

Dall'*appropriation clause* del diritto del bilancio moderno alla *flexibility* del diritto del bilancio *post-moderno*: brevi note sulla rimodulazione della spesa pubblica e sui suoi limiti

di Luigi Testa

Title: Reallocation of appropriations and its limits: from the appropriation clause of the modern budget law to the flexibility of the post-modern budget law

Keywords: Public Budget; Reallocation; Appropriation.

1. – Tra giuristi, storici del diritto e storici *tout court* non c'è sintonia quanto alla sua datazione esatta. R. Gneist, nel suo *Gesetz und Budget* – che con le coeve opere di Laband e Jellinek determina quello che a lungo sarà lo statuto epistemologico del diritto del bilancio pubblico –, ci dice che fu nel 1688 che «per la prima volta, fu accolta la clausola per cui le nuove quantità oggetto di autorizzazione potevano essere utilizzate *solo* per gli scopi considerati nel deliberato parlamentare» (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, 12).

Per la *Storia costituzionale di Inghilterra* di H. Hallam, invece, la “clausola di approvazione” (o di “assegnazione”) era comparsa già tre anni prima, nel 1665, e l'Autore ci dice anche che l'iniziativa fu dovuta ad un tale Sir George Downing, scrutatore dello Scacchiere (H. Hallam, *Storia costituzionale di Inghilterra dal cominciamento al regno di Enrico VII, alla morte di Giorgio II*, Torino, 1855, vol. III, 278).

È probabile che le vicende iniziali dell'*appropriation clause* non furono senza soluzioni di continuità e senza tentativi di resistenza – non tanto del Sovrano, a quanto ci racconta Hallam, quanto dei suoi sostenitori, al solito *plus royalistes que le roi*. Questo è il motivo per cui una datazione iniziale precisa forse non è possibile, mentre con un ragionevole grado di certezza si può affermare che essa non fu più messa in discussione dopo la caduta degli Stuart e la *Glorious Revolution* – tanto che alcuni Autori (tra cui J. Hatsell, *Precedents of Proceedings in the House of Commons: Relating to lords and supply*, Londra, 1818, 536) la datano, con meno audacia storiografica ma con più sicurezza, al 1689.

Non si tratta, evidentemente, di una mera *querelle* tra storici e appassionati delle gloriose vicende inglesi. La datazione esatta (oltre ogni ragionevole dubbio) della “clausola di approvazione” segna, invero, il momento di nascita (e quindi il punto di non ritorno) del diritto del bilancio in senso moderno, inteso *non soltanto* come quel complesso di regole giuridiche atte a disciplinare l'adozione da parte del Parlamento del documento recante unitariamente le previsioni di spesa e di entrata formulate dal Governo: questo, invero, sarebbe ancora troppo poco.

Perché il diritto del bilancio pubblico possa dirsi veramente moderno (e dunque possa integrare, in maniera definitiva, il paradigma di uno Stato democratico) è necessario, infatti, che esso sia inteso, come quel complesso di regole giuridiche atte a

garantire che il Governo *sia vincolato* dalla scelta del Parlamento sulle previsioni di spesa e di entrata da esso stesso formulate. È questo il passaggio fondamentale – e rivoluzionario – che l'irruzione dell'*appropriation clause* nel dibattito parlamentare intende realizzare.

Stando alla datazione di Hallam, che è la più “generosa”, nel 1665 la Camera dei Comuni accordava sì a Carlo II Stuart il sussidio milionario richiesto per la guerra in Olanda, ma con un vincolo di destinazione specifico che impediva la distrazione delle somme stanziare verso altri utilizzi. Quella della Camera rappresentativa, dunque, non è una generica autorizzazione di spesa, ma una attribuzione di risorse volta a garantire copertura ad una specifica attività o missione.

Evidentemente, dai tempi in cui i Comuni alzavano così la testa – a rischio di perderla – davanti a Carlo II, le cose son cambiate, e tanto. A modificare gli equilibri nella decisione di finanza pubblica, sono intervenuti almeno due enormi fattori (senza voler contare l'attrazione verso sedi sovra-nazionali di parte della decisione). Da una parte, la acquisita natura democratica e (almeno mediamente) rappresentativa anche dell'esecutivo ha in un certo senso depotenziato la dialettica Governo-Parlamento rispetto a quanto poteva accadere agli albori del parlamentarismo. Dall'altra, la complessificazione della decisione di bilancio nello Stato moderno ha comprensibilmente ingenerato un disinteresse o – forse peggio – un'incapacità (forse percepita – o fatta percepire “ad arte” – più che pienamente reale) dell'assemblea rappresentativa in questa materia.

I segni di entrambi questi processi sono visibili in diverse parti del contemporaneo diritto del bilancio (*in vivo* ma tutto sommato già *in vitro*). Proprio per questi processi, la capacità di vincolo di cui l'*appropriation clause* era vettore ha ormai ceduto il posto ad una nuova parola d'ordine: *flexibility*. D'altra parte – si potrebbe sostenere –, si trattava di un orizzonte prevedibile nel momento in cui la forma democratica dello Stato si è stabilizzata e, soprattutto, la decisione di bilancio smette di essere (poco più che) una decisione di politica estera. Difficile contestare, infatti, che in un quadro in cui le principali scelte di finanza pubblica sono strettamente legate a quelle militari – come nei primi tornanti del moderno diritto del bilancio –, un vincolo così stringente come quello della “clausola di approvazione” è più comprensibile che (e soprattutto non è tanto difficile da garantire quanto) in un contesto in cui la decisione di finanza pubblica copre un'articolata molteplicità di campi ed interventi.

2. – *Flexibility* vuol dire, in realtà, diverse cose. (Un po' risalente quanto alle prassi nazionali registrate, ma utile per una definizione concettuale del tema: *Executive budget flexibility*, in *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, Paris, 2009). Vuol dire – nella ipotesi più estrema – possibilità di impiego di risorse non autorizzate con la legge di bilancio dal Parlamento; vuol dire, pur restando ferma la *budget authority* complessiva, intervenire con modifiche *in magis* o *in minus* sui singoli stanziamenti destinati; vuol dire – ed è qui il crepuscolo dell'*appropriation clause* – modificare la destinazione delle somme stanziare all'interno della legge di bilancio.

Quest'ultima ipotesi, cui generalmente ci si riferisce come *reallocation of appropriations*, è strettamente collegata ad un'altra forma di *flexibility*, che è la minima specializzazione delle unità di voto. Infatti, quanto più l'allocazione delle risorse è specializzata – ossia: quanto più piccoli sono gli aggregati di spesa coperti con *appropriation* –, tanto meno essa è flessibile, poiché tanto più difficile sarà spostare le somme stanziare. Non è un caso che la tendenza registrata soprattutto a cavallo del primo decennio degli anni 2000 – e soprattutto nell'area continentale – sia quella di una sempre minore specializzazione delle unità di bilancio, con la previsione di aggregati di spesa sempre più comprensivi (e all'interno dei quali, dunque, è più agevole una gestione libera dei fondi stanziati).

Sarebbe ingenuo ritenere che esista una correlazione necessaria tra una minima specializzazione delle unità di voto (che permette una libera *reallocation of appropriations* al suo interno, tanto che tecnicamente non sarebbe neanche corretto definirla tale) e l'agilità nello spostamento delle risorse tra un'unità di voto e un'altra (questa sì, *reallocation* in senso stretto). Quando la presenza di entrambe è verificata – come, ad esempio, nel Regno Unito –, allora la *flexibility* è massima (e la capacità normativa della legge di bilancio, qualcuno dirà, è minima), ma i due profili possono presentarsi disgiuntamente.

Gli Stati Uniti, ad esempio, conoscono un livello di specializzazione tra i più alti (e che, peraltro, è andato in controtendenza rispetto al processo di aggregazione di cui si diceva sopra, verificatosi in Europa), ma, nonostante questo, hanno uno dei livelli più alti di *flexibility* quanto alla *reallocation of appropriations*.

Se si guarda al bacino dell'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica, praticamente tutti gli Stati consentono forme di riallocazione delle risorse già stanziare con la legge di bilancio. Fanno eccezione soltanto la Norvegia e la Svezia, dove però formule particolarmente ampie di autonomia organizzativa e contabile dell'amministrazione neutralizzano la necessità di operazioni di *reallocation* in corso d'esercizio. (Per una panoramica generale della prassi in materia negli Stati OCSE, si rinvia a OECD, *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing, 2014, soprattutto 59 ss., disponibile sul web: dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en. Utile pure: OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019: doi.org/10.1787/9789264307957-en).

Ad uno sguardo necessariamente approssimativo, le ipotesi di spostamento di risorse rispetto alla loro destinazione iniziale possono essere di quattro tipi.

La prima ipotesi è quella di una riallocazione delle risorse in maniera trasversale rispetto ad aree di spesa diverse (laddove per area di spesa si intende l'unità aggregata più ampia, generalmente riferita ad uno specifico ministero o *agency*). Questo primo intervento è, *ça va sans dire*, quello più osteggiato dagli ordinamenti contemporanei, tanto da essere per lo più vietato, se non almeno accompagnato da stringenti limitazioni.

Il secondo di caso di *reallocation of appropriations* è quello che distrae delle risorse in maniera trasversale rispetto ai programmi in cui è articolata l'area di spesa. Questo tipo di riallocazione è generalmente consentito (con ancor maggiore facilità se si tratta di *reallocation* tra sotto-programmi, evidentemente) pur con limiti di natura quantitativa o qualitativa, e talvolta previo l'intervento del Ministro delle finanze.

Nessun limite, invece, è generalmente previsto per il trasferimento di somme stanziare tra un'unità elementare (c.d. *line-item*) ed un'altra, se all'interno della stessa unità aggregata.

Da ultimo, una *species* piuttosto complicata di *reallocation of appropriations* è quella che non ha a che fare con la natura della destinazione dei fondi – come nei tre casi appena sopra individuati – ma con la natura della spesa pubblica stessa. Da questo punto di vista, conoscono generalmente molte restrizioni le operazioni di riallocazione tra diverse tipologie di spesa, mentre sono per lo più vietati gli incroci tra spesa corrente e spesa in conto capitale, il che si spiega, peraltro, in ragione di un precipitato del principio di legalità in materia di servizi pubblici – cui è destinata la spesa corrente – che suggerisce di non lasciarne il funzionamento nella disponibilità dell'esecutivo (o dell'amministrazione).

3. – Provando ad andare più nello specifico, si può facilmente immaginare che le regole che presiedono alla materia in questione hanno una fisionomia fortemente influenzata non solo dal tipo di rapporto intercorrente tra esecutivo e legislativo, ma anche da

quello che passa tra il Ministro delle finanze e i restanti ministri (i c.d. *line ministers*) all'interno del Governo.

Se il primo fattore, infatti, determina l'*an* dell'intervento riallocativo (e, per così dire, l'ampiezza di questo *an*), il secondo invece incide sul suo *quomodo*, segnando il limite d'azione tra il Ministro delle finanze e gli altri ministri e, soprattutto, tra il Ministro e le singole amministrazioni o agenzie.

A monte, invero, bisognerebbe trattare distintamente gli ordinamenti in cui un Ministro delle finanze esiste e quelli in cui invece un ruolo simile non è previsto. Il secondo caso è, ad esempio, quello degli Stati Uniti d'America, dove il governo – come è noto – non è di tipo collegiale, essendo il Presidente investito di tutto il potere esecutivo.

In questo contesto, chi “fa le parti” del Ministro delle finanze è l'*Office of Management and Budget* della Casa Bianca, che negli anni è andato crescendo il suo potere, soprattutto quanto alla preparazione del *Presidential Budget* (il che significa, concretamente: soprattutto quanto al potere di gestire le richieste di spesa che le singole Agenzie presentano nella fase di preparazione del *Budget*). (Per avere un'idea di come questa *enlargement of functions* non sia cosa di ieri, basta vedere L. Berman, *The Office of Management and Budget and the Presidency 1921-1979*, Princeton, 1979).

Ebbene, se ci si sposta sulla fase dell'esecuzione del bilancio, quanto alla *reallocation of appropriations* l'Office non ha un ruolo qualitativamente paragonabile a quello di un Ministro delle finanze in altri ordinamenti ad esecutivo collegiale. Le operazioni di riallocazione – nei termini in cui sono consentite – sono di responsabilità solitaria delle singole *Agencies*, senza alcuna forma di autorizzazione da parte dell'OMB, che si limita soltanto a dare alcune indicazioni nella *Circular A-11* adottata per ogni *fiscal year*.

Quanto ai limiti ai trasferimenti, va tenuto anzitutto in considerazione che al *Presidential Budget* – che rappresenta globalmente le richieste di spesa pubblica – non corrisponde un atto parlamentare dalla radice parimenti razionalmente unitaria recante lo stanziamento di spesa. Il sistema, infatti, prevede l'adozione di dodici differenti provvedimenti legislativi per i dodici Dipartimenti in cui si articola l'amministrazione statunitense (*Appropriation Acts*, che solo in via d'eccezione sono accorpati, talvolta anche in un unico grande *Omnibus Appropriation Acts*, quando ad esempio c'è l'esigenza di una decisione tempestiva per evitare uno *shutdown*). Questo, evidentemente, rende del tutto impraticabile un trasferimento di fondi da un Dipartimento all'altro.

All'interno di ciascun *Appropriation Act*, è di regola vietata la *relocation* di fondi tra *accounts* diversi – ove per ‘account’ si intende la prima macro-aggregazione di spesa, generalmente (ma non necessariamente) coincidente con una singola *Agency*. È tuttavia il caso di segnalare che il divieto di un simile *transfer* può essere neutralizzato da una autorizzazione legislativa *ad hoc*, e, come si può ragionevolmente attendersi, queste autorizzazioni sono tutt'altro che eccezionali nella prassi. Sono infatti molto frequenti le clausole che autorizzano un *transfer* tra *Agencies* in via generale, o anche formule di *account-specific transfer authority*, non solo all'interno di un *Appropriation Act*, ma già a monte negli *Authorizing Statutes*.

Resta invece sostanzialmente libero lo spostamento di risorse tra i programmi in cui si articola ciascun account (c.d. *reprogramming*), anche se il Congresso può scegliere, nei relativi atti legislativi, di porvi dei limiti di natura quantitativa o di carattere procedurale (per lo più prevedendo, ad esempio, una *congressional notification*, almeno in caso di somme qualificate).

3.1. – Se si lasciano gli Stati Uniti e ci si sposta a considerare ordinamenti ad esecutivo collegiale, un criterio di ordine nella casistica in materia è quello del ruolo del Ministro delle finanze, in chiave di soggetto *autorizzante*.

Sotto questo profilo, le ipotesi che ricorrono sono tre. La prima, più radicale, che richiede l'autorizzazione del Ministro per ogni operazione di *relocation* consentita dalla normativa di contabilità pubblica. La seconda, di segno opposto, che riserva al Ministro delle finanze un ruolo di monitoraggio o forse di coordinamento, senza tuttavia alcuna funzione autorizzativa delle eventuali rimodulazioni tra capitoli di spesa. Infine, la terza ipotesi è naturalmente quella intermedia, che prevede l'intervento del Ministro ad autorizzare soltanto alcune ipotesi di rimodulazione.

Per restare su ordinamenti noti e dell'area europea, il primo dei tre casi è, ad esempio, quello francese. Invero, il procedimento che porta all'approvazione della *loi de finance de l'année* è forse l'esempio di *budget process* più *executive-dominated* tra quelli possibili (almeno in uno Stato democratico). Il dato è piuttosto evidente se ci si pone dalla prospettiva dello "stato d'eccezione" nel campo del diritto del bilancio: il Governo è, infatti, il responsabile di qualsiasi intervento volto a scongiurare il rischio di un *funding gap* a motivo del disaccordo delle due Camere (o eventualmente del disaccordo tra Governo e Parlamento *en bloc*), dall'assegnazione della decisione definitiva all'Assemblea nazionale alla scongiurata ipotesi di un bilancio approvato dall'esecutivo con propria ordinanza.

Ebbene, questa dominanza dell'esecutivo è garantita, attraverso il potere autorizzativo del Ministro delle finanze pubbliche previsto dalla legge organica 2001-692, anche nella rimodulazione della spesa che interviene nella fase di esecuzione del bilancio. Tali interventi possono prendere la forma di una riallocazione di risorse tra programmi della stessa area ministeriale (e dunque contenuti all'interno della stessa missione), pur nel limite del 2% delle somme destinate ad ogni programma (c.d. *virement*, concettualmente analogo al *reprogramming* degli U.S.A.), oppure possono consistere in *transfers* tra programmi di diverse aree ministeriali (e dunque anche tra missioni, pur all'interno dello stesso *service voté*), ma unicamente se l'impiego dei crediti trasferiti corrisponde all'impiego del programma originario, e dunque se i fondi restano destinati ad attività della medesima natura.

Si tratta, tutto sommato, di uno spazio di *relocation* piuttosto ampio, che tuttavia – come si anticipava – è completamente dominato dall'esecutivo. Per ogni rimodulazione, infatti, è necessario un decreto del Ministro delle finanze che autorizzi, e addirittura – in alcuni casi – è richiesta una deliberazione del Consiglio dei Ministri, di cui sono rese immediatamente edotte le commissioni parlamentari finanziarie e competenti per materia, che esprimono un parere (non vincolante).

Non ha lo stesso peso l'analogo *Bundesminister* in Germania, che pure invece ha un ruolo tanto significativo in altri momenti dell'esecuzione del bilancio pubblico. Sotto il profilo della *relocation of appropriations*, infatti, quello tedesco può ben integrare la seconda delle tre ipotesi che si sono presentate appena sopra: quella in cui la riallocazione avviene per lo più senza autorizzazione del Ministro delle finanze, per iniziativa tutta dell'amministrazione. L'*Haushaltsgrundsatzgesetz* del '69, modificato da ultimo nel 2013 (e il *Bundshaushaltsordnung* che ne dà esecuzione), prevede, tuttavia, una *flexibility* piuttosto limitata, e la cui geografia è quasi del tutto disegnata dal *Bundestag* nella legge di bilancio.

Nello specifico, sono sempre possibili rimodulazioni *reciproche* tra titoli dello stesso capitolo di spesa, quindi con l'esclusione di trasferimenti unidirezionali da un titolo all'altro (salvo alcuni eccezionali trasferimenti *one-way* relative al carico remunerativo e all'assistenza sanitaria dei dipendenti pubblici).

Peraltro, lo spazio di questa *flexibility* è in parte rimesso alle scelte dell'assemblea rappresentativa con potere di borsa. La normativa in materia prevede, infatti, che le rimodulazioni siano possibili soltanto se l'operazione promuove un più efficiente ed economico impiego delle risorse stanziare oppure se c'è connessione amministrativa o materiale tra le aree di intervento da e per cui si spostano le risorse. Connessione su cui, evidentemente, il modo in cui la legge di bilancio è scritta – ed è discussa e approvata dal *Bundestag* – può incidere non poco.

Nessuna possibilità di *reallocation* trasversale ai diversi capitoli di spesa risulta, invece, ordinariamente consentita (salvo, naturalmente, che non vi sia una previsione legislativa espressa in tal senso, in deroga rispetto alla disciplina generale dell'*Haushaltsgrundsatzgesetz*).

Una *via media* tra il caso francese e il caso tedesco è quella del Regno Unito, dove il sistema è improntato ad un tasso di flessibilità piuttosto alto, che prevede l'intervento soltanto *in alcune ipotesi* del Cancelliere dello Scacchiere ad autorizzare. Peraltro, per un quadro completo dell'approccio inglese è necessario incrociare il riferimento alla specializzazione di unità spesa su cui o a favore della quale si interviene con quello alla natura della spesa pubblica che si ricolloca.

In via di sintesi, nel sistema del Regno Unito, non sono consentite riallocazioni tra ministeri diversi, e, all'interno della stessa area dipartimentale, sono nella piena disponibilità dell'amministrazione i trasferimenti di fondo dalle somme stanziare come *departmental expenditure limits* (DEL) – che è il nucleo della spesa, per così dire, “certa” – verso la c.d. *annually managed expenditure* (AME), ma non viceversa.

A ciò si aggiunge la possibilità, senza particolari formalità procedurali, di spostare fondi all'interno dell'area DEL o dell'AME dei singoli dipartimenti, ma soltanto a) all'interno delle voci della spesa corrente e b) dalla spesa corrente alla spesa capitale (non viceversa).

Infine, all'interno dell'area dei *departmental expenditure limits* (DEL), è possibile riallocare risorse a) dall'*administrative expenditure* – destinata alla copertura dei costi correnti dell'amministrazione – alla *programme expenditure*, senza autorizzazione; b) dalla *programme expenditure* all'*administrative expenditure*, soltanto previa autorizzazione del Cancelliere dello Scacchiere; e infine c) tra *individual programs* della *programme expenditure*, con l'autorizzazione del *line minister* competente.

3052

4. – Le esperienze degli Stati Uniti, quella francese, inglese e tedesca, che si sono qui per brevi cenni ricostruite, sono invero piuttosto esemplari, al netto dei dovuti *distinguo*, degli stati del mondo possibili sotto il profilo qui d'interesse.

Gli ordinamenti contemporanei rispondono all'esigenza di *flexibility* contraria alla rigidità degli esordi con soluzioni che combinano, in intensità direttamente proporzionale, la possibilità di interventi riallocativi con il controllo dell'esecutivo per il mezzo del potere autorizzativo del Ministro delle finanze (o degli altri ministri con potere di spesa). Quanto più ampia è la prima, tanto più intenso sarà il secondo.

Questo, almeno in ordinamenti parlamentari in cui è previsto un rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento; laddove questo manca – negli Stati Uniti, ad esempio – il potere autorizzativo del Ministro delle finanze è surrogato dall'autorizzazione direttamente congressuale, non potendo il Congresso attivare canali di responsabilità politica dell'esecutivo (o anche del solo Ministro, se esistesse) tanto forti quanto lo è il meccanismo fiduciario.

Nella trasversalità dei modelli, due principi quasi universalmente condivisi restano fermi. Il primo è il divieto, tendenzialmente assoluto, di riallocazioni trasversali rispetto alle diverse aree ministeriali. Anche laddove questo non è impedito dalla tecnica legislativa (come nel caso degli Stati Uniti, dove – come si è detto – si è dinanzi ad *Appropriation Acts* distinti), resta comunque sancita la generale impraticabilità di un tipo simile di *reallocation*, che andrebbe evidentemente a scompaginare oltre la soglia di tollerabilità gli equilibri considerati nella delibazione parlamentare (e, ancor di più, la certosina composizione di interessi realizzata nella fase di preparazione del *budget*).

Il secondo è, si potrebbe dire, il principio (comunque) di sfavore verso altre forme di riallocazioni, che, pur lecite, conoscono vincoli di natura sostanziale o procedurale, nelle loro diverse possibili declinazioni, tra cui quelle che si son viste in relazione agli ordinamenti qui presi come campione. Ad un divieto (generalmente) assoluto di

riallocazioni tra le diverse aree ministeriali non fa da contrappeso, dunque, una libertà assoluta nelle riallocazioni all'interno dell'unità di spesa macro-aggregata.

Né, d'altronde, risulta sufficiente la previsione di un potere autorizzativo del Ministro delle finanze, che richiede comunque sempre di essere accompagnato da limiti di carattere sostanziale, talvolta assoluti altre volte relativi. E questo è vero sia in un contesto di parlamentarismo che in altre forme di governo.

È vero in altre forme di governo, perché l'esigenza di mantenere inviolato il potere di borsa dell'assemblea rappresentativa pretende che non sia assegnato all'esecutivo un ruolo così decisivo senza che vi sia la possibilità di far valere la sua responsabilità politica costringendolo alle dimissioni.

Ed è vero in una forma di governo parlamentare, dove il bilancio è «trascrizione in termini contabili dell'indirizzo politico» (S. Buscema, *Bilancio*, voce, *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1959, 379), e, certo, possono rendersi necessarie delle variazioni – come può variare l'indirizzo politico stesso –, ma come le mutazioni dell'indirizzo politico richiedono una certa simultaneità nel mutamento (che è garantita in negativo, dalla scelta del Parlamento di non sfiduciare il Governo, nonostante il “cambio di rotta”), allo stesso modo mutazioni sostanziali della sua trascrizione in termini contabili richiedono un coinvolgimento del Parlamento.

È comprensibile che tali limiti siano avvertiti come particolarmente stringenti quando si tratti di far fronte ad un'emergenza economica imprevista. Ne è prova il dibattito domestico intorno all'art. 4 del D.L. 16 giugno 2020, n. 52, poi fatto confluire nel comma 8, dell'art. 265, del c.d. *Decreto Rilancio* (D.L. 19 maggio 2020, n. 34), che è stato occasione di queste note.

La *reallocation of appropriations*, infatti, è ragionevolmente lo strumento più agile per far fronte alle esigenze poste da un'emergenza economica in relazione alla quale non è possibile attendere il nuovo esercizio (e dunque la nuova autorizzazione di spesa). L'altra strada sarebbe quella di intervenire non con trasferimenti, ma con tagli o aumenti alla spesa pubblica, ma – a parte il rischio di compromettere i saldi di bilancio approvati dal Parlamento per il *fiscal year* in corso – questa soluzione è ancor più osteggiata dagli ordinamenti contemporanei: così, ad esempio, per fare due esempi 'estremi', in Francia è in via generale vietato l'aumento della spesa pubblica, mentre negli Stati Uniti è consentito solo l'aumento nella spesa obbligatoria (*mandatory spending*), ma sono generalmente del tutto vietate le riduzioni.

Pur se comprensibilmente avvertiti come stringenti, i limiti alla *reallocation* – nei termini minimi del *divieto di trasferimento tra aree ministeriali* e del *principio di sfavore verso le altre riallocazioni* – paiono invece irrinunciabili nel paradigma dello Stato costituzionale. Se la comparsa sulla scena dell'*appropriation clause*, con il suo vincolo rigido in capo all'esecutivo, ha segnato la nascita del diritto del bilancio pubblico moderno, mentre è la *flexibility* a caratterizzare il diritto del bilancio post-moderno (*si licet*), il salto successivo rischia di far assomigliare sempre di più i Parlamenti a quelle vecchie famiglie reali europee cui residua nient'altro che la farsa di un potere svuotato di efficacia.