

Aspettando Godot? La (finora) mancata implementazione normativa della riforma costituzionale del 2012 sulla nuova legge di bilancio e sul coordinamento degli enti territoriali*

CHIARA BERGONZINI**

SOMMARIO: 1. Gli spunti di riflessione e il ritardo del Parlamento. – 2. I documenti statali di bilancio tra problemi di coordinamento, vecchi divieti di contenuto e possibili nuovi vizi di costituzionalità. – 3. Il coordinamento degli enti territoriali. – 4. Le deleghe al Governo per l'attuazione della legge di contabilità (del 2009). – 5. Postilla: l'accesso alla Corte costituzionale e l'attività istruttoria.

1. Gli spunti di riflessione e il ritardo del Parlamento

Il mio contributo al dibattito odierno consiste nel segnalare – limitandomi a qualche accenno – quello di cui *non potremo* discutere, cioè tutta la parte di implementazione parlamentare della riforma.

Nei quesiti da cui il seminario prende le mosse ho cercato di individuare i principali profili sinora emersi a seguito della revisione costituzionale, con il risultato che l'attenzione si è concentrata su questioni interpretative generali (il primo quesito); sul ruolo della giurisprudenza costituzionale in senso ampio, dopo l'avvento di questi che chiamerei “nuovi concetti”, dato che ancora prima che parametri di legittimità le nuove espressioni introdotte in Costituzione sono una tipologia di argomenti con cui i giuristi hanno scarsa dimestichezza (secondo quesito); e infine sul ruolo della Corte costituzionale italiana, con particolare riferimento all'attività istruttoria (terzo quesito). In sostanza, essi hanno a che fare da una parte con la dottrina e dall'altra con la giurisprudenza costituzionale.

Manca completamente un riferimento normativo, per il semplice fatto che *non c'è*.

Nel 2012 ci sono state la revisione costituzionale e, con modalità che in altra sede mi sono permessa di definire sconcertanti, l'approvazione della legge rinforzata di attuazione n. 243. La riforma prevedeva l'entrata in vigore il 1° gennaio 2014; termine che però la legge rinforzata ha ulteriormente posticipato al 1° gennaio 2016 sia per l'art. 15 sul contenuto della nuova legge di bilancio (che dovrebbe riunire la legge ex finanziaria e il bilancio), sia per tutta la parte sugli enti territoriali, cioè il Capo IV. Rinvio che, come ha accennato Guido Rivosecchi, ha di per sé suscitato perplessità, perché una fonte di grado inferiore ha di fatto derogato a una disposizione costituzionale, seppur nei limiti dello spostamento di un termine.

Il punto è che siamo al 1° febbraio 2016 e di tutta questa implementazione di fonte primaria – e non potrebbe essere che di fonte primaria, quantomeno in questa fase – non c'è alcuna traccia, salvo un'indagine conoscitiva, svolta tra la fine di giugno e i primi di agosto dell'anno scorso dalle Commissioni bilancio riunite e conclusa alla Camera, con l'approvazione da parte della Commissione bilancio del documento finale, il 10 novembre 2015

(http://www.camera.it/leg17/1102?id_commissione=05&shadow_organo_parlamentare=2079&sezione=commissioni&tipoDoc=elencoResoconti&idLegislatura=17&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&calendario=false&breve=c05_strumenti&scheda=true). Da allora, almeno ufficialmente, non si muove più foglia.

Un intervento parlamentare è invece indispensabile, oltre che ormai decisamente urgente. Innanzitutto perché ci sono dei rinvii espliciti da parte della legge di attuazione

* Intervento al seminario interdisciplinare “Ragionando sull'equilibrio di bilancio- La riforma costituzionale del 2012 tra ideologie economiche, vincoli giuridici ed effettiva giustiziabilità”, organizzato dall'Università di Ferrara – Dipartimento di Giurisprudenza e svoltosi a Ferrara, il 1 febbraio 2016.

che, pur limitati a un Capo e un articolo, riguardano in realtà dei macro-settori, peraltro complicatissimi anche a livello tecnico. C'è poi un secondo motivo, più di sistema: perché l'ultima riforma organica della disciplina di contabilità – che dovrebbe dare il quadro complessivo della materia – è del 2009, con la l. n. 196. Il che significa che la disciplina di contabilità è precedente non solo alla riforma costituzionale, ma anche ai primi interventi europei relativi alla crisi economica, dato che è stata solo parzialmente aggiornata (al Semestre europeo) con la legge n. 39/2011.

Per non parlare poi della riforma dei regolamenti parlamentari, che addirittura si aspetta dalla fine degli anni Novanta; d'altra parte, è ormai noto che le procedure parlamentari si svolgono a prescindere dai regolamenti, perché basate sulle prassi.

Il dato divertente, se volete, della vicenda, è che durante l'indagine conoscitiva ovviamente si è posto il problema dell'esistenza di una legge rinforzata, di attuazione della Costituzione, che avrebbe previsto un termine al 1° gennaio 2016. Disposizione di non difficile interpretazione, essendo una data: a stretto rigore si penserebbe che ci debba essere un atto normativo che entra in vigore, quindi *ha già compiuto* tutto il proprio *iter*, il 1° gennaio 2016. In Parlamento pare se ne siano resi conto solamente nell'estate del 2015, tanto che c'è un passaggio, che suona abbastanza ironico, dell'audizione della Corte dei conti (30 giugno), in cui si fa notare che, considerata la mole di lavoro da svolgere e l'imminente inizio della sessione di bilancio, pareva poco ragionevole pensare di mettere in piedi tutta la normativa entro fine anno. Quindi il riferimento «1° gennaio 2016» è stato interpretato come «anno 2016»: praticamente un buon proposito per l'anno nuovo.

Altro elemento che emerge chiaramente dalle audizioni è che il ragionamento parlamentare si svolge sul piano della normativa statale, mentre, come dicevo, i rami da implementare sono due: il contenuto della legge di bilancio – che di per sé è questione tutt'altro che semplice – e tutta la parte sugli enti territoriali. Io non voglio né potrei soffermarmi su tutti questi profili, ma mi limito a segnalare qualche problema tra i più evidenti, da entrambi i punti di vista.

2. I documenti statali di bilancio tra problemi di coordinamento, vecchi divieti di contenuto e possibili nuovi vizi di costituzionalità

Sul piano dei documenti statali di bilancio, unificare legge di stabilità e legge di bilancio dovrebbe consentire di prendere in esame, nel momento dell'approvazione del bilancio, il complesso delle decisioni di entrata e di spesa. Per usare il termine tecnico, non si dovrebbe più lavorare al margine, ma si potrebbe intervenire, come diceva Camilla Buzzacchi, sui fini.

Questo comporta però tutta una serie di complicazioni, sia a livello di procedure parlamentari, sia contenutistiche, in relazione al coordinamento tra le due sezioni. Non si sa, ad esempio, dove spostare alcune tabelle: dove dovrebbero essere messi i “numeri”, se poi possono essere modificati all'interno dello stesso atto normativo?

Segnalo tra i tanti un solo problema, da un certo punto di vista banale, ma estremamente concreto, e cioè il fatto che dal 1988 (l. n. 362) la legge ex finanziaria ha dei limiti di contenuto. In sintesi, per evitare le c.d. finanziarie *omnibus*, le leggi di contabilità negli anni avevano vietato che la finanziaria contenesse, tra l'altro, interventi localistici (le c.d. mance ai collegi elettorali) e microsettoriali; ed è poi entrata e uscita dal contenuto proprio la categoria delle norme c.d. di “sostegno alla crescita” o allo “sviluppo economico”. Questi divieti sono sempre stati previsti dalla legge di contabilità. Come è ampiamente noto, tuttavia, le leggi finanziarie hanno sempre esondato dai confini, tanto che ogni anno la Corte dei conti, in sede di parifica, sottolinea che la legge contiene numerose disposizioni localistiche, microsettoriali ecc.: violazioni tanto sistematiche che il richiamo rappresenta una sorta di copia-incolla, ripetuto in tutte le relazioni annuali.

Il punto è che adesso questi limiti sono stati spostati nell'art. 15 della legge n. 243 del 2012 il quale, nell'illustrare a grandi linee la nuova legge di bilancio, riprende testualmente i "vecchi" limiti di contenuto della legge di stabilità (oggi l'art. 11, co. 3, della l. n. 196/2009). La Corte dei conti fa notare in audizione che se la struttura della nuova legge di bilancio verrà approvata – come dovrebbe essere – seguendo la legge n. 243/2012, a quel punto i limiti di contenuto saranno previsti da una fonte che dovrebbe diventare un parametro interposto. Quindi una legge di bilancio che violi i limiti di contenuto sarebbe teoricamente sindacabile davanti alla Corte, per vizio materiale. Al momento, l'unica risposta del Parlamento è che forse sarebbe il caso di modificare la l. n. 243/2012: non si sono ripromessi di rispettare i limiti di contenuto, ma hanno ipotizzato di togliere di mezzo il parametro interposto. Segnalo *a latere* che la legge n. 243/2012 è una legge rinforzata e quindi deve essere modificata a maggioranza assoluta.

Inoltre, mi chiedo: nel caso in cui questa modifica del parametro non ci fosse, le Regioni potrebbero impugnare una norma che di fatto estende la spesa statale? Se una legge di bilancio sforasse i limiti di contenuto, e quindi contenesse norme localistiche, microsettoriali eccetera, chi potrebbe azionarlo davanti alla Corte? La Corte dei conti lo può fare in sede di parifica, che però arriva nel corso dell'esercizio successivo.

Le Regioni potrebbero avere interesse, perché i vincoli di bilancio (il patto di stabilità interno, per ora) tolgono loro una quota importante di spesa locale, che in questo modo sarebbe fatta con legge statale, peraltro di solito seguendo logiche del tutto diverse da quelle delle reali necessità del territorio. Sarebbe un vizio di costituzionalità, e sarebbe sistematico, a meno che il Parlamento non cambi radicalmente atteggiamento, perché tutte le leggi finanziarie dal 1978 a oggi hanno sfiorato i limiti di contenuto. Quindi non rappresenterebbe certo un inedito.

Sempre per quanto riguarda la legge statale di bilancio si porranno, inoltre, problemi dal punto di vista dell'emendabilità – ad esempio quello dell'ammissibilità dei c.d. emendamenti a scavalco, ma è una questione di procedure parlamentari, quindi non mi ci soffermo – e dal punto di vista della copertura: ci si chiede se sia necessario o meno un prospetto di copertura autonomo. Quasi tutti concordano sul no, aggiungendo che servirebbe tuttavia una nota informativa molto stringente. Il prospetto di copertura è quello che spiega come vengono coperte le uscite, nel dettaglio, e siccome adesso la copertura della legge di bilancio è garantita dal fatto che deve rispettare i saldi, contabilmente la copertura è garantita. Come faceva notare Camilla Buzzacchi, un conto è il rispetto quantitativo, sul quale non ci dovrebbero essere problemi; non si va però nel dettaglio, delle entrate e soprattutto delle spese. Il problema sarebbe quindi quello di garantire la *qualità* della spesa, non tanto la quantità. E qui si apre l'enorme tema della *spending review*, che è un altro di quegli argomenti che a livello italiano sono stati trattati con decreto-legge, con l'unico risultato di renderla quasi del tutto inefficace perché le amministrazioni, semplicemente, non la applicano.

Segnalo infine il tema della tempistica di presentazione dei documenti di bilancio, perché l'attuale scansione è prevista dalla legge di contabilità del 2009, e nel frattempo molto è cambiato. Si tratta di una faccenda estremamente complessa, nella cui soluzione si dovrebbe tener conto tra l'altro del fatto che i difetti di coordinamento si pongono già a livello europeo, e coinvolgono diversi soggetti istituzionali, tra cui gli Istituti di statistica (ISTAT ed EURSTAT) e di conseguenza, in una sorta di domino tutti i soggetti che ad essi fanno confluire i dati, e i relativi calendari.

3. Il coordinamento degli enti territoriali

A tutto ciò si aggiunge la questione del coordinamento degli enti territoriali, che dovrebbe essere sempre di attuazione legislativa. Molti profili sono in realtà già emersi, dato che gli aspetti di cui oggi deve occuparsi la giurisprudenza costituzionale dovrebbero essere disciplinati, quantomeno nei punti cardine, da una legge.

Segnalo tra gli altri un problema rilevato più o meno da tutti nel corso delle audizioni, e in particolare dall'UPB: il fatto che secondo la legge di attuazione gli enti territoriali non abbiano la possibilità di indebitarsi se non per spese di investimento, che però devono essere espressamente elencate, rende necessario che il Parlamento preveda entro quali limiti, e con quali modalità, è consentito l'indebitamento per spese di investimento. Finora non c'è disciplina legislativa.

Un altro profilo evidenziato più o meno da tutti è che, siccome la possibilità di ricorrere all'indebitamento, di cui parlava Camilla Buzzacchi, in funzione anticiclica (per contrastare l'andamento negativo dell'economia) è data solo allo Stato e non agli enti territoriali, dovrebbe essere istituito un fondo che consenta dei trasferimenti verticali, dal centro alla periferia (o viceversa) a seconda dell'andamento del ciclo economico, del quale sarà necessario stabilire le dimensioni, i criteri di riparto e il coordinamento con gli altri strumenti di perequazione già attivati. Limitandomi all'ultimo aspetto, sia l'UPB che la Corte dei conti fanno notare che, per come è formulata la legge n. 243, questo fondo dovrebbe andare a tutela dei l.e.p., che però sono già coperti da altri strumenti. Quindi bisogna coordinare tutti i trasferimenti verticali tra Stato e enti territoriali, perché altrimenti si rischia di andare a coprire due volte – sia con i fondi specifici che con quello "anticiclico" – determinati settori e di lasciarne scoperti altri. E se si guarda solo ai l.e.p., molti sono già coperti.

Per tutto questo, la soluzione individuata dalla Commissione bilancio della Camera nel documento conclusivo è di proporre un'ulteriore indagine conoscitiva.

4. Le deleghe al Governo per l'attuazione della legge di contabilità (del 2009)

L'ultimo profilo che segnalo, perché mi ha incuriosito, è che ci sono ancora delle deleghe aperte, conferite al Governo con la riforma della legge di contabilità del 2009, che sono per alcuni aspetti connesse ai parametri costituzionali. Si tratta della riforma della struttura del bilancio per missioni e programmi (cui adesso si aggiungono le azioni, di cui tutti parlano ma dai contorni ancora piuttosto sfuggenti), del rafforzamento del bilancio di cassa, del T.U. della contabilità e della tesoreria. Sono deleghe tecniche, che non potevano non essere conferite al Governo perché il Parlamento non potrebbe mai normare in queste materie, e che si collegano alla questione del coordinamento dei sistemi contabili, sia verso gli enti territoriali, sia verso l'UE (e nel frattempo c'è stata anche una riforma dei criteri contabili europei).

Queste deleghe sono state conferite alla fine del 2009, e all'inizio avevano termine di due anni. Poi, secondo la mia ricostruzione, sono state rinviate di ulteriori due anni dalla l. 39/2011, che ha parzialmente adeguato la legge di contabilità al Semestre europeo; da allora, tra sperimentazioni varie che il MEF rendiconta periodicamente, ancora i decreti non sono stati adottati, per cui le deleghe sono state riconferite nel giugno 2014, con la legge di conversione del d.l. 66/2014, e il termine era al 31 dicembre 2015; ma siccome nel frattempo era diventato evidente che i termini sarebbero scaduti, sono stati nuovamente spostati in avanti con il d.l. – naturalmente – n. 185/2015, al 15 febbraio 2016. Presumibilmente adesso ci sarà qualche altro decreto *in itinere* cui verrà agganciata un'ulteriore proroga.

Il fenomeno dello spostamento in avanti del termine delle deleghe, di per sé non è inconsueto; che sia stato fatto con decreto legge è il problema.

Ma la cosa che mi ha incuriosita è che dalle audizioni, soprattutto della RGS, richiamata da Padoan MEF, si sta profilando l'idea che, siccome le modifiche introdotte devono risultare tra loro coordinate, si ritiene «che i decreti legislativi conseguenti la delega

al Governo debbano operare per quanto possibile attraverso novelle alla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009» (RGS, Audizione 14 luglio 2015, p. 38). L'unica interpretazione che riesco a vedere è che la nuova legge di contabilità conterrà nuove deleghe, e che quindi le riforme affidate al Governo nel 2009 forse verranno attuate dopo che sarà entrata in vigore la nuova legge di contabilità, ammesso che nel frattempo non proroghino nuovamente i termini. Altrimenti non riesco a immaginare non riesco a immaginare come si potrebbe novellare la legge di contabilità inserendo modifiche del calibro del bilancio di cassa, per esempio.

Quindi, per chiudere facendo un rapido calcolo, per completare la riforma costituzionale del 2012 e relativa legge di attuazione stiamo aspettando: una riforma organica della legge di contabilità, l'attuazione di tutto il Capo IV della legge n. 243/2012 sugli enti territoriali, l'attivazione del Governo per le deleghe (del 2009) su tutta la parte contabile, la nuova legge di bilancio ex art. 15 l. n. 243/2012 e una riforma dei regolamenti parlamentari.

La mia previsione è che succederà quanto già visto per l'approvazione della legge n. 243, cioè che, siccome già si accenna a "tavoli tecnici" aperti, in Parlamento a un certo punto arriverà un testo già fatto, o quasi; fingeranno di lasciare aperte alcune questioni in modo che la Commissione bilancio possa imbastire una parvenza di istruttoria, e poi ratificheranno decisioni prese da altri, senza sapere cosa stanno votando. Mi auguro vivamente di essere smentita, possibilmente su tutta la linea.

5. Postilla: l'accesso alla Corte costituzionale e l'attività istruttoria

Aggiungo solo una postilla, sollecitata da due osservazioni di Guido Rivosecchi sulla giurisprudenza costituzionale. Per quanto riguarda le storiche difficoltà di accesso alla Corte in relazione alle norme statali per violazione dell'art. 81 Cost., ricordo che la possibilità di un ricorso da parte della Corte dei conti era stata inserita nella versione iniziale della riforma costituzionale del 2012 e vi è rimasta fino quasi alla fine dell'esame in Assemblea alla Camera. In particolare, era previsto un ricorso in via diretta per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria, anche se per le concrete modalità si rinviava a un'ulteriore legge costituzionale. Quindi si stava aprendo ben più di un varco. Ma l'accesso diretto della Corte dei conti è stato sbrigativamente eliminato prima dell'approvazione definitiva, con un emendamento soppressivo presentato dal Comitato dei diciotto direttamente in Aula. Stando alle scarse dichiarazioni dei relatori, lo stralcio è avvenuto perché si riteneva che il "filtro" della Corte dei conti sarebbe stato utile solo se i vincoli di bilancio fossero stati molto stringenti (come in effetti era nelle prime versioni del testo di revisione): lo si riteneva quindi una sorta di camera di compensazione per attenuare il controllo. Sono anni che la Corte dei conti chiede di avere un accesso diretto al sindacato di legittimità costituzionale e la Corte costituzionale l'ha concesso solo per profili limitati (controllo in sede di registrazione degli atti del Governo) che poi non sono stati sfruttati, però va ribadito che ancora nel 2012 il Parlamento ha preferito evitare di introdurre questo tipo di *enforcement*.

La seconda osservazione nasce dall'accenno di Guido Rivosecchi alla sentenza n. 10/2015, che secondo me chiama decisamente in causa, insieme alla sent. n. 70, la questione dei poteri istruttori della Corte. Sono d'accordo che non si debba assolutamente – né, per la verità, vedo come si potrebbe – impedire alla Corte di fare il bilanciamento (e quindi che l'art. 81 Cost. non debba diventare un super-valore costituzionale), ma nel momento in cui lo fa dovrebbe anche esplicitare tutti gli argomenti sui quali esso si basa. Perciò, se svolge un'istruttoria – e a tutt'oggi non ne siamo al corrente: si presume di sì, ma non è ufficiale – sarebbe secondo me anche opportuno che ne desse compiutamente conto in motivazione. In questa prospettiva, chiedere alla Corte di svolgere un'istruttoria approfondita e di darne conto nelle motivazioni delle sentenze non significa in alcun modo

forzarla a svolgere un ruolo politico, né tentare di limitarne l'autonomia, ma solo di basare le proprie decisioni su argomentazioni solide e documentate. Questo potrebbe contribuire, tra l'altro, a rendere più prevedibile la sua giurisprudenza, con tutto vantaggio della certezza del diritto, e meno attaccabili le singole sentenze, con tutto vantaggio del clima istituzionale.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Ferrara

Forum di Quaderni Costituzionali