

Il bilancio pubblico in Messico: un diritto “di transizione”

di Luigi Testa

Abstract: Public Budgeting in Mexico's Democratic Transition – The essay aims to describe the structure of the federal public budget and the process to approve it in Mexico. In the analysis of the three main steps of the budget process – preparation, delivery and parliamentary discussion – a special focus is offered about the relationship between Government and Parliament, in order to understand how it works in the democratic transition.

Keywords: Budget process; Public Budget; Frame of Government; Parliament; Public Finance.

1. Introduzione

Verso la metà del suo lavoro su legge e bilancio, Gneist si lascia andare ad un’osservazione condivisa da altri autori a lui coevi, perlomeno da quelli tedeschi: «In pochi settori della vita pubblica emergono più vivacemente i tratti caratteristici di una nazione che nella trattazione del bilancio dello Stato»¹. Senza voler arrivare a presumere che realmente nella forma giuridica del *budget process* possano riconoscersi i tratti caratteristici di una nazione – il che, comunque, non resta escluso – certamente si può con ben maggiore tranquillità intellettuale affermare che la forma assunta dal processo di bilancio pubblico è senz’altro indice dello stato in cui versa la forma di Governo di un determinato ordinamento.

Nulla di sorprendente, dunque, che il *budget process* sia il prodotto (forse mai definitivo) delle vicende politiche di un determinato Paese, e che nei momenti di transizione di questa storia politica esso si presenti come un crocevia talvolta fondamentale. Soprattutto quando trattasi di una transizione da un modello di partito egemonico² ad un sistema di effettivo pluralismo politico.

Queste note ci introducono bene al tema del nostro studio. Senza anticipare nulla delle conclusioni, il diritto del bilancio messicano, allo stadio attuale, presenta una serie di caratteristiche che sono chiaramente “di transizione”. Non solo alcune caratteristiche oggettive del *budget process* pongono il modello messicano in una posizione di difficile collocazione tra i sistemi prevalentemente diffusi, ma anche l’approccio che la dottrina e la suprema giurisprudenza hanno

¹ Von R. Gneist, *Legge e bilancio*, trad. it. di C. Forte, Milano, 1997, 50.

² Sul punto è utile R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la “parlamentarización” del presidencialismo?*, in questo fascicolo.

avuto ed hanno in relazione ad alcune specifiche questioni dubbie rivela il carattere “di transizione” dello stadio attuale di questa materia.

Lo studio del tema che qui si tenta di inquadrare è uscito soltanto da meno di venti anni da quella che un autore ha definito “un doloroso letargo”³. “Doloroso” perché eziologicamente connesso all’assenza di una reale alternanza politica, che, di fatto, rendeva una mera formalità l’approvazione parlamentare del bilancio presentato dal Governo – peraltro, nel contesto di una disciplina costituzionale assolutamente scarna sul punto. Si comprende bene, dunque, come in tale contesto abbia potuto radicarsi l’idea dell’approvazione parlamentare del bilancio come di un atto *di natura amministrativa*, e dunque estraneo al circuito legislativo inteso in senso stretto. In effetti, tale tesi, oggi assolutamente recessiva, può essere accettata soltanto in quei contesti politici a basso grado di pluralismo, laddove vi sia una fedele identificazione tra Governo e maggioranza politica parlamentare – come, ad esempio, nella ricostruzione di Jellinek del caso inglese, che oggi, tuttavia, almeno sotto questo aspetto, non trova ancora seguito.

L’inizio della stagione dell’alternanza politica segna, dunque, l’uscita dalla zona d’ombra del *derecho presupuestario*, che comincia così il suo processo di graduale emancipazione, che è forse oggi in uno stadio intermedio in cui, chiarite molte questioni, alcune altre restano da affrontare.

Prima di tentarne una rappresentazione più o meno esaustiva, vale la pena premettere una nota di merito. L’oggetto di questa riflessione non è una comparazione approfondita dei modelli di *budget process* negli ordinamenti contemporanei. Tuttavia, è parso necessario inserire il modello messicano nel contesto perlomeno delle linee di tendenza che da una comparazione in materia emergono, in modo tale da poter più facilmente individuare le sue criticità e le possibili traiettorie risolutive. Con questo approccio, l’analisi si soffermerà su tre distinti profili del diritto del bilancio, per poi tentarne una sintesi ragionata. Il primo profilo sarà quello, più strettamente formale, della *struttura documentale* del processo decisionale; il secondo profilo chiederà, invece, di concentrarsi sull’interazione tra il processo di bilancio e *il modello bicamerale*; infine, il terzo decisivo passaggio sarà costituito dall’analisi della *dialettica tra Governo e Parlamento*, guardando in particolare: ai limiti al potere di emendamento parlamentare; all’eventualità del veto presidenziale; e all’ipotesi di una mancata approvazione del bilancio presentato dall’esecutivo.

2. Sulla struttura documentale del processo

Dal punto di vista della struttura documentale del *budget process*, i modelli esistenti sono sostanzialmente due, ed alternativi.

Un primo modello distingue in maniera formale la fase dell’iniziativa governativa da quella del dibattito ed approvazione parlamentare, con una netta soluzione di continuità documentale. L’iniziativa del Governo è formalizzata in un

³ O. Nava Escudero, *Reflexiones jurídicas sobre el veto al presupuesto de egresos*, in *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 17, Julio - Diciembre 2007, 150.

documento che è strettamente governativo (il *Presidential Budget* nel modello statunitense⁴; o, nel Regno Unito, il *Budget* e gli *Estimates* presentati dal Cancelliere dello Scacchiere⁵; o documenti analoghi in Canada⁶), cui segue un primo dibattito in Parlamento, che si conclude con la formulazione di un indirizzo in un documento che è il primo atto della filiera parlamentare (la *concurrent resolution* negli USA, o risoluzioni diversamente denominate negli altri ordinamenti), che prosegue così fino ai documenti legislativi definitivi. Questo è il modello tipico degli ordinamenti tradizionalmente di *common law*: non a caso, si citava il Regno Unito e il Canada, che presentano molte similitudini, e gli Stati Uniti, che invero negli ultimi anni si sono sempre più allontanati dal modello della madrepatria⁷.

Il secondo, alternativo, modello, invece, è da questo punto di vista più lineare e prevede una sostanziale continuità documentale tra la proposta governativa – che già assume la forma di una iniziativa legislativa – e l’atto che è discusso e approvato dal Parlamento. È il modello, questo, storicamente riferibile anzitutto agli ordinamenti continentali europei: si pensi ad esempio alla Francia⁸, alla Germania⁹, alla Spagna¹⁰, o al caso italiano¹¹.

Dei due modelli, forse quello anglosassone è il più rispettoso di una rigida separazione dei poteri, ma, nella prassi, finisce per risolversi in un procedimento ad altissimo grado di disarticolazione. Tanto più che questo stesso modello prevede una separazione tra la decisione in materia di spesa pubblica e la decisione più strettamente fiscale, in materia di entrate. Così è nel modello “madre” del Regno Unito, dove la decisione di spesa è formalizzata con l’adozione degli *Appropriation Acts*, mentre quella fiscale con il *Finance Act*. Non diversamente accade in Canada, e negli Stati Uniti, dove il rischio di una disarticolazione del processo decisionale a favore del Governo, nella seconda metà del secolo scorso, ha fatto percepire l’esigenza di introdurre una matrice unitaria con la previsione di un atto di indirizzo comune delle due Camere, a carattere unitario, sull’intera

⁴ Sul modello USA, si veda soprattutto A. Schick, *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, Washington, 2007. Utile anche H. Robert, *Robert’s Rules of Order Newly Revised*, Philadelphia, 2011; e P. Mason, *Mason’s Manual of Legislative Procedure*, St. Paul, 2010.

⁵ Sul modello del Regno Unito, è utile E. May, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament (Parliamentary Practice)*, Londra, 2011, 711 ss.

⁶ Sul modello canadese, può vedersi A. O’Brien; M. Bosc, *House of Commons Procedure and Practice*, Ottawa, 2009.

⁷ Non sotto questo profilo, né, d’altra parte, sarebbe possibile, posto che negli Stati Uniti il bilancio presentato dal Presidente non può, per ragioni di sistema, assumere la forma di una iniziativa legislativa formale.

⁸ Per una ricostruzione del modello francese, forse il testo più completo ed aggiornato è, al momento in cui si scrive: L. Saïdj; J-L. Albert, *Finances Publiques*, Parigi, 2013.

⁹ Per una *overview* del caso tedesco: T. Knörzer, *The Budget System of the Federal Republic of Germany*, Berlino, 2008; e anche S. Linn; F. Sobolewski, *The German Bundestag: Functions and Procedures*, Rheinbreitbach, 2015.

¹⁰ Sul caso spagnolo, si veda, tra gli altri, M. Giner; L. Alfonso, *Manual de Derecho presupuestario y de los gastos públicos*, Valencia, 2013.

¹¹ Per una ricostruzione aggiornata e sintetica del modello italiano, si veda, tra gli altri, G. Vegas, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014.

proposta governativa, prima della separazione della procedura di spesa e della procedura fiscale – che invece restano separati sin dalla nascita nel modello originario¹².

Il caso messicano si pone a metà strada tra i due modelli. L’iniziativa del Governo, infatti, integra già un disegno di legge, e dunque non vi è una soluzione di continuità documentale, come in Regno Unito, Stati Uniti e Canada. Tuttavia, lo stesso modello mantiene una distinzione tra ciclo di entrate e ciclo di spesa pubblica, e sin dall’iniziativa. Anzi, come si vedrà poco oltre, questa distinzione è ancora più accentuata, perché se il processo per il *Presupuesto de Egresos de la Federación* è monocamerale, quello per la *Ley de Ingresos* è bicamerale. Da questo punto di vista, il caso messicano ha molte analogie con quello del Regno Unito, dove spesa e entrate sono distinte sin dall’iniziativa del Governo – modello superato invece nel 1921 dagli USA con l’introduzione di un *Presidential Budget* unico – e la competenza della *House of Lords* è differenziata nei due differenti processi decisionali.

3. Bilancio pubblico e bicameralismo

Il secondo carattere oggetto di indagine è il modo in cui il *Budget Process* si inserisce in un sistema bicamerale. In tema di diritto del bilancio, tra le costanti che è possibile individuare in maniera trasversale vi è certamente una posizione minoritaria della Camera alta, che dunque esclude un bicameralismo funzionalmente perfetto in materia. Tale minorità si spiega anzitutto in ragione proprio per una motivazione di matrice storica. La pretesa parlamentare di condivisione della decisione di finanza pubblica è, per sua stessa natura, originata dall’assemblea rappresentativa degli interessi altri da quelli del Sovrano. Questo “pregiudizio” nei confronti della Camera alta resiste pure oggi nelle esperienze ordinamentali in cui ancora essa ha una composizione, integralmente o principalmente, di derivazione governativa: così, ad esempio, nel Regno Unito e in Canada. Ma resiste anche nelle altre esperienze in cui la nomina governativa non occorre, e dove, invece, esso si spiega in ragione del diverso principio di legittimazione – se così si può dire – delle due Camere: per la Camera bassa, la rappresentazione della Nazione; per la Camera alta, la rappresentazione dei governi territoriali, comunque denominati. Così, ad esempio, negli Stati Uniti, in Francia, in Spagna o in Germania. L’ipotesi più radicale della completa esclusione della Camera alta dalla decisione parlamentare resta soltanto nei casi in cui ancora la Camera interessata non ha natura completamente elettiva, neanche in via indiretta. Nelle altre ipotesi, la posizione di minorità si presenta con soluzioni meno drastiche, che vanno dalla più tenue previsione della *priorità* della Camera bassa nella presentazione e, dunque, nell’esame della proposta governativa in

¹² Il *Budget and Accounting Act* del 1921 rende il Presidente titolare di una iniziativa unitaria (formalizzata nel *Presidential Budget*) che segna una cesura fondamentale con il modello inglese e che, con l’introduzione di un primo strumento di razionalizzazione del processo, recupera alla Presidenza un ruolo chiave nella decisione di finanza pubblica.

materia¹³, ad ipotesi, diversamente modulate, di attribuzione alla Camera alta del solo potere di proporre emendamenti¹⁴ o di porre un veto dalla resistenza variabile¹⁵.

Sotto questo profilo, il caso messicano costituisce un'eccezione rispetto alla regola generale, e probabilmente si tratta di un caso unico. Nonostante entrambe le Camere siano elette a suffragio universale e diretto – senza che nessuna delle due sia, dunque, una Camera di nomina governativa – l'art. 74 della Costituzione attribuisce alla sola Camera dei Deputati il potere di discutere e approvare il bilancio pubblico. Si tratta, invero, di un retaggio di natura storica, che può essere facilmente spiegato. Il ritorno ad un sistema bicamerale nel 1874, dopo la svolta unicamerale del 1857, fu avvertita come un tentativo di marginalizzare il ruolo della Camera dei Deputati, riaffiancandogli il Senato. A questo tentativo i Deputati opposero una certa resistenza, che si concretò nel rifiuto di rinunciare al monopolio della competenza finanziaria – tanto più che la qualificazione del bilancio come di un atto amministrativo si prestava bene a giustificare un regime eccezionale rispetto alla regola del bicameralismo nell'esercizio della funzione legislativa. Evidentemente, la previsione in questione ha oggi perso ogni senso – soprattutto nel contesto attuale di pluralismo politico. Come è stato notato: «Paradójicamente, la limitación impuesta al Senado tiene hoy un efecto contrario al que las fuerzas políticas previeron a mediados del siglo XIX. Si entonces se estimaba necesario preservar la exclusividad de los diputatos en cuanto a la aprobación del presupuesto para disponer de un instrumento que equilibra moderadamente sus relaciones con el gobierno, actualmente esta limitación opera en sentido opuesto, en tanto que significa una limitación al sistema representativo»¹⁶.

Peraltro, l'esclusione del Senato messicano dalla decisione finanziaria risulta difficilmente comprensibile anche laddove si ponga l'attenzione su un altro aspetto, che si viene a chiarire. In una tassonomia comparata, la posizione di minorità della Camera alta ricorre sempre, pur con una certa gradualità, nei regimi politici di tipo parlamentare, in cui sussiste un rapporto di fiducia. Questo perché nei regimi parlamentari bicamerali la fiducia intercorre soltanto con la Camera bassa, e se è vero che il bilancio dello Stato rappresenta «la trascrizione in termini contabili

¹³ È il caso francese, a mente dell'art. 39, c. 2, Cost.. La regola, nella estensiva interpretazione del Consiglio costituzionale, vale non soltanto per la presentazione del testo, ma anche per la presentazione di qualsiasi emendamento da parte del Governo che rechi misure finanziarie “entièrement nouvelles” (Dec. N. 1976-73 DC).

¹⁴ Ad esempio, nel modello spagnolo, la Camera alta generalmente si limita a proporre emendamenti parziali, che sono condizionati poi all'approvazione a maggioranza semplice dei Deputati.

¹⁵ È il caso, ad esempio, del modello tedesco, ove il *Bundesrat* – eletto indirettamente – può esprimere una formale opposizione, che, fallita una procedura di conciliazione, può essere respinta dal *Bundestag* a maggioranza assoluta (o qualificata di due terzi, se tale condizione era ricorso anche alla Camera alta). Anche in Spagna, il Senato può opporre un veto integrale, che può essere superato o immediatamente con la maggioranza assoluta della Camera bassa o, se questa maggioranza non si forma immediatamente, con la sola maggioranza assoluta dopo due mesi di decantazione.

¹⁶ G. Gutiérrez, A. Lujambio, D. Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los organos del poder. Una perspectiva histórica y comparada*, Città del Messico, 2001, 76.

dell'indirizzo politico»¹⁷, viene da sé che alla sua formazione contribuiscano solo (o almeno anzitutto) quegli organi che tale indirizzo politico condividono: Governo e Camera bassa, appunto. Diversamente, nelle forme di governo presidenziali, Camera e Senato sono sullo stesso piano; e anche laddove residuino elementi di disparità, si tratta di strabismi meramente procedurali o formali. Così è non solo negli Stati Uniti, ma anche, ad esempio, in Argentina. In tali sistemi, da un lato, la mancanza di un legame tra Governo e Camera bassa rende fuori luogo una posizione privilegiata di questa rispetto all'altra Camera; dall'altro lato, la posizione di maggiore forza del Governo – che non può essere costretto alle dimissioni da nessun voto del Parlamento – esige un rafforzamento del contrappeso parlamentare nella essenziale decisione finanziaria.

Non solo, dunque, il modello messicano prevede un'esclusione del Senato che sembra non avere alcuna ragionevole giustificazione; in più, tale opzione viola il principio rappresentativo e manca di rafforzare il contrappeso parlamentare all'autorità del Governo.

Va, in ogni caso, precisato che il Senato resta escluso, ai sensi dell'art. 74, che definisce i poteri esclusivi della Camera dei deputati, soltanto per il *Presupuesto de Egresos de la Federación*, e non anche per la *Ley de Ingresos*. Questo, in qualche modo, attenua la considerazione sullo sbilanciamento a favore del Governo, laddove il ruolo del Parlamento è completamente recuperato sul versante della fiscalità generale, ma lascia intatte le perplessità sulle ragioni dell'esclusione del Senato sul versante della spesa pubblica, tanto più che essa genera uno strabismo che può rivelarsi foriero di inefficacia.

4.1. La dialettica Governo-Parlamento: lo jus emendandi

In questo modo, il tema del bicameralismo già introduce all'ultimo aspetto d'indagine, che è la forma dei rapporti di forza tra Governo e Parlamento nella decisione di finanza pubblica. Tale rapporto rappresenta non solo storicamente ma anche, in qualche modo, logicamente, la prima e quindi più delicata arena della dialettica tra esecutivo e legislativo.

Come si anticipava, in realtà, si tratta di un oggetto di indagine complesso, che chiede di considerare diversi indici. Tra quelli che qui si ritiene i principali, il primo – forse quello meno problematico – è costituito dai limiti al potere di emendamento delle Camere. Se il paradigma della decisione di finanza pubblica è quello per il quale il Governo propone e il Parlamento discute e approva, è chiaro che quanto più è limitato lo *jus emendandi* del secondo, tanto più si rafforza la posizione del primo.

Sotto questo profilo, nel panorama comparato, c'è invero una certa omogeneità – sintomo del fatto che le limitazioni alle modifiche parlamentare si spiegano, in realtà, anzitutto per esigenze di razionalità della procedura e, dunque, della decisione finale. Anzitutto, la ricevibilità degli emendamenti è condizionata

¹⁷ S. Buscema, *Bilancio*, voce, *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1959, 379.

all'assenza di carattere eccentrico di questi. Nella terminologia francese si parla, con espressione icastica, di *cavalier busgétaires*, disposizioni prive di un carattere propriamente finanziario, ma, a prescindere dalla nomenclatura, si tratta di una costante nelle procedure di finanza pubblica.

Per il resto, praticamente ovunque vige quella che si potrebbe definire la regola della “partita doppia”, volta ad impedire uno scompenso del complessivo equilibrio finanziario. Secondo tale regola, ogni emendamento in diminuzione di un'entrata o in aumento di un onere dovrà essere accompagnato da uno di segno eguale e contrario, in modo tale da realizzare sempre il necessario pareggio. Restano, invece, praticamente liberi da tale regola gli emendamenti in aumento di un'entrata o in diminuzione di un onere, che non creano problemi di copertura. In più, taluni ordinamenti limitano la possibilità di emendamenti in aumento di un onere soltanto all'iniziativa governativa: è il caso, ad esempio, del Regno Unito, dove lo Standing Order della *House of Commons* n. 48 richiede la “recommendaation from the Crown” per ogni nuova spesa.

Alla regola della “partita doppia” non fa eccezione il Messico, dove ogni proposta in aumento della spesa pubblica è ricevibile solo se accompagnata da una proposta di entrate corrispondenti. A ciò si aggiunga che la Camera non può negare il finanziamento di spese di natura obbligatoria – perché previste costituzionalmente, o da leggi precedenti –, né può modificare il bilancio al punto di alterare la “estructura programática” già proposta in giugno dal Governo e, dunque, approvata. Stando alle statistiche della *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* e della Commissione bilancio della Camera, negli ultimi anni gli emendamenti approvati dai deputati si assestano su cifre mai superiori al 5% del bilancio complessivo – e sui limiti alla modificabilità del bilancio si dovrà tornare, tra qualche attimo, commentando una sorprendente decisione della Suprema Corte di Giustizia della Nazione, del 2004.

Occorre intanto aggiungere che, ai limiti che si sono visti, ne va aggiunto un altro di carattere temporale. In effetti, la natura accelerata e programmata del *Budget Process* riduce di per sé gli spazi del dibattito parlamentare, e questo comunque comprime lo *jus emendandi* della Camera. Più voci della dottrina messicana hanno lamentato una eccessiva compressione dei tempi, e non sono mancate diverse iniziative legislative di riforma dell'art. 74 della Costituzione in questo senso, di cui una, nel 2014, con esito felice. La disposizione in questione – già modificata in senso migliorativo nel 2004 – prevede che il bilancio sia presentato alla Camera dei Deputati entro l'8 settembre, lasciando ad essa tempo per approvare e discutere entro il 15 novembre – termine da intendersi come meramente ordinatorio –, in modo da poter poi discutere, nelle due Camere, la *Ley de Ingresos* entro l'inizio del nuovo esercizio finanziario, che corrisponde all'anno solare. Prima della riforma del 2014, il tempo era maggiormente compresso nel caso di cambio di amministrazione, quando il Governo doveva trasmettere il bilancio alla Camera «a más tardar el día 15 del mes de diciembre». Proprio questa ultima ipotesi, evidentemente, risultava intollerabile. Se la tempistica ordinaria è tutto sommato in linea con il panorama comparato in materia – almeno europeo,

mentre termini più ampi sono previsti, ad esempio, negli Stati Uniti –, nel caso di cambio di amministrazione quindici giorni residui a ridosso dell'inizio del nuovo esercizio finanziario finiscono effettivamente per mortificare l'autonomia della Camera in materia. Da alcuni autori era venuta la proposta di modificare l'esercizio finanziario, eliminando la coincidenza con l'anno solare, al pari, ad esempio, di quanto avviene negli Stati Uniti, o anche nel Regno Unito. Più modestamente, la riforma costituzionale del 2014 ha previsto che, nel caso considerato, «el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre».

4.2. La dialettica Governo-Parlamento: il potere di veto

La seconda cifra da considerare nell'analisi della dialettica tra Governo e Parlamento nella decisione di finanza pubblica riguarda, specificamente, il potere di veto del Presidente sul bilancio approvato dalle Camere. Il tema acquista un certo peso nel contesto di una forma di governo presidenziale, come è quella, appunto, messicana. Nei sistemi in cui il rapporto di fiducia non assicura un allineamento politico tra Governo e Parlamento, è avvertita, in effetti, la necessità di un potere di veto presidenziale, che impedisca iniziative eccentriche rispetto all'indirizzo politico-amministrativo o che almeno – se si tratta di un voto meramente sospensivo – istituzionalizzi l'"attrito", attivando se non altro i meccanismi di responsabilità politica diffusa.

Nei vicini Stati Uniti, nessuno mette in dubbio la possibilità del ricorso presidenziale al veto. Anzi, nel "regular disorder" in cui versa il *Budget Process* americano¹⁸, tale possibilità costituisce una fondamentale arma a calmierare eventuali ostruzionismi ad oltranza. Nella storia recente, i Presidenti americani non hanno mancato di farvi ricorso, pur in circostanze eccezionali. Finora, non vi è mai stato un atto su un *Appropriation Act*, ossia su un atto di autorizzazione legislativa di spesa; ma ad oggi, dal 1981, si contano ben quattro veti, l'ultimo nel gennaio 2016, su *Reconciliation Acts*, ossia sugli atti strettamente fiscali del ciclo di bilancio¹⁹.

Sotto questo profilo, quello messicano rappresenta un caso che merita particolare attenzione. Come è noto, l'art. 72 della Costituzione prevede un potere di veto presidenziale, sospensivo, salvo riapprovazione a maggioranza qualificata, che da un'interpretazione sistematica parrebbe possibile soltanto in relazione agli atti adottati con procedimento bicamerale. La previsione si inserisce, infatti, nella norma che si occupa di «todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea

¹⁸ Sia consentito il richiamo a L. Testa, *Prime note sul Budget Process dell'era Obama: un regular disorder «ultima spiaggia» dello scontro politico?*, in *Nomos*, 2-2016.

¹⁹ Se si vuole, può essere utile L. Testa, *President Obama in the "Regular Disorder" of the Budget Process*, in G.F. Ferrari (cur.), *The American Presidency after Barack Obama*, The Hague, 2018, 108 ss.

exclusiva de alguna de las Cámaras», e, del resto, la stessa struttura della norma – che distingue Camera *revisora* da Camera di prima lettura – è senz'altro riferita soltanto ai procedimenti bicamerali, dai quali l'art. 74 esclude l'approvazione del Bilancio.

In effetti, in un sistema privo di pluralismo politico non ha senso parlare di veto al bilancio pubblico: l'allineamento politico tra Governo e Camera, che non è dato dal rapporto di fiducia, è artificialmente creato dall'esclusione di alternative politiche. Non è un caso, in effetti, che il problema si sia posto soltanto dopo il 1997, e relativamente presto, nel 2004, per l'esercizio del 2005, quando il conflitto si formalizzò in un ricorso presentato dal governo federale dinanzi alla Suprema Corte di Giustizia della Nazione, avverso ad una risoluzione con cui la Camera rigettava i rilievi che il Presidente della Repubblica aveva opposto al Bilancio approvato dai deputati, nelle forme previste per il veto dall'art. 72. La Corte si pronuncia in merito, nel maggio del 2005, con una decisione a favore del Governo, noncurante delle opinioni prevalenti raccolte dalla dottrina in materia. Tali opinioni, d'altra parte, si basavano semplicemente sull'inconfutabile dato letterale dell'art. 72, cui si è fatto cenno, che, però, a dire della Corte, sarebbe senza obiezioni applicabile anche ai procedimenti monocamerali «con la exclusión de las normas referidas de manera específica a actos bicamarales». D'altra parte, continua la Corte mantenendosi sul piano dell'interpretazione letterale, quando la lettera J dell'art. 72 eccettua alcuni atti dall'esercizio del potere di veto, tra questi non si ritrova il caso del bilancio pubblico. E, in un passaggio sorprendente, la Corte arriva ad affermare che la necessità di un *veto presupuestario* sarebbe d'altra parte giustificata dal principio della *inmodificabilidad* della legge di bilancio.

Se è lecito, l'argomentazione della Corte pare molto confusa. Non tanto per il riferimento a questa *inmodificabilidad*, che è un po' un inedito nella riflessione giuridica sul tema, e che, se pure esiste, vale soltanto per gli impegni già assunti in forza di una precedente legge, ai sensi dell'art. 75. Quanto, piuttosto, perché se l'applicazione dell'art. 72 anche al bilancio fa auspicare un superamento della sua qualificazione giuridica come atto meramente amministrativo, questa qualificazione torna con prepotenza quando è tirata in ballo la sua *inmodificabilidad*. Ma su questo si tornerà oltre, nelle conclusioni.

4.3. La dialettica Governo-Parlamento: la mancata approvazione

Anche un altro aspetto della disciplina del bilancio pubblico messicano risente del contesto di assenza di pluralismo politico in cui è stata concepita. Nella regolazione di contabilità pubblica manca una clausola di salvezza per il caso in cui il Parlamento – in specie, la Camera dei Deputati – non approvi il bilancio entro l'inizio del nuovo esercizio finanziario. Certo, come si è appena detto l'art. 75 ci dice che «la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley», e dunque si potrebbe dedurre una forma di esercizio provvisorio per questi soli impegni nella misura «fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que

estableció el empleo». Ma, per il resto, la Camera resta libera di esaminare, discutere, modificare – come chiarisce la riforma costituzionale del 2008²⁰ – e dunque anche non approvare la legge di bilancio. E l'art. 126 – una delle poche norme attualmente in vigore nella forma del 1917 – stabilisce che «no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior». È vero che la disciplina costituzionale attuale prevede, come già visto, che il bilancio venga approvato per tempo, entro il 15 novembre, e già questo è un miglioramento rispetto alla disciplina vigente fino al 2004, quando il bilancio, presentato entro il 15 novembre, doveva essere approvato entro il 31 dicembre, ma va da sé che si tratta, in ogni caso, di termini meramente ordinatori. E sul cosa accadrebbe qualora questi termini non fossero rispettati, la Costituzione tace, così come tacciono la normativa generale di contabilità pubblica.

Il problema è antico quanto la riflessione moderna sul bilancio pubblico. In effetti, si ricorderà come proprio all'origine di tale riflessione – e in particolare dello studio del Laband – stia proprio un episodio di rifiuto parlamentare, che provocò più di cinque anni di amministrazione senza un bilancio validamente approvato. A margine di quella crisi, già Jellinek affermava che «nell'interesse di una vita sana dello Stato conviene adottare provvedimenti legislativi attraverso cui vengano ridotte al minimo le possibilità di conflitti che si determinano sulla base del diritto del bilancio in parlamento. Il più importante palliativo è il riconoscimento legislativo di situazioni provvisorie delimitate temporalmente»²¹. Così, la maggior parte dei regimi parlamentari “a prevalenza del Parlamento” prevede forme di esercizio provvisorio – come l'Italia o la Spagna – disposto con legge dallo stesso Parlamento.

Diverso è, invece, il caso dei regimi parlamentari “a prevalenza del Governo”: come quello francese, in cui addirittura la Costituzione autorizza il Governo, come *extrema ratio*, ad adottare il bilancio con propria ordinanza, o come quello del Regno Unito e del Canada.

Né è previsto un esercizio di bilancio provvisorio deciso dal Parlamento nelle forme di governo presidenziale. È così, ad esempio, in Argentina, ma probabilmente il caso più interessante è quello statunitense, la cui Costituzione reca, all'art. 1, sez. 9, c. 7, una disposizione dalla formulazione quasi identica a quella dell'art. 126 messicano. Si tratta, in ogni caso, di ipotesi regolate, e neanche sempre senza via d'uscita. La stessa disciplina statunitense, che di solito viene ritenuta come la più rigida da questo punto di vista, in realtà conosce delle forme di esercizio provvisorio, le cosiddette *Continuing Resolutions*, nella disponibilità del Congresso, e ad esse, nell'esperienza più recente, si è fatto praticamente ricorso ogni anno²².

²⁰ Art. 74, IV, Cost.: «[Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados] Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal», modificato con DOF 25-10-1993, 30-07-2004, 07-05-2008.

²¹ G. Jellinek, *Legge e decreto*, trad. it. di C. Forte, Milano, 1997, p. 261-262.

²² Si veda ancora, se si vuole, L. Testa, *Prime note sul Budget Process dell'era Obama: un regular disorder «ultima spiaggia» dello scontro politico?*, cit.

Certo, nel sistema americano o argentino, lo stallo decisionale è un'ipotesi più plausibile di quanto non lo sia in Messico, posto che il bilancio è necessariamente approvato da entrambe le Camere, che possono esprimere due maggioranze politiche diverse. L'atipico monocameralismo messicano sembra invece ridurre lo spazio per l'ipotesi in questione, se non altro escludendo il caso di uno stallo dovuto ad un disaccordo tra le due Camere – che è quanto più frequentemente accade negli Stati Uniti. Ma nulla può escludere, in un caso di governo diviso, l'ipotesi di un ostruzionismo della Camera dei Deputati rispetto alla politica del Governo.

Più che al caso statunitense o argentino, dunque, sotto questo profilo, il Messico si comporta, tutto sommato, come Regno Unito o Canada – e per certi versi la Francia –, dove il bilancio è approvato da una sola Camera (o comunque, in Francia, con una prevalenza per la Camera bassa²³), e dunque manca il rischio di uno stallo per contrasto tra i due rami del Parlamento, e non è previsto un esercizio provvisorio a regolare il caso della mancata approvazione parlamentare. Ma è evidente che vi è una sostanziale differenza tra Regno Unito, Canada, ed anche Francia, e Messico. Nelle prime tre ipotesi, il rischio di rifiuto parlamentare è di regola scongiurato dall'allineamento politico tra la Camera che dovrebbe approvare e il Governo che propone, che, in forza del rapporto fiduciario tipico dei regimi parlamentari, saranno espressioni della stessa maggioranza politica. Non così, evidentemente, in Messico, dove questo allineamento naturale manca, o almeno non è scontato – salvo che non sia forzatamente costruito dalla mancanza di pluralismo politico: ma questa, si diceva, non è più la storia messicana.

5. Conclusioni

Concludeva Rudolf Gneist nel suo studio sulla legge di bilancio: «Il risultato medio complessivo delle discussioni di bilancio per la vita parlamentare dei singoli Stati tedeschi rappresenta, come per le principali cose umane, un approssimativo equilibrio di luci ed ombre»²⁴. Una conclusione simile potrebbe andar bene anche in relazione al caso messicano. Tentando quasi di costruire una matrice con gli elementi che si sono presi in considerazione in questa analisi – necessariamente parziale –, il risultato è quello di una certa confusione, tipica di un percorso evolutivo non ancora arrivato allo stato di maturazione piena.

L'atipico monocameralismo previsto dall'art. 74 della Costituzione indebolisce il ruolo del Parlamento, almeno in relazione al *Presupuesto de Egresos*, e rischia di squilibrare la bilancia a favore del Governo – un favore in cui sempre finisce per risolversi, d'altronde, ogni debolezza parlamentare. I limiti all'emendabilità della legge di bilancio, al pari di quanto avviene nelle altre

²³ Nel modello francese, in caso di disaccordo tra Assemblea e Senato, dopo un tentativo di conciliazione diretto dal Governo, questo può, come rimedio estremo investire, l'Assemblea nazionale della *lecture définitive*. Il che praticamente costituisce l'ipotesi che costantemente è ricorsa nelle più recenti esperienze.

²⁴ R. Von Gneist, *op. cit.*, 105.

esperienze, costituiscono una ovvia ulteriore compressione del potere parlamentare, tanto più se malauguratamente dovesse esservi un'adesione piena alla tesi della *inmodificabilidad* che la Suprema Corte di Giustizia della Nazione propina nella sua decisione del maggio 2005. Senza contare che, proprio da quella decisione in avanti, non è possibile mettere in discussione il potere di veto presidenziale. A ciò si aggiunge la lacuna in materia di *funding gap*, che costringerebbe il Paese ad una situazione di caos senza ricette normative: circostanza che potrebbe ben risolversi, soprattutto in un contesto di democrazia pluralista non particolarmente solido, in un braccio di ferro a favore del Governo – come proprio l'esperienza bismarckiana cui si accennava poco prima sembra insegnare.

Insomma, un complesso di luci ed ombre che è *molta luce per il Governo e molta ombra per il Parlamento*, se è lecito. Il che sarebbe – in maniera apparentemente paradossale – ben più tollerabile in un regime di tipo parlamentare che non in uno presidenziale; e questo perché nel primo regime – ecco risolto il paradosso – l'esercizio arbitrario del potere del Governo lo espone comunque ad una responsabilità politica istituzionalizzata che può esser attivata dal Parlamento, costringendolo alle dimissioni. Ipotesi che, evidentemente, non è percorribile nel sistema presidenziale.

Si tratta, come si diceva in apertura, di una fase di transizione del diritto del bilancio messicano, che si colloca al crocevia della transizione da un sistema di partito egemonico ad un sistema maturo di democrazia pluralista.

In questa transizione, alcuni passi sono stati compiuti: si pensi, ad esempio, alla riforma costituzionale del 2008, che aggiunge quel "e modifica" all'elenco dei poteri della Camera nella deliberazione del bilancio; o anche, paradossalmente, al riconoscimento della possibilità di un veto presidenziale, che va nel senso dell'allontanamento della ricostruzione del bilancio come di un atto amministrativo e lo attira nella sfera degli atti legislativi *pleno jure*. Pare, in realtà, che il punto sia proprio questo: perché la transizione si compia è necessario che si concluda il percorso di graduale *autocoscienza* che il *derecho presupuestario* ha intrapreso. Un generale riequilibrio della materia, infatti, deriverebbe quasi come precipitato naturale dalla chiarezza in merito alla natura della legge di bilancio, come diverse volte già emerso prima. Assunta, infatti, la natura legislativa – e non già amministrativa – dell'approvazione parlamentare, questa sarebbe ricondotta nel procedimento bicamerale, ponendo fine all'irragionevole strabismo attualmente esistente; sarebbe chiarita la sua emendabilità, se non in quei limiti, comuni a tutte le esperienze di contabilità pubblica, posti a presidio della razionalità del processo e dell'atto finale; e in più rimarrebbe ferma la possibilità di opporre un veto presidenziale alla decisione parlamentare, che invero non fa alcuna fatica a posizionarsi in un sistema riequilibrato di *check and balances*. A questo punto, con un Parlamento che ha pienamente nelle mani la decisione di bilancio – come qualsiasi altra scelta legislativa – ed un Presidente che resta libero di opporre un veto secondo le ordinarie forme, sarà la scelta di come normare l'ipotesi di *funding gap* a definire l'equilibrio della forma di Governo (almeno

secondo questa prospettiva), muovendosi – lavorando per stereotipi – tra il modello presidenziali statunitense e argentino, l’uno più sbilanciato (almeno in materia) a favore del Congresso, l’altro più marcatamente spostato sul ruolo dell’esecutivo²⁵. Sarà interessante notare se questo ripensamento del diritto del bilancio – se avverrà, e nelle forme che avverrà – confermerà o meno quella “parlamentarizzazione” della forma di Governo presidenziale che alcuna attenta dottrina sembra ravvisare²⁶.

Luigi Testa
Dipartimento di Studi Giuridici
Università Bocconi
l.testa@unibocconi.it

²⁵ Nei due sistemi, infatti, l’ipotesi di un diniego parlamentare è rimediata con due strumenti diversi: negli Stati Uniti, il Presidente è costretto a dichiarare il blocco dell’attività amministrativa, non potendosi ammettere una amministrazione senza bilancio; in Argentina, invece, la legge di contabilità pubblica prevede la proroga del bilancio approvato per l’esercizio precedente, con dei correttivi disposti dal Governo.

²⁶ Cfr. R. Tarchi, *op. cit.*