni massmediatiche della scena politico-istituzionale italiana, l'Ufficio parlamentare di bilancio sembra *destinato ad assumere un ruolo crescente nelle dinamiche decisionali di bilancio* e, parimenti, *nello sviluppo degli equilibri e delle interazioni macroeconomiche tra Italia (in quanto Stato membro) e Unione europea*: fondamenta solide per affermare che c'è più che mai bisogno di conoscere questo organismo, cogliendone potenzialità e limiti.

Non v'è dubbio, infatti, che in questo frangente storico *la finanza pubblica sia tornata ad essere il vero arbitro dei destini del paese*, anche in ragione dell'eccezionalità e dell'urgenza determinate dal fenomeno pandemico e dalle sue impetuose implicazioni. Ma la *tenuta democratica* di quei destini impone di riflettere su quanto il tempo presente possa seriamente ipotecare il progetto di democrazia sociale strutturato dal Costituente del 1948.

## Capitolo Primo

# LA FUNZIONE DI BILANCIO IN ITALIA ALLA PROVA DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA: DALLE DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI ORIGINARIE ALLA COSTITUZIONALIZZAZIONE DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO

**Sommario:** 1. Il processo di bilancio in Italia nell'impianto originario della Costituzione repubblicana. Alcune questioni preliminari. – 1.1. La natura giuridica della legge di bilancio: una legge *meramente formale*? – 1.2. L'obbligo di copertura delle leggi di spesa. – 2. Gli elementi portanti della successiva evoluzione legislativa ante-revisione costituzionale del 2012: verso i primi riflessi interni della dimensione sovranazionale europea. – 3. I vincoli derivanti dalla *governance* economica europea. – 3.1. La situazione pre-crisi: il Trattato di Maastricht e il Patto di Stabilità e Crescita. – 3.2. La situazione dopo la deflagrazione della crisi. – 4. L'impegno degli Stati a recepire le regole europee negli ordinamenti interni. Verso nuove disposizioni di natura *«preferibilmente costituzionale»*. – 5. La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio in Italia (legge cost. 20 aprile 2012, n. 1) tra origini e natura della riforma e contenuti del nuovo art. 81.

## 1. Il processo di bilancio in Italia nell'impianto originario della Costituzione repubblicana. Alcune questioni preliminari

Già nell'impianto originario del testo costituzionale italiano la disciplina relativa alle entrate e alle spese era contenuta nell'art. 81, di cui appare preliminarmente utile segnalare la collocazione: il Costituente scelse di alloggiare l'articolo "pilone" in materia di finanza pubblica nella Parte dedicata all'ordinamento della Repubblica (II), segnatamente nella Sezione inerente alla formazione delle leggi (II), a sua volta ospitata nel Titolo sul Parlamento (I).

In questa prima versione dell'art. 81 la materia si sviluppava intorno a quattro disposizioni fondamentali (corrispondenti ai quattro commi in cui

l'articolo era stato testualmente organizzato) ove erano venuti a raccogliersi principi del diritto del bilancio risultanti da un'evoluzione plurisecolare intimamente intrecciata a quella del costituzionalismo *tout court*. Prova di questo intimo intreccio è la stretta relazione che lega i principi e le modalità di esercizio della materia finanziaria *alla forma di governo* (l'articolo, nel disciplinare gli aspetti procedurali dell'approvazione del bilancio dello Stato, definisce i ruoli del Parlamento e del Governo), da un lato, e *alla forma di Stato*, dall'altro.

Sulla base di queste disposizioni venivano esplicitati e fissati in Costituzione:

1) il compito, spettante alle Camere, di approvare annualmente il *bilancio* e il *rendiconto consuntivo* presentato dal Governo (identificando nel primo – il bilancio – il documento contabile in cui vengono inserite le entrate e le uscite che lo Stato prevede rispettivamente di incassare e di spendere nell'anno a seguire sulla base della legislazione vigente, mentre nel secondo – il rendiconto – il documento contabile relativo alle spese effettuate e alle entrate riscosse nell'anno passato);

2) la basilare riserva di fonte in virtù della quale *solo con legge* è possibile approvare l'esercizio provvisorio del bilancio (per periodi non eccedenti, nel complesso, quattro mesi);

3) il divieto, per la legge di approvazione del bilancio, di istituire nuovi spese e tributi;

4) il dovere, per qualsiasi altra legge comportante nuove o maggiori spese, di *indicare* i mezzi per farvi fronte.

In queste previsioni sono osservabili, in particolare, due aspetti da chiarire sin da ora, che riemergeranno ai fini tanto dell'analisi dell'evoluzione diacronica della disciplina della funzione di bilancio, quanto dell'individuazione di questioni centrali che da tale evoluzione derivano, e che investono direttamente i possibili approcci di analisi del relativamente recente Ufficio parlamentare di bilancio (analisi volta a definire il ruolo di questo organismo nell'ordinamento italiano, non solo con riferimento agli scenari presenti, ma anche riguardo a possibili prospettive future).

Il primo aspetto è riconducibile alla definizione della *natura giuridica della legge di bilancio*, tradizionalmente ritenuta dalla componente maggioritaria della dottrina una legge di tipo meramente formale. Il secondo aspetto si concentra, invece, sull'*obbligo di copertura delle leggi di spesa*. Un nucleo che, essenziale già nella prospettiva – e nel dibattito – del Costituente, diventerà il fulcro dell'evoluzione sino ai giorni nostri, capace di riflettere la vera sostanza dei *mutamenti di contesto politico-istituzionali*, ri-plasmati *in primis* da meccanismi e istanze sovranazionali: proprio quei mutamenti destinati a ripercuotersi direttamente – in particolare nell'ultimo decennio – sulla spinta a istituire, presso gli Stati membri dell'Eurozona, degli *organismi indipendenti* (tra

questi l'Ufficio parlamentare di bilancio oggetto del presente volume) finalizzati a valutare il rispetto delle regole imposte dalla nuova *governance* economica europea, in particolare di quelle sviluppatesi intorno alle nozioni di equilibrio e di pareggio di bilancio.

### 1.1. La natura giuridica della legge di bilancio: una legge *meramente formale*?

È da tempo radicata in dottrina – come espressione delle posizioni di larga parte dei suoi esponenti – la definizione della legge di bilancio, nella versione pre-revisione costituzionale del 2012, quale legge «meramente formale». Tale definizione viene tradizionalmente ricondotta al divieto – contenuto nel comma 3 dell'originario art. 81 – con cui il Costituente intese impedire che con la legge di approvazione del bilancio venissero istituiti nuovi tributi e nuove spese. In sostanza, secondo questa impostazione, la legge di bilancio preventivo «avrebbe dovuto *limitarsi a fotografare la legislazione di spesa già adottata* con la relativa copertura senza potere innovare in alcun modo»<sup>1</sup>: di qui il suo carattere meramente formale, derivante quindi dal suo essere priva «della capacità di introdurre nuove norme»<sup>2</sup>.

In realtà, soprattutto con riguardo a questa ultima affermazione, sembra opportuno intraprendere alcune osservazioni che, se pur non pervenendo alla messa in discussione della definizione, possono concorrere ad approssimare la questione della mera formalità della legge di bilancio in modo da mettere in luce come tale caratteristica non possa essere univocamente intesa. In questo senso, è interessante notare come a fronte di una copiosa produzione dottrinale che ha consolidato tale prospettiva non risulti «mai sufficientemente chiaro se gli autori che affermavano la natura meramente formale della legge di bilancio, facendo riferimento al terzo comma del vecchio art. 81 Cost., considerassero tale norma sintomo oppure causa di tale natura»<sup>3</sup>.

Il concetto sembra addirittura quasi assiomatico, tanto da far ritenere che fosse talmente introiettato, sia dal teorico sia dallo stesso Costituente, da non fondare la necessità di un dibattito a ciò dedicato durante i lavori che avrebbero dato i natali al testo costituzionale. Fu di questo avviso S. Scoca, secondo il

---

<sup>1</sup> R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, XVII ed., Giappichelli, Torino, 2019, 210 (corsivo mio).

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, 48.

quale «il terzo comma dell'art. 81 ha inteso dare consacrazione legislativa e costituzionale al principio del carattere formale; e l'*universale riconoscimento*, che di tale principio veniva fatto in dottrina, spiega come sulla norma *non si sia avuta alcuna discussione in seno alla seconda sottocommissione*»<sup>4</sup>.

Nonostante l'assenza di discussione nella sede ricordata, pare però consolidata, presso alcuni autori, la piena ed esplicita volontà del Costituente di positivizzare il divieto di nuove spese e tributi *con lo scopo* di solidificare la natura formale della legge di bilancio. Ciò emerge, tra gli altri, in A. Maccanico, il quale sosteneva che «la norma del penultimo comma, con la quale si fa divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di approvazione del bilancio, fu voluta dall'Assemblea Costituente *al fine di accentuare la natura formale* della legge del bilancio»<sup>5</sup>. Di lì a un anno avrebbe confermato M. Stramacci come il medesimo comma abbia «consacrato il principio della natura formale delle leggi di approvazione del bilancio», aggiungendo inoltre che ciò sarebbe avvenuto «accentuando addirittura tale principio con la fissazione di limiti al contenuto di tale legge»<sup>6</sup>.

Per altri, la natura formale depositata nel comma 3 è invece un «prodotto derivato» da una prioritaria volontà di fissare in Costituzione il divieto in questione. Può collocarsi tra questi G. Iannitto, che rilevò come «la nuova Costituzione abbia accolto il principio del valore formale della legge di bilancio. E *ciò principalmente perché in essa è sancito uno dei motivi fondamentali di tale teoria*: il divieto di introdurre con la legge di bilancio nuovi tributi e nuove spese»<sup>7</sup>.

A ogni modo, assodati l'«universale riconoscimento» del principio del carattere formale e la sua «consacrazione» in Costituzione (in essa immettendo una norma annosamente e diffusamente considerata di correttezza costituzionale), l'elemento che emerge in maniera saliente è come «il Parlamento non possa varare provvedimenti fiscali, i quali innovano il diritto obiettivo, confondendoli nella legge puramente formale del bilancio»<sup>8</sup>. Un divieto giustificabile «considerando il bilancio l'atto per sé di natura amministrativa concer-

<sup>4</sup> S. COCA, *Leggi di bilancio e leggi finanziarie nell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, Anno XII, 1-2-3, 1960, 1 (corsivi miei).

<sup>5</sup> A. MACCANICO, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in *Studi sulla Costituzione – Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione*, Vol. 2 – *Raccolta di scritti per la Costituzione*, II, Milano 1958, 536 (corsivo mio).

<sup>6</sup> M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'art 81 della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, 12, 1959, 172.

<sup>7</sup> G. IANNITTO, *Limiti costituzionali alla legge di bilancio*, in *Archivio finanziario*, 1960, 154 (corsivo mio).

<sup>8</sup> L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. II, Firenze 1950, 1 ss., 48.

nente l'azione del governo» e non essendo «quindi sede tecnicamente e politicamente adatta per imposizione di tributi i quali devono avere un fondamento legislativo»<sup>9</sup>.

Ci si può, a questo punto, interrogare se la natura meramente formale della legge di bilancio, tanto intrinsecamente legata all'originario comma 3 dell'art. 81, sia da intendere come pienamente sovrapponibile all'assenza di contenuti normativi o meno. In realtà, «a meno di non voler ridurre la nozione di normatività all'introduzione di tributi e di spese»<sup>10</sup>, pare piuttosto difficile sostenere la piena corrispondenza della disposizione contenuta nel comma 3 con una natura esclusivamente formale in senso assoluto: la disposizione, infatti, pur esplicitando il divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese, non vietava altrettanto esplicitamente che la legge di bilancio contenesse norme giuridiche aventi altri oggetti.

Si tratta di un aspetto che non si è mancato di evidenziare in dottrina sin dal finire degli anni cinquanta. Rilevava infatti, in tal senso, S. Galeotti che l'impossibilità per la legge di bilancio di assumere una portata normativa innovativa fosse stata chiaramente «sancita *solo limitatamente* all'innovazione consistente nell'imposizione di nuovi (o maggiori) tributi e di nuove (o maggiori) spese». Proseguiva, lo stesso autore, dichiarando la possibilità di altre aperture, giacché «*Altri effetti innovativi, men gravidi di conseguenze, non sono invece vietati in assoluto dalla norma* dell'art. 81, 3° comma; sicché, se il bilancio contenesse per avventura una modificazione delle leggi preesistenti, fatta esplicitamente o tacitamente, mediante un trasporto o una soppressione, o, come altra volta è avvenuto, mediante uno spostamento della spesa da uno ad altro Ministero, e un bilancio così formato fosse approvato con l'apposita legge, senza formole che escludano inequivocabilmente l'intento innovativo da parte del legislatore, *l'effetto innovativo, costitutivo dell'ordinamento giuridico sarebbe senza dubbio realizzato*, naturalmente nei limiti temporali proprii della legge di bilancio»<sup>11</sup>. Il medesimo orientamento si riscontra in A. Bennati, secondo il quale, eccezion fatta per l'autorizzazione di nuove spese e l'imposizione di nuovi tributi, «*ogni altra disposizione potrebbe essere contenuta nella legge del bilancio*»<sup>12</sup>.

Sulla base di quanto osservato è dunque fuori discussione il carattere meramente formale della legge di bilancio fissato nel vecchio comma 3, in quan-

---

<sup>9</sup> F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, Vol. I, Cedam, Padova, 1962.

<sup>10</sup> M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio*, cit., 49.

<sup>11</sup> S. GALEOTTI, *Legge impegnativa del bilancio e ambito d'applicazione dell'art. 73 Statuto Trentino-Alto Adige*, in *Giur. It.*, 1959, Parte I, col. 1152 (corsivi miei).

<sup>12</sup> A. BENNATI, *La legge del bilancio*, in *Il Consiglio di Stato*, 1960, pt. II, 107 ss., 112 (corsivo mio).

to rappresentazione “fotografica” di tributi e spese decisi al di fuori della legge in questione, *ma non con altrettanta sicurezza e pretesa di univocità appare asseribile che questa formalità descrivesse l'intero spettro delle potenzialità normative della legge di bilancio*. Pare, piuttosto, interessante l'ipotesi secondo cui il vecchio comma 3 – ponendo un *limite di contenuto* (coperto dal rango costituzionale della disposizione) alla legge di bilancio – *sia da inscrivere nella categoria «dei limiti alla funzione legislativa, dei quali, peraltro, si trovano numerosi esempi nella Costituzione italiana»*<sup>13</sup> (che possono essere riscontrati, in forma implicita o esplicita, negli artt. 16, comma 2; 20; 21, comma 2; 22; 26, comma 2; 32, comma 2; 33, comma 4; 76).

La costituzionalizzazione di tale limite di contenuto traeva le sue ragioni – come osservava M. Ruini nel 1951 – nel fatto che, anche se «potrebbe sembrare (qualcuno lo ha detto) che la sede del bilancio sia la più adatta ad una penetrante e sistematica revisione di spese e di entrate»<sup>14</sup>, a questa impressione «si contrappone la minaccia che passino meno avvertite alterazioni d'ordine tributario ed assunzioni di nuovi compiti e spese che richiederebbero più meditata attenzione. Questa è la ragione essenziale, che ha indotto a *limitare l'esame e la votazione del bilancio, escludendo quanto concerne nuovi tributi e spese»*<sup>15</sup>. Di nuovo, quindi, il limite sembra esprimersi *in maniera circoscritta*, riguardando l'ipotesi di nuovi tributi e di nuove spese.

Per quanto concerne la giurisprudenza costituzionale emerge come, nonostante i rilievi dottrinali appena esaminati (frutto di posizioni non dominanti), i lavori della Corte furono in quegli anni improntati al recepimento dei «risultati cui la dottrina egemone era pervenuta dopo circa un secolo di dibattito»<sup>16</sup>, come emerge visibilmente dalla sentenza n. 7 del 1959. In essa veniva, infatti, trasfusa una concezione della legge di bilancio («che si tratti dello Stato o che si tratti della Regione»<sup>17</sup>) come meramente formale non solo alla luce del divieto di poter innovare il panorama dei tributi e delle spese, ma anche di quel-

---

<sup>13</sup> M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio*, cit., 50 (corsivo mio).

<sup>14</sup> M. RUINI, *Il bilancio dello Stato (Commento all'articolo 81 della Costituzione)*, in *Rivista di politica economica*, fasc. VI, 1951, 628.

<sup>15</sup> *Ibidem* (corsivo mio).

<sup>16</sup> M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio*, cit., 52.

<sup>17</sup> La sentenza è stata reperita (ciò vale di qui in avanti per tutte le sentenze della Corte a seguire nel volume) presso la raccolta messa a disposizione nel sito web *Consulta on Line*. Nello specifico, la sentenza qui richiamata (giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Trentino-Alto Adige 3 marzo 1958, n. 4, relativa alla “sottoscrizione di obbligazioni della Finanziaria Industrie Regionali, Società per azioni, Trento”, promosso con ricorso del Presidente della Provincia di Bolzano) è consultabile alla pagina <https://www.giurcost.org/decisioni/1959/0007s-59.html>.

lo – ben più ampio – in virtù del quale essa «non può portare nessun innovazione nell’ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti della Regione diversi da quelli preesistenti alla legge stessa».

Veniva pertanto, in tal maniera, esplicitamente preclusa la strada a qualsiasi tipo di integrazione o modifica alle leggi vigenti anche non comportante l’introduzione di nuovi tributi e spese: una posizione che la Corte avrebbe rafforzato nello stesso anno e in quelli immediatamente successivi (come attestano le sentenze n. 66 del 1959, n. 16 e n. 31 del 1961), per poi abbandonare la questione inerente alla definizione della natura giuridica della legge di bilancio per oltre un cinquantennio.

Sarebbe stato solo nel 2015 e soprattutto nel 2016, infatti, che tale questione sarebbe stata riaperta, segnando il passaggio verso l’accoglimento di una *prospettiva di segno completamente diverso da quello precedente*, da ricondurre a un quadro ormai mutato, a partire dalle modifiche sopravvenute nel testo della Costituzione con la legge cost. 20 aprile 2012, n. 1. Con la sentenza n. 10 del 2016<sup>18</sup> la Corte interveniva – a soli sei mesi di distanza dalla sentenza n. 188 del 2015<sup>19</sup> – in materia di tagli di bilancio agli enti locali, ribadendo il principio fondamentale «in base al quale l’attribuzione di funzioni agli enti

---

<sup>18</sup>Nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1 (Legge finanziaria per l’anno 2014), in combinato disposto con l’Allegato A della stessa legge; degli artt. 2, commi 1 e 2, e 3 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 2 (Bilancio di previsione per l’anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), in combinato disposto con l’Allegato A della stessa legge; dell’art. 1 della legge della Regione Piemonte 1° agosto 2014, n. 6 (Variazione al bilancio di previsione per l’anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016) e dell’art. 1 della legge della Regione Piemonte 1° dicembre 2014, n. 19 (Assestamento al bilancio di previsione per l’anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), in combinato disposto con l’Allegato A della stessa legge, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con un’ordinanza del 20 novembre 2014 e due ordinanze del 16 aprile 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 6, 141 e 142 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 6 e 28, prima serie speciale, dell’anno 2015.

<sup>19</sup>Nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, nella parte relativa alla Unità previsionale di base (UPB) DB05011, capitolo 149827R (“Fondo per l’esercizio delle funzioni conferite – L.R. 34/98”), e 4 in combinato disposto con l’Allegato A della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (Bilancio di previsione per l’anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015) e dell’art. 1, in combinato disposto con l’Allegato A, nella parte relativa alla medesima UPB DB05011, capitolo 149827R (“Fondo per l’esercizio delle funzioni conferite – L.R. 34/98”), della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l’anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con due ordinanze del 31 gennaio 2014, iscritte ai numeri 71 e 72 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell’anno 2014.

locali deve essere necessariamente accompagnata da adeguate risorse finanziarie per l'esercizio delle stesse»<sup>20</sup>.

Ciò che interessa segnalare in questa sede è sia il fatto che con detta sentenza tornasse nelle mani della Corte l'occasione di riaffrontare la definizione della natura della legge di bilancio, sia – ancor più – come questa occasione abbia costituito lo scenario che ha condotto al sopra annunciato mutamento di prospettiva: con tale sentenza, «per la prima volta nella sua giurisprudenza, *la Corte costituzionale ha affermato espressamente* – anche in questo caso in una prospettiva di carattere generale – *che la legge di bilancio è una legge sostanziale*»<sup>21</sup>.

La – pressoché inscalfibile – qualificazione della legge di bilancio come legge meramente formale veniva così a vacillare, consacrando anche nella giurisprudenza costituzionale lo storico passaggio che, mediante l'espunzione dell'originario comma 3 dal nuovo testo dell'art. 81 (avvenuta con la legge cost. n. 1/2012), *aveva trasformato la natura giuridica della legge di bilancio da formale a sostanziale*.

## 1.2. L'obbligo di copertura delle leggi di spesa

Dalla disposizione secondo la quale «ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte», contenuta nel quarto comma originario dell'art. 81, discende l'*obbligo di copertura delle leggi di spesa*, comportante che a ogni nuova spesa approvata corrisponda una nuova entrata tributaria o una riduzione delle spese previste. In via eccezionale la copertura avrebbe anche potuto porsi in essere accendendo un prestito, tale ipotesi implicando, però, che «la medesima legge avrebbe dovuto predisporre le nuove entrate tributarie necessarie per il pagamento degli interessi e l'ammortamento»<sup>22</sup>.

Le formulazioni adottate nella positivizzazione costituzionale di questa disciplina furono considerate da alcuni, tra i quali L. Einaudi, riconducibili «al principio della tendenza al pareggio di bilancio»<sup>23</sup> già tipico dello Stato liberale, particolarmente teso a evitare scelte comportanti un ricorso massiccio

---

<sup>20</sup> L. MOLLICA POETA, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sent. Corte cost., n. 10 del 2016*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, fasc. 2, 2016, 1.

<sup>21</sup> M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio*, cit., 55 (corsivi miei).

<sup>22</sup> R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, cit., 210.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

all'indebitamento (in seno a una visione complessiva del ruolo dello Stato come «minimo» e «non interventista»). Si tratta, bensì, di una prospettiva che nei decenni a venire non avrebbe evitato il ricorso all'indebitamento e una conseguente tendenza al disavanzo strutturale.

L'originaria disciplina costituzionale della materia di bilancio condensata nell'art. 81 si è, in sostanza, prestata a interpretazioni ispirate da prospettive ideologicamente differenti (a tratti antitetiche), concretizzando interventi di segno diverso. Non mancano, in tal proposito, critiche piuttosto aspre rispetto a questa sfuggevolezza di fondo, che ha indotto autorevole dottrina a ritenere che la disposizione dell'art. 81 «tra le norme costituzionali, è probabilmente quella peggio scritta»<sup>24</sup>.

Ciò in ragione del fatto, secondo l'argomentazione di A. Brancasi, che – proprio dal punto di vista della capacità della disposizione di contenere l'incremento della spesa pubblica – il vecchio comma 4 sia da ritenere «certamente una delle disposizioni meno pensate dal costituente: in essa si trova, per un verso, una ricezione dell'esistente poco consapevole e comunque assolutamente acritica e, per altro verso, una disciplina che addirittura tradisce le stesse intenzioni di quei costituenti che più l'avevano voluta». Temperando questa constatazione, è possibile sostenere che, sebbene nel comma si potesse rilevare «una delle disposizioni più controverse della nostra Costituzione»<sup>25</sup>, è comunque innegabile che lo stesso abbia costituito «l'unico presidio costituzionale alla espansione incontrollata della spesa pubblica»<sup>26</sup> e che la storia delle sue varie interpretazioni sia da ritenersi «la storia dell'evoluzione della finanza pubblica italiana»<sup>27</sup>.

Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente, l'attenzione si focalizzò principalmente su due aspetti. In primo luogo si perseguì il fine di porre un limite all'iniziativa legislativa – in particolare parlamentare – in materia finanziaria «per evitare politiche di spesa demagogiche»<sup>28</sup>. È seguendo tale direzione che prese corpo la previsione dell'obbligo di copertura, fortemente sostenuta da Vanoni e da Einaudi, quale garanzia della tendenza al pareggio di bilancio. Quest'ultimo avrebbe dichiarato in proposito, qualche anno dopo, come si dovesse considerare l'art. 81 «il baluardo rigoroso ed efficace voluto

---

<sup>24</sup> A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione costituzionale*, in C. PINELLI-T. TREU, *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, 347.

<sup>25</sup> L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in *www.astrid-online.it*, 2 agosto 2011, 2.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2014, 1, nota 1.

dal legislatore costituente allo scopo di impedire che si facciano nuove o maggiori spese alla leggera, senza aver prima provveduto alle relative entrate»<sup>29</sup>. In secondo luogo si agì sul contenuto dell'obbligo di copertura, sostituendo il testo originariamente proposto da Mortati – «le leggi le quali comportino maggiori oneri finanziari devono *provvedere* ai mezzi necessari per fronteggiarla» – con quello («meno impegnativo e più duttile»<sup>30</sup>) proposto da Bozzi e da Perassi: «le leggi [...] devono *indicare* i mezzi [...]».

Come annunciato, la storia repubblicana sarebbe stata però attraversata da interventi contraddistinti anche da rilevanti scostamenti da tale prospettiva. Se, infatti, nel primo decennio di vigenza della Costituzione la gestione delle finanze pubbliche «avvenne in maniera sostanzialmente compatibile con questo modello»<sup>31</sup> (determinando una sensibile diminuzione del debito pubblico derivante dagli eventi bellici), essa mutò decisamente volto – riplasmata alla luce di ben diverso orientamento – a partire dagli anni sessanta.

A caratterizzare questa fase è, sul piano delle dottrine economiche, l'*affermarsi del modello keynesiano*, essenzialmente fondato sul principio secondo il quale il rilancio dell'economia (comportante effetti sistemici favorevoli, primo tra tutti la crescita occupazionale) può essere perseguito e raggiunto mediante un bilancio in disavanzo, vale a dire intraprendendo «ampi programmi di investimenti pubblici finanziati con l'indebitamento»<sup>32</sup>.

Il radicamento delle teorie keynesiane avvenne parallelamente a quello della *programmazione economica*, vero e proprio alfiere delle politiche di centro-sinistra operanti tra gli anni sessanta e settanta, ciò determinando la necessità di eseguire riesami delle decisioni di spesa (*programmando*, appunto, la spesa pubblica) – comprendenti la possibilità di ricorrere all'indebitamento – per adeguarla ai più generali obiettivi di politica economica. A ciò si aggiunga come, specialmente a seguito dei primi sintomi di crisi dei partiti, tale ricorso

---

<sup>29</sup> L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Lo scrittoio del Presidente*, Einaudi, Torino, 1956, 205. In realtà, come emerge dalle pagine dello stesso scritto, Einaudi non escluse categoricamente la possibilità che si generassero bilanci in disavanzo, ma si trattava di un'ipotesi da inscrivere nel perimetro della straordinarietà, potendo essere ammessa, al limite, in situazioni provvisorie legate a circostanze quali, per esempio, crisi ed eventi bellici. Al ricorrere di tali circostanze, in ogni caso, «il parlamento non può non essere animato dalla volontà di fare tutto il possibile per ottenere che esso si chiuda con l'uguaglianza fra entrate e spese, od almeno con la minore possibile disuguaglianza fra di esse». Semplificando al massimo, dunque, allorché l'indebitamento fosse stato proprio inevitabile, sarebbe rimasto preciso – e prioritario – compito del Parlamento quello di adoperarsi affinché il debito prodotto venisse massimamente contenuto.

<sup>30</sup> A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., 1, nota 1.

<sup>31</sup> R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, cit., 210.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

all'indebitamento sia stato sfruttato dalla classe politica italiana a fini di costruzione del consenso, finanziando ampiamente la concessione di benefici particolaristici a portatori di interessi settoriali<sup>33</sup>.

In tale maniera, l'indebitamento si apprestava a divenire «un mezzo – e, alla lunga, il principale – di finanziamento delle politiche di spesa dello Stato, non limitato a politiche anticicliche, per fronteggiare le fasi avverse dell'economia, *ma esteso a dismisura e in ogni contesto*, secondo le più svariate esigenze della classe politica di governo»<sup>34</sup>. Si tratta di una tendenza che marcò, in modo forte nel contesto italiano, il passaggio da una prospettiva (quella keynesiana) ove l'indebitamento si qualificava come strumento di sviluppo e di crescita a quella – «più modestamente ma efficacemente»<sup>35</sup> – definita dell'«oppio del bilancio»<sup>36</sup>.

L'attecchimento del modello keynesiano e della programmazione economica costituiscono, dunque, due elementi generalmente diffusi presso un numero elevato di contesti riconducibili alle democrazie stabilizzate occidentali dell'epoca, ove si svilupparono in vista del consolidamento della forma di Stato di democratico-pluralista, divenendo tratti evidenti della differenza tra il nuovo *Welfare State* e quella visione liberale dello Stato di cui Einaudi era stato esponente di spicco nell'Italia dell'immediato dopoguerra.

Lo scostamento dalla prospettiva interpretativa di questi si rese possibile in gran parte grazie alla giurisprudenza costituzionale, in particolare con la sentenza n. 1 del 1966<sup>37</sup>, secondo la quale, benché dal combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 81 Cost. fosse ricavabile la volontà costituzionale di tutelare l'equilibrio tra entrate e spese, tale equilibrio ne emergeva come meramente «tendenziale» e, pertanto, né «automatico»<sup>38</sup>, né fondato su regole meccanicistiche o puramente contabili.

---

<sup>33</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>34</sup> A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., 1 (corsivo mio).

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, 134.

<sup>37</sup> La sentenza decideva nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge 13 agosto 1959, n. 904, promosso con ordinanza emessa il 10 aprile 1964 dalla IV Sezione del Consiglio di Stato sul ricorso di Piazza Domenica Clara contro il Ministero dei lavori pubblici ed il Prefetto di Ravenna, iscritta al n. 138 del Registro ordinanze 1964 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 225 del 12 settembre 1964.

<sup>38</sup> «[...] il precetto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa», punto 5.

Il cuore della sentenza, riguardo a ciò, risiede nel punto 8. Dopo aver riconosciuto, sulla base della giurisprudenza richiamata, che l'obbligo della copertura dovesse essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori «che la legge preveda siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri», la Corte ritenne evidente che l'obbligo dovesse essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese incidenti su un esercizio in corso, «per il quale è stato consacrato con l'approvazione del Parlamento un equilibrio (*che non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo*), tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato». Altresì evidente fu ritenuto «che una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose *non è richiesta dalla ratio della norma per gli esercizi futuri*».

Rispetto a questi, del resto, *la legge di spesa si poneva come autorizzazione al Governo*, che la esercitava non senza discrezionalità, nel senso che, nella predisposizione del bilancio, le spese avrebbero potuto essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa, *salvi sempre l'approvazione e il giudizio politico del Parlamento*, quante volte l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico-sociale avessero consigliato «una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio». Si doveva, pertanto, «ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l'inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l'accertamento formale di nuove entrate, l'emissione di prestiti e via enumerando, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese».

La posizione espressa dalla Corte non tardò a consolidarsi in dottrina (facendosi strada sino a divenire maggioritaria). Ne è testimonianza quanto chiaramente concettualizzato ed espresso, circa tre anni dopo, da V. Onida, secondo il quale il pareggio di bilancio *non era da intendersi come obbligo giuridico, ma come obiettivo politico*. In linea con ciò, la disposizione contenuta al comma 4 dell'originario art. 81 poteva essere, dunque, ritenuta portatrice del fine di obbligare il soggetto proponente di una spesa ad affrontare il problema dei mezzi necessari per fronteggiarla, con l'obiettivo di una *responsabilizzazione delle delibere di spesa*<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, 437 ss.

Quanto appena emerso andava ad intersecarsi, per ciò che concerne le fonti costituzionalmente indicate come preposte a ospitare i contenuti che qui importano, con l'impostazione correlata alla preponderante – in quegli anni e per molti a seguire – concezione della natura della legge di bilancio come meramente formale (di cui al paragrafo precedente). Si tratta di un punto molto chiaramente sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale prodotta nel medesimo anno, in particolare nella sentenza n. 158 del 1969<sup>40</sup>, ove è inequivocabile ciò che non spetta a una fonte e ciò che spetta all'altra: «l'indicazione della fonte e del modo di reperimento dei mezzi finanziari occorrenti per sostenere nuove e maggiori spese pubbliche *deve essere contenuta non nella legge formale di approvazione del bilancio, ma nella legge sostanziale istitutiva dei servizi da cui dette spese derivano*»<sup>41</sup>.

## **2. Gli elementi portanti della successiva evoluzione legislativa ante-revisione costituzionale del 2012: verso i primi riflessi interni della dimensione sovranazionale europea**

Le tendenze sopra ricostruite, emerse e radicatesi nel corso degli anni sessanta, si stabilizzarono ulteriormente nel corso degli anni settanta, determinando una notevole crescita della spesa pubblica e, con essa, di debito e disavanzo. Si trattò di un effetto, non secondariamente, del perseguimento di una *stabilizzazione politica* rispetto alla quale si rivelava particolarmente funzionale la tesi secondo cui dal comma 4 dell'art. 81 non sarebbe discesa un'imposizione del pareggio di bilancio. Tale tesi veniva, inoltre, rafforzata da posizioni dottrinali (ormai fattesi dominanti) che, sviluppando ulteriormente la posizione che la sentenza n. 1 del 1966 aveva fissato nella giurisprudenza costituzionale, ritenevano si potesse provvedere alla copertura delle leggi di spesa (approvate dopo la decisione annuale di bilancio) facendo ricorso a bilanci successivi, ciò implicando il «*conseguente slittamento semantico della regola di pareggio del bilancio appena approvato, nel concetto, più largo, di equilibrio finanziario complessivo*»<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Nel giudizio di legittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 17 luglio 1969, recante "Istituzione di una borsa di studio per allievi siciliani presso l'Istituto centrale del restauro in Roma", promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana.

<sup>41</sup> V. <https://www.giurcost.org/decisioni/1969/0158s-69.html>.

<sup>42</sup> A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., 1 (corsivi miei).