

L'assalto alla diligenza: *lobbying* e spesa pubblica nella regolazione dei procedimenti di approvazione del bilancio

Flavio Guella

L'articolo analizza il sistema di limitazioni alle richieste di allocazione di risorse pubbliche sostenute da lobbies e centri settoriali di interesse, finalizzato ad evitare una perdita di coerenza ed organicità nelle scelte operate nel bilancio. Nel sistema giuridico italiano il fenomeno del lobbying non ha trovato – fino ad anni recenti – un riconoscimento diretto e formale, ma la legislazione finalizzata al contrasto della frammentazione della manovra finanziaria annuale rappresenta una delle poche aree di intervento normativo in cui la rappresentanza degli interessi da molto tempo ha ricevuto, di fatto ed indirettamente, una qualche attenzione da parte del legislatore. Dopo una premessa dedicata alla comparazione con le esperienze degli Stati Uniti, dove il problema è stato risolto in un contesto caratterizzato dalla forma di governo presidenziale e da un grande rilievo accordato alle garanzie di trasparenza, l'articolo analizza l'evoluzione della legislazione italiana a partire dal problema delle “finanziarie omnibus” fino alla disciplina dei c.d. collegati fuori sessione (e le ragioni della loro perdurante rilevanza anche in un contesto in cui la revisione costituzionale dell'art. 81 ha portato a configurare la legge di bilancio come una legge non più meramente formale).

1. La manovra di bilancio come decisione pubblica frutto di sintesi tra una pluralità di interessi settoriali, da ricondurre però ad unità: il problema dei modelli di approvazione del bilancio che consentono una frammentazione della spesa pubblica

Un problema da sempre al centro della disciplina dei bilanci pubblici è quello del carattere settoriale delle spese, specie se introdotte *ex novo* in sede di manovra finanziaria. Nonostante la natura in passato “formale” della legge di bilancio, e nonostante la previsione di un (apparente-

mente) non aggirabile obbligo di copertura delle leggi di spesa, la gestione della finanza pubblica italiana si è costantemente scontrata con la questione di come arginare le domande di allocazione di risorse pubbliche sostenute da gruppi di pressione e da centri di interesse settoriale, al fine di non consentire una perdita di coerenza ed organicità delle scelte operate nel bilancio di previsione.

L'analisi delle modalità procedurali con cui la disciplina italiana dagli anni '70 ad oggi tenta di razionalizzare l'emersione di interessi settoriali ed organizzati nell'ambito delle procedure di bilancio rappresenta quindi – in un panorama nazionale nel quale il fenomeno delle *lobbies* non ha trovato fino ad anni recenti un formale riconoscimento diretto – uno dei corpi di disciplina più rilevanti nei quali la rappresentanza degli interessi ha avuto, nei fatti ed indirettamente, una maggiore attenzione. Ciò al fine sia di prevenire turbamenti dell'equilibrio dei conti pubblici, sia di perseguire un'allocazione equa e non discriminatoria delle risorse.

La regolazione delle *lobbies*, e della loro influenza sui processi deliberativi pubblici, trova quindi nelle decisioni di bilancio un campo di applicazione di grande rilevanza pratica. Proprio nel bilancio si concretizzano infatti le scelte di distribuzione delle risorse cui l'attività di *lobbying* è spesso finalizzata (i gruppi di pressione non esauendo la propria vocazione nella sola promozione di normative settoriali favorevoli, trovando anzi spesso la prima ragion d'essere – come evidente nell'esperienza statunitense – proprio nella competizione per l'allocazione della spesa pubblica).

Inoltre, il bilancio per sua natura è un documento plurale, nel quale la molteplicità di equilibri da tenere in considerazione favorisce la mediazione tra centri di interessi. Le *lobbies* quindi proprio nell'approvazione della manovra godono di un potere di veto incrociato sul complesso delle misure che, spesso, fornisce loro una delle più effettive occasioni per incidere concretamente e profondamente sui processi decisionali pubblici.

A fronte di queste considerazioni di partenza, l'analisi delle evoluzioni della disciplina procedimentale dei bilanci pubblici degli ultimi quarant'anni può essere letta in ottica non solo strettamente contabile, ma anche come un tentativo di arginare la frammentazione della mano-

vra derivante da una troppo diretta rappresentanza degli interessi settoriali. Guardando in modo evolutivo alle varie riforme che hanno cercato di ridurre gli spazi per l'inserimento in manovra di spese "singole", cioè, si mette in luce come proprio il contrasto ad un lobbismo esasperato ed occulto costituisca la *ratio* di fondo di molte delle disposizioni che hanno ripetutamente riformato l'*iter* di approvazione della manovra finanziaria.

In questo tipo di normativa – rivolta al processo di bilancio – i gruppi di pressione impersonano peraltro il ruolo di protagonisti solo sul piano sostanziale, ma rimangono sullo sfondo se si guarda al dato formale: il diritto parlamentare per sua natura presta infatti attenzione all'effetto finale (l'emendamento che porta a spese disomogenee e settoriali) e raramente si concentra sulle cause prime, rappresentate dal peso – in termini di veto sulla manovra – che i gruppi di interesse riescono ad esprimere, e dalle modalità informali mediante le quali tale peso entra in Parlamento anche nella sessione di bilancio (talora – come sempre l'esperienza statunitense evidenzia – partendo, già a monte, da una programmazione a livello di esecutivo, nelle singole unità amministrative, già condizionata da specifici interessi di settore organizzati informalmente a tale fine).

Sembra quindi carente una disciplina orientata alla trasparenza dei processi decisionali di bilancio, che si presenta peraltro come di difficile formulazione ed implementazione. Come anticipato, tuttavia, nel diritto comparato si trovano spunti utili per ipotizzare anche nuove soluzioni normative – non esclusivamente incentrate sull'effetto finale di frammentazione della manovra – e che pongano apertamente al centro dell'attenzione il ruolo sostanziale dell'attività di *lobbying* sui bilanci pubblici. A tal fine certamente l'esperienza di regolazione del ruolo delle *lobbies* nelle scelte di bilancio negli Stati Uniti offre il panorama più interessante riguardo a quegli strumenti di *soft law* che consentono (o tentano) di garantire la trasparenza nell'emersione di interessi settoriali nel procedimento di bilancio, mediante vigilanza sulla programmazione che sta a monte del disegno di legge di bilancio o con studi ed "osservatori" che – a valle – mirano a rendere identificabili i centri di interesse che hanno spinto nella direzione di una data allocazione delle risorse pubbliche.

2. La rilevanza del fenomeno lobbistico nella sessione del bilancio federale USA: enti no profit per il monitoraggio quantitativo dell'impatto delle lobbies sulle scelte allocative e peculiarità della frammentazione della spesa pubblica nella forma di governo presidenziale

Negli Stati Uniti la questione della regolamentazione delle *lobbies* rappresenta un tema che anche la legislazione ha affrontato in modo particolarmente organico, in un contesto sociale nel quale l'attività di *lobbying* è sì percepita in modo spesso ambivalente (non mancando le critiche per gli spazi di contiguità con condotte illecite), ma dove al contempo la stessa è riconosciuta come un aspetto rilevante – e in definitiva non eliminabile – del processo di decisione politica.

L'impatto dell'attività di *lobbying* sulle scelte di bilancio, in questo contesto, è stato uno dei settori di studio in cui l'attenzione delle scienze sociali e statistiche si è concentrata con i migliori risultati¹. Analisi quantitative dell'allocazione della spesa hanno spesso evidenziato come ad un'espansione del bilancio federale corrisponde una proporzionale espansione del finanziamento privato delle *lobbies*, ed un corrispondente aumento nel finanziamento lobbistico delle campagne elettorali². Le risposte in termini di contrasto al pericolo di frammentazione della spesa, e di aumento improduttivo dei livelli di spesa pubblica, si sono articolate – nell'esperienza degli Stati Uniti – su un duplice livello: da un lato la trasparenza, con strumenti di tracciamento della pressione lobbistica su specifici capitoli di spesa pubblica, sviluppatasi spontaneamente per iniziativa di enti e fondazioni private³. Tracciamento (e connessa trasparenza) che si realizza mediante meccanismi di analisi quantitativi

(1) Cfr. R.S. BOROD, *Lobbying for the Public Interest. Federal Tax Policy and Administration*, in *NYUL Rev.*, 42, 1967, p. 1087 ss.; A.E. MOODY, *Conditional federal grants: can the government undercut lobbying by nonprofits through conditions placed on federal grants*, in *BC Envtl. Aff. L. Rev.*, 24, 1996, p. 113 ss.; I. MAZZA, F. VAN WINDEN, *Does centralization increase the size of government? The effects of separation of powers and lobbying*, in *International Tax and Public Finance*, 9.4, 2002, p. 379 ss.; B.L. LEECH, *Funding faction or buying silence? Grants, contracts, and interest group lobbying behavior*, in *Policy Studies Journal*, 34.1, 2006, p. 17 ss.

(2) Cfr. L. ROSIAK, *As government spending grows, special interest lobbyist paydays get bigger, too*, in <https://www.washingtonexaminer.com>.

(3) Cfr. in particolare il *Center for Responsive Politics* ed il *Committee for a Responsible Federal Budget*.

va resi possibili – nel contesto del tutto peculiare dell’ordinamento statunitense – dal fatto che la regolamentazione delle *lobbies*, obbligando a rendere conoscibile la quota di bilancio che le imprese e le più varie organizzazioni private dedicano ad attività di rappresentanza degli interessi, nonché ancorando la spesa elettorale dei candidati a donazioni registrate nel loro preciso ammontare, consente di operare analisi quantitative che correlano l’entità finanziaria dello sforzo lobbistico con risultati in termini di variazioni di bilancio (nei settori in cui quella specifica centrale organizzata di interessi viene ad operare con quella data spesa posta a bilancio).

Queste misure, volte a garantire la trasparenza e il controllo democratico sulla pressione che le *lobbies* esercitano sul bilancio⁴, sono quindi possibili solo in un sistema che obblighi le *lobbies* registrate a rendere conto anche dell’entità dello sforzo finanziario che l’attività di rappresentanza degli interessi comporta, e – soprattutto – in un sistema nel quale il finanziamento pubblico della politica è recessivo, e la mappatura del supporto elettorale da parte dei vari soggetti portatori di interessi (in forma di donazioni precisamente quantificate) offre la base quantitativa indispensabile per queste analisi.

Altra questione, più direttamente rilevante per una comparazione con l’esperienza italiana, è invece quella del contrasto alla frammentazione della spesa pubblica mediante soluzioni procedurali in sede di approvazione del bilancio federale, dove gli strumenti di razionalizzazione e di controllo non divergono da quanto sperimentato in Italia, ma si sono sviluppati in un contesto di maggior protagonismo del controllo governativo sulla composizione della manovra. Ruolo dell’esecutivo che è peraltro coerente con una forma di governo di tipo presidenziale, dove – prima che nel dibattito nel Congresso – i rischi di frammentazione della spesa in interessi settoriali derivano dalla previsione/programma-

(4) Misure che spesso portano agli studi più articolati nel settore della difesa e delle armi, dove emergono le occasioni di dibattito pubblico più acceso; cfr. J.M. MBAKU, *Military expenditures and bureaucratic competition for rents*, in *Public Choice*, 1-2, 1991, p. 19 ss., S. BROOKS, D. STASIAK, *Theoretical Models and Approaches to Understanding the Role of Lobbies and Think Tanks in US Foreign Policy*, in *Policy Expertise in Contemporary Democracies*, Routledge, 2016, p. 23 ss., e R. RICHARDS, *The role of interest groups and group interests on gun legislation in the US House*, in *Social Science Quarterly*, 2, 2017, p. 471 ss.

zione dei fabbisogni provenienti direttamente dalle singole agenzie, e quindi dall'attività di *lobbying* esercitata a livello di singole articolazioni dell'esecutivo.

Il bilancio federale è regolato fondamentalmente dal *Budget and Accounting Act* del 1921 e dal *Congressional Budget and Impoundment Control Act* del 1974, che affidano al Presidente degli Stati Uniti il potere di proporre al Congresso il proprio *budget* per l'esercizio fiscale successivo (decorrente dal 1° ottobre), sottoponendolo all'approvazione parlamentare tra il primo lunedì di gennaio e il primo lunedì di febbraio. È quindi il Presidente il vero protagonista delle scelte quantitative di bilancio⁵, e nella formulazione dello stesso è fondamentale l'attività di raccordo – tra i diversi apparati amministrativi che formulano le proprie previsioni di fabbisogno – svolta dalle agenzie federali specializzate in materia, ovvero il *Government Accountability Office*, il *Congressional Budget Office*, l'*Office of Management and Budget* e il Dipartimento del Tesoro⁶. L'esame del Congresso è operato su schemi di bilancio quindi già predefiniti, e le variazioni numeriche degli stessi si mantengono entro le tabelle fornite dall'esecutivo (e dalla prassi) senza possibilità di incidere in modo disorganico sull'impianto ed operando – tipicamente – nel senso di eliminare spese desiderate dall'esecutivo ma sgradite al Congresso, piuttosto che introducendo scelte sostanziali ulteriori (in un contesto di economia pubblica nel quale peraltro la manovra presidenziale è già presentata solitamente in *deficit*, e in un contesto ordinamentale nel quale d'altro lato il Presidente conserva sempre un potere di veto sostanziale sulle proposte di emendamento alla spesa avanzate dal Congresso).

La frammentazione della spesa, in un sistema a forma di governo presidenziale, tende quindi eventualmente a spostarsi a livello di progettazione della manovra da parte dell'esecutivo, ma non per questo quello delle coperture è – in questo ordinamento – un problema inesisten-

(5) Cfr. ad esempio V. LARCINESE, L. RIZZO, C. TESTA, *Allocating the US federal budget to the states: The impact of the President*, in *The Journal of Politics*, 2, 2006, p. 447 ss.

(6) Cfr. S.F. HAEDER, S. WEBB YACKEE, *Influence and the administrative process: Lobbying the US President's Office of Management and Budget*, in *American Political Science Review*, 3, 2015, p. 507 ss.

te. Proprio per limitare la tendenza al *deficit spending*, che l'economia pubblica americana sperimenta da decenni, nell'ambito della più recente crisi finanziaria è stato adottato il *Budget Control Act 2011*, che da un lato ha innalzato il tetto del debito pubblico ammesso, ma che d'altro lato prevede misure per la riduzione del debito pubblico e rende maggiormente effettivo il controllo del Congresso sul livello di *deficit* che il Presidente può richiedere⁷; ciò posto che già in sede di programmazione il Presidente ha sì facoltà di richiedere ulteriori incrementi del tetto, ma tali incrementi dovranno appunto essere sottoposti al vaglio del Congresso ed essere oggetto di programmazione.

La frammentazione della manovra di bilancio con la quale l'ordinamento statunitense ha dovuto confrontarsi è quindi fondamentale relativa ad incrementi e definanze "quantitativi" di programmi di spesa già previsti a livello legislativo. La forma di governo presidenziale statunitense – di per sé sola – ha infatti rappresentato un argine alle dinamiche di più marcata frammentazione della manovra, nel senso che nell'esperienza statunitense la limitazione dell'oggetto della legge di bilancio – intesa come legge eventualmente anche sostanziale, ma "fatta di soli numeri" e non di nuove decisioni settoriali – non è mai stata contestata nelle sue premesse fondamentali.

È cioè sì possibile che il *budget* presidenziale preveda nuove e maggiori spese, o variazioni ai prelievi fiscali, e sia pertanto una vera e propria legge sostanziale (innovativa dell'ordinamento), ma tuttavia – posto che il *budget* è uno strumento del Presidente sottoposto all'approvazione del Congresso, e posto che la separazione dei poteri nella forma di governo presidenziale porta ad intendere con particolare rigidità il ruolo che un atto con veste legislativa ma di iniziativa presidenziale può assumere – è sempre stato impensabile che con il *budget* il Presidente potesse ottenere non tanto un aumento di spesa su un capitolo preesistente, ma vere e proprie nuove disposizioni legislative non discusse anche nelle forme delle sessioni parlamentari ordinarie. Il bilancio statunitense è una legge fatta di numeri, con i quali sono attivate e disattivate (finanziandole o definanze in un dato ammontare) politiche pub-

(7) Cfr. B. HENIFF, E. RYBICKI, S.M. MAHAN, *The Budget Control Act of 2011*, Congressional Research Service, Library of Congress, 2011.

bliche che trovano la propria base legale in altre preesistenti previsioni legislative; se il Presidente desidera nuovi programmi settoriali di spesa, anziché una decisione “numerica” di autorizzazione a spendere un dato ammontare, non è pensabile che questa sua richiesta possa passare per l’*iter* dedicato del *budget*, dovendo – per ossequio alla separazione dei poteri – accedere all’*iter* ordinario nel Congresso.

3. La frammentazione della spesa nella manovra di finanza pubblica italiana, e le soluzioni organizzative che hanno incentivato l’emersione di interessi settoriali: dalla legge finanziaria all’attuazione dell’equilibrio di bilancio, passando per i rimedi alle c.d. finanziarie omnibus

In Italia l’idea di bilancio come legge “fatta di numeri”, e non “fatta di nuove regole” (intese come nuove previsioni normative), si è presentata astrattamente in un modo ancora più rigoroso, riposando non sulla separazione dei poteri ma sulla diretta previsione costituzionale della natura meramente formale della legge di bilancio (e quindi su un principio di legalità contabile formale, per il quale scopo del bilancio è l’autorizzare l’esecutivo a spendere, ma solo “fotografando” le leggi di spesa settoriali ed attivandole mediante l’indicazione delle cifre esatte da dedicare all’attuazione delle medesime).

In realtà, il funzionamento concreto della disciplina di finanza pubblica sviluppatosi specie a partire dalla fine degli anni ’70 ha portato ad inserire nella manovra di bilancio non solo scelte numeriche che si traducono in variazioni delle spese e delle entrate (il che già si poneva come una forzatura del dettato costituzionale, peraltro inevitabile con l’evolvere dello stato sociale e con l’esigenza di operare consistenti manovre annuali), ma vere e proprie previsioni normative sostanziali non limitate alla decisione numerica sull’allocazione delle risorse tra politiche pubbliche preesistenti (sulle quali il Parlamento aveva avuto già occasione di deliberare fuori della sessione di bilancio).

A fronte di questa deviazione dal disegno costituzionale che l’ordinamento è gradualmente andato ad assumere, la disciplina di contrasto alla frammentazione della spesa pubblica in sede di manovra annuale ha rappresentato una delle tendenze fondamentali delle riforme succedutesi dagli anni ’80 ad oggi, nel tentativo di ricondurre la gestione del-

la finanza pubblica ad una maggiore razionalità; disciplina di contrasto alla frammentazione delle scelte finanziarie annuali che trova peraltro esplicitamente la sua ragion d'essere nel contrasto a spese settoriali frutto di pressione di gruppi d'interesse organizzati⁸.

In un contesto in origine particolarmente ostile alla frammentazione della manovra, fondato sull'idea di bilancio come legge meramente formale, l'introduzione nel 1978 dello strumento della legge finanziaria aveva infatti determinato occasioni di emersione di richieste di spesa anche estremamente settoriali che solo una trentennale serie di riforme ha portato a ridimensionare (spesso in modo comunque non completamente soddisfacente). Il bilancio si presentava infatti in origine quale legge meramente formale nel senso che lo stesso non poteva apportare innovazioni all'ordine legislativo preesistente, introducendo nuovi prelievi tributari o nuove spese, ma – al contempo – rivestiva naturalmente anche il ruolo di legge di approvazione e di autorizzazione⁹. Da ciò derivava un particolare legame tra le leggi di spesa, i cui oneri futuri devono essere messi a bilancio se (e nella misura in cui) attivati da tale documento contabile indicante le cifre impegnabili, e la copertura delle spese stesse, i cui mezzi sono oggetto di gestione e definizione puntuale (di esercizio in esercizio) sempre attraverso la legge di bilancio.

Rispetto agli esercizi futuri la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo, che la esercita (in ampia parte) discrezionalmente, anche predisponendo il progetto di bilancio¹⁰ che – approvato dal Parla-

(8) Cfr. S. MINIERI, *Compendio di contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Maggioli, 2012, p. 101 ss.

(9) La concezione del bilancio come legge in senso meramente formale è dovuta a Paul Laband, nella riflessione sulla soluzione della crisi tra Governo Bismarck e Parlamento del 1862/66; sul punto in particolare si segnalano i lavori *Il diritto del bilancio sulla base delle disposizioni della Carta costituzionale prussiana alla luce della Costituzione della Confederazione della Germania del Nord*, del 1970 (in *Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege in Preußen*, p. 625 ss.), e il capitolo *Il diritto del bilancio* del trattato *Il diritto pubblico dell'Impero tedesco*, del 1887 (quinta ed. del 1914). Cfr. P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, Milano, Giuffrè, 2007, con *presentazione* di C. FORTE. Cfr. anche G. JELLINEK, *Legge e decreto*, sempre edito nella collana *Civiltà del diritto*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 111 ss.

(10) Sull'iniziativa di bilancio riservata al Governo, cfr. S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, p. 378 ss.

mento – dovrà poi in concreto gestire. Governo e Parlamento possono quindi scegliere di iscrivere o meno (ampia parte del)le spese nei capitoli degli stati di previsione, definendone anche la misura, così che le leggi di spesa (settoriali) si trovano a dover essere attivate annualmente con una scelta politica (unitaria) la quale, per tale via, fissa equilibri tra entrate e spese potenzialmente diversi da quelli preventivati al momento delle singole approvazioni.

Peraltro, il bilancio dello Stato è redatto nel rispetto di alcuni principi fondamentali, quali quelli di annualità, unità (o unicità), universalità (o globalità), integrità, veridicità e pubblicità¹¹. Tra questi, particolare rilievo assume il principio di tendenziale equilibrio nel medio periodo che, in luogo di quello che si è definito come “pareggio” del bilancio, è un valore considerato implicito nell’art. 81 fin dalla sua prima formulazione, che ha conformato a sé (anche) l’obbligo di copertura finanziaria delle singole leggi di spesa.

Con la revisione dell’art. 81 del 2012 sono venute meno tanto la natura meramente formale della legge di bilancio, quanto quell’inciso che – nel riferire l’obbligo di copertura ad «ogni altra legge» diversa dal bilancio – segnava la distinzione (e contemporaneamente il nesso) tra le singole leggi di spesa (frutto della valutazione di interessi settoriali) e il bilancio (frutto delle ponderazioni relative alla manovra complessiva di finanza pubblica). Muta quindi la sistematica in cui il meccanismo della copertura finanziaria delle singole leggi di spesa settoriali è stato costituzionalizzato ed ha agito nella prassi e nell’interpretazione del giudice costituzionale; ciò creando possibili nuovi spazi, per evoluzioni o razionalizzazioni ulteriori. Se scopo storico dello strumento della copertura finanziaria è stato quello di neutralizzare gli effetti di nuove leggi di spesa sugli equilibri di bilancio già fissati ad inizio esercizio¹², e se (l’interpretazione svolta su) la prima costituzionalizzazione ne ave-

(11) Per una trattazione specifica di tali principi che regolano il bilancio, cfr. C. MANACORDA, *Il bilancio pubblico*, Torino, Giappichelli, 2008, in particolare p. 11 ss. (il paragrafo 6.8 è specificamente dedicato al “pareggio”).

(12) La disposizione di cui al co. IV dell’originario art. 81 Cost. trova un precedente pre-costituzionale nel regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, nel quale analogo precetto era riscontrabile all’art. 43, accompagnato però dall’inciso «dopo l’approvazione del bilancio».

va già segnato un'estensione¹³, nella nuova riforma si potrebbe registrare una tendenza a valorizzare ulteriormente il ruolo del valore "equilibrio di bilancio" nel funzionamento integrato di legge di bilancio e leggi settoriali di spesa.

La frammentazione della spesa pubblica emergente dalla legislazione di spesa costituisce quindi un elemento di fisiologia nel sistema, ma è l'emersione di nuovi indirizzi settoriali nella decisione di bilancio – il cui scopo sarebbe al contrario quello di riportare omogeneità e una visione unitaria nella manovra delle grandezze fondamentali – a risultare patologica. E questa patologia nell'ordinamento italiano ha conosciuto un momento di forte emersione (non a caso corrispondente con la fase storica di massima espansione del debito pubblico) in corrispondenza con il primo sviluppo della cd. legge finanziaria come strumento non solo di manovra (come era nelle intenzioni teoriche sottese all'istituto), ma di aggiramento della *ratio* della legge di bilancio come legge meramente formale¹⁴.

Con la legge 468/1978 si era infatti attenuata la rigidità della legge di bilancio, consentendo in sede di legge finanziaria di operare con la piena capacità della legge sostanziale introducendo nuove spese e nuove entrate: da un lato con un contenuto necessario consistente nell'individuazione del limite massimo al ricorso al mercato finanziario e delle altre grandezze macroeconomiche sostanziali che si riflettono in innovazioni all'assetto finanziario emergente dalla legislazione di spesa settoriale, ma di carattere organico e complessivo, d'altro lato con un contenuto eventuale consistente in modifiche e integrazioni a leggi con riflessi sul bilancio (e quindi anche a singole e disorganiche nuove entrate o spese)

La legge finanziaria quindi, nella sua prima concezione, disponeva in coerenza con gli obiettivi fissati dal DPEF il quadro di riferimento per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, e provvedeva alla regolazione annuale delle grandezze previste dalle disposizioni legislative al

(13) Sia consentito rinviare a F. GUELLA, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa nel contesto della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio*, Atene, EPLA Books, 2013.

(14) Cfr. A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, 1985.

fine di adeguare gli effetti finanziari agli obiettivi; entrambi compiti di carattere sostanziale (perché portavano ad attivare o disattivare entrate e spese in ammontare diverso rispetto a quella che è la fotografia della legislazione settoriale di spesa esistente), ma che comunque andavano a sostanziarsi in “numeri” (variazioni di aliquote, fondi, esenzioni, saldi, ecc.) e non in “nuove regole”. In aggiunta, tuttavia, la legge finanziaria poteva anche eventualmente introdurre nuove imposte, tasse o contributi, ovvero disporre *ex novo* spese pubbliche (e quindi “nuove regole”); ma solo ove – nelle intenzioni originarie – ciò fosse necessario per porre in essere gli interventi specifici necessari per il conseguimento degli obiettivi macroeconomici programmati¹⁵.

Nel corso degli anni '80 la prassi ha visto un progressivo prevalere del contenuto eventuale della nuova fonte, nella forma delle c.d. finanziarie *omnibus*¹⁶. Leggi attraverso le quali hanno trovato accoglimento in *deficit* molte delle richieste di spesa provenienti da quei centri di interessi settoriali che, proprio in sede di manovra, assumono una particolare capacità di pressione politica (grazie ai veti incrociati che la inderogabile necessità annuale di approvare il bilancio viene a determinare); il tutto portando gradualmente ad un aumento esponenziale della spesa pubblica, trasformando la manovra finanziaria – da sempre estremamente sensibile – in un momento di vera e propria catalizzazione delle pressioni lobbistiche, e di impegno senza copertura di frammentarie spese settoriali o micro-settoriali¹⁷.

Le riforme degli anni successivi hanno sviluppato quella normativa di contrasto alla frammentazione della spesa in sede di manovra annuale che si è citata come corpo normativo organico che in Italia ha costituito – fino a tempi recenti – uno dei pochi casi di consapevole discipli-

(15) Cfr. A. MALASCHINI, “*legge finanziaria*” e *procedimento parlamentare*, in *Diritto e società*, 3, 1979, p. 587 ss.; G. SALERNO, *Prime esperienze della “legge finanziaria”*, in *Diritto e società*, 1, 1980, p. 115 ss.; P. DE IOANNA, *Legge finanziaria e approvazione del bilancio nel sistema della riforma della contabilità statale*, in *Democrazia e diritto*, 1, 1980, p. 31 ss.; G. MACCIOTTA, *Legge finanziaria e bilancio: quali riforme?*, in *Politica ed economia*, 7-8, 1982, p. 79 ss.

(16) Cfr. per spunti e maggiori riferimenti sul tema A. BRANCASI, *La Corte sembra “non aggiornarsi” e ripropone una legge finanziaria omnibus*, in *Le Regioni*, 4, 1987, p. 796 ss.

(17) Cfr. S. MINIERI, *Compendio di contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Maggioli, 2012, p. 101 ss.

na del fenomeno della rappresentanza degli interessi nei processi decisionali pubblici. In particolare, la legge 362/1988 ha introdotto il concetto di finanziaria “snella”, prevedendo l'impossibilità in sede di legge finanziaria di operare modifiche non numeriche alla legislazione preesistente, consentendo solo di intervenire sul quadro di riferimento delle grandezze fondamentali¹⁸. Ciò lasciando tuttavia aperto il problema della frammentazione della spesa, in quanto si consentiva ai collegati di bilancio di introdurre nuove spese ed entrate, permettendo quindi agli interessi settoriali di accedere così a quei veicoli di approvazione rapida che sono i d.d.l. collegati (di sessione) i quali – sebbene non godessero di quella logica del “prendere o lasciare” che caratterizza la finanziaria e il bilancio, nei quali i poteri di veto incrociato si rafforzano – comunque fruivano del canale procedurale semplificato e accelerato della sessione parlamentare di bilancio (con i suoi tempi certi e le ridotte occasioni di controllo politico effettivo sulle singole decisioni, e sulle singole coperture).

Nel corso degli anni '90 i c.d. “collegati di sessione” hanno quindi riproposto, sebbene con una minore forza, i medesimi problemi che erano propri della finanziaria cd. *omnibus*, posto che alle leggi collegate alla manovra finanziaria veniva sempre demandato il compito di porre in essere gli interventi specifici necessari per il conseguimento degli obiettivi programmati, ma con scarsa effettività del vincolo a che tali interventi di spesa (anche settoriali) si ponessero effettivamente in un binario di coerenza con la manovra complessiva¹⁹.

Problema di incoerenza aggravato dal fatto che la spesa (o la riduzione di entrata) settoriale soffre più di altre decisioni singole di spesa, che godono di più attente procedure parlamentari di controllo sull'impatto finanziario (e di più pervasivi controlli in generale), di gravi problemi di copertura insufficiente o di ineffettività della copertura.

(18) Cfr. M. TURCHI, *Origine ed evoluzione della legge finanziaria*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1-2, pt. 2, 1996, p. 49 ss.; M. ZANGANI, *I recenti sviluppi delle procedure parlamentari di bilancio: la terza fase dell'evoluzione in atto*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 1996, p. 641 ss.

(19) Cfr. M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Dalla legge finanziaria ai provvedimenti “collegati” di finanza pubblica: limiti di una riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 1994, p. 1428 ss.

3.1. *L'esigenza di limitare l'emersione di spese fondate su interessi settoriali in ambito di manovra finanziaria annuale al fine di scongiurare i pericoli di una non rigorosa copertura degli impegni o delle riduzioni di prelievo*

La risposta alle criticità evidenziate si è sviluppata quindi sui due piani della restrizione alla possibilità di spese settoriali introdotte in modo disomogeneo rispetto alla manovra, e – con un approccio più generale – del maggior rigore sulla copertura anche delle maggiori spese e minori entrate introdotte in sede di sessione di bilancio, se settoriali.

Già la legge 208/1999 sotto il primo profilo ha ristretto ulteriormente la possibilità di frammentare la decisione di spesa, anche mediante collegati, prevedendo innanzi tutto che la legge finanziaria non potesse più contenere norme di delega o di carattere ordinamentale e organizzativo (ad esempio in materia di piante organiche e personale, specie con la relativa stabilizzazione), escludendo quindi dal perimetro della manovra una importante voce di spesa in cui interessi settoriali di carattere o sindacale o più strettamente lobbistico tipicamente erano venuti ad emergere nella prassi precedente²⁰.

È stato poi soprattutto con la legge 196/2009 – di riforma complessiva della contabilità pubblica italiana – che si è razionalizzato, rafforzandone l'effettività e portandolo a coerenza complessiva, tutto questo insieme di limitazioni all'originario impianto della legge finanziaria, sostituendo la stessa con il nuovo strumento della legge di stabilità (integrata in modo più organico nella vocazione esclusivamente macro-economica e “numerica” della manovra)²¹. Si è così previsto che la nuova legge di stabilità abbia ad oggetto i due saldi obiettivo del ricorso al mercato (differenza tra entrate finali e spese complessive) e del saldo netto da finanziare in termini di competenza (fabbisogno complessivo), mentre i contenuti sostanziali si devono limitare alle variazioni quantitative di aliquote, detrazioni, scaglioni, tariffe, ecc., cioè a quelle decisioni

(20) Cfr. R. PEREZ, *La riforma del processo di bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10, 1999, p. 921 ss.; N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1999, p. 523 ss.

(21) Cfr. F. SCIOLA, *Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2010.

numeriche che per loro natura non sono settoriali e legate ad interessi specifici, ma funzionali ad adeguare la manovra agli andamenti generali dell'economia. In sostanza ciò rende più effettivo e rigoroso – vista la più chiara funzione strumentale ad una programmazione “macro” propria della legge di stabilità – quel divieto di interventi localistici e micro-settoriali già presente dal 1999²²; strumentalità alla programmazione macro-economica che risulta evidente guardando alla differenza più significativa rispetto alla legge finanziaria, cioè al fatto che la legge di stabilità assume tipicamente effetti di triennio (piuttosto che recare episodi finanziari *una tantum*, nell'esercizio successivo).

Soprattutto, la legge di stabilità rende più rigido il sistema di copertura. Tema che già prima della legge di stabilità si era affrontato in parallelo al problema della frammentazione, mettendo freni alla capacità di spesa ove espressa in modo non responsabile. Sul piano sostanziale, le leggi di spesa sono state progressivamente costruite come aventi effetto nei limiti dell'impegno espressamente autorizzato, con blocco automatico delle eccedenze, così che (di regola) è oggi possibile affermare che il legislatore ha il potere di riconoscere esclusivamente diritti finanziariamente condizionati²³ (ferma l'ampia tematica della tutela dei diritti fondamentali e loro bilanciamento con le esigenze di stabilità finanziaria²⁴); e ciò anche per quanto riguardava la manovra di bilancio “sostanziale” e poi – tutt'oggi – i c.d. “collegati fuori sessione”.

Tipicamente, al fine di prevenire le frequenti situazioni di sovra-spesa rispetto alle previsioni, con connesso blocco degli impegni, si è quindi generalizzato il meccanismo delle clausole di salvaguardia finanziaria, preventivamente apprestate dallo stesso legislatore per compensare

(22) E che viene riproposto al comma 3 art. 11.

(23) Per una possibile incostituzionalità della disposizione secondo cui le norme che comportano nuove o maggiori spese hanno efficacia soltanto entro i limiti dei fondi stanziati nei relativi provvedimenti legislativi, cfr. R. PINARDI, *Stato sociale e forma di governo alla luce del decreto blocca-spese*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 2, p. 347 ss.; tale meccanismo sarebbe infatti in contrasto tanto con il sistema di controllo della spesa pubblica prospettato dalla Costituzione, quanto con un principio di affidamento dei cittadini rispetto ai diritti riconosciuti, ancorabile (anche) all'art. 3 della Costituzione.

(24) Su tale aspetto, per riferimenti ulteriori, cfr. tra i molti contributi AA.VV. *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1993.

gli effetti che eventualmente in futuro possano eccedere le previsioni di spesa inizialmente stimate (e fornite di copertura). Proceduralmente, si appronta un'attività di monitoraggio svolta dal Ministero dell'economia in esito alla quale adottare, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia (di blocco della spesa o di reperimento di risorse ulteriori), riferendone alle Camere ed – eventualmente – proponendo le modifiche alla legislazione che si rendano necessarie per salvaguardare la stabilità finanziaria del bilancio²⁵.

Anche la revisione dell'art. 81 della Costituzione si inserisce quindi in una direzione di sviluppo che già ha conosciuto, negli anni passati, un rafforzamento dei meccanismi sottesi all'obbligo di copertura e rappresenta, alla luce di ciò, base per una possibile razionalizzazione e per un'ulteriore evoluzione di tali meccanismi²⁶.

Il bene dell'equilibrio dei conti pubblici, legato alla funzione di cura della sostenibilità della finanza pubblica, propria – *ex art.* 81 vigente – della legge di bilancio, già prima della revisione costituzionale pareva quindi orientato a prevalere (gradualmente, ma sistematicamente) sui singoli interessi di settore, come qualificati dalle relative leggi di spesa. Mentre nel disegno costituzionale le due tipologie di interessi (all'equilibrio di bilancio e alle spese settoriali), intrecciandosi nel loro emergere all'interno delle relative fonti di diritto (rispettivamente, legge di bilancio e leggi di spesa), si condizionavano reciprocamente, negli anni – ed *a fortiori* con la riforma dell'art. 81 – sembra essere diventato prevalente il condizionamento delle esigenze finanziarie su quelle della legislazione sostanziale settoriale.

Se il dato costituzionale di partenza era – quantomeno per taluni interpreti – quello di una legge di bilancio non soggetta ad obbligo di co-

(25) La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali (ed anche della Corte costituzionale) recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri (così l'art. 17 della legge 19/2009).

(26) La revisione costituzionale ha dato nuovo impulso ad un processo evolutivo che non si era comunque arrestato nemmeno dopo il 2009, la legge 39/2011 avendo ad esempio modificato la normativa di contabilità proprio accogliendo le richieste europee di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, anche con correzione delle regole interne in materia fiscale e riduzione del debito (cfr., sulla riforma del 2011, A. VILLA, *Le nuove norme di contabilità pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 9, 2011, p. 941 ss.).

apertura, tale quindi da permettere politiche di tipo keynesiano, già l'introduzione della legge finanziaria nel 1978 ha rappresentato non solo un aggiramento del precetto costituzionale²⁷, con un rispetto meramente formale del divieto di cui al co. 3, ma – a seguito della modifica della legge di contabilità intervenuta nel 1988 – ha costituito anche un'erosione ulteriore della possibilità di manovra tramite decisioni di spesa settoriali²⁸. Infatti la legge finanziaria, che in quanto legge sostanziale era sottoposta all'obbligo di copertura, diveniva contenitore di alcune scelte fondamentali di politica finanziaria pubblica che in precedenza erano inserite in legge di bilancio, di modo che molte decisioni che prima potevano essere liberamente assunte in *deficit* si ritrovarono ad essere strettamente vincolate all'interesse dell'equilibrio (seppur tendenziale) della finanza pubblica²⁹.

Inoltre, sempre in questo *trend*, alcune disposizioni della legge di contabilità hanno attribuito alla stessa legge di bilancio margini di intervento per modificare anche previsioni di spesa determinate da fattori legislativi, come ad esempio nel caso dell'art. 21 della legge 196/2009, per il quale solo alcune spese sono considerate non rimodulabili con il disegno di legge di bilancio; così, per tutte le uscite per le quali la pubblica amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione, è ammessa una diretta gestione in bilancio³⁰.

(27) Sulla struttura della c.d. legge finanziaria nella sua prima regolamentazione, anche con specifico riguardo alle norme speciali introdotte relativamente alle sue specifiche modalità di ottemperanza all'obbligo di copertura, cfr. P. DE IOANNA, *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo documento di applicazione della "Legge finanziaria"*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1989, p. 205 ss.

(28) Cfr. la legge 362/1988.

(29) Sul tema della legge finanziaria, quale strumento di governo della finanza pubblica che ha rivoluzionato il ciclo del bilancio, con una trattazione più generale di tutte le problematiche di contabilità pubblica (e rapporto con la legge di bilancio) cui si è accennato, l'opera di riferimento è A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985. Più di recente, va segnalato anche A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, Giappichelli, 2000.

(30) Rientrano in tale novero anche le spese derivanti da fattori legislativi, che possono quindi – per motivate esigenze e in via compensativa – essere rimodulate con la legge di bilancio. L'art. 10, co. 14, del decreto legge 98/2011 («Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria») ha accentuato la cosiddetta «flessibilità» di bilancio, consentendone l'esercizio anche dopo l'approvazione della legge di bilancio.

Infine, altro istituto poi recepito dalla legge di contabilità e che ha contribuito a rafforzare la tutela del valore “equilibrio del bilancio”, a discapito di scelte di spesa settoriale pur politicamente fortemente volute, è quello nato con il decreto legge 194/2002, c.d. taglia spese³¹. In base a tale meccanismo, già prima accennato per come poi evolutosi nelle cd. clausole di salvaguardia, il legislatore può di regola riconoscere unicamente diritti finanziariamente condizionati; tale disposizione, fino al 2009 interpretata in modo riduttivo, è andata via via irrigidendosi, così che se oggi nel corso della gestione della spesa questa si rivela superiore a quanto preventivato, le disposizioni che istituiscono diritti perdono automaticamente efficacia, salvo la presenza di clausole di salvaguardia che dispongano diversamente, con un meccanismo che incide quindi direttamente su molti profili di interesse costituzionale³².

3.2. La perdurante necessità dei c.d. collegati anche con una legge di bilancio non più meramente formale, e la conseguente esigenza di riproporre la disciplina che vincola i collegati alla programmazione per scongiurare i pericoli di frammentazione della spesa

Le esigenze di equilibrio e di copertura della spesa, da un lato, unite alle esigenze di spesa non frammentata, d'altro lato, hanno quindi concorso a ridurre fortemente la possibilità – per gli interessi settoriali – di accedere alla manovra annuale. L'idea è che gli interessi settoriali dovrebbero sì emergere (eventualmente anche in esito ad una trasparente attività di *lobbying*), ma in sede di singole leggi di spesa, mentre per tali scelte pubbliche non deve essere consentita la fruizione del canale privilegiato costituito dalla sessione di bilancio.

(31) Cfr. R. PEREZ (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, Giuffrè, 2003.

(32) Sulle previsioni del decreto legge 194/2002 dirette a garantire il controllo sulla spesa pubblica, cfr. anche A. BRANCASI, *Le “misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica”: a proposito di un seminario sul decreto “taglia spese”*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2003, p. 961 ss. In particolare si sottolinea come tali strumenti di controllo incidano su alcuni temi di rilievo costituzionale, quali il rapporto tra Parlamento e Governo e la tutela dei diritti, oltre al tema – di teoria delle fonti – del rapporto tra bilancio e altre leggi, osservando come meccanismi di monitoraggio e correzione automatica portino ad una riconfigurazione della legge finanziaria.

Con tale orientamento, peraltro, non si pone in contraddizione neppure il mutamento di natura della legge di bilancio, divenuta legge in senso sostanziale; ciò in quanto l'oggetto riservato al bilancio "sostanziale" è comunque costituito dalla sola manovra (sostanziale) delle grandezze macro-economiche, senza che la riforma costituzionale del 2012 volesse – in contrasto con la sua *ratio* di fondo – offrire invece uno strumento di frammentazione della spesa (posto che invece *ratio* dell'abbandonare la storica impostazione del bilancio come legge provvedimento, "fotografia" della legislazione settoriale di spesa preesistente, è da individuare unicamente nella presa d'atto della necessità dello strumento "legge di stabilità" per manovrare le grandezze in funzione del ciclo, e quindi l'esigenza di semplificare e razionalizzare lo strumento riportandone i contenuti in un documento unico). La legge di bilancio riformata dalla revisione costituzionale del 2012 diventa cioè sì una legge sostanziale, ma rimane pur sempre una legge ad oggetto riservato fatta "di soli numeri".

Quindi, se l'idea di bilancio come legge meramente formale in Laband era la conseguenza di una certa ideologia del bilancio e di necessità politiche contingenti³³ (posto che il documento contabile annuale era visto come riproduzione di una capacità di spesa pre-esistente – sulla base di leggi sostanziali non annuali – e, quindi, era strumentale alla legalità contabile più che a principi tecnici come l'equilibrio), al contrario questa politicità e carattere derivato del bilancio non ha più ragion d'essere con la legge 243/2012 (con la quale si definiscono sul piano tecnico gli elementi essenziali che dovranno caratterizzare il contenuto della nuova legge di bilancio³⁴, considerati tanto pienamente politici quanto la legalità delle singole spese già disposte da leggi settoriali preesistenti al bilancio). La riforma del 2012 attua una sorta di riquotazione del ruolo sostanziale del bilancio, dopo la dequotazione dello stesso funzionale a consentire al governo di amministrare anche sulla base delle singole leggi di spesa³⁵.

(33) Cfr. C. ROHERSEN, *Apologia di Paul Laband nel sessantesimo anniversario della morte: la origini e il significato del metodo "giuridico" nella scienza del diritto pubblico*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 1978, p. 97 ss.

(34) Cfr. l'art. 15 della legge 243/2012.

(35) Esigenza questa evidentemente superata dai tempi, ma che costituiva la funzione originaria dell'intendere il bilancio come legge formale; cfr. C. FORTE, *Presentazione a P. LABAND, Il diritto del bilancio*, cit.

Sul piano tecnico, il carattere sostanziale del bilancio si traduce nell'integrazione in un unico atto – di per sé capace di incidere (disattivandole) sulle precedenti decisioni legislative di spesa – dei contenuti degli attuali disegni di legge di bilancio e di stabilità; ciò con la finalità di incentrare la decisione di bilancio sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche, anziché sulla loro variazione “al margine”, frutto spesso di pressione di interessi settoriali³⁶ (e di far prevalere i valori dell'equilibrio su quelli della legalità di pregresse – ed asistematiche – decisioni singole di spesa).

Dal cambio di natura deriva quindi una nuova struttura contenutistica del bilancio, sebbene lo stesso continui ad essere articolato in due sezioni³⁷. La prima sezione della legge di bilancio è dedicata alle misure di realizzazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, perseguendo gli obiettivi che in passato erano propri della legge di stabilità: tale sezione fissa annualmente le grandezze per l'adeguamento agli effetti finanziari e il quadro di riferimento finanziario, indicando il livello massimo di ricorso al mercato e il saldo netto da finanziare, nonché le misure quantitative necessarie alla realizzazione degli obiettivi programmatici indicati dal DEF³⁸.

Il carattere sostanziale di queste misure è esplicitato dalla nuova normativa di attuazione dell'equilibrio di bilancio, precisando come con le previsioni della prima sezione si determinano anche le variazioni indirette delle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione (modificando, sopprimendo o integrando i parametri o le autorizzazioni della spesa o del prelievo fissate dalla normativa vigente, determinando così l'evoluzione delle entrate e delle uscite). In sostanza, le disposizioni della prima sezione possono determinare variazioni alle previsioni di bilancio contenute nella seconda sezione, ma non mediante modifica

(36) Per variazione “al margine” si può intendere l'impostazione culturale della contabilità pubblica che individua come finalità prioritaria l'allocazione delle risorse socialmente rispondente alle preferenze della popolazione, rendendo regressivo il ruolo del rigore finanziario a fronte delle esigenze sociali; impostazione cui corrisponde una normativa che permette alla politica di fissare prioritariamente i fabbisogni, cui poi seguono le decisioni sui saldi (aggiustati rispetto ai desideri di spesa).

(37) Cfr. l'art. 21 della legge n. 196/2009.

(38) Fissate per ogni anno del triennio, anche adeguandole alla Nota di aggiornamento.

diretta dell'ammontare degli stanziamenti: la variazione indiretta della seconda sezione è possibile solo toccando le singole leggi sostanziali di spesa che determinano gli stanziamenti di bilancio, in modo che il bilancio rimane sì di massima un riflesso della legalità contabile pregressa, ma – nel costruirlo – non si parte dal fabbisogno per raggiungere l'equilibrio, bensì dai saldi.

La seconda sezione della legge di bilancio è infatti conseguenza della prima – dalla quale parte la manovra – e contiene le previsioni di entrata e di spesa sulla base della legislazione vigente (in modo analogo al pregresso disegno di legge di bilancio di previsione). In tale sezione sono ricompresi l'aggiornamento delle previsioni relative alle spese per oneri inderogabili e fabbisogno³⁹. Data la nuova struttura del disegno di legge di bilancio, la seconda sezione evidenzia, per ciascuna unità di voto parlamentare, gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione (di cui ricalca gli effetti come una fotografia, come avveniva in passato). Anche la seconda sezione viene però ad assumere di per sé un contenuto sostanziale, potendo ora incidere direttamente – attraverso rimodulazioni⁴⁰ – sugli stanziamenti sia di parte corrente, che di parte capitale, previsti dalla legislazione vigente. In sostanza, per ragioni tecniche di incapienza dei capitoli, si possono disattivare agevolmente le singole leggi di spesa settoriali (secondo la *ratio* per cui, quando occorre, deve essere possibile anche in sede di bilancio bloccare la spesa).

C'è quindi un'efficacia condizionante della sezione dedicata alle previsioni di entrata e di spesa, che presenta contenuto sostanziale. E, strumentale a ciò, il decreto sul bilancio di cassa ha introdotto norme volte alla razionalizzazione dell'accertamento delle entrate e degli impegni delle spese, con imputazione di questi ultimi agli esercizi in cui le obbligazioni divengono esigibili⁴¹ (come opzione che, rispetto alla competenza, è più orientata ad una politica di spesa responsabile e leale).

(39) E le rimodulazioni proposte, per i fattori legislativi, ai sensi dell'articolo 23 della legge 196/2009.

(40) Di diversa natura: rifinanziamenti, definanziamenti o riprogrammazioni.

(41) Cfr. gli artt. 3 e 4 del d.lgs. 93/2016.

Se peraltro il dire che il bilancio fotografava la legislazione esistente in modo vincolato incentivava le scelte di incremento al margine della spesa storica, altra questione è il verificare se sia sufficiente mutare la natura della legge di bilancio per indurre un ripensamento culturale dei ruoli della politica e della tecnica contabile. Ripensamento di ruoli che, come si vede, non assume nell'ordinamento italiano le forme di una svalutazione della politica rispetto alla tecnica, ma del richiamo della politica e degli interessi settoriali – anche nella sede unitaria del bilancio – alle responsabilità con cui i dati tecnici e i saldi impongono di confrontarsi⁴², forzando la politica a scindere le scelte di carattere unitario e complessivo cui è dedicato il bilancio dalle scelte di cura di interessi settoriali (eventualmente sostenuti da pressioni lobbistiche) cui vanno dedicate singole leggi di spesa, eventualmente collegate alla manovra.

I d.d.l. collegati hanno quindi ancora senso anche in una legge di bilancio sostanziale, i cui contenuti sono però limitati alle decisioni di carattere macro-economico, senza interventi di tipo settoriale. Alla domanda circa il se con una legge di bilancio sostanziale avesse ancora senso parlare di contrasto alla frammentazione della spesa (nella manovra) si deve quindi certamente rispondere in modo affermativo.

Il bilancio inteso come legge sostanziale, si poteva alternativamente sostenere, poteva essere inteso come un ritorno alla piena sovranità del Parlamento sulle scelte di spesa, senza vincoli di fonte; ma già l'osservare quanto ciò sia in contrasto con la *ratio* sottesa agli impegni europei da cui la riforma costituzionale del 2012 proviene dovrebbe far sorgere forti sospetti sulla correttezza di questa interpretazione. Se la legge di bilancio oltre che sostanziale fosse pure una legge ad oggetto atipico (anziché riservato), certamente non avrebbero più senso i cd. collegati (in quanto tutta la scelta politica connessa alla manovra potrebbe entrare in bilancio, anche per le parti non “numeriche” ma destinate ad introdurre nuove normative settoriali); posto che il bilancio sostanziale

(42) Di questa responsabilizzazione della politica è peraltro emblematica un'ulteriore riforma – sempre operata nel 2016 – delle regole che dal 2012 attorniano il principio dell'equilibrio; riforma da cui emerge l'originalità, o l'ambivalenza, dell'attuazione italiana delle indicazioni europee, e che ha determinato un depotenziamento delle clausole di salvaguardia.

rimane invece comunque una legge “fatta di numeri”, i collegati continuano ad essere necessari per porre in parallelo le “regole” strumentali alla manovra (e tali collegati devono quindi essere opportunamente disciplinati, al fine di evitare che tramite tali atti – ulteriori rispetto al bilancio – la manovra possa risultare frammentata in una pluralità di interessi micro-settoriali).

A fronte di ciò, la disciplina fondamentale di contrasto alla frammentazione della manovra rimane ancora quella sviluppata a partire dal 1999, e poi variamente modificata fino alla formulazione attuale frutto delle ultime modifiche del 2016⁴³, sulla base della quale i disegni di legge collegati devono essere già indicati nel DEF e devono recare disposizioni omogenee per materia che, tenendo conto delle competenze delle amministrazioni, concorrano al raggiungimento degli obiettivi programmatici.

Le scelte normative dei collegati (c.d. fuori sessione⁴⁴) possono quindi essere anche settoriali, e di tipo sostanziale – svolgendosi attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio, ovvero di rilancio e sviluppo dell'economia – ma deve trattarsi inderogabilmente di disposizioni omogenee per materia, e la tipologia degli interventi deve essere predefinita già in sede di programmazione⁴⁵. Ciò proprio per evitare il ritorno a quelle dinamiche proprie delle leggi finanziarie *omnibus* che – diventando sede di recepimento privilegiato di istanze settoriali, i cui portatori d'interesse trovavano nell'unicità della manovra un potere di veto incrociato molto forte – avevano condotto ad una stagione di scarso controllo sulla spesa pubblica e di frammentazione delle manovre finanziarie, con conseguente carenza delle coperture ed aumento del debito pubblico. Le esigenze di controllo e razionalizzazione sottese alle regole poste a limitazione della frammentazione della finanza pubblica

(43) Cfr. art. 10, co. 6, legge 196/2009; comma modificato dall'art. 1, comma 6, lett. *f*), della legge 163/2016.

(44) Disciplina riservata ai regolamenti delle Camere, che hanno portato fuori della sessione di bilancio questi d.d.l., pur conservando loro un *iter* dedicato e dai tempi certi, con presentazione entro gennaio; cfr. art. 10, comma 2, lett. *f*).

(45) Questo già era stato introdotto dall'art 3, comma 4, della legge 468/1978, come modificato dalla riforma del 1999.

conservano quindi la loro ragion d'essere anche in un bilancio divenuto legge sostanziale, posto che tale nuova natura non fa venir meno la necessità di separare le scelte di spesa settoriali dalle decisioni quantitative sulle macro-grandezze della manovra.

L'evoluzione della normativa italiana in materia di "oggetto" della manovra di bilancio conserva quindi un'attualità costante, nonostante il mutare del quadro dei principi e delle fonti in cui la gestione annuale delle finanze pubbliche si viene a calare, ed una delle ragioni di tale continuità risiede proprio nell'esigenza di non frammentazione della decisione politico-finanziaria in interessi settoriali. In questo senso, l'esame della normativa sopra svolto tocca profili dell'ordinamento che sono certamente attinenti – in modo diretto – alla disciplina di contabilità pubblica (i cui destinatari sono gli apparati pubblici, quindi politica ed amministrazione, e non i privati), ma nondimeno il significato profondo e la *ratio* delle riforme analizzate si lega indubbiamente anche ad un'attività di rappresentanza degli interessi "dal basso" che – in una prospettiva di politica del diritto – assume il fenomeno delle *lobbies* ad indiretto (ma fondamentale) oggetto di disciplina.

Ciò ovviamente non significa che la presenza di tale singolare "argine" alla frammentazione delle decisioni in interessi settoriali, posto eccezionalmente nella disciplina di bilancio, possa rappresentare una soluzione soddisfacente alle esigenze di regolazione del *lobbying*. In diversi settori del processo decisionale pubblico, non caratterizzati dalle straordinarie esigenze di unitarietà e globalità che caratterizzano (o dovrebbero caratterizzare) la manovra finanziaria, solo una disciplina direttamente rivolta al fenomeno lobbistico – valorizzando la trasparenza dello stesso, come nell'esperienza statunitense (e come peraltro operato a livello di Unione europea e presso la Camera dei deputati, secondo una logica di registrazione degli operatori) – può garantire risultati positivi in termini di democraticità e non distorsività. Nell'ambito della contabilità pubblica, tuttavia, un fenomeno sfuggente come la rappresentanza degli interessi risulta probabilmente dominabile solo se affrontato in modo più radicale, trattando indirettamente la questione mediante una netta separazione dei livelli della decisione finanziaria, unitario o ad interesse settoriale.

L'esperienza statunitense in questo senso è certamente distante da quella nazionale, ma forse si rivela interessante proprio per tale distanza. Una forma di governo presidenziale mette infatti bene in evidenza un tratto dello statuto costituzionale del bilancio pubblico che è irrinunciabile in ogni assetto statale efficiente. Sebbene negli Stati Uniti il rapporto tra democrazia e lobbismo sia infatti esplicitamente considerato come un tratto fisiologico del funzionamento delle istituzioni, persino in tale ordinamento un certo modo di intendere il bilancio – come legge “fatta di numeri”, quale elemento che fa da tratto di unione “neutrale ed oggettivo” tra il legiferare (del Congresso) e l'amministrare (del Presidente) – è comunque considerato un limite irrinunciabile all'emersione di una rappresentanza degli interessi settoriale.

Anche nel nostro ordinamento l'idea di una rappresentanza di interessi “dal basso” nel processo decisionale parlamentare può certamente godere di spazi di fisiologica (e trasparente) emersione, ma il confine che le riforme descritte in precedenza hanno tracciato andrebbe percepito innanzi tutto come un confine culturale, non valicabile neppure se assistito da garanzie di trasparenza. Confine che riposa sulla corretta considerazione delle nostre categorie dogmatiche fondamentali, posto che anche in una legge di bilancio intesa come legge sostanziale, ma fatta di numeri (a presidio dell'unitarietà e dell'oggettività della manovra, come quadro di riferimento entro il quale le scelte democratiche si possano muovere su un solido terreno di dati), le decisioni settoriali devono essere definite separatamente, per essere poi – in bilancio – solamente fotografate o manovrate nella loro componente squisitamente quantitativa.