

Il bilancio in Parlamento nella nuova Costituzione cubana: un'occasione mancata?

di Luigi Testa

Abstract: Budget in Parliament and new Cuban Constitution: a missed chance? – The essay aims to describe the process to approve the public budget in the Cuban national case, with special regard to the relationship between Government and Parliament. The budget process is analysed in its three main steps – preparation, presentation and parliamentary discussion – in order to understand if and in which measure the recent constitutional reform regarded it.

613

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

1. Il diritto del bilancio, chiave di lettura della forma di governo

Nonostante, alla sua comparsa sulla scena del dibattito giuridico, il tema del diritto del bilancio si presentasse, almeno ad una prima impressione, come un capitolo dello studio sulle fonti del diritto, la domanda di ricerca sottesa già a quella primissima riflessione moderna era in realtà una domanda sulla forma di governo. Quando Laband, Jellinek e Gneist¹ – per citare i nomi più noti² – si confrontano sul tema, dando principio a quella teoria della legge di bilancio come legge meramente formale che è destinata tanto a fortuna quanto a malintesi³, è ancora

¹ P. Laband, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlino - New York, 1971, rist. dell'ed. 1871; trad. it. di C. Forte, *Il diritto del bilancio*, Milano, 2007; G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Aalen, 1964, rist. anast. dell'ed. 1887, trad. it. di C. Forte, *Legge e decreto*, Milano, 1997; R. Gneist, *Gesetz und Budget. Constitutionelle Streitfragen aus der preussischen Ministerkrise von März 1878*, Berlino, 1879, trad. it. di C. Forte, *Legge e bilancio*, Milano, 1997.

² Altri contributi rilevanti al dibattito si trovano in: C. Rotteck, *Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften*, Amburgo, 1835, IV; C. F. von Gerber, *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, 1865; A. Haenel, *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, in *Studien zum Deutschen Staatsrecht*, Leipzig, 1888; P. Zorn, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, vol. I, *Das Verfassungsrecht*, Berlino, 1895.

³ Come è noto, la scelta del costituente italiano – rispetto alla quale si è rotta la continuità con la novella costituzionale del 2011 – era stata originariamente nel senso di prevedere una legge di bilancio meramente formale, tanto da rendersi necessaria una legislazione (sostanziale) supplementare che ha preso poi le forme della legge finanziaria, infine legge di stabilità. In realtà, la distinzione tra legge sostanziale e legge meramente formale (mutuata dalla sistematica delle fonti già presente in E.A.C. von Stockmar, *Studien zum preussischen Staatsrecht*, in *Aegidis Zeitschrift*, 1867), e l'iscrizione del bilancio alla seconda categoria in Laband era

forte in loro l'impressione della crisi prussiana che si era chiusa pochi anni prima. Cinque anni in cui il conte di Bismark aveva imposto le ragioni della necessità contro quelle del diritto⁴, amministrando senza un regolare bilancio approvato dalla riluttante Camera bassa⁵.

Così, la riflessione sulla natura della legge di bilancio (addirittura non legge, neanche meramente formale, ma mero decreto per Jellinek: mai derubricazione così drastica per quello che una volta si chiamava il "diritto sacro" del Parlamento) è in realtà più o meno dichiaratamente propedeutica allo studio dei rapporti di forza tra Governo e assemblea legislativa nella definizione del ««massimo documento della vita nazionale, racchiudente in sé i benefici e i sacrifici che derivano per la collettività tutta»⁶. Senza che sia qui possibile dilungarsi troppo sul punto, l'affermazione della natura legislativa del bilancio (pur in mancanze di un contenuto innovativo dell'ordinamento: legge formale, ma pur sempre legge) serve al Laband per ricondurlo comunque all'esercizio di quella potestà legislativa che non è esclusiva delle Camere, ma che è condivisa tra Governo e Camere, il che consente di qualificare la mancata approvazione parlamentare come una legittima scelta dell'assemblea di lasciare che sia il co-titolare della funzione legislativa ad assumersi solitariamente tutta la responsabilità delle relative scelte.

D'altra parte, la storia del bilancio pubblico è geneticamente legata alla storia dei rapporti tra Sovrano (e quindi Governo) e Parlamento. È noto, e non occorre qui soffermarsi se non per un rapido cenno, che il parlamentarismo, inteso nel senso kelseniano⁷, nasce in realtà proprio come pretesa delle assemblee di intervenire (anzitutto) nelle decisioni di finanza pubblica adottate dal Sovrano. Non stupirà, così, che sfogliando i *Cobbett's Parliamentary Debates* – sintesi preziosissima della storia parlamentare inglese dal 1066 al 1803 in avanti⁸ – un'attenzione specifica, isolata in uno specifico paragrafo, nello studio dei rapporti tra le prime assemblee e i Sovrani regnanti sia dedicata alla materia delle *taxes*, come a significare che è quell'embrionale campo di finanza pubblica l'arena in cui si giocano, dall'inizio, i destini del parlamentarismo.

funzionale – per la ragione che si vedrà appena oltre nel corpo del testo – all'affermazione della natura legislativa dell'atto, nonostante esso non avesse (quasi mai) un contenuto innovativo dell'ordinamento. Peraltro, l'Autore non sembra mai affermare la natura necessariamente formale della legge di bilancio, tanto da sostenere, nel suo studio del 1871, che nel caso in cui essa avesse anche un contenuto innovativo, ciò avrebbe richiesto un intervento nel procedimento della Camera alta, generalmente esclusa dalla decisione di finanza pubblica.

⁴ Queste le parole di Bismark, nel gennaio 1863: «La teoria non ha valore, quando la necessità comanda, e ... l'assicurare lo svolgersi regolare dei servizi pubblici è una necessità assoluta». Le parole del Cancelliere Bismark si trovano nella ricostruzione di G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma, 1910, 244 ss.

⁵ Per i particolari della vicenda, si veda soprattutto: E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. I, *Reform und Restauration 1789-1830*, Stuttgart, 1957, e vol. II, *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*, Stuttgart, 1960.

⁶ S. Buscema, *Bilancio*, voce, *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1959, 386.

⁷ E dunque come «formazione della volontà normativa dello Stato mediante un organo collegiale eletto dal popolo in base al suffragio universale ed eguale per tutti, cioè dunque democraticamente, secondo il principio della maggioranza» (H. Kelsen, *La democrazia*, trad. it., Bologna, 1995, 157).

⁸ W. Cobbett, *Parliamentary History of England*, Londra, 1808.

Così, una riflessione sullo stadio di maturità di una democrazia parlamentare non può prescindere da uno studio del diritto del bilancio pubblico senza il rischio di perdere di vista una cifra assolutamente significativa. Anzi, si può azzardare che quello del *budget process* sia in realtà un angolo prospettico piuttosto efficace per misurare lo stato dei rapporti esistenti tra Governo e Parlamento in un dato ordinamento – e dunque, in definitiva, una chiave di lettura della sua forma di governo. Non è senza interesse, quindi, un’analisi delle forme assunte dalla dialettica tra esecutivo e legislativo nell’approvazione del bilancio dello Stato in un ordinamento – quello cubano, in specie – che ha inteso di recente compiere un nuovo passo nel suo percorso politico-costituzionale.

Nonostante non sia espressamente rinnegato nulla della sua tradizione giuridica precedente⁹, la comunità giuridica (anche, o forse soprattutto, internazionale) non ha mancato di mostrare interesse per alcune novità di maggiore prossimità al modello delle democrazie liberali, di cui si discute ampiamente nella sezione monografica in cui questo contributo si inserisce. Vale la pena di verificare quali elementi di valutazione, vigente la “nuova” Costituzione, siano offerti dal diritto del bilancio, e se questo possa effettivamente ancora dire qualcosa sulla forma di governo *in vivo* dell’ordinamento cubano.

2. Uno sguardo alle (poche) fonti in materia.

La prima novità a destare una certa sorpresa è che non ci sono novità. L’autore della Costituzione del 2019 avrebbe potuto cogliere l’occasione per dare maggior tono costituzionale al diritto del bilancio, al pari di quanto avviene in altri ordinamenti tra i più importanti¹⁰, ma preferisce invero confermare da questo punto di vista l’impianto della legge fondamentale previgente. Così, non vi è nell’articolato costituzionale alcuna disposizione specificamente dedicata al bilancio dello Stato: soltanto si ritrova la regola – su cui si dovrà ritornare poco oltre – dell’iniziativa esclusiva del Governo e quella dell’approvazione parlamentare, peraltro non in una norma isolata ma nel più ampio catalogo delle funzioni del Consiglio dei Ministri (art. 137) e dell’Assemblea nazionale del potere popolare (art. 108).

La disciplina rilevante, dunque, resta tutta rimessa alla normazione sub-costituzionale, che è tutta previgente alla nuova Costituzione, e che, invero, si riduce al Decreto – Ley No. 192 “De la Administración Financiera del Estado”. Approvato nell’aprile del 1999, il decreto sostituisce la Ley No. 29 “Ley Orgánica del Sistema Presupuestario del Estado”, che risaliva al luglio 1980, e che si era reso

⁹ Anzi, è affermata continuità con il socialismo, la cui scelta è espressamente definita irrevocabile, all’art. 4, c. 3, della nuova Costituzione.

¹⁰ Ovviamente, il panorama comparato offre diversi modelli, ma tendenzialmente quasi tutte le costituzioni dedicano al bilancio dello Stato una specifica disposizione costituzionale, quando non ben più di una, come ad esempio nel caso francese o tedesco (ma così anche in Argentina e in Messico, *inter caetera*). Fa eccezione la Costituzione statunitense, che ha tuttavia un articolato con una struttura *suji generis*, che peraltro contiene comunque previsioni fondamentali in materia di diritto del bilancio, quale ad esempio quella in materia di *funding gap*, di cui *amplius ultra*.

necessario dopo le novità portate dall'introduzione, nel 1976, del nuovo Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE). Fino a quel momento, la materia era stata regolata dalla Ley No. 1111, nota come "Ley de Presupuesto" del 1929, che in realtà era quasi caduta in desuetudine, tanto più che gli ordinari strumenti di pianificazione di finanza pubblica erano stati abbandonati tra il 1967 e il 1976.

Il Decreto – Ley No. 192 costituisce dunque la fonte principale in materia di bilancio pubblico, se si eccettuano i due riferimenti costituzionali di cui si è fatto cenno appena sopra. Peraltro, rispetto ai testi previgenti del 1980 e del 1929, il legislatore del 1999 interviene in ogni settore dell'amministrazione finanziaria dello Stato (Tributario, Presupuestario, de Tesorería, de Crédito Público y de Contabilidad Gubernamental), e, per quanto più di stretto interesse in questa sede, nel campo del bilancio pubblico *stricto sensu*, le novità consistono principalmente nell'introduzione di alcune (importanti) regole di contabilità pubblica, quali l'indicazione separata in bilancio dei mezzi finanziari e delle spese, senza compensazioni, e l'opzione per un modello di competenza, e non di cassa (art. 9). Nulla cambia, invece, relativamente ai rapporti di forza tra il Governo che propone e il Parlamento che approva.

616

Di questi rapporti in realtà le fonti dicono ben poco. Una struttura essenziale si può dedurre dagli art. 108 e 137 della Costituzione, che permettono di ricondurre il caso cubano al canone del *budget process* tipico di ogni democrazia parlamentare (per il quale, appunto, il Governo propone e il Parlamento approva¹¹), ma tale canone rischia di rimanere una formula vuota, scarsamente rappresentativa dell'effettiva realtà della forma di governo. Invero, forse soltanto in alcuni casi eccezionali la regola «il Governo propone e il Parlamento approva» non viene formalmente riconosciuta: era così, ad esempio, nella coda – neanche all'inizio – dell'esperienza nazista¹². Più problematico, invece, è riconoscere la sostanza della storia, il che significa guardare – prima che al dato politico, che evidentemente anche soccorrerà¹³ – alla disciplina che occupa lo spazio tra «il Governo propone» e «il Parlamento approva», con riguardo, ad esempio, ai limiti allo *jus emendandi* esercitabile dall'assemblea legislativa nello specifico caso.

Ebbene, inutilmente si cercherà tra le fonti cubane tale disciplina. Il Decreto – Ley No. 192, al pari della Ley No. 29, dedica più attenzione alla fase della preparazione del *budget* che a quella della sua approvazione in Asamblea. Né si potrà trovare alcuna disposizione in materia nel regolamento parlamentare – né in

¹¹ L'espressione è ripresa da J. Harvey, L. Bather, *The British Constitution*, Londra, 1977, 197: «Da una parte il Governo propone e dall'altra il Parlamento critica».

¹² Con l'*Ermächtigungsgesetz* del 1933, anche il bilancio dello Stato, in deroga alla Costituzione vigente, passa nella competenza legislativa del Gabinetto, e di fatto ad occuparsene solitamente è da subito il potente Ministro delle finanze, tanto più che dal 1937 in avanti non vi saranno neanche più riunioni dell'organo collegiale di governo. Il bilancio continua ad assumere la forma di legge, ma perde ogni carattere di pubblicità – non essendo più pubblicato dal 1935 in avanti – e spesso viene approvato ad esercizio in corso o addirittura concluso, come misura legittimante *ex post*. Sul punto, si può vedere H.W. Baade, *Mandatory Appropriations of Public Funds: a Comparative Study*, 60 Va. L. Rev. 393 (1974), 635 ss.

¹³ E che è anzi, come emergerà, cifra essenziale.

quello generale, né in quello di sessione – che sembra ignorare del tutto la specificità del *budget process* rispetto al procedimento legislativo comune. E questo nonostante, statistiche alla mano, la *Ley de Presupuesto* annuale sia una dei rarissimi casi di esercizio di potere legislativo ordinario, risolvendosi la maggior parte (*rectius*: la quasi totalità) dell'attività parlamentare in operazioni di convalida di decreti legge.

3. Il *budget process*

Se questa aporia delle fonti possa dire qualcosa sulla realtà del *budget process* e dunque – se si adotta questo come chiave di lettura della forma di governo – sullo stato della democrazia parlamentare nella Repubblica di Cuba, è cosa che emergerà nel prosieguo della trattazione già prima che nelle sue conclusioni.

Vale invece ora la pena seguire i diversi passaggi di tale processo, che è per sua stessa natura un procedimento ordinato scomponibile per comodità di studio in tre sequenze temporali: la preparazione della proposta governativa, la fase dell'iniziativa, e quella della discussione-approvazione parlamentare. All'analisi di queste tre sequenze, la specificità del caso cubano richiede di premettere un cenno alla struttura del bilancio statale.

Il *Presupuesto del Estado*, infatti, si presenta come un documento composito, una sorta di “bilancio di bilanci”, volto a garantire la realizzazione del *Plan Único de Desarrollo Económico-Social del Estado*. Ai sensi dell'art. 10 del Decreto – Ley No. 192 esso include il *Presupuesto Central* e i *Presupuestos Provinciales*¹⁴. A completare l'articolazione documentale, il *Presupuesto Central* include il *Presupuesto de la Seguridad Social*, mentre i *Presupuestos Provinciales* quelli dei relativi municipi. Ne deriva che la fase di preparazione del *Presupuesto del Estado* che sarà presentato al Parlamento per l'approvazione è particolarmente complessa, e si tratta, peraltro, della fase più attentamente disciplinata dalle fonti in materia.

3.1. La preparazione della proposta governativa.

Il modello contemporaneo di amministrazione pubblica, con il suo alto tasso di articolazione – sia sul piano orizzontale (statale, per intendersi) che su quello verticale (dunque incrociando i diversi livelli di governo) – ha fatto sì che la fase della preparazione della proposta governativa di bilancio si complicasse sempre di più, soprattutto per quanto attiene al versante della spesa pubblica, dove peraltro le esigenze di contenimento e di razionalità del sistema si avvertono evidentemente più pressanti.

Così, in ogni esperienza di amministrazione complessa, l'elaborazione del *budget* è esito di una dialettica tra Governo – titolare della relativa iniziativa legislativa – e ogni livello dell'amministrazione dello Stato, che si compone di due movimenti. Il primo di essi ha natura per così dire discendente, e consiste nell'inoltro alle singole amministrazioni con potere di spesa di una serie di indirizzi deliberati dal Governo. Segue un movimento contrario, centripeto, in cui le

¹⁴ Ai quali è assimilato anche il *Presupuesto del Municipio Especial Isla de la Juventud*.

amministrazioni interpellate inviano al Governo nazionale, in bozza, la propria richiesta. È chiaro che è a questo punto che si apre forse la fase politicamente più delicata, in cui le richieste di spesa delle singole amministrazioni dovranno essere non solo corrette (eventualmente) rispetto all'indirizzo di politica economica del Governo, ma dovranno essere (quasi certamente) armonizzate, per evitare una irrazionale distribuzione delle risorse.

A gestire questa delicata fase, negli ordinamenti ad esecutivo monocratico (invero, ipotesi piuttosto isolata: il caso più significativo è quello degli Stati Uniti) è lo stesso Presidente, coadiuvato in questo da un organo strettamente fiduciario¹⁵. Negli ordinamenti, invece, ad esecutivo collegiale, la fase della preparazione del bilancio è diretta dal Ministro delle finanze – comunque denominato –, pur talvolta con la previsione dell'intervento del Primo Ministro come arbitro tra le parti in caso di disaccordo non altrimenti sanato¹⁶. Questo ultimo schema è quello prevalente, non solo in Europa (il caso più noto, se non altro per il maggior protagonismo del Ministro finanziario, è quello del Regno Unito¹⁷), ma anche in America Latina: così, ad esempio, nel sistema argentino o in quello messicano – che pur essendo presidenziali, prevedono un esecutivo collegiale¹⁸.

A questo modello è sussumibile anche il caso cubano, il quale – almeno nel nuovo assetto costituzionale – ha, nel Consiglio dei Ministri, un organo collegiale investito del ruolo di «máximo órgano ejecutivo y administrativo» (art. 133), e, come si è già visto, tra le sue competenze, alla lettera f) dell'art. 137 si trova quella di «elaborar el proyecto de Presupuesto del Estado».

Per assolvere a tale funzione, generalmente in maggio, il Consiglio dei Ministri delibera una serie di direttive e priorità fondamentali (art. 17, D.-L., 192) sulla base delle quali il Ministero delle finanze (*Ministerio de Finanzas y Precios*) predispone delle indicazioni più specifiche, che tengano già conto dei caratteri peculiari di ciascuna amministrazione. È questo il primo movimento dei due che si

¹⁵ Nel caso americano, si tratta dell'Ufficio della Casa Bianca per il Bilancio (*Office of Management and Budget* – OMB), istituito con il *Budget and Accounting Act* del 1921, e dotato anche di fondamentali compiti nella fase esecutiva della decisione di bilancio. Per una ricostruzione del processo di bilancio negli Stati Uniti, sono utili: A. Schick, *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, Washington, 2008; H.M. Robert, *Robert's Rules of Order Newly Revised*, Reading, 2011; e P. Mason, *Mason's Manual of Legislative Procedure*, St. Paul, 2010. Specificamente sull'OMB, vds. S. L. Tomkin, *Inside OMB: Politics and Process in the President's Budget Office*, New York, 1998.

¹⁶ È il caso, ad esempio, dell'*arbitrage budgétaire* previsto nell'ordinamento francese. Sul bilancio in Parlamento in Francia, si può vedere P. Avril, J. Gicquel, J.-É. Cicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 2014; o più specifico J.-L. Albert, *Finances publiques*, Parigi, 2017.

¹⁷ In effetti, il ruolo del Cancelliere dello Scacchiere è centralissimo, e certamente (almeno politicamente) concorrente con quello del Primo Ministro, tanto che è il primo – pur evidentemente a nome del governo – a presentare Budget e Estimates alla Camera dei Comuni per l'approvazione. Sul budget process nel Regno Unito è essenziale E. May, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament (Parliamentary Practice)*, Londra, 2011.

¹⁸ Sul caso messicano, che oltre sarà richiamato, si veda G. Gutiérrez, A. Lujambio, D. Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los organos del poder. Una perspectiva histórica y comparada*, in D. Valadés, R. Gutiérrez (eds), *Economía y Constitución*, Città del Mexico, 2001; e, se si vuole, L. Testa, *Il bilancio pubblico in Messico: un diritto "di transizione"*, in *Cuestiones Constitucionales*, in corso di pubblicazione.

individuavano sopra. Sulla base di queste indicazioni, gli enti con potere di spesa afferenti al *Presupuesto Central* e quelle di competenza dei *Presupuestos Provinciales* – incrociando, dunque, l'articolazione sia orizzontale che verticale dell'amministrazione – redigeranno le proprie richieste (art. 18, D.-L., 192). Parallelamente, il *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* predispone anche le richieste di spesa relative al *Sistema Cubano de Seguridad social* (art. 18, c.2, D.-L., 192), rispetto alle quali, invero, le istruzioni del Ministero delle finanze sono meno stringenti, laddove uno scostamento sia ragionevolmente motivato.

Le bozze così compilate dalle amministrazioni (c.d. *anteproyectos*) tornano dunque – più o meno in ottobre – al *Ministerio de Finanzas y Precios*, il quale si occuperà della loro verifica, correzione e armonizzazione, tramite una serie di tavoli di conciliazione con gli enti interessati.

Due questioni restano irrisolte se si cerca nelle relative fonti, e possono trovare una soluzione soltanto guardando ad alcuni elementi di contesto. La prima riguarda l'effettivo ruolo del Ministro delle finanze in questa fase istruttoria.

La domanda è suggerita dall'analisi comparatistica, la quale restituisce invero modelli diversi, che vanno da quello di una completa subordinazione del Ministro del Primo Ministro – come ad esempio in Francia – o al Governo inteso come organo collegiale – ed è questo il caso, tra gli altri, italiano –, a quello invece – ed esemplare è quello inglese già appena sopra richiamato – in cui Ministro e Capo del Governo sono sostanzialmente equiparati (almeno sotto il profilo qui di interesse), tanto che, anche simbolicamente, l'iniziativa alle Camere non è presentata dal Primo Ministro ma dal suo Cancelliere dello Scacchiere¹⁹, che se ne assume quasi individualmente la responsabilità innanzi al Parlamento²⁰.

Qualche autore ha così, in dottrina, inteso distinguere un potere *formale* del Capo del Governo rispetto ad un potere *reale* del Ministro delle finanze²¹. La distinzione, invero, convince fino ad un certo punto, e, se non altro, non tiene conto del fatto che un potere, pur formale, resta sempre tale – stante il fermo riferimento normativo, cui esso può sempre 'appellarsi' –, mentre un potere reale, o sostanziale, rischia di essere vittima del suo stesso realismo, e dunque di essere compresso del tutto in caso di avversi equilibri politici.

D'altra parte, la distinzione tra potere formale e reale non sembra calzare al caso cubano, dove entrambi sembrano sicuramente coincidere nel ruolo del Primo

¹⁹ Ovviamente, il peso del Cancelliere dello Scacchiere rispetto al Primo Ministro è rimesso in larga parte anche alla sostanza degli equilibri all'interno del Governo. Pare che il *Budget speech* del Cancelliere dello Scacchiere durante gli anni di Margareth Thatcher fosse scritto interamente e direttamente dal Primo Ministro, mentre in un'intervista rilasciata il 25 giugno 2006, Michael Portillo, già *Chief Secretary to the Treasury*, racconta che, la sera prima dello *speech*, Blair ancora si chiedeva se il suo Cancelliere Gordon Brown gliene avrebbe fatto leggere il testo in anteprima. Evocativo di questo preminente ruolo del Cancelliere, d'altra parte, è il fatto che il *Budget speech* è seguito dall'*address* (non del Cancelliere ombra, ma) del premier ombra.

²⁰ D'altra parte, è assai significativo che una consolidata consuetudine richieda che il Primo Ministro e il Cancelliere dello Scacchiere (e non gli altri membri del Governo), per ragioni di *accountability*, siano membri della Camera dei Comuni.

²¹ A. Baudu, A. Baudu, *Droit des finances publiques*, Parigi, 2018, 433.

Ministro. Nessun potere concorrente del Ministro delle finanze²², infatti, sembra poter trovar spazio in un sistema in cui la Costituzione non prevede forme di responsabilità individuale dei membri del Governo, per i quali è invece responsabile il Primo Ministro, sia dinanzi al Parlamento che dinanzi al Presidente della Repubblica (art. 142). D'altra parte, stando alle funzioni dei membri del Consiglio dei Ministri disciplinata all'art. 145, sembrerebbe desumersi una sostanziale subordinazione dei membri del Governo al Primo Ministro, o quanto meno una supremazia del principio di collegialità dell'azione del Governo.

Ciò, d'altra parte, aiuta anche nel tentativo di trovare una soluzione alla seconda questione aperta, che ha a che fare con l'ipotesi di insanabile conflitto tra Ministro delle finanze e amministrazioni con potere di spesa nella fase di armonizzazione degli *anteproyectos*. È chiaro che nulla legittimerebbe, nel contesto ricostruito, un protagonismo del *Ministerio de Finanzas y Precios* tale da assumere decisioni solitarie nel braccio di ferro con le amministrazioni "dissidenti". Più naturale è invece pensare – una volta esauriti tutti gli strumenti informali, che possono naturalmente avere forma libera – ad un arbitraggio rimesso al Primo Ministro, in forza proprio di quella sua responsabilità per tutta l'attività del Governo di cui all'art. 142, secondo le forme d'altra parte già collaudate in altri ordinamenti²³.

620

3.2. L'esercizio dell'iniziativa.

Una volta che il Ministro delle Finanze, coadiuvato in questo da un *Comité Estatal de Finanzas*, ha concluso la fase istruttoria, il progetto viene presentato al Consiglio dei Ministri, che ne delibera la presentazione all'Assemblea nazionale.

Che debba essere il Governo ad elaborare la proposta da presentare al Parlamento per la sua discussione e approvazione è una regola generalmente condivisa, e che il più delle volte ha tenore costituzionale (o almeno para-costituzionale²⁴). D'altra parte, quella della titolarità necessaria ed esclusiva del Governo è quasi un'esigenza connaturale al diritto del bilancio, almeno per tre ordini di motivi.

Si tratta anzitutto di una ragione di stretta organizzazione: nessun organo al di fuori del Governo, vertice del sistema amministrativo, sarebbe in grado di gestire quella complessa fase istruttoria che sopra si è almeno per cenni ricostruita.

²² Salvo, naturalmente, quello di inviare le istruzioni alle amministrazioni – sulla base delle direttive deliberate dal Consiglio dei Ministri in maggio – e di gestire, se non altro sotto il profilo organizzativo, il dialogo istruttorio con esse.

²³ Vedi ad esempio il caso francese, di cui alla nota 16.

²⁴ Ad esempio, non è prevista direttamente dalla Costituzione degli Stati Uniti, ma dal *Budget and Accounting Act* del 1921, che comunque ha tenore para-costituzionale. La regola ha eguale forza in Francia (si veda la decisione del Consiglio costituzionale Dec. N. 2001-448 DC), è già prevista all'art. 37 dell'ordinanza (n. 59-2) del 1959, ed è poi ripresa con formulazione del tutto simile dall'art. 38 della successiva legge organica n. 2001-692. Che la regola abbia tenore sostanzialmente costituzionale, poi, non si è mai dubitato neanche nel Regno Unito: «The role of Parliament in respect of State expenditure and taxation has never been one of initiation: it was for the Sovereign to request money and for the Commons to respond to request» (E. May, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament (Parliamentary Practice)*, Londra, 2011, 711).

Anche da un punto di vista storico, non si è mai messo in discussione che il diritto dell'assemblea elettiva fosse quello di concedere somme e autorizzare stanziamenti su richiesta del Sovrano (e quindi del Governo). E, d'altra parte, entrambe queste prime due ragioni ben si comprendono alla luce della funzione del bilancio pubblico, che è, secondo una felice definizione, trascrizione in termini contabili dell'indirizzo politico²⁵. Così, dalla titolarità governativa della iniziativa nell'esercizio della funzione di indirizzo politico deriva, quasi naturale precipitato, la titolarità governativa dell'iniziativa in materia di bilancio pubblico, cui non si sottrae – come si è visto – neanche la Repubblica di Cuba, in forza della già citata previsione costituzionale (art. 137, lett. f).

Il panorama comparato offre, invero, due modelli, quanto alle modalità di presentazione dell'iniziativa alle Camere²⁶. Un primo modello prevede che la proposta del Governo assuma da subito la forma di una iniziativa legislativa formale, e dunque che il dibattito parlamentare abbia ad oggetto il disegno di legge depositato alle Camere, il quale – al netto delle scelte emendative dell'assemblea, evidentemente – diventerà poi la legge di bilancio.

Al contrario, invece, il secondo modello conosce una soluzione di continuità documentale tra la fase dell'iniziativa e quella della deliberazione parlamentare. La proposta governativa²⁷ non assume in questo caso la forma di una proposta di legge²⁸, ma mantiene la tradizionale forma di una richiesta al Parlamento, su cui questo assumerà delle prime deliberazioni con una o più risoluzioni cui seguirà l'iniziativa parlamentare di un *bill* da discutere e approvare.

Nel primo modello si sarà riconosciuto il caso della legge di bilancio italiana, ma il riferimento potrebbe essere a tutti i Paesi dell'area europea continentale, e non solo: è così, ad esempio, in Argentina e in Messico, per citare ancora due casi nazionali che già si sono richiamati in precedenza (in nota). Il secondo modello, invece, è quello tipico del Regno Unito, e dei Paesi che lo hanno assunto per derivazione dal caso inglese: si pensi soprattutto agli Stati Uniti d'America, ma anche, ad esempio, al Canada.

Coerentemente con gli altri casi dell'America Latina, il sistema cubano si assesta sul primo modello, di derivazione continental-europea. La proposta deliberata dal Consiglio dei Ministri in seguito all'iniziativa del Ministro delle

²⁵ Per S. Buscema, *op. cit.*, 379, il bilancio «è la trascrizione, per così dire, in termini contabili dell'indirizzo e del programma politico deliberati, a seconda degli Stati, al Parlamento, dal Parlamento e dal Governo, dal solo Governo e così via».

²⁶ Sia consentito il rinvio a L. Testa, *Il bilancio in Parlamento. Elementi per una comparazione*, Milano, 2019.

²⁷ Che in realtà talvolta è una doppia iniziativa, in quegli ordinamenti – principalmente riferibili all'area anglosassone – dove si mantiene distinta la procedura della spesa pubblica e quella fiscale. Così è ad esempio nel Regno Unito, dove per la prima l'iniziativa è esercitata tramite la presentazione degli *Estimates*, e per la seconda con il Budget presentato dal Cancelliere dello Scacchiere. Analogamente accadde in Canada, che ricalca fedelmente il modello di *budget process* inglese, su cui: A. O'Brien, M. Bosc, *House of Commons Procedure and Practice*, Ottawa, 2009. Non è più così, invece, per gli Stati Uniti, dopo il *Budget and Accounting Act* del 1921, che prevede un'unica iniziativa formale (il c.d. *Presidential Budget*), salvo poi mantenere distinte le due procedure parlamentari di spesa e di "entrata".

²⁸ Né potrebbe assumerla in alcuni ordinamenti, come quello statunitense, dove il Presidente non ha potere di iniziativa legislativa formale.

finanze assume la forma di un unico – pur articolato nel modo che si è visto sopra – disegno di legge, presentato generalmente a novembre al Parlamento, che lo approva entro la fine dell'anno solare, data la coincidenza tra questo e l'esercizio di bilancio.

L'adesione del sistema cubano al modello unitario di derivazione continental-europea – in assenza, beninteso, di alcuna previsione costituzionale²⁹ che espressamente preveda la forma del disegno di legge per la proposta di bilancio, diversamente da quanto accade altrove³⁰ – riduce lo spazio di autonomia del Parlamento che invece è gelosamente custodito nel modello di anglo-sassone. In quest'ultimo, infatti, non solo da un punto di vista simbolico, è più forte il senso di una decisione *tutta parlamentare* sulla proposta del Governo. È il Parlamento, infatti, che, ascoltate le richieste avanzate dall'esecutivo, assume una prima decisione su di esse – con lo strumento della risoluzione – e poi origina al suo interno una proposta legislativa da discutere ed eventualmente approvare. Dà il senso, invece, di un equilibrio diverso tra Governo e Parlamento un sistema in cui l'assemblea discute ed approva un testo che gli viene confezionato *ab extra* e già presentato dall'esecutivo in forma di articolato (pronto all'uso, *si licet*).

3.3. L'iter in Parlamento.

Nel modello unitario, in realtà, anche la disciplina del procedimento di approvazione parlamentare si semplifica di gran lunga rispetto a quanto accade nel modello del Regno Unito o degli Stati Uniti, dove, prima di occuparsi del *bill* – secondo le modalità, al netto di qualche peculiarità, di un'iniziativa legislativa comune –, le Camere devono assumere le risoluzioni sulle proposte governative, con la necessità dunque di aprire un'altra finestra procedimentale.

Nel modello di derivazione continental-europea, invece, il disegno di legge depositato dal Governo è discusso immediatamente dal Parlamento secondo le ordinarie forme dell'iter legislativo, salvo quanto è richiesto dalla natura necessariamente motorizzata e accelerata del procedimento di approvazione di una legge dalla tempistica indisponibile qual è quella di bilancio.

Proprio in considerazione di questa tempistica indisponibile si pongono, generalmente, le prime peculiarità del *budget process* in Parlamento rispetto all'ordinario *iter legis*. Si tratta di quelle disposizioni, per lo più rimesse all'autonomia regolamentare delle Camere, in materia soprattutto di contingentamento dei tempi, tanto più necessario nei sistemi che conoscono un'approvazione bicamerale del testo di legge³¹. Non è questo il caso,

²⁹ Né una simile previsione si trova nella normativa di contabilità pubblica.

³⁰ È così ad esempio in Italia, dove la lettera dell'art. 81 della Costituzione è chiara nel chiedere che il Governo presenti un disegno di legge.

³¹ Va detto che un bicameralismo perfetto in materia di bilancio dello Stato è conosciuto da pochissimi ordinamenti. Laddove, infatti, vige un modello bicamerale, quasi universalmente la Camera alta è rappresentativa dei governi territoriali ed è – laddove esso esiste – esclusa dal rapporto fiduciario con il Governo: ne deriva che sia (quasi completamente) esclusa anche dalla procedura per la trascrizione in termini contabili dell'indirizzo politico – come si è definito il bilancio già nel corpo del testo. Questa marginalizzazione della Camera alta, poi, può prendere diverse forme, che vanno dalla più radicale esclusione – tipica, ad esempio, del Regno Unito

evidentemente, della Repubblica di Cuba, che ha invece un modello parlamentare di tipo monocamerale, tanto che la presentazione del disegno di legge di iniziativa governativa avviene già secondo un calendario che lascia poco più di un mese all'Assemblea per discutere e approvare – cosa che sarebbe ai limiti dell'ammissibile in un modello bicamerale. C'è da chiedersi, tuttavia, se questo valga a giustificare del tutto l'assenza nella normativa regolamentare dell'Assemblea di alcuna regola speciale sul contingentamento dei tempi nel *budget process*. Si tratta, infatti, comunque di un testo di legge che va necessariamente approvato entro la fine dell'esercizio finanziario (*rectius*: entro l'inizio del nuovo esercizio finanziario), e ciò pone alcune esigenze di accelerazione.

D'altra parte, manca (sia in Costituzione, che nella legge sull'amministrazione finanziaria, che) nei regolamenti assembleari alcuna specifica disposizione relativa a quella che definiremmo la sessione di bilancio. Manca, ad esempio, alcuna regolazione del carattere esclusivo della procedura, o previsioni che riservino all'aula il voto finale sul testo del Governo, escludendo che la deliberazione avvenga tutta nelle Commissioni. Così come manca – e forse questa è l'aporia più grave – alcuna regola speciale in materia di emendabilità della proposta governativa.

D'altra parte, il costituente cubano – né, d'altra parte, l'autore della legislazione organica in materia di finanza pubblica – non sembra preoccuparsi della tempistica indisponibile delle legge di bilancio anche quando omette di disciplinare l'ipotesi di un *funding gap*, all'occorrere di una mancata approvazione (in tempo) del *budget* da parte del Parlamento. Anche laddove ciò non sia esplicitato dalla costituzione così chiaramente come negli Stati Uniti³² –, in un sistema di democrazia parlamentare è ovvio che il Governo non può autorizzare o disporre alcuna spesa senza che vi sia una previa copertura legislativa, *id est* senza che il Parlamento abbia approvato il bilancio preventivo del relativo esercizio finanziario. Ecco perché ad alcuna dottrina – forse un po' conservatrice – del XIX secolo, la scelta del Parlamento di non approvare appariva come un'ipotesi assurda,

del Canada, ma anche del Messico – alla previsione di un potere di veto, come in Germania [su cui: 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], o della possibilità di proporre modifiche il cui giudizio è in ultima istanza rimesso (immediatamente, o in caso di mancata conciliazione) alla Camera bassa (il che accade, ad esempio, in Francia o in Spagna [su cui vds. M. Giner, L. Alfonso, *Manual de Derecho presupuestario y de los gastos públicos*, Valencia, 2013]). Fanno eccezione a questa marginalizzazione della Camera alta – e dunque adottano la regola del bicameralismo di bilancio perfetto – l'Italia e gli Stati Uniti. Dell'anomalia della prima non vale la pena discorrere; quanto agli Stati Uniti, la eguale esclusione di Rappresentati e Senatori da un rapporto fiduciario (che appunto non c'è) e la eguale legittimazione democratica diretta, ne giustificano la pari-ordinazione.

³² Ai sensi dell'art. 1, sec. 9, della Costituzione, infatti, «no money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law». Di conseguenza, l'*Antideficiency Act* del 1982, con la formula più ampia ed onnicomprensiva, fa divieto espresso ad ogni funzionario o impiegato del Governo degli Stati Uniti d'America di disporre o solo autorizzare obbligazioni o altre forme di impegni economici che eccedano i fondi già stanziati, sanzionando penalmente la violazione di tale obbligo.

un *nonsense*, un *actus inanis*³³, che a nessuna assemblea sarebbe mai venuto in testa per non rischiare di apparire assolutamente ridicola³⁴.

Da allora, le cose sono evidentemente cambiate, e, affermato il pieno diritto del Parlamento di non approvare, pur con tutta la gravità del caso, il bilancio proposto dal Governo, sono veramente rari i casi di ordinamenti in cui il testo costituzionale non contenga alcuna previsione, pur minima, in materia di *funding gap* e relativa *exit strategy*. Oggi, gli ordinamenti approntano diverse soluzioni al rischio che deriverebbe da un prolungato stallo decisionale, ed esse vanno dalla previsione di esercizi provvisori – che se non altro recuperano tempo ai tentativi di conciliazione tra esecutivo e legislativo –, i quali a loro volta possono restare più nella disponibilità del Governo³⁵ o invece del Parlamento³⁶, alla più drastica ipotesi (francese) del bilancio imposto con ordinanza³⁷.

624

Si tratta, peraltro, di un angolo prospettico particolarmente significativo per la domanda di ricerca sottesa a questa analisi, posto il modo con cui un ordinamento disciplina il caso di dissenso tra Governo e Parlamento sul bilancio pubblico restituisce – intuitivamente, immediatamente e in maniera definitiva – lo stato degli effettivi rapporti di forza tra i due organi. Per pensare a due casi estremi, la previsione costituzionale del blocco dell'attività amministrativa imposta al Presidente americano dal Congresso americano riluttante ad approvare il *budget* – il famigerato *shudown*³⁸ –, o la previsione, sempre costituzionale, della possibilità per il Governo francese di adottare autoritativamente il bilancio con proprio ordinanza davanti ad un perdurante stallo parlamentare³⁹, sono due indicatori preziosi per la comprensione della forma di governo. Mutuando usurate parole, può ben dirsi che quello del *funding gap* sia lo “stato d'eccezione” del diritto del bilancio, e ciò che ne deriva non ha bisogno di essere esplicitato.

³³ R. Gneist, *op. cit.*, 104.

³⁴ Per G. Jellinek, *op. cit.*, 123, se «non si è verificato alcun tentativo di un rifiuto del bilancio in Inghilterra, [non è perché] il parlamento risulti così tanto compenetrato nell'idea dello Stato di diritto, quanto perché l'inglese non sente assolutamente l'esigenza di rendersi risibile».

³⁵ È questo, ad esempio, della *prórroga presupuestaria* prevista dal caso spagnolo, che è disposto automaticamente all'inizio del nuovo esercizio senza copertura legislativa, o del caso argentino, dove l'esecutivo ha il potere di introdurre degli aggiustamenti «en los presupuestos de la Administración Central y de los Organismos Descentralizados» (Art. 27, Ley No 24.156, *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*).

³⁶ È ben noto il caso dell'esercizio provvisorio italiano, o anche dell'esercizio provvisorio statunitense adottato con delle *Continuing Resolutions* [su cui: v. J. Tollestrup, *Continuing Resolutions: Overview of Components and Recent Practices, Report del Congressional Research Service, 2016*]: in entrambi i casi, è il Parlamento – pur con alcuni limiti – a disporre in autonomia.

³⁷ A mente del comma terzo dell'art. 47 della Costituzione, «se il Parlamento non si pronuncia entro settanta giorni, le disposizioni del disegno di legge possono essere emanate mediante ordinanza». Si tratta, dunque, di un'arma notevole nelle mani del potere esecutivo, «fortment attentatoire aux pouvoirs du Parlement» [J. Buisson, *Finances publiques*, Parigi, 2015, 68], ad una prima analisi senza eguali nel panorama comparato, che, se non è mai di fatto stata impiegata, ha in ogni caso un carattere dissuasivo certamente significativo.

³⁸ Si veda: C. T. Brass, *Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects, Report del Congressional Research Service, 2014*.

³⁹ Vedi quanto in nt. 37.

A Cuba, è soltanto il Decreto – Ley No. 192 “De la Administración Financiera del Estado” del 1999 a risolvere il caso, prevedendo, all’art. 21, che, qualora il bilancio di esercizio non sia approvato per l’inizio del nuovo anno finanziario (che, a mente dell’art. 11, corrisponde all’anno solare), resta in vigore l’ultima legge di bilancio approvata, «con lo ajustes correspondientes que realice el Gobierno». Si tratta, dunque, di una proroga d’esercizio senza limiti temporali (al pari di quanto previsto, tra i rari casi individuati, dall’art. 134 della Costituzione spagnola) che consente peraltro al potere esecutivo di esercitare liberamente interventi correttivi, che avrebbero forse richiesto una più precisa definizione⁴⁰.

4. Conclusioni.

In definitiva, la riforma costituzionale del 2019 non ha mutato (quasi) nulla del *budget process* e degli equilibri che in esso si spiegano tra Governo e Assemblea nazionale del potere popolare. Da un punto di vista della modellistica, le regole del bilancio in Parlamento rispettano il paradigma del parlamentarismo democratico, per cui il Governo propone e il Parlamento approva, secondo lo schema procedurale tipico dell’esperienza europea-continentale, ma ormai adottato in tutta l’America Latina, con una sequenza ordinata – senza rotture di continuità documentale – tra iniziativa, deliberazione e approvazione parlamentare.

L’unica novità apportata dalla nuova Costituzione sembra essere nel senso di un rafforzamento di un modello verticale dei poteri, in spregio della autonomia degli enti di governo territoriali, laddove è confermato l’assorbimento (invero, neanche completamente inedito) dei bilanci dei municipi nei *Presupuestos Provinciales*, e l’approvazione di questi a livello centrale nell’unico *Presupuesto del Estado*⁴¹.

La materia continua ad avere un bassissimo tasso di positivizzazione, che invero è piuttosto inconsueto nel panorama comparato, tanto più tra gli ordinamenti riferibili al modello europeo-continentale. Gli scarsi riferimenti costituzionali – che sembrano finiti quasi *per accidens* nell’elenco delle competenze dell’Assemblea e del Consiglio dei Ministri – danno tenore super-primario soltanto al momento iniziale e finale del processo, ossia all’iniziativa governativa e all’approvazione parlamentare, lasciando l’enorme spazio che si apre tra questi due momenti tutto ad una regolazione sub-costituzionale che invero è egualmente assente. Una più dettagliata regolazione è dedicata dal Decreto – Ley No. 192 alla fase della preparazione del progetto presentato dal Ministro delle finanze al Consiglio dei Ministri che lo approva e lo presenta al Parlamento; mentre nessuna disposizione specifica sul procedimento di approvazione in aula (e prima nelle

⁴⁰ In fondo, anche nel citato caso argentino, l’art. 27, della Ley No 24.156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional) precisa – pur con una disciplina più favorevole al Governo di quanto avvenga altrove (ad esempio in Spagna, per restare ai casi citati) – che tipologie di aggiustamenti possono essere realizzati dall’esecutivo.

⁴¹ Sul punto, con tono critico, si veda A. Noguera Fernández, *La constitución cubana de 2019: un análisis crítico*, in *Revista de Derecho Político*, n. 105, maggio-agosto 2019, 398-390.

Commissioni) si ritrova, né nel Decreto – Ley né nella normativa regolamentare dell'Assemblea.

Due aporie soprattutto possono dire qualcosa di interessante per la prospettiva che qui si è scelta. La prima ha a che fare con la mancata previsione di limiti al potere del Parlamento di emendare il testo proposto dal Governo. Caso, invero, più unico che raro. Ebbene, quando non è regolato un diritto questo accade o perché di quel diritto è garantito il più ampio esercizio o perché – ed è questa l'ipotesi più frequente – l'esercizio di quel diritto è nei fatti efficacemente osteggiato, se non addirittura completamente impedito.

Ora, anche ammettendo la più ampia libertà del Parlamento in materia, pare davvero poco plausibile che possano essere ritenuti ammissibili emendamenti parlamentari *in pejus* rispetto alla proposta governativa, o ancor meno emendamenti che compromettano la complessiva compensazione tra entrate e uscite. Tutti gli ordinamenti, anche quelli ove il ruolo del Parlamento è più decisivo, conoscono simili limiti allo *jus emendandi* dell'assemblea legislativa. Che, a Cuba, nessuno si sia premurato di mettere nero su bianco questi limiti in Costituzione, nella legge sull'amministrazione finanziaria, o almeno nei regolamenti parlamentari, fa forse sospettare che l'effettivo ricorso dell'Assemblea del poter popolare ad emendamenti non in linea con il Governo sia così "cauto" da non far sorgere l'esigenza di regolarlo *per tabulas*.

La seconda aporia costituzionale, invece, riguarda il caso del *funding gap*, che riceve (soltanto dal 1999) una disciplina di livello sub-costituzionale, peraltro viziata forse di eccessiva vaghezza.

Va detto, peraltro, che il *funding gap* non costituisce oggi uno "stato d'eccezione" destinato a rimanere caso di scuola. Tutt'altro. Non solo il caso statunitense, che è da questo punto di vista quello più noto, ma anche – per restare alle due ipotesi estreme – quello francese conosce, nell'esperienza più recente, più che frequenti casi di stallo decisionale⁴². Certo, si tratta, sia per gli Stati Uniti che per la Francia, di conflitti determinati – almeno in parte – da un deteriorarsi dei toni della dialettica politica, che è difficile immaginare in un contesto, come quello cubano, ancora oggi, dove manca un effettivo pluralismo politico.

In effetti, in presenza di forme di integrazione politica forzata, è veramente solo un'ipotesi di scuola immaginare un contrasto tra Parlamento e Governo nell'approvazione del bilancio; così come immaginare un esercizio dello *jus emendandi* del Parlamento non in linea con gli orientamenti dell'esecutivo; così come, ancora, un contrasto insanabile tra le diverse articolazioni

⁴² Per una ricognizione senza presunzione di esaustività, sia lecito rinviare a L. Testa, *Le sessioni parlamentari di bilancio allo stress test: tentativi di una diagnosi*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3-2016, 765 ss. Si potrebbe obiettare che i rischi di *funding gap* siano ridotti in un sistema parlamentare monocamerale – come quello cubano –, in cui il Governo è dello stessa appartenenza politica della maggioranza in Assemblea. Tuttavia, è questo il caso anche del Regno Unito, dove il modello è bicamerale, sì, ma dove, come è noto, la Camera alta è del tutto esclusa da ogni partecipazione sostanziale all'approvazione del bilancio: eppure, anche il Regno Unito, prevede una forma di esercizio provvisorio, sebbene anticipato. Si tratta dei c.d. *Votes on account*, discussi dal Parlamento in primavera per garantire una copertura provvisoria in caso di ritardo nell'approvazione dei *Mains Estimates* presentati in autunno.

dell'amministrazione già nella fase di preparazione del *Presupuesto*. La mancanza di pluralismo politico semplifica tutto il semplificabile, e sarebbe invero quasi ozioso disciplinare dettagliatamente e addirittura a livello costituzionale una *exit strategy* al *funding gap*, prescrivere *per tabulas* limiti (se non altro di razionalità economica) agli emendamenti parlamentari, o anche prevedere meccanismi istituzionalizzati di arbitrato tra le parti nella fase istruttoria del progetto di bilancio.

Non è un caso che anche in altri Paesi in cui è in corso una transizione democratica alcuni di questi aspetti non siano specificamente disciplinati. Così, ad esempio, tra i pochi ordinamenti che non conoscono una disciplina costituzionale delle conseguenze di un *funding gap*, vi è – per restare agli ordinamenti cui si è fatto qualche cenno – quello messicano, ma questo può essere ben letto come un sintomo della mancata definizione della transizione democratica del Paese, che soltanto da poco ha cominciato a conoscere un primo pluralismo politico⁴³.

Disciplinare passaggi così delicati richiede per il costituente un'esposizione non di poco, ed una scelta tra modelli più fedeli agli standard del parlamentarismo democratico o più distanti da essi. La scelta dell'anomia, invece, consente agli effettivi equilibri politici di dare di volta in volta contenuto agli spazi vuoti di diritto, il che, il più delle volte, si risolve in una *executive dominance*.

Se l'autore della riforma costituzionale del 2019 ha perso l'occasione per ri-disciplinare il diritto del bilancio (e se, naturalmente, tale scelta sarà confermata dal mantenimento *tel quel* della relativa normazione sub-costituzionale⁴⁴), si è tentati di credere che non sia stata una innocente inavvertenza.

Luigi Testa
Dip.to di Studi giuridici
Università comm.le L. Bocconi
l.testa@unibocconi.it

⁴³ Si veda R. Tarchi, *La forma di governo del Messico: dal presidenzialismo imperiale alla "parlamentarizzazione" del presidenzialismo?*, in *DPCE on line*, 4-2017, 887 ss.

⁴⁴ Scelta che, al momento in cui si scrive, risulta confermata almeno per quanto riguarda la normativa regolamentare dell'Assemblea nazionale, la cui novella non introduce alcuna novità nella materia *de qua*: *Ley de organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y del Consejo de Estado*, approvata il 20 dicembre 2019.