



## **Bilancio e riforma costituzionale**

*di Giorgio Macciotta*

di prossima pubblicazione in: *“ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”*

Uno dei punti non risolti del quadro costituzionale è quello delle procedure di bilancio regolate nell'articolo 81. L'interpretazione prevalente, sino alla svolta degli anni '90 (e malgrado le procedure più rigorose introdotte dalla legge 468/78 e dalle sue successive integrazioni), ha consentito ingenti disavanzi d'esercizio che hanno, conseguentemente, determinato la creazione di un ingente debito pubblico che ha fortemente condizionato la finanza pubblica italiana soprattutto a partire dalla fine degli anni '70. Solo nell'ultimo decennio del Novecento un vincolo esterno, derivante dagli accordi di Maastricht e dal conseguente patto di stabilità e crescita, ha consentito di intraprendere un percorso virtuoso sottoposto, peraltro, a costanti tensioni per l'esistenza nella realtà della pubblica amministrazione italiana di una molteplicità di autonomi centri di spesa.

La recente riforma del titolo V della Costituzione, che, all'articolo 114, conferisce pari “dignità repubblicana” ai diversi livelli istituzionali e, all'articolo 119, prevede il finanziamento dei poteri locali attraverso entrate proprie e non con trasferimenti a carico del bilancio dello Stato ha accentuato l'esigenza di definire un sistema di regole condivise per garantire, insieme, equilibrio, gestione trasparente ed autonomia ai diversi soggetti della finanza pubblica.

L'occasione per ripensare anche alle regole costituzionali in materia di bilancio dello Stato e, più in generale, delle pubbliche amministrazioni poteva essere rappresentata dalla discussione, recentemente conclusasi al Senato, sulla complessiva riforma della seconda parte della Costituzione.

Si sarebbe potuto meglio definire la complessa ripartizione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali ex articolo 117, stabilire procedure limpide e condivise per definirne i costi e le modalità di finanziamento ex articolo 119 (con particolare attenzione al tema dei “livelli essenziali delle prestazioni” di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m, essenziale per salvaguardare e sviluppare la coesione sociale), introdurre, in un nuovo articolo 81, procedure idonee a garantire il

rispetto degli impegni dell'Italia in sede di Unione europea e, insieme, attente a determinare una leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali della Repubblica implicita nella nuova formulazione dell'articolo 114.

Si sarebbero potute tradurre, ad esempio, in norme costituzionali alcune delle regole sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario contenute nel disegno di legge presentato da ASTRID come ipotesi di attuazione del federalismo fiscale.

Così non è stato!

Né l'articolo 81 né l'articolo 119 sono stati modificati.

Ciò non significa, peraltro, che non sia proseguita la tendenza ad intervenire, anche pesantemente, sulle modalità di gestione della finanza pubblica rendendo il complesso delle scelte più centralistiche e, ad un tempo, più opache. Si è in sostanza proseguito il cammino sulla strada aperta alla fine del 2002 con il decreto legge 194, il cosiddetto "taglia spese", che "ha spostato l'asse decisionale dal Parlamento al Governo ed alla Ragioneria, indebolendo la resistenza della decisione parlamentare del bilancio e delle leggi di spesa e di entrata, con l'attribuzione di una discrezionalità al Ministro dell'economia che non ha riscontro nel panorama comparatistico delle democrazie dell'Occidente". Su questa linea il Governo, con l'acquiescenza della maggioranza, nella "sessione di bilancio per il 2004, ha travolto la procedura parlamentare condivisa, seguita dall'inizio degli anni novanta, affidando la manovra, fuori dalla disciplina della sessione di bilancio, ad un decreto legge". Si tratta di un critica non di parte ma del penetrante giudizio delle sezioni unite della Corte dei Conti in sede di controllo.

Nel testo approvato dal Senato si manifesta la tendenza a sottrarre al circuito parlamentare, con la forza della norma costituzionale, le fondamentali decisioni di bilancio assegnandole al dominio incontrollato del Governo, non solo nella fase della gestione ma anche in quella di decisione. Tale tendenza emerge con chiarezza da una lettura sistematica della nuova formulazione degli articoli 70, 72, 94, appena attenuata dal rinvio, nel tempo, previsto dalle norme transitorie.

Il nuovo articolo 70, in conseguenza del superamento del bicameralismo perfetto, disciplina, con preoccupanti elementi di complicazione, la ripartizione tra Camera e Senato federale delle funzioni legislative e, al primo comma, assegna alla Camera la competenza relativa "ai bilanci ed al rendiconto consuntivo dello Stato". Su tali leggi il Senato interviene, entro termini tassativi, solo su richiesta di una parte dei suoi componenti ed è, in ogni caso, assegnata alla Camera la decisione finale sulle eventuali proposte di modifica. Questa nuova modalità di esame dovrebbe scattare solo dopo una fase transitoria regolata dal comma 10 dell'articolo 42 del testo approvato dal Senato a norma del quale "fino alla data di entrata in vigore delle leggi che, in piena attuazione dell'articolo 119, secondo e terzo comma, della Costituzione, individuano i principi di coordinamento della

finanza pubblica e del sistema tributario ed istituiscono un fondo perequativo, i disegni di legge attinenti ai bilanci ed al rendiconto consuntivo dello Stato sono esaminati secondo il procedimento di cui al terzo comma dell'articolo 70 della Costituzione, come modificato dall'articolo 13 della presente legge costituzionale.”

Una novità che è, invece, immediatamente operativa è contenuta nel nuovo articolo 72 che elimina l'obbligo alla “procedura di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere [...] sempre adottata per i disegni di legge in materia [...] di approvazione di bilanci e consuntivi” contenuta nel vigente 4° comma. Si apre, dunque, la possibilità di affrontare la materia del bilancio con “procedure abbreviate” (esame in sede di commissione, in sede legislativa o redigente), magari, trasferendone gran parte del contenuto in decreti legge.

Una ben più preoccupante innovazione di sistema, la clausola che dovrebbe “liberare” il Governo dai “lacci e laccioli” parlamentari, è contenuta nella nuova formulazione dell'articolo 94 che regola il rapporto fiduciario tra Governo (ed anzi Primo ministro) e Camera. Il secondo comma di tale articolo prevede, infatti, che il Primo ministro possa, in qualsiasi momento, “chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo. In caso di voto contrario, il Primo ministro rassegna le dimissioni e può chiedere lo scioglimento della Camera dei deputati.”

Il combinato disposto di tali norme consentirebbe al Governo, o meglio al Presidente del Consiglio, di far approvare la sua manovra senza discussione.

Esistono apparenti limitazioni a tale procedura.

In primo luogo il rinvio alle “leggi della Repubblica”, previsto dal comma 3 del medesimo articolo 70, della “perequazione delle risorse finanziarie” nonché delle “materie di cui all'articolo 119”. Il tema delle risorse destinate alle Regioni ed al sistema delle autonomie locali che, ancor prima dell'attribuzione costituzionale di nuove competenze legislative e amministrative alle istituzioni regionali e locali, ha riguardato una quota rilevante (e che sembra destinata a crescere) della finanza pubblica, sembrerebbe affidato a procedure più garantiste.

Il Senato, infatti, non interferendo nel circuito della fiducia al Governo non è soggetto a scioglimento e sembrerebbe idoneo a contrastare tentazioni egemoniche del Governo. Per una fase transitoria, probabilmente non breve tale procedura dovrebbe riguardare, a norma della ricordata disciplina transitoria, anche le leggi di bilancio.

Ma le regole si fanno più stringenti se si considera, in primo luogo, che anche per questa tipologia di leggi possono intervenire le procedure previste dal terzo comma dell'articolo 72, che esplicitamente estende anche alle “leggi della Repubblica “di cui all'articolo 70, 3° comma”, le ipotesi di discussione abbreviate già evidenziate.

Ferma restano la possibilità di chiedere alla Camera, sotto pena di scioglimento, un voto conforme alla volontà del Governo procedure particolarmente stringenti sono previste sia per le leggi di iniziativa del Senato sia per le “leggi della Repubblica” il cui testo sia approvato dal Senato in versioni differenti da quelle approvate dalla Camera e, comunque, non comprendenti le norme che il Governo dichiarasse “essenziali per l’attuazione del suo programma”.

L’articolo 70 regola, infatti, al 2° comma, l’eventualità che il Senato, in materia di leggi di sua competenza, non intende approvare modifiche, introdotte dalla Camera, che il Governo dichiara “essenziali per l’attuazione del suo programma”. Al 3° comma del medesimo articolo, in materia di leggi bicamerali, è regolata l’eventualità che i testi votati dalle due Camere siano tra loro differenti.

In entrambi i casi si procede ad istituire una commissione paritetica di conciliazione tra le due Camere al termine dei cui lavori è approvato un testo conclusivo che “è sottoposto all’approvazione delle due Assemblee e su di esso non sono emessi emendamenti”. Una simile possibilità attenua notevolmente anche la garanzia di maggior equilibrio apparentemente contenuta nella norma transitoria e rende esplicita la precarietà dell’assetto delle autonomie sul terreno finanziario.

L’apparente complessità del processo legislativo è, dunque, sciolta, “limpidamente”, da un sostanziale esproprio da parte del Governo delle competenze parlamentari.

Le conseguenze di una simile radicale “semplificazione” dell’iter legislativo sono gravi in generale ma ancor più penetranti se applicate alla legislazione di bilancio. E’ infatti evidente che la definizione di un quadro di compatibilità finanziarie affidato per intero alla decisione del Governo può creare condizioni di improcedibilità per la gran parte degli altri provvedimenti legislativi che, se non graditi al Governo, risulterebbero privi di adeguate coperture.