

Osservatorio sulle fonti

LA LEGGE “RINFORZATA” N. 243 DEL 2012 (E LE SUE PRIME MODIFICHE) NEL SISTEMA DELLE FONTI

di *Luca Bartolucci**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La legge “rinforzata” di attuazione dell’art. 81 Cost. – 2.1. La “natura” della legge... – 2.2. ...e il suo (frettoloso) procedimento di approvazione. – 3. Le modifiche alla legge n. 243/2012 operate nel 2016. – 4. Le modifiche alla legge n. 196 del 2009. – 5. Considerazioni conclusive.

The paper analyzes the “reinforced” law no. 243 of 2012 and it also examines its recent changes. The law has a special position in the system of sources of law, and therefore any modification shall imply a different and special procedure than the one established for ordinary laws. The aim of the paper is thus specifically focused on the procedural profiles looking at both the approval of the Law no. 243/2012 and its recent amendments of 2016.

The paper argues that the reasons of those recent changes should be probably ascribed to the swift process of approval of the law, lacking a solid parliamentary inquiry. In other words, the law was not only approved in an hurry and just before the early dissolution of Parliament, but also was it characterized by a lack of proper process of investigation, ignoring the position of the Regions. The 2016 changes aim to fill this defect and the Regions are the protagonists of the content of the amendments. Finally, the paper also takes into account the recent changes to the law of public finance and accounting: the law no. 196 of 2009.

* Dottorando di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate presso l’Università “La Sapienza” di Roma.

Osservatorio sulle fonti

1. Premessa

La crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008 negli Stati Uniti, migrata in Europa e divenuta crisi dei debiti sovrani, ha avuto non solo rilevanti conseguenze economiche ma anche importanti riflessi giuridici e costituzionali. L'Unione europea e l'Unione economica e monetaria hanno reagito alla crisi attraverso la riforma della *governance* economica che è stata profondamente rivista dopo la crisi dei debiti sovrani che ha investito l'UE, attraverso una serie di strumenti giuridici culminati con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *fiscal compact*).

Quest'ultimo, in particolare, stabiliva che le regole in esso contenute “producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del [...] trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”.

Alla luce di questa previsione, in Italia si è intervenuti sul testo costituzionale con la l. cost. n. 1 del 2012 che ha novellato gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., inserendo non solo la regola sull'equilibrio di bilancio nell'art. 81 Cost. ma anche il principio di “sostenibilità del debito pubblico” nell'art. 97, primo comma, Cost.

Tuttavia, la sola riforma costituzionale non era sufficiente a raggiungere gli effetti desiderati, ma era necessaria una tempestiva attuazione della stessa per adeguare il “processo nazionale di bilancio”. La riforma del 2012 è stata soltanto la prima tappa di un percorso più articolato e che è proseguito dapprima con l'approvazione di una legge rinforzata di attuazione (la legge n. 243 del 2012), e infine con una modifica della stessa e con un intervento sulla legge di contabilità generale (ma ancora senza un aggiornamento dei regolamenti parlamentari).

In particolare, il sesto comma dell'art. 81 Cost. così come novellato dalla l. cost. n. 1/2012 – nonché l'articolo 5 della medesima legge costituzionale – prevede che “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 e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”.

Anche l'art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012 si occupa della legge di cui al sesto comma dell'art. 81 Cost., stabilendone, ai commi 1 e 2, più nel dettaglio i contenuti. Il comma 3 è quello in cui si prevede il termine per l'approvazione della legge “rinforzata” di attuazione dell'art. 81 Cost. e il comma 4 prevede invece che “le Camere secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni”, attribuendo in tal modo rango costituzionale al controllo parlamentare sulla finanza pubblica¹. L'art. 5

¹ Sul punto, cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle*

Osservatorio sulle fonti

della l. cost. n. 1 del 2012, invero, non ha mancato di suscitare critiche anche molto forti nella dottrina italiana².

2. La legge “rinforzata” di attuazione dell’art. 81 Cost.

2.1. La “natura” della legge...

Dopo la riforma costituzionale del 2012 una grande parte delle questioni rimaneva ancora in sospeso: queste dovevano essere risolte da una legge di attuazione da approvarsi entro il 28 febbraio 2013 e, soprattutto, a maggioranza assoluta. La legge venne, in realtà, approvata un po’ prima di quel termine, anche perché quel termine si trovava temporalmente vicino al decreto presidenziale di scioglimento delle Camere.

La legge n. 243 del 2012 è stata definita non solo “rinforzata”, ma anche “organica”³. Le leggi “rinforzate” sono distinte dalla generalità delle leggi ordinarie per il loro procedimento aggravato di approvazione. Non si tratta di leggi gerarchicamente sovraordinate a quelle ordinarie, ma di fonti specializzate in virtù della loro particolare competenza⁴.

Sembra essere, questa, una nuova tipologia di fonte che fa la comparsa per la prima volta nell’ordinamento italiano, probabilmente a causa della tendenza ad importare modelli di altri ordinamenti, a partire da quello spagnolo⁵. In particolare, si è notato

fonti, in *Il Filangieri. Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2012, p. 117 s.; E. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013; D. A. CAPUANO e E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di N. LUPO e A. MANZELLA, Torino, Giappichelli, 2014, spec. p. 252 s.

² Particolarmente critico P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri. Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., p. 45 s., quando parla dei “molti dubbi” che “sul terreno economico e giuridico, pone invece il nuovo art. 5 della legge costituzionale che appare come una operazione concettualmente debole e improvvisata, sul piano dei contenuti e delle fonti” (p. 45). L’art. 5 “appare un esercizio fragile” (p. 53) e “il pasticcio sta tutto nel nuovo art. 5 della legge costituzionale dove si vincola la nuova legge cornice di finanza pubblica a dover disciplinare (quindi a normare) l’accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni” (p. 54). Ancora, l’A. aggiunge che “si tratta di una trasposizione in lessico normativo dei vincoli e delle tecniche di controllo della finanza pubblica messi in campo dalle direttive comunitarie; di una sorte di intreccio tra una mediocre cultura giuridico contabile e tecniche comunitarie che tendono a tutelare un valore ragionevole e costituzionalizzabile in modo più diretto [...] mentre invece il testo dell’art. 5 dice molte cose improprie sul piano costituzionale e discutibili sul piano analitico (p. 55).

³ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., pp. 108-109. Concordano con tale lettura G. RIVOCCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 1-2, 2013, p. 458 e M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l’adeguamento dell’ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013, p. 6. In P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, cit., p. 54, la l. n. 243 viene invece chiamata “legge cornice di finanza pubblica”.

⁴ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 196.

⁵ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 108.

Osservatorio sulle fonti

come questo sia “uno dei frutti del processo di atomizzazione e specializzazione della legge che correttamente la migliore dottrina ha fatto discendere dall’adozione di Costituzioni rigide, poste [...] sul gradino più alto del sistema e in grado di rompere [...] l’unitarietà del concetto di ‘forza di legge’”⁶.

Rinviando ampiamente la definizione di alcuni contenuti ad una legge “organica” si rende possibile, infatti, riconoscere carattere vincolante a successive scelte dell’Unione europea o dell’Unione economica e monetaria senza ogni volta intervenire sul testo della Costituzione⁷. Significativo, sul punto, l’approccio del *Conseil Constitutionnel* nella *Decision* n. 2012-653 del 9 agosto 2012. L’art. 3, par. 2, del *Fiscal compact* stabilisce infatti che “le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti [...] tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”. Il *Conseil* ha ritenuto che se si optasse per il primo dei due termini dell’alternativa si sarebbe imposta una revisione costituzionale: tuttavia una diretta introduzione nell’ordinamento francese della regola dell’equilibrio di bilancio lederebbe sia le prerogative costituzionali del governo sia quelle del parlamento nonché il principio di annualità del bilancio sancito dagli artt. 34 e 47 della Costituzione. Secondo il *Conseil*, dunque, per rispettare gli impegni sanciti dal trattato è sufficiente ma necessario adottare delle disposizioni di tipo organico⁸.

Tornando all’Italia, si è sostenuto come la legge prevista dall’art. 81 Cost., sesto comma, sia una vera e propria legge “organica” poiché a questa è garantita una competenza definita in termini tassativi e al tempo stesso riservata, ed è dunque da considerarsi fonte distinta sia dalle leggi costituzionali sia da quelle ordinarie. È, infatti, una legge idonea a resistere all’abrogazione da parte delle leggi ordinarie e, al tempo stesso, idonea a integrare il parametro in base al quale la Corte costituzionale potranno valutare la legittimità costituzionale delle leggi. A differenza delle leggi di amnistia e indulto e quelle *ex art.* 116 Cost., per le quali si prevede un procedimento aggravato (e quindi “rinforzate”) ma che si caratterizzano per il fatto di avere una funzione specifica e un ambito di applicazione limitato. Questa legge, invece, ha comunque un ambito di competenza limitato, ma tale da dettare una disciplina stabile in tutto il territorio nazionale e caratterizzata da generalità e astrattezza⁹.

⁶ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 109. Cfr., sul punto, F. MODUGNO, voce *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enciclopedia del diritto, Aggiornamento*, I, Milano, Giuffrè, 1997, par. 7; F. SORRENTINO, *Tipi di legge e unicità della funzione legislativa*, in *Profili di diritto parlamentare in Italia e Spagna*, a cura di G. Rolla e E. Ceccherini, Torino, Giappichelli, 1997, p. 113 s.; R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 10 s.

⁷ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 109.

⁸ Sul punto cfr. R. CASELLA, *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal compact*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 26 ottobre 2012.

⁹ Come si nota in N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 109-110, sembrano sussistere tutte e quattro le caratteristiche individuate dalla dottrina italiana come necessarie per parlare di legge organica: la necessaria distinzione formale rispetto alle leggi

Osservatorio sulle fonti

Il legislatore pare aver accettato questa ricostruzione teorica, ma non fino in fondo: se l'avesse accettata del tutto, infatti, avrebbe dovuto prevedere per la legge *ex art. 81*, sesto comma, Cost. una numerazione autonoma rispetto alle leggi ordinarie¹⁰. Sebbene non fino in fondo, il legislatore sembra aver accettato questa ricostruzione, anche visto l'art. 1, comma 2, della legge n. 243/2012, che dota la stessa di una resistenza passiva rinforzata: quest'ultimo prevede, infatti, che la legge n. 243 possa essere "abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione"¹¹.

In genere si ritiene che le leggi ordinarie non possano disciplinare alcunché riguardo leggi ordinarie successive, poiché al legislatore "presente" non spetta gravare con vincoli giuridici il legislatore futuro, che è vincolato alle sole regole costituzionali. Tuttavia, in questo caso l'art. 1, comma 2, della legge n. 243/2012 non fa che riprodurre un vincolo costituzionale: quello presente nell'art. 81, sesto comma, Cost., nonché nell'art. 5 della l. cost. n. 1/2012. Infatti, se la legge "attuativa" dell'art. 81 Cost. deve essere approvata a maggioranza assoluta ne consegue logicamente che, qualora una volta approvata la si voglia modificare, questo possa essere fatto solo con la stessa maggioranza. Nel caso contrario, ci si troverebbe di fronte ad una sostanziale elusione del vincolo costituzionale. Si può ritenere, in questo caso, che il vincolo non riguardi il "versante delle norme", bensì quello della "qualificazione dell'atto", cioè un "onere procedimentale o di rispetto di determinati presupposti"¹².

Un parallelo con le leggi organiche spagnole tende a confermare la qualificazione della legge *ex art. 81 Cost.* come legge organica¹³: simile appare, ad esempio, il procedimento di formazione. Per quanto riguarda l'ambito competenziale riservato alla legge organica, in Italia è decisamente più ristretto rispetto a quello spagnolo¹⁴. Un aspetto centrale è poi quello relativo alla distinzione dell'atto "legge organica" rispetto

ordinarie; il procedimento in vario modo aggravato per la sua approvazione; la riserva ad essa di una serie di materie, tra cui quelle più direttamente connesse all'attuazione costituzionale; la sottoposizione alle sole norme costituzionali.

¹⁰ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 113.

¹¹ Cfr. R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2013.

¹² P. CARNEVALE, *Dialogando con Franco Modugno sul fondamento dell'abrogazione e... dintorni*, in *Federalismi.it*, 13 luglio 2011, p. 36.

¹³ Cfr. L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova, CEDAM, 1990.

¹⁴ Le leggi organiche spagnole sono chiamate a disciplinare il funzionamento degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, l'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà, il regime elettorale generale, ad approvare gli statuti delle Comunità autonome e ora l'attuazione del principio della stabilità di bilancio *ex art. 135 Cost.* (in attuazione di questa previsione è stata approvata la legge organica n. 2 del 2012 del 29 aprile "*de Estabilidad Presupuestaria e Sostenibilidad Financiera*"; sulla riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola nonché sulla legge organica di attuazione cfr. G. M. BUELGA, *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola*, in *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, a cura di R. BIFULCO e O. ROSELLI, Torino, Giappichelli, 2013, p. 169 s., spec. pp. 177-181).

Osservatorio sulle fonti

alle leggi ordinarie: questa distinzione non si ricava dalla disciplina costituzionale italiana, così come neanche in Spagna può ricavarsi dal testo costituzionale, sebbene si usi la denominazione “legge organica”. La distinzione formale rispetto alle leggi ordinarie, in Spagna, deriva quindi da una disposizione del regolamento del *Congreso*, che all’art. 130 affida la funzione di qualificare un disegno di legge come organico all’Ufficio di presidenza: così, anche nell’ordinamento italiano servirà una modifica dei regolamenti parlamentari per stabilire a chi spetti qualificare una iniziativa legislativa come “organica” quando si intervenga nelle materie di cui all’art. 5, commi 1 e 2, della l. cost. n. 1 del 2012 e anche per limitare l’ammissibilità degli emendamenti¹⁵. Per quanto riguarda la capacità della legge organica di resistere all’abrogazione da parte di una legge ordinaria e di essere idonea ad integrare il parametro del giudizio di costituzionalità, bisogna rilevare come il *Tribunal Constitucional* spagnolo abbia chiarito come i rapporti tra leggi organiche e ordinarie sono regolati non dal criterio gerarchico ma da quello di competenza¹⁶. Simile soluzione sembra possibile in Italia¹⁷: finché i contenuti della legge ex art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012 rimangano dentro i limiti disegnati dalla legge costituzionale, allora sembra che questa debba prevalere sulle leggi ordinarie, proprio in base al criterio di competenza.

Si potrebbe peraltro ritenere che la legge n. 243 sia da considerarsi non solo “rinforzata”, ma “doppiamente rinforzata”: a differenza delle leggi di amnistia e indulto e di quelle ex art. 116 Cost. non vi è solo un rinforzo procedurale, ma anche uno “europeo”. La “tenuta” delle regole contenute nella legge è espressamente prevista al livello europeo. La legge n. 243, infatti, deve essere ritenuta conforme all’art. 81, sesto comma, Cost. a condizione non solo che rispetti i contenuti dell’art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, ma anche il sistema di norme europee vigenti in tema di *governance* economica.

Posto che il *Fiscal compact* è (ancora) un trattato internazionale, si può probabilmente ritenere che qualora la legge “rinforzata” prevista dall’art. 81, sesto comma, Cost. non rispetti lo stesso *Fiscal compact* possa essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell’art. 117, primo comma, come novellato dalla l. cost. n. 3 del 2001, laddove prevede che il legislatore debba rispettare anche gli obblighi internazionali. Il *Fiscal compact*, in questo senso, sembra da poter fungere da “norma interposta” tra la Costituzione e la legge “rinforzata”. Dunque sembra potersi affermare che la legge sia “doppiamente rinforzata” perché deve rispettare da una parte l’art. 81 Cost., dall’altra il *Fiscal compact*, poiché se viola questo viola indirettamente anche l’art. 117, primo comma, Cost.

2.2. ... e il suo (frettoloso) procedimento di approvazione dell'Ue

¹⁵ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., pp. 112-113.

¹⁶ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento General del Estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 65 s.

¹⁷ Sul punto ancora N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., pp. 113-114.

Osservatorio sulle fonti

Sembra utile, a tal proposito, ricostruire il procedimento di approvazione della legge n. 243 del 2012, a partire anche dall'approvazione della l. cost. n. 1 del 2012. I lavori parlamentari, infatti, già dalla legge costituzionale hanno mostrato “un andamento a singhiozzo, con momenti di frenetica attività per la rapida approvazione degli atti normativi – tradottasi, come si vedrà, in *itinerata legis* insolitamente rapidi e il cui livello di effettiva ponderazione è quanto meno opinabile – intervallati da periodi relativamente lunghi di (almeno apparente) inerzia”¹⁸.

In questo percorso sarebbe stata dunque fondamentale una fase di elaborazione della legge rinforzata di attuazione, da una parte perché era la fonte che avrebbe dovuto porre le basi concrete per il corretto funzionamento del sistema, dall'altra perché avrebbe potuto essere l'occasione per “informare, con dibattiti parlamentari adeguatamente approfonditi, sia i membri delle Camere estranei alla fase istruttoria (cioè quasi tutti) sia, per loro tramite, l'opinione pubblica, che fino a quel momento era rimasta sostanzialmente ignorata”¹⁹.

Al contrario, la legge n. 243 del 2012 è stata il risultato di un *iter* parlamentare frenetico, non tanto per il termine previsto dalla norma costituzionale – del 28 febbraio 2013 – entro il quale avrebbe dovuto essere approvata (fu infatti approvata prima di quel termine), quanto piuttosto per la vicinanza temporale del decreto presidenziale di scioglimento delle Camere²⁰. Lo scioglimento delle Camere venne peraltro accelerato da un discorso del 7 dicembre 2012 presso la Camera dei deputati dell'on. Angelino Alfano – all'epoca Segretario del Popolo della Libertà, una delle forze politiche che sostenevano il governo “tecnico” guidato dal Sen. Mario Monti – il quale manifestò la sopravvenuta sfiducia del suo partito nel governo Monti²¹. Così facendo si accelerò il processo che avrebbe portato allo scioglimento anticipato delle Camere avvenuto il 22 dicembre 2012 – quindi un po' prima della scadenza naturale della legislatura – e alle elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013.

Inoltre, la legge venne approvata in un clima di contrasto tra Camera e Senato: quest'ultimo “è stato infatti ‘costretto’ a esaurire l'esame del provvedimento in un giorno (20 dicembre), nel quale si è adempiuta la formalità del passaggio in Commissione e immediatamente dopo l'Aula, impegnata nella sessione di bilancio e contemporaneamente nella conversione di un decreto-legge, ha approvato il testo in

¹⁸ C. BERGONIZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014, p. 163, dove si nota come tra l'approvazione della legge costituzionale e l'inizio dei lavori sulla legge di attuazione trascorrono circa sette mesi, durante i quali il Parlamento non si è ufficialmente occupato dei temi in discorso.

¹⁹ C. BERGONIZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 188, nota come, infatti, non sia casuale che la duplice esigenza era stata sottolineata all'inizio dell'esame parlamentare solo dal Presidente dell'ISTAT Giovannini.

²⁰ Che è stato poi firmato il 22 dicembre 2012: due giorni dopo l'approvazione definitiva della legge da parte del Senato.

²¹ Su quell'intervento e le sue conseguenze cfr. M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione in cammino*, 09/05/2014, p. 2 s.

Osservatorio sulle fonti

poco meno di un'ora e mezzo"²². L'esame della legge n. 243 è stato dunque simile a quello della riforma costituzionale, sia per tempi sia per strumenti procedurali. In particolare, il testo elaborato dalla Commissione bilancio era il frutto dell'istruttoria svolta da un gruppo di lavoro, creato nel mese di maggio per contribuire all'elaborazione della legge rafforzata e al quale hanno partecipato esperti della Corte dei conti, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Banca d'Italia, dell'ISTAT e dei servizi tecnici parlamentari.

Anche la legge n. 243, come la l. cost. n. 1 del 2012, ha connotazione *bipartisan* e ha compiuto il suo percorso parlamentare in parallelo con le leggi di stabilità e bilancio per il 2013.

3. Le modifiche alla legge n. 243/2012 operate nel 2016

Come ricordato poc'anzi, la legge n. 243 prevedeva, all'art. 1, comma 2, che essa potesse "essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva". Nelle discussioni durante l'esame della legge n. 243, inoltre, si puntualizzava che con tale clausola si volevano intendere modifiche apportate "solo da future leggi ordinarie approvate con la medesima procedura e non, in particolare, da singole disposizioni di leggi ordinarie eventualmente approvate a maggioranza assoluta"²³.

Sono state recentemente approvate due leggi, una contenente modifiche alla legge n. 243 e una che modifica la legge di contabilità e finanza pubblica, la legge n. 196 del 2009: in particolare, la legge 12 agosto 2016, n. 164 recante "Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali" e la legge 4 agosto 2016, n. 163 recante "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243". Mentre la legge n. 164/2016 è di iniziativa governativa (del Ministro dell'Economia e delle Finanze Padoan), la legge n. 163 è, invece, di iniziativa parlamentare: è stata presentata, in particolare, dal Presidente della V Commissione (on. Francesco Boccia).

Il procedimento di approvazione della legge n. 243, frettoloso e senza un'istruttoria parlamentare solida, è probabilmente una delle ragioni che hanno portato alle recenti modifiche. Sembra scontarsi, infatti, il fatto che la l. n. 243 è stata approvata – come ricordato poc'anzi – non solo in gran fretta e a ridosso dello scioglimento anticipato delle Camere, ma anche con un'istruttoria praticamente inesistente e che ha ignorato, in particolare, le Regioni: protagoniste, quest'ultime, dei contenuti delle modifiche del 2016 alla l. n. 243.

Per un altro verso, la modifica alla legge n. 243/2012 è la dimostrazione del modo di procedere del legislatore italiano in questa fase: infatti, l'evoluzione del quadro sovranazionale – con misure spesso disomogenee – ha influenzato il lavoro delle

²² C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 191.

²³ Intervento dell'on. Giancarlo Giorgetti, seduta n. 732, 11 dicembre 2012.

Osservatorio sulle fonti

istituzioni nazionali. Infatti l'instabilità della normativa europea ha indotto "i decisori italiani ad adottare, anche in fase di attuazione della riforma, regole aperte al recepimento di ulteriori modifiche: operazione che, trattandosi di disposizioni con forza passiva rinforzata e destinate a fungere da limite per la successiva legislazione ordinaria, risulta particolarmente delicata, anche sul piano redazionale, in un contesto come il nostro, in cui l'aggiramento delle regole contabili rappresenta, nella prassi, fenomeno ordinario"²⁴.

La decisione che venne fatta nel 2012 di rinviare ampiamente ad una legge "organica" era stata anche presa – probabilmente – per riconoscere carattere vincolante a successive scelte dell'Unione europea o dell'Unione economica e monetaria senza ogni volta intervenire sul testo della Costituzione²⁵, dando così una maggiore flessibilità alla materia: il legislatore, peraltro, era probabilmente conscio che una situazione parlamentare come quella del 2012 – nella quale quasi tutte le forze sostenevano il governo tecnico del Sen. Mario Monti – sarebbe stata difficilmente ripetibile in futuro.

Per quanto riguarda il procedimento di approvazione della legge n. 164 è "curioso" rilevare come sia stato per certi versi simile – in alcuni caratteri – a quello dell'approvazione della legge cost. n. 1 del 2012 e della legge n. 243: in particolare, nella rapidità di esame e di approvazione. Infatti, il progetto di legge è stato presentato al Senato il 22 aprile 2016, assegnato alla Commissione bilancio dove è stato esaminato in sette sedute dall'11 maggio al 28 giugno, per poi essere discusso e approvato in Assemblea in due soli giorni, il 12 e il 13 luglio 2016²⁶.

Anche alla Camera, il procedimento è andato speditamente: il 20 luglio la Commissione bilancio ha iniziato l'esame che si è concluso in tre sedute. Il provvedimento era arrivato poi in Assemblea il 29 luglio e il 2 agosto 2016 è stato definitivamente approvato²⁷, senza modifiche rispetto al testo trasmesso dal Senato.

Nel merito, la legge n. 164 con l'art. 1 modifica le disposizioni sull'equilibrio dei bilanci di regioni ed enti locali; l'art. 2 interviene sulle norme concernenti il ricorso all'indebitamento degli enti territoriali; l'art. 3 riguarda le regole sul concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali; l'art. 4 modifica le disposizioni relative al concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito; infine, l'art. 5 riguarda l'accesso alle banche dati delle amministrazioni pubbliche da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

4. Le modifiche alla legge n. 196 del 2009

²⁴ C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 163. Il problema era stato posto dal rappresentante della Banca d'Italia durante l'audizione sul progetto di legge rinforzata: si v. Camera, Comm. V, res. sten. sed. 5/12/2012.

²⁵ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 109.

²⁶ Approvato con 184 voti favorevoli, 45 contrari e 44 astenuti 44; i votanti erano 273, presenti 274 ed è stata dunque ottenuta la maggioranza qualificata.

²⁷ Approvato definitivamente a maggioranza assoluta dei componenti della Camera: 342 favorevoli, 89 contrari, 78 astenuti, 431 votanti, presenti 509.

Osservatorio sulle fonti

Bisogna sottolineare che a livello di contenuti la legge n. 243 è caratterizzata da un ampio ricorso al rinvio mobile. I rinvii a distinte “leggi dello Stato”, dal punto di vista procedimentale, indicano aspetti della normativa suscettibili di integrazioni da parte di leggi ordinarie.

Uno di questi è quello contenuto nell’art. 15, comma 10, della legge n. 243, che è dedicato al contenuto della legge di bilancio. Viene stabilito che “con legge dello Stato sono disciplinate le modalità di attuazione del presente articolo”. Ci si riferisce, in particolare, alla legge di contabilità pubblica, la l. n. 196 del 2009.

La legge di contabilità, a partire dalla legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni e ora la legge n. 196 del 2009, è andata molto vicina ad assumere nella pratica un ruolo non troppo dissimile da quello di una legge organica, a causa delle letture convergenti di Camere, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale²⁸. Tuttavia, la recente modifica della legge n. 196 è avvenuta senza maggioranze qualificate. Si conferma in questo modo la natura ordinaria della legislazione contabile.

La legge n. 243 del 2012 aveva tra le altre cose introdotto la novità dell’unificazione nella legge di bilancio dei contenuti della legge di bilancio e della legge di stabilità. Tale modifica, tuttavia, non era immediatamente applicabile, ma avrebbe richiesto, come stabilito dall’articolo 15, comma 10, della medesima legge n. 243, che sia una legge dello Stato a disciplinarne le modalità di attuazione.

Per evidenziare gli interventi da adottare le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno svolto congiuntamente un’indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di bilancio definendo sette diversi obiettivi²⁹.

Almeno sotto questo punto di vista il procedimento è stato differente rispetto a quello della l. n. 243: come ricordato poc’anzi, infatti, i contenuti della la legge n. 243 era il

²⁸ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 114.

²⁹ In particolare: individuare il termine di effettiva applicazione della nuova disciplina sul contenuto della legge di bilancio, alla luce delle disposizioni della legge n. 243 del 2012; definire i contenuti e l’articolazione di ciascuna delle due sezioni che, ai sensi dell’articolo 15 della legge n. 243 del 2012, costituiscono il nuovo bilancio, con particolare riguardo alla collocazione degli stanziamenti relativi alle cosiddette politiche invariate e alle tabelle attualmente allegate alla legge di stabilità, nonché alle modalità di rappresentazione delle variazioni apportate alla legislazione vigente; valutare l’opportunità di predisporre un autonomo prospetto di copertura della legge di bilancio, ovvero escludere tale predisposizione intendendo la copertura della legge di bilancio come rispetto del saldo programmatico, in coerenza con i vincoli che derivano dalla Costituzione; individuare i limiti e i margini di flessibilità applicabili sia in sede di formazione sia in sede di gestione del bilancio, anche alla luce degli esiti delle più recenti novità introdotte temporaneamente a legislazione vigente; definire i contenuti e i limiti della legge di assestamento, con particolare riguardo alla possibilità di operare con tale legge le medesime modifiche alla legislazione vigente consentite alla legge di bilancio; possibilità di anticipare i termini di presentazione della Nota di aggiornamento del DEF e della manovra di finanza pubblica, in modo da consentire all’Ufficio parlamentare di bilancio di acquisire, in tempi congrui, le informazioni di dettaglio sulla finanza pubblica, ai fini della validazione del quadro macroeconomico programmatico contenuto nel Documento programmatico di bilancio; valutare l’opportunità di introdurre ulteriori correzioni alla legge di contabilità e finanza pubblica di cui alla legge n. 196 del 2009, alla luce delle criticità emerse nel corso della sua attuazione, come ad esempio quelle inerenti all’introduzione delle clausole di salvaguardia e di invarianza finanziaria, alla copertura dei provvedimenti recanti deleghe legislative e ai contenuti delle relazioni tecniche riferiti a provvedimenti recanti nuovi o maggiori oneri.

Osservatorio sulle fonti

frutto dell'istruttoria svolta da un gruppo di lavoro creato per contribuire all'elaborazione della legge rinforzata, al quale hanno partecipato esperti della Corte dei conti, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Banca d'Italia, dell'ISTAT e dei servizi tecnici parlamentari e che non pubblicò il documento finale.

Quantomeno sotto il profilo istruttorio, dunque, pare che il Parlamento – e qui in particolare le commissioni bilancio di Camera e Senato – si siano riappropriate del proprio ruolo attraverso l'accurata indagine conoscitiva che è stata svolta.

5. Considerazioni conclusive

La legge n. 164 del 2016 ha dunque rispettato la previsione della legge n. 243 che stabiliva come essa potesse essere modificata (o abrogata o derogata) solamente in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, e quindi anche a maggioranza assoluta. Se, però, le modifiche alla legge di contabilità erano richieste dalla stessa legge n. 243, lo stesso non può dirsi per le modifiche alla stessa l. n. 243, che è una legge attuativa della Costituzione e che è stata approvata solo tre anni e mezzo or sono. Queste modifiche, arrivate dunque dopo un tempo relativamente breve – considerando la natura “rinforzata” o “organica” della legge n. 243 – sono probabilmente da attribuirsi al modo in cui era stata approvata la legge n. 243, velocemente e per di più senza sentire le istituzioni regionali, protagoniste delle recenti modifiche.

Più in generale, dall'inizio degli anni Novanta ad oggi le Camere hanno prodotto tre riforme della legge di contabilità (l. n. 208 del 1999, l. n. 196 del 2009 e l. n. 163 del 2016), altri interventi normativi di “manutenzione”³⁰ – con leggi ordinarie³¹ e con decreti legge³², una revisione costituzionale (l. cost. n. 1 del 2012), la legge rinforzata di attuazione (l. n. 243 del 2013) e la sua modifica (l. n. 164 del 2016).

Dal punto di vista del sistema delle fonti – pur con l'attenuante della grave crisi economico-finanziaria e dell'imponente processo di riforma della *governance* economica dell'UEM – non si può dire che questo sia stato d'aiuto per la stabilità e la correttezza dei processi di bilancio. Peraltro, a questa continua produzione di fonti normative non ha fatto seguito una modifica dei regolamenti parlamentari. Le vicende economico-finanziarie internazionali recenti “hanno così solo esasperato una situazione interna già pesantemente compromessa, frutto di almeno quindici anni di sciatteria – per non dire di vera e propria incuria – nella gestione della politica economica”³³.

Ci si può solo augurare, quindi, che le novità apportate siano sufficienti a ristabilire un efficiente controllo parlamentare sul processo di bilancio. Tuttavia, già nel ritardo della presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio per il 2017³⁴ sembra

³⁰ C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 223.

³¹ Ad es. la l. n. 94 del 1997.

³² Ad es. il d.l. n. 246 del 2002.

³³ C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 223.

³⁴ Il disegno di legge di bilancio avrebbe infatti dovuto essere presentato alle Camere entro il 20 ottobre (termine peraltro posticipato dalla stessa legge n. 163 del 2016, precedentemente era il 15 ottobre)

Osservatorio sulle fonti

potersi ravvisare un segnale nella direzione opposta.

mentre è stato presentato il 29 ottobre 2016 alla Camera dei deputati (AC 4127) e l'esame in Commissione è iniziato il 2 novembre 2016.