



## **Il ruolo del Parlamento e i poteri della pubblica amministrazione nella riforma della legge n. 243/2012**

***di Rita PEREZ***

Sono grata a Manin Carabba e al Gruppo PD della Camera per l'invito a questo convegno e ringrazio Guido Melis e Paolo De Ioanna per le valutazioni formulate su quanto ho scritto in passato.

Esaminando la proposta di legge dell'onorevole Causi, Paolo De Ioanna ha ricordato che, con il potenziamento dell'Unione europea, si sta concludendo la parabola dei poteri del Parlamento, che sempre più si configura come un organo di predisposizione e ratifica di decisioni finanziarie assunte altrove.

Va osservato, però, che i poteri del Parlamento, ridotti anche a seguito delle procedure parlamentari adottate dal governo negli ultimi anni per l'approvazione della legge di stabilità, hanno subito un'espansione per effetto della legge costituzionale n. 1/2012 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale". Questa legge ha affidato l'attuazione della riforma costituzionale, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale – peraltro non ancora emanata - a una legge rinforzata, approvata con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

La legge rinforzata (l. n. 243/2012), "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma della Costituzione", è investita di numerosi poteri. Tra questi, quello di stabilire il contenuto della legge di bilancio; le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci; la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Sul contenuto della legge di bilancio, si può osservare che, fino al 2012, il governo era titolare del potere di bilancio, nel quale venivano rappresentate le sue scelte politiche. Si ricorda che il diritto al bilancio – a lungo discusso in Germania nel XIX secolo - assegnava, in passato, al suo possessore, un rilievo decisivo all'interno della distribuzione dei poteri e della forma di governo, conferendo al titolare delle risorse la guida effettiva dell'amministrazione pubblica<sup>1</sup>. In questa direzione, sia pure con le limitazioni derivanti dalla progressiva rigidità del bilancio, può leggersi l'art. 81, c.1, dove si dispone che le Camere approvano ogni anno i bilanci e i conti consuntivi "presentati dal Governo". Si tratterebbe dunque di un potere che il governo, quale responsabile dell'azione politica, di quella amministrativa e, perciò, in grado di conoscere e valutare gli interessi pubblici da soddisfare, condivide con il Parlamento<sup>2</sup>.

Con la legge costituzionale n. 1/2012, la determinazione dei contenuti della legge di bilancio è stata attribuita, come osservato, alla legge rinforzata. In questa, la disposizione è stata intesa, però, come una mera articolazione e classificazione del bilancio. Infatti, con l'art. 15 della legge si è specificato che il disegno di legge di bilancio reca disposizioni, in materia di entrata e spesa, aventi a oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici

---

<sup>1</sup> C. Forte, *Presentazione*, in P. Laband, *Il diritto del bilancio*, a cura di C. Forte, Milano, Giuffrè, 2007.

<sup>2</sup> Si veda, S. Bartole, *Commento all'art. 81 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, tomo II, *La formazione delle leggi*, artt. 76-82, Bologna, Zanichelli, Roma Il Foro italiano, 1979, 197 ss.; N. Lupo, *Commento all'art. 81 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, 1579 ss.; V. Crisafulli, L. Paladin, *Commentario breve alla Costituzione, Commento all'art. 81*, Padova, Cedam, 1990, 499 ss.

indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria e le previsioni di entrata e di spesa, formate sulla base della legislazione vigente. Nella legge si è precisato che il disegno di legge di bilancio, ripartito in due sezioni, costituisce la base per la gestione finanziaria dello Stato.

Si può osservare che, con la legge rinforzata, il contenuto del bilancio ha coinciso con la descrizione della sua articolazione ma, la determinazione del suo oggetto, potrebbe divenire molto più ampia, secondo il modo in cui la legge costituzionale e il nuovo art. 81 cost., saranno, in futuro, interpretati.

A questa prima osservazione sui possibili futuri poteri del Parlamento, esercitabili attraverso la legge rinforzata, può aggiungersi che, stante una specifica richiesta dell'Unione europea (direttiva n. 85/2011, art. 6, lettera b), gli Stati sono tenuti a costituire un *fiscal council*, organismo indipendente, dotato di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri, al fine di un controllo effettivo e tempestivo sull'osservanza delle regole, - tra le quali il rispetto dell'equilibrio tra entrate e spese - basato su un'analisi affidabile e indipendente. In base a questa richiesta, contenuta in un atto europeo derivato, con la legge rinforzata è stato creato, presso le Camere, un "Ufficio parlamentare di bilancio" sulla cui costituzione e funzionamento, le Commissioni parlamentari e i Presidenti dei due rami del Parlamento hanno la facoltà di intervenire in diversi momenti.

Ai nuovi poteri che le recenti disposizioni attribuiscono al Parlamento in materia finanziaria, si deve aggiungere che nel trattato di Lisbona si fa riferimento alla democrazia rappresentativa su cui è fondato il funzionamento dell'Unione, specificata nell'art. 12. In questo, si precisa che i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione con diverse modalità, tra le quali, acquisendo informazioni, partecipando alle procedure di revisione dei trattati e alla cooperazione interparlamentare tra

Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo, in conformità del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea.

Sul maggior ruolo da attribuire ai Parlamenti nazionali in materia finanziaria, si deve, soprattutto, richiamare la decisione della Corte di Karlsruhe che, pur riconoscendo la legittimità del Fondo salva Stati, amministrato dal Meccanismo europeo di stabilità (Mes), nei confronti della legge fondamentale tedesca, ne ha autorizzato la ratifica a condizione che il limite del coinvolgimento finanziario tedesco non superi i 190 miliardi di euro, senza un'espressa approvazione del Bundestag e che il Parlamento tedesco sia sempre informato sugli atti e sulle iniziative assunte dal Mes, senza che gli si oppongano regole di riservatezza<sup>3</sup>.

In Francia, è stata costituita presso il Senato, una Commissione per lo studio delle riforme, al fine di attribuire maggiori funzioni al Pe, tra le quali l'affidamento dei compiti di iniziativa legislativa, oggi esercitati dalla Commissione.

In Inghilterra *the House of Lords* ha previsto che i Parlamenti nazionali possano essere chiamati a far parte di una Commissione per decidere quali sono le modifiche dei Trattati europei per le quali riconoscere loro un potere di intervento.

Inoltre, va messo in evidenza che, secondo un nuovo indirizzo europeo, la rinascita dell'Unione dovrà essere fondata sulla *fiscal capacity*, riconoscendo all'Unione europea il potere di imporre tasse, per consentire l'adozione di interventi compensativi di fronte alle emergenze provocate da crisi economiche e finanziarie che si verificassero solo in alcuni Stati (choc asimmetrici), assicurando, con questi interventi, la stabilità dell'eurozona<sup>4</sup>. Con l'adozione di

---

<sup>3</sup> Cfr. Federal constitutional court, Press Office, Press release n. 67/2012, Judgment of 12 september 2012, *Applications for the issue of temporary injunctions to prevent the ratification of the Esm Treaty and the Fiscal Compact unsuccessful for the most part*, III, n. 2, a).

<sup>4</sup> Discusso da F. Fabbrini, *From fiscal constraint to fiscal capacity: the future of Emu and its challenges*, in M. Adams, F. Fabbrini e P. Larouche, (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, Hart, 2014.

questo nuovo indirizzo, al Pe, al momento privo di competenze in materia tributaria, dovrebbero essere affidati, maggiori poteri e, comunque, andrebbe permesso l'uso della *passerelle close*, che consente l'adozione della procedura di co-decisione per le deliberazioni, in materia di imposizione tributaria, altrimenti spettanti al Consiglio, rappresentante degli interessi degli Stati, non dei cittadini.

Tra le diverse proposte, al fine di attribuire al Pe un ruolo maggiore, va menzionata anche la possibilità di scegliere, tra i propri membri, il Presidente della Commissione europea.

Si può osservare, dunque, che, al di là della violazione, da parte del governo, della procedura legislativa al momento della presentazione e approvazione della legge di stabilità, si nota, negli atti normativi recenti, una inclinazione verso l'attribuzione di maggiori poteri al Pe e ai Parlamenti nazionali<sup>5</sup>.

Spostando l'attenzione dal maggior ruolo del Parlamento, derivante dalla legge n. 243/2012, al ruolo delle pubbliche amministrazioni, la proposta dell'onorevole Causi prevede di attribuire a queste ultime la redazione dei documenti programmatici e di bilancio, in termini di cassa (art.2), individuando le caratteristiche che la formulazione del bilancio di cassa deve possedere. Nella proposta è prevista anche la redazione di un bilancio strategico pluriennale che definisca, per ciascun Ministero, le risorse e le politiche pubbliche da adottare e da attuare, imponendo un coordinamento al fine di tenere uniti i programmi finanziari e quelli relativi alle connesse prestazioni (art. 3. n. 1).

Queste disposizioni non sono innovative. Esse evocano il dibattito che si ebbe negli anni Sessanta a proposito del Planning Programming Budgeting System (Ppbs). Il Ppbs è una metodologia, in base alla quale si individuano, con la pianificazione, gli obiettivi da raggiungere, con la programmazione, gli

---

<sup>5</sup> Sul maggior ruolo del Parlamento europeo, si veda, A. Manzella, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?* In *Il sistema parlamentare euro-nazionale, Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, Giappichelli, 2014. N. Lupo, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema*, cit. 101 ss.

strumenti da utilizzare ai fini di quegli obiettivi, inserendoli, poi, nel bilancio di previsione.

Un altro aspetto della proposta n. 2349 sul quale è interessante soffermarsi riguarda la definizione delle politiche pubbliche. A questo fine, l'art. 3, n. 1, dispone che il disegno di legge di approvazione del bilancio strategico pluriennale è presentato alle Camere contestualmente al disegno di legge di bilancio. Quest'ultimo attribuisce le risorse finanziarie ai ministeri, ripartendo le entrate in base alla natura o alla provenienza dei cespiti. Le spese, sempre in base allo stesso articolo, sono ripartite per missioni e per programmi e, per ciascun ministero, sono definite le politiche pubbliche da adottare e da attuare per un periodo non inferiore al triennio. Infine, la definizione delle politiche pubbliche nel programma strategico pluriennale è costruita sulla base delle proposte dei Ministeri, secondo analitiche procedure.

Nella proposta in discussione, le scansioni temporali da rispettare sono definite con estrema precisione. Nel bilancio strategico pluriennale, oltre alle specifiche scadenze, sono individuati gli obiettivi e le finalità generali della missione e di ciascun programma, le modalità da rispettare per il conseguimento delle finalità, la suddivisione del piano strategico in piani annuali di prestazione e si richiede l'indicazione dei processi operativi e delle risorse umane e finanziarie da impegnare per ogni attività.

Anche su questo profilo, se si guarda al passato, si nota che nel d.lgs. n. 165/2001, "Testo unico sul pubblico impiego", erano state scritte norme analoghe. Infatti, il decreto affidava ai singoli ministeri la definizione dell'indirizzo politico, mentre, con l'art. 4, si disponeva che gli organi di governo esercitassero le funzioni di indirizzo politico/amministrativo, definendo gli obiettivi e i programmi da attuare.

Ci si può domandare, allora, come mai le idee e le proposte oggi in discussione, e che sono dibattute dal 2001, non hanno trovato realizzazione. Una risposta a questo interrogativo va ricercata nella mancanza della previsione di sanzioni nelle disposizioni di allora.

Si può osservare che anche la proposta in discussione, benché molto chiara, fondata su procedure precise e articolate, individua comportamenti e adempimenti che, se non ottemperati, non sono sanzionati. E sul profilo sanzionatorio, spostando l'attenzione su ciò che accade in periferia, si può ricordare che gli enti locali, pur avendone la possibilità, non sempre effettuano i pagamenti alle imprese creditrici al momento del compimento della prestazione, come richiesto dall'Unione europea, perché, se gli enti superano il tetto di spesa stabilito dal Patto interno di stabilità, non riceveranno o riceveranno in misura diminuita i contributi di solidarietà pattuiti.

Le sanzioni, quindi, servono! Anche se si può affermare che, nel caso degli enti locali, i limiti posti alla spesa non si coordinano con le due direttive europee che si oppongono e sanzionano i ritardi dei pagamenti alle imprese (direttiva n. 35/2000/Ue e n. 7/2011/Ue).

Naturalmente, queste osservazioni non si adattano al Ppbs, con il quale ci si limitava a esporre, a fini conoscitivi, una metodologia da seguire nella predisposizione dei bilanci di previsione.

Vanno, infine, menzionati, come accennato questa mattina dal prof. Fiorillo, i rapporti con l'Unione Europea. Nella relazione che accompagna la proposta in discussione, si è scritto che tutte le politiche pubbliche saranno esaminate dall'Unione Europea, ma le politiche pubbliche nazionali, esistono oggi in misura assai modesta. In primo luogo perché è modestissimo l'importo che, nel bilancio dello Stato può essere loro destinato, considerata la rigidità del bilancio<sup>6</sup>. In

---

<sup>6</sup> Su questo aspetto cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2013, spec. 45 ss.

secondo luogo, perché le politiche pubbliche sono diventate, nella maggior parte dei casi, politiche europee. E ciò non solo per effetto dell'art. 11 cost., che "apre" il nostro ordinamento all'esterno<sup>7</sup> o per effetto dell'art. 117 cost. c. 1, che impone il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, ma, soprattutto, perché vi sono gli impegni discendenti dai trattati, come quelli contenuti nel *Fiscal Compact* e dal diritto derivato europeo come il *Six pack*, il *Two pack* e il semestre europeo, previsto dal *Six pack*. Con questi atti si esercita un controllo sull'attività finanziaria degli Stati, soprattutto su quella preventiva, richiedendo l'adozione di riforme, correggendo o integrando programmi, spostando l'attenzione dai risultati di bilancio al momento della sua predisposizione. E, in materia di vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, si deve osservare che la Corte di giustizia, è stata molto chiara, anche prima del 1992, data dell'emanazione del trattato di Maastricht, sul ruolo della normativa comunitaria, affermando che essa ha una preminenza sulla legislazione nazionale e sulle decisioni nazionali<sup>8</sup>.

Giugno 2014.

---

<sup>7</sup> Si veda, M. Luciani, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in "Pol. dir.", n. 4/1992.

<sup>8</sup> Corte di Giustizia europea, Sentenza Costa/Enel 1964 ECR 585(6/64).