



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2019

SOVRANISMO O COSMOPOLITISMO: UNA CATTIVA OPPOSIZIONE

Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo

di ANDREA VERNATA

**BILANCIO E LEGGI DI SPESA
NELLA CRISI DEL PARLAMENTARISMO**

di *Andrea Vernata*
Dottorando di ricerca in Diritto pubblico
«Sapienza» – Università di Roma

ABSTRACT

ITA

Il saggio si propone di ripercorrere i momenti chiave della vita finanziaria dello Stato, in particolare soffermandosi sull'approvazione del rendiconto generale, delle leggi di spesa e della legge di bilancio, al fine di ricostruire la portata e le dinamiche istituzionali che risultano caratterizzare gli stessi nelle prassi più recenti. Nello specifico, esso si concentra su una serie di criticità che è possibile riscontrare in relazione all'esame e alle modalità di approvazione di tali provvedimenti da parte dell'organo parlamentare, nel tentativo di meglio definire come esse, da un punto di vista costituzionale, vadano a inserirsi nell'attuale crisi del parlamentarismo.

EN

The essay aims to examine the key moments of the financial and budgetary life of the State, analyzing the approval procedures of the General Financial Statement, of the expenditures, and of the budget, in order to define the scope and the institutional trends which characterize these moments in the recent years. More specifically, the essay focuses on some critical issues that can be detected with regard to the scrutiny and approval modalities under which these provisions are adopted by the Parliament, in the attempt to better define the role these criticalities play, in a constitutional perspective, in relation to the current parliamentary crisis.

BILANCIO E LEGGI DI SPESA NELLA CRISI DEL PARLAMENTARISMO

di *Andrea Vernata*

SOMMARIO: *1. Introduzione: il Parlamento, il bilancio e le leggi di spesa, oggi: un epitaffio della rappresentanza politica?; 2. La mancata (dovuta) attenzione al Rendiconto dello Stato e quella spasmodica attenzione allo spendere; 3. Il “provvedere ai mezzi” nella prassi delle Commissioni bilancio. Obbligo costituzionale o mero espediente politico?; 4. La grundlegender Teil del parlamentarismo tra limiti di contenuto e gi-neprai temporali; 5. Conclusioni: non un epitaffio, ma il momento per una nuova razionalizzazione.*

1. Introduzione: il Parlamento, il bilancio e le leggi di spesa, oggi: un epitaffio della rappresentanza politica?

Il rapporto tra rappresentanza politica e politiche di entrata e di spesa rappresenta un tema assai risalente e riconducibile agli albori stessi del parlamentarismo. Un rapporto che si contraddistingue per un legame imprescindibile tanto da un punto di vista storico che funzionale, ma che negli ultimi anni sembra essere divenuto oggetto di profondi cambiamenti di significato. Come si vedrà, infatti, tanto il mutare della normativa costituzionale in tema di bilancio quanto l’evoluzione della normativa europea di riferimento sembrano essere valse a ridimensionare quel ruolo che la rappresentanza politica, da sempre, riveste nella definizione delle politiche di bilancio.

Diviene dunque necessario verificare l’entità di un tale ridimensionamento e, per fare ciò, appare indispensabile muovere dall’esame di quei momenti che rappresentano per il Parlamento le principali occasioni di intervento sulla definizione delle scelte di politica economica. Prendendo spunto proprio dalle note vicende che hanno accompagnato l’approvazione della legge di bilancio del 2019 e che, come si vedrà, hanno portato la Corte costituzionale ad aprire al riconoscimento della legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ci si soffermerà, in particolare, sulle criticità

che risultano caratterizzare i tre elementi principali della vita finanziaria di uno Stato: l'approvazione del bilancio consuntivo (rendiconto), le iniziative legislative di spesa e l'approvazione del bilancio previsionale (manovra finanziaria/legge di bilancio). Attraverso l'analisi e l'enucleazione delle relative problematiche si tenterà, poi, di ricostruire quali siano i margini di discrezionalità e di intervento che oggi risultano potersi riconoscere, in concreto, al Parlamento, così da verificare, altresì, quali siano gli stilemi e gli spazi che residuano alla rappresentanza politica per l'esercizio delle proprie prerogative costituzionali.

2. La mancata (dovuta) attenzione al Rendiconto dello Stato e quella spasmodica attenzione allo spendere

Un primo aspetto su cui occorre soffermarsi per definire quale sia il ruolo che il Parlamento oggi interpreta rispetto al bilancio riguarda i criteri e le modalità che esso pone, e tradizionalmente ha posto, in essere nel procedere alla sua approvazione.

L'approccio parlamentare alle principali componenti del bilancio dello Stato appare caratterizzarsi almeno per due costanti, per così dire "granitiche"¹. Tanto il bilancio consuntivo quanto quello previsionale, infatti, pur rappresentando due facce della stessa medaglia – costituendo due aspetti che, seppur scissi da un punto di vista legislativo, risultano inevitabilmente interdipendenti – finiscono, nondimeno, con lo scontare un grado di attenzione e di approfondimento da parte dell'assemblea parlamentare estremamente differenti. Se l'attenzione parlamentare e dell'opinione pubblica è massima in occasione dell'approvazione del previsionale, del tutto speculare risulta il disinteresse che costantemente accompagna l'approvazione del consuntivo, nonostante una simile circostanza, come si vedrà, oggi più che mai appare del tutto ingiustificata.

¹ L'attenzione pressoché nulla del Parlamento rispetto al Rendiconto di gestione e la sua concentrazione esclusiva sulla manovra finanziaria, infatti, rappresenta un aspetto assai risalente che per decenni ha portato a «svolgere importanti dibattiti vertenti sulle aspirazioni per il futuro, ma che finiva poi per lasciare in ombra il fatto che queste aspirazioni si fossero o meno tradotte in realtà»; così G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2019, p. 193 ss.

Il Rendiconto dello Stato, come noto, assolve a una duplice funzione²: da un lato offre al Parlamento una panoramica sulle condizioni economico-finanziarie del Paese sulla base della quale esso possa andare a costruire la manovra finanziaria, dall'altro, fornisce allo stesso un'istantanea della gestione delle risorse per come è stata effettuata nel precedente esercizio finanziario. Si tratta indubbiamente di due aspetti fondamentali, in quanto il primo assicura che il bilancio di previsione non muova da una fallace rappresentazione della realtà finanziaria³, mentre il secondo pone il Parlamento nella condizione di adempiere, in maniera efficace, alle proprie funzioni di indirizzo e controllo⁴.

È infatti attraverso la comparazione tra risorse assegnate e obiettivi conseguiti che l'assemblea legislativa sembra acquisire quel quadro di insieme sull'operato dell'Esecutivo da cui, poi, potrà muovere per un pieno esercizio delle proprie prerogative. Di più. Con l'esame del Rendiconto, il Parlamento non solo prende coscienza degli elementi sulla base dei quali potrà valutare l'attività del Governo nel concreto⁵, ma ottiene anche, e di conseguenza, quelle informazioni che si rivelano necessarie e strumentali per ricollegarvi le opportune responsabilità politiche. In altri termini, il Rendiconto dello Stato, forse ancor più della manovra finanziaria, dovrebbe rappresentare il frangente più delicato del *continuum* Parlamento-Governo, in quanto consente all'organo parlamentare di verificare, oltre che la conformità (o difformità) dell'avvenuta gestione rispetto alle previsioni di bilancio⁶, come l'indirizzo

² Sul punto, v. E. MORSELLI, *Teoria generale della finanza pubblica*, Padova, 1935, p. 133 ss. Sugli aspetti procedurali v. N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'articolo 81 della Costituzione, tra attuazione, interpretazione e aggiramento*, Roma, 2006, p. 67 ss. e, più recentemente, A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018, p. 230 ss.

³ In questo senso, V. GUCCIONE, (voce) *Rendiconto (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, 1988, p. 807 ss., riconosce nel rendiconto un «carattere probatorio» la cui veridicità sarebbe garantita dal giudizio di parificazione effettuato dalla Corte dei conti.

⁴ Di tale avviso, in particolare, Mortati, il quale riteneva che fosse proprio la legge di approvazione del rendiconto, e non la legge di bilancio, a inverare le funzioni di controllo del Parlamento; cfr. C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, p. 29 ss.

⁵ Cfr. S. BUSCEMA, (voce) *Bilancio dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, 1959, p. 382 ss.

⁶ D'altronde proprio in questa direzione muoveva la riforma della contabilità pubblica del 2009, laddove demandava ai regolamenti parlamentari la determinazione delle modalità e dei termini «per l'esercizio del controllo, da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, dello stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie» (cfr. art. 35, comma 4, della legge n. 196 del 2009). Aspetto su cui nemmeno in occasione

politico del Governo si sia estrinsecato in concreto e, su questa base, individuare le eventuali responsabilità politiche ad esso ricollegabili⁷.

La centralità del Rendiconto, tuttavia, non rileva esclusivamente in quanto ancorata alla sussistenza di un tale *continuum*. Quest'ultimo, infatti, ben potrebbe *medio tempore* essere venuto meno, comportando la mancata coincidenza tra soggetti controllati e soggetti controllanti – ad esempio per l'insediamento di nuove Camere ovvero la nomina di un diverso Governo – i quali si troveranno a esaminare un Rendiconto che contempla un esercizio finanziario su cui non hanno potuto, o non possono più, incidere in maniera significativa⁸. Eppure il venir meno di tale coincidenza non pare suscettibile di depotenziare la portata politica del Rendiconto, la quale si rivela, in qualche modo, in grado di esulare dalle contingenti dinamiche dei rapporti fiduciari per proiettare i propri effetti in una prospettiva di più lungo raggio⁹.

È proprio in quest'ottica che sembrerebbero doversi leggere tanto il giudizio di parificazione quanto la relazione della Corte dei conti¹⁰; attraverso il quale, infatti, non solo viene ricostruita una immagine dettagliata dello stato della finanza pubblica e della sua gestione – cosa che,

della revisione dei regolamenti parlamentari del 2017 si è ritenuto di intervenire, ma cui attualmente si sopperisce attraverso il ricorso alle semplici audizioni parlamentari.

⁷ Gli stessi costituenti, infatti, ravvisavano in questa importante occasione il frangente ideale in cui il Parlamento potesse operare la propria «importante funzione del controllo finanziario», tant'è che tendevano a configurare l'espletamento delle correlate funzioni della Corte dei conti come una sorta di attività istruttoria strumentale proprio al sindacato parlamentare; cfr. Assemblea costituente, Seconda sottocommissione, Resoconto sommario della seduta del 27 gennaio 1946, p. 884 ss.

⁸ Sul punto, S. BUSCEMA, (voce) *Bilancio dello Stato*, p. 428, evidenzia come «la distanza di tempo fra la gestione del bilancio cui il rendiconto si riferisce e l'esame da parte del Parlamento» rappresenti «un'altra ragione che ha concorso a far perdere al rendiconto il suo vero significato politico».

⁹ In questo senso, il rendiconto sembra prestarsi a fungere, altresì, da importante strumento di gestione e controllo del generale andamento della finanza pubblica, in qualche modo proiettandosi al di là delle singole contingenze politiche.

¹⁰ Sul punto v. M. SICLARI, *Le «zone d'ombra» nei giudizi di legittimità costituzionale sollevati in via incidentale*, in AA. VV., *Itinerari giuridici*, Milano, 2007, p. 865 ss.; M. CARABBA, *La parificazione del rendiconto generale dello Stato nelle più recenti esperienze*, in *La revisione dei conti pubblici in Italia ed in Europa: tradizione e prospettive evolutive*, Atti del convegno, Roma 8 marzo 2002, Roma, 2004, p. 43 ss.

come si è detto, appare congeniale a dare effettività al rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo¹¹ – ma si è, altresì, posti nella condizione di avere cognizione di quei comparti di spesa per i quali potrebbe risultare opportuna una correzione o rimodulazione, in aumento o diminuzione, alla luce dei risultati conseguiti nel corso dell'anno fiscale¹². In altre parole, il Rendiconto, il giudizio di parificazione¹³ e la relazione sullo stesso posti in essere dalla Corte dei conti¹⁴ offrono alle Camere una panoramica dei risultati di gestione e dell'operato del Governo¹⁵; panoramica che dovrebbe contribuire, oltre che, appunto, a inverare gli strumenti di indirizzo e controllo a disposizione del Parlamento¹⁶, altresì a porre quest'ultimo nelle condizioni di perseguire una più corretta gestione del bilancio pubblico, magari anche con interventi di *spending review* scevri dal mero perseguimento dell'impatto politico e operati in ottica sistemica, con piena cognizione di causa¹⁷. In questo senso, in-

¹¹ Appare piuttosto difficile, infatti, che il Parlamento possa esercitare, in maniera efficace, i propri poteri di indirizzo e controllo rispetto al Governo senza conoscere a fondo le attività da questi poste in essere.

¹² In tal senso, si pensi alla relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato 2017, la quale, in linea con le precedenti relazioni, lascia emergere l'allarmante difficoltà di riscossione dello Stato (per residui attivi che ammontano a circa 900 miliardi di euro) e pone in guardia il Parlamento circa l'inefficacia delle politiche fiscali adottate negli ultimi anni (cfr. p. 7 ss. del documento). Nonostante simili rilievi sembrino rivestire un'importanza cruciale per la fase finanziaria in cui versa il Paese, essi sono rimasti fondamentalmente inascoltati, al punto che si è assistito, qualche mese più tardi, alla riproposizione delle medesime politiche fiscali rispetto alle quali la Corte dei conti – sulla base del rendiconto – aveva posto in guardia il Parlamento (è il caso, in particolare, della cd. rottamazione-ter).

¹³ Sulla natura del controllo operato dalla Corte dei conti, v. M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1974, p. 1263 ss.

¹⁴ Sulla relazione annuale al Parlamento, v. M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 601 ss.

¹⁵ In questa prospettiva è possibile ravvisare nell'attività della Corte dei conti una funzione di garanzia, in quanto assicura la veridicità dei dati finanziari contenuti nel Rendiconto; cfr. A. BUSCEMA, *La certificazione dei bilanci e il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato*, in *Amm. e cont. dello Stato e degli Enti Pubblici*, n. 5/1987, p. 80 ss.

¹⁶ Poteri di indirizzo e controllo che, in occasione del rendiconto, si rivelano idonei a sortire i propri effetti – seppure indirettamente – su tutta l'amministrazione pubblica nel suo complesso; v. S. BATTINI, *La direttiva generale sull'azione amministrativa*, in E.F. SCHLITZER, *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2002, p. 192.

¹⁷ Sulla «portata normativa» e i limiti degli interventi di *spending review*, v. F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2014.

fatti, la piena conoscenza degli andamenti della finanza pubblica sembra risultare strumentale anche a garantire quelle esigenze di bilancio ormai cristallizzate in Costituzione¹⁸ – seppur prese in considerazione esclusivamente nell’interlocuzione con le istituzioni europee – con cui oggi il Parlamento è chiamato, sempre più, a fare i conti.

Oggi tale importante strumento risulta sostanzialmente ignorato dal Parlamento, il quale appare maggiormente propenso a prodigarsi per la manovra finanziaria – e ai possibili consensi ottenibili in funzione di questa – che per un esame approfondito sui risultati di gestione.

Ma non per questo ci si può esimere dall’evidenziare che dovrebbero essere proprio le potenzialità e le strumentalità sopra richiamate a spingere all’abbandono di un sindacato parlamentare che appare disinteressato, o quantomeno superficiale¹⁹, e che tende a ridursi «ad una pura forma da osservarsi per approvare l’opera svolta dai ministri»²⁰. Al contrario, le nuove regole di bilancio e l’attuale stato della finanza pubblica sembrano richiamare il Parlamento ad un’analisi più profonda e oculata

¹⁸ Il riferimento è alla riforma costituzionale del 2012, su cui v. *infra*.

¹⁹ In questi termini S. BUSCEMA, (voce) *Bilancio dello Stato*, cit., p. 427, definisce l’esame parlamentare del rendiconto, il quale si rivelerebbe in ogni caso «insufficiente», ma che si spiegherebbe per il fatto che le prerogative parlamentari, soprattutto in quel frangente, risultano esautorate «per il capovolgimento delle posizioni fra i due poteri e per la subordinazione di entrambi agli interessi del partito o dei partiti della maggioranza». Di qui il rendiconto come «materia morta e senza attrattiva alcuna per i parlamentari, i quali già sopportano la discussione dei bilanci e considerano perdita di tempo l’esame dei rendiconti». Sia pure con vedute differenti, anche G. COGLIANDRO, *Gestione (conto di)*, in *Digesto*, VIII, Torino, 1992, pone in rilievo la «ritualità» con cui il Parlamento si appropria a tali provvedimenti.

²⁰ Così E. MORSELLI, *Teoria generale della finanza pubblica*, cit. Su tale aspetto, tuttavia, G. COGLIANDRO, *Gestione (conto di)*, cit., ritiene che la «funzione di controllo costituzionale dell’operato del Governo» non vada enfatizzata, in quanto ulteriori occasioni per determinare l’indirizzo politico dell’Esecutivo non mancherebbero; ben più importante sarebbe la funzione conoscitiva del rendiconto, la quale viene, però, interpretata dall’A. come meramente prodromica ad una verifica contabile della gestione. Cionondimeno, a un simile rilievo sembra potersi rispondere evidenziando la centralità rivestita tanto dal bilancio consuntivo che da quello previsionale alla luce del nuovo art. 81 Cost. e della legge di contabilità pubblica.

del Rendiconto dello Stato, quale «aspetto culminante del diritto al bilancio»²¹, strumento indispensabile per inverare il *continuum* Parlamento-Governo e atto di controllo per una gestione della finanza pubblica che non si limiti a guardare esclusivamente al contingente.

3. Il “provvedere ai mezzi” nella prassi delle Commissioni bilancio. Obbligo costituzionale o mero espediente politico?

Per quanto riguarda l'analisi delle iniziative legislative di spesa, si può muovere da una delle maggiori novità che è possibile registrare in riferimento alla XVIII Legislatura e che riguarda una “prassi” recentemente inaugurata dalla V Commissione bilancio di Camera e Senato.

Essa prende le mosse dall'art. 81, comma 3, Cost. e consiste, in sostanza, nell'espressione di un parere negativo da parte della Commissione bilancio su quelle iniziative legislative e proposte emendative che risultino prive di un'ideale quantificazione degli oneri e delle coperture. Tale idonea quantificazione viene costantemente individuata nella relazione tecnica del Governo, e ciò si ricava sia implicitamente, nel caso della Camera – in quanto il parere negativo deriva dalla necessità di «acquisire l'avviso del Governo in merito agli eventuali effetti finanziari derivanti dall'attuazione della [...] proposta emendativa»²² – che espressamente, come nel caso del Senato, laddove l'art. 76-bis Reg. Sen. stabilisce che «Le Commissioni competenti per materia e, in ogni caso, la 5^a Commissione permanente possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 1 [relazione tecnica] per i disegni di legge di

²¹ Cfr. S. BUSCEMA, (voce) *Bilancio dello Stato*, op. loc. cit. D'altronde proprio le sempre più impellenti esigenze di finanza pubblica sembrano avvalorare tale aspetto, come confermato, proprio di recente, dal Procuratore generale presso la Corte dei conti, in occasione del giudizio sul Rendiconto generale del 2011, laddove ha osservato come «il giudizio sul Rendiconto [...] [abbia] assunto negli ultimi anni una particolare rilevanza, in ragione dell'importanza che detta gestione, e soprattutto la sua affidabilità ed effettività, hanno per una serie di fenomeni epocali, tutti incidenti sull'economia e quindi sulla vita e sul benessere dei cittadini».

²² V., in tal senso, i vari resoconti della 5^a Commissione bilancio di Camera e Senato in occasione della discussione di un qualsiasi provvedimento di spesa.

iniziativa popolare o parlamentare e gli emendamenti di iniziativa parlamentare al loro esame, ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati [...]»²³.

Si tratta di una facoltà che nel corso della XVIII Legislatura le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno rivendicato con decisione. Esse, infatti, pur muovendo da una necessità che può ritenersi condivisibile²⁴ – e cioè quella di garantire una corretta quantificazione degli oneri e delle relative coperture delle varie iniziative legislative che non si ponga in contrasto con il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio – hanno iniziato a esprimersi, con costanza e quasi sempre su impulso del rappresentante del Governo in commissione, in maniera contraria, «ai sensi dell’art. 81 della Costituzione», rispetto a quelle proposte onerose che risultavano sprovviste di uno specifico corredo tecnico – la relazione tecnica, appunto – che, però, viene predisposto dal Governo.

²³ Detto articolo è stato inserito nel Regolamento del Senato con la riforma del 1988, esattamente dieci anni dopo la legge n. 468 del 1978, con la quale veniva disciplinata, all’art. 11-ter, commi 2-5, la relazione tecnica, quale «quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell’onere complessivo in relazione agli obiettivi previsti».

²⁴ Sul tema v., almeno, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, p. 418 ss.; S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, 2006; P. DE IOANNA, *L’obbligo di copertura (art. 81, 4° comma, Cost.) come vincolo procedurale per una decisione politica responsabile in materia di finanza pubblica*, in *Centro studi parlamentari, Quaderno 2*, 1991, Milano, 1992; P. DE IOANNA, G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato. Norme, istituzioni, prassi*, Roma, 1996, p. 86 ss.

È noto come il parere contrario della 5^a Commissione²⁵ produca effetti non indifferenti tanto sull'*iter* legislativo²⁶, quanto, anche solo potenzialmente, sulla sorte stessa del provvedimento²⁷.

Nondimeno, il ritenere l'assenza di relazione tecnica motivo valido, di per sé, per la pronuncia di contrarietà *ex art.* 81 Cost. dispiega effetti ulteriori e con riflessi ben più profondi. La prassi che si va instaurando sembra infatti condizionare l'iniziativa legislativa che l'art. 71 Cost. riconosce al singolo parlamentare. In altre parole, la valutazione della sussistenza della relazione tecnica quale *conditio sine qua non* per il superamento del vaglio della Commissione bilancio sembra valere a limitare, in maniera sostanziale, il potere di iniziativa legislativa del singolo parlamentare. Quest'ultimo risulta costretto a munirsi, per ogni singola proposta di legislativa, di una relazione tecnica che però, come noto – e per come attualmente disciplinata dall'art. 17 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 – deve essere predisposta dall'Amministrazione competente per materia e necessariamente “bollinata” dalla Ragioneria generale dello Stato²⁸. In sostanza, la principale prerogativa del singolo parlamentare viene subordinata all'espletamento di un'attività essenzialmente governativa.

²⁵ È noto, infatti, come, oltre ai pareri della Commissione bilancio, anche quelli della Commissione affari costituzionale e della Commissione per le politiche dell'Unione europea rientrino nel novero dei “pareri obbligatori”, con importanti effetti sui lavori parlamentari che verranno richiamati *infra* (anche i pareri della Commissione giustizia rientrano nel novero dei “pareri obbligatori”, tuttavia la mancata attribuzione dei medesimi effetti ingenerati da quelli sopra richiamati ne sembra giustificare una trattazione separata e distinta).

²⁶ Si può richiamare, in tal senso, l'art. 40, comma 5, del Reg. Sen., il quale stabilisce che, qualora un disegno di legge sia stato assegnato alla sede deliberante o redigente, il parere contrario della Commissione bilancio “ai sensi dell'art. 81 Cost.” ne comporta l'automatico trasferimento alla sede referente. Il Regolamento della Camera dei deputati, invece, prevede all'art. 86, comma 4-*bis*, che il parere contrario della Commissione bilancio comporti l'automatica presentazione di emendamenti soppressivi o modificativi sul punto, mentre all'art. 85, comma 1-*bis*, stabilisce che il Presidente, prima di passare all'esame dell'articolo interessato, renda edotta l'Assemblea del parere negativo formulato da tale Commissione.

²⁷ V. *infra*.

²⁸ Sull'istituto della “bollinatura” v. E. D'ALTERIO, *La “bollinatura” della Ragioneria generale dello Stato*, Napoli, 2017. Sul ruolo della Ragioneria generale dello Stato nella gestione della finanza pubblica, v. E. RISTUCCIA, *Il processo di bilancio nell'esecutivo: questo sconosciuto*, in E. RISTUCCIA (a cura di), *Il bilancio fra Governo e Parlamento*, Roma, 1984, p. 87 ss.; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, p. 354 ss., ma anche G. D'AURIA, *La “funzione legislativa” dell'Amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 3/1995, p. 710 ss.

Si tratta di un adempimento indubbiamente gravoso per il singolo parlamentare, il quale non solo risulta scoraggiato in partenza dall'avanzare proposte legislative, ma si trova, altresì, limitato sia da un punto di vista procedurale – vista l'impossibilità, al Senato, di superare l'improcedibilità se non attraverso la ripresentazione dell'emendamento ad opera di quindici senatori²⁹ – che da un punto di vista contenutistico, in quanto il parere negativo ai sensi dell'art. 81, comma 3, Cost. comporta, ad esempio, l'automatica votazione di emendamenti soppressivi sul punto³⁰.

Il risultato, come si accennava, è quello di cagionare una consistente limitazione del potere d'iniziativa legislativa del parlamentare, in ossequio a esigenze non certo nuove, bensì piuttosto risalenti. Già in Assemblea Costituente, infatti, il tema dell'iniziativa legislativa parlamentare aveva visto contrapporsi posizioni assai differenti, le quali proprio sull'obbligo di copertura finanziaria avevano trovato il luogo di maggiore acutizzazione di un dibattito che andava a toccare, in realtà, equilibri istituzionali ben più profondi e che sembrano andare al di là delle mere argomentazioni a sostegno di una corretta gestione finanziaria dello Stato.

Può essere opportuno richiamarne brevemente i principali passaggi.

Il dibattito sul punto venne aperto, in maniera per certi versi *tranchante*, da Einaudi, il quale si chiedeva se non fosse maggiormente opportuno precludere, *tout court*, ai singoli parlamentari l'iniziativa legislativa per limitarla al solo Governo³¹, in quanto «mentre una volta erano esse stesse [le camere] che resistevano alle proposte di spesa da parte del governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto proprio che i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle»³². L'alternativa a

²⁹ Cfr. l'art. 102-*bis*, comma 1, Reg. Sen.

³⁰ In entrambi i rami del Parlamento tali emendamenti si intendono presentati direttamente dalla Commissione bilancio; cfr. art. 102-*bis*, comma 2, Reg. Sen., nonché l'art. 86, comma 4-*bis*, del Regolamento della Camera dei deputati.

³¹ In questa prospettiva, Fabbri proponeva l'introduzione del divieto di presentare proposte di spesa durante la discussione dei bilanci, in linea con quanto previsto dalla costituzione francese dell'epoca; diversamente Nobile suggeriva di limitare l'iniziativa alla sola Camera dei deputati e al Governo; cfr. Assemblea costituente, Seconda sottocommissione, Resoconto sommario della seduta del 24 ottobre 1946, p. 420.

³² Assemblea costituente, Seconda sottocommissione, Resoconto sommario della seduta del 24 ottobre 1946, p. 419.

una simile preclusione, secondo Einaudi, ma anche secondo Vanoni, Porzio, Nobile e Lussu, veniva rinvenuta nel conferimento all'iniziativa del parlamentare di quella «impronta di serietà»³³ che essi facevano derivare dall'accompagnamento della stessa a una proposta di copertura che riuscisse a condizionare fortemente la facoltà di proporre nuove spese³⁴ e che scongiurasse, altresì, la presentazione di proposte che potessero sollecitare «fermenti» e «appetiti a puro scopo demagogico»³⁵, ovvero, ancora, che, in quanto mosse per un intento solo propagandistico, potessero «intralcia[re] l'opera del Governo e [creargli] fastidi»³⁶.

Tale impostazione veniva fortemente criticata, in particolare, da Patricolo e Fuschini. Se per quest'ultimo l'«impronta di serietà» della proposta risiedeva, di per sé, nel fatto che essa dovesse necessariamente rinvenire una maggioranza parlamentare che la appoggiasse³⁷, per il primo era, invece, da escludersi categoricamente che il «rappresentante del popolo» venisse configurato come una sorta di «amministratore»; quest'ultimo, infatti, «porta nell'Assemblea la voce dei suoi rappresentati e ne prospetta le necessità, ma spetta all'amministrazione statale risolvere i problemi finanziari»³⁸. In altre parole: al parlamentare l'iniziativa legislativa *sine condicione* e al Governo l'«obbligo di trovare i mezzi» necessari per soddisfare le necessità del Paese manifestate attraverso il parlamento stesso.

In un'ottica di contemperamento, invece, si poneva la tesi di Laconi, il quale, pur condividendo le preoccupazioni di Einaudi, non riteneva possibile obbligare il singolo parlamentare a trasformare ogni proposta di spesa «in un complesso piano finanziario»³⁹. Fu proprio Einaudi, allora, a mitigare il senso dell'obbligo di copertura, affermando che lo stesso avrebbe avuto più che altro «un contenuto morale, ma una scarsa importanza pratica»⁴⁰. Si giunse, così, all'accordo sulla formulazione

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ivi*, p. 420-421.

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ivi*, p. 419.

⁴⁰ *Ivi*, p. 421; «scarsa importanza pratica» che, in realtà, Einaudi sembra far discendere più dalla sporadicità delle iniziative legislative avanzate dai singoli parlamentare che da altre argomentazioni.

avanzata da Bozzi, la quale, riprendendo il tenore della legge di contabilità pubblica allora vigente⁴¹, sostituiva al più rigoroso “provvedere ai mezzi”, della formulazione proposta di Mortati, il maggiormente flessibile “indicare i mezzi”⁴².

Se quindi per un verso è vero che il tema della limitazione dell’iniziativa legislativa del parlamentare sia tutt’altro che recente, occorre, per l’altro, notare come la sua strumentalità sembri essere stata interpretata dalla recente prassi delle Commissioni bilancio in maniera differente rispetto a quanto all’epoca fatto dai costituenti. Quest’ultimi, infatti, tendevano a interpretare l’obbligo di previsione delle coperture quale limite funzionale a salvaguardare una finanza pubblica sana, da perseguire attraverso il «tendenziale conseguimento dell’equilibrio tra entrate e spese»⁴³. È vero che simili esigenze possono certamente riscontrarsi nell’attuale *modus operandi* delle Commissioni bilancio, ma esse sembrano accompagnarsi anche ad altre finalità, che appaiono attenersi più al *continuum* stesso tra Parlamento e Governo, che a esigenze di salvaguardia dei conti pubblici.

Il fatto che il rappresentante del Governo in commissione solleciti la richiesta di relazione tecnica sulle iniziative legislative onerose e che la Commissione si pronunci per la contrarietà *ex art.* 81 Cost. laddove questa, come il più delle volte accade, non venga redatta in tempo⁴⁴

⁴¹ Cfr. R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 43, il quale prevedeva che «nelle proposte di nuove o maggiori spese occorrenti dopo l’approvazione del bilancio devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse».

⁴² Non appare, dunque, casuale che la riforma costituzionale del 2012, nel tentativo di imporre maggiore rigore nella gestione della finanza pubblica, abbia riformulato l’art. 81 Cost. riprendendo la formula del «provvedere ai mezzi» inizialmente suggerita da Mortati.

⁴³ Cfr. la nota sentenza della Corte costituzionale, n. 1 del 1966, con la quale la Consulta precisò che l’art. 81 Cost. – per come originariamente formulato – attenesse «ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che dev’essere contrassegnata non già dall’automatico pareggio del bilancio», ma, appunto, da un tendenziale equilibrio tra entrate e spese. Al contrario, una parte della dottrina ha sostenuto, riprendendo le posizioni di Castelli Avolio, che l’art. 81 Cost., sin dalla sua originaria formulazione, contenesse «nientemeno che il classico principio liberale del pareggio del bilancio» e che successive “riletture” volte a perseguire «fini pratico-politici» ne avessero disatteso il reale significato; cfr. G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Nomos*, 3/2008, pp. 31-50, nonché ID, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit., pp. 69-116.

⁴⁴ Solo il Regolamento del Senato, *ex art.* 76-bis, comma 3, prevede un termine per la presentazione della relazione tecnica da parte del Governo (30 giorni), mentre l’art. 17,

sembra rivelarsi invero funzionale a garantire al Governo tanto uno strumento di controllo sulla maggioranza, quanto un vero proprio potere di veto, o censura, nei confronti delle opposizioni. Sia le prime che le ultime, infatti, risultano in tal modo esautorate delle proprie prerogative parlamentari, venendo sostanzialmente rimesse ai capricci del Governo, il quale potrà attivarsi presso l'amministrazione per sollecitare la relazione tecnica solo su quelle iniziative il cui contenuto risulta condiviso o che comunque, per mere ragioni di opportunità politica, si ritiene debbano passare positivamente il vaglio della Commissione.

Ciò che ne deriva è la possibilità, per il Governo, tanto di neutralizzare gli emendamenti delle opposizioni, quanto di disinnescare quelle iniziative interne alla maggioranza che non siano state reputate in linea con il proprio indirizzo politico. Una circostanza che non appare affatto coerente con il dettato costituzionale e che, anzi, sembra appalesare una grave lesione e del ruolo e dell'autonomia che la Costituzione riconosce al Parlamento. In altre parole, le prerogative parlamentari risulterebbero sostanzialmente compromesse in ragione di una totale subalternità rispetto al Governo per la quantificazione degli oneri e delle coperture, dalla quale derivano una serie di limitazioni di natura tecnico-procedimentale che finiscono per inibire l'attività del parlamentare sul piano pratico, senza che vi sia nemmeno bisogno di preoccuparsi di dover affrontare la questione sul piano più propriamente politico.

In tale prospettiva, peraltro, ci si dovrebbe chiedere se le lesioni delle prerogative parlamentari appena descritte non rientrino nell'ambito delle «violazioni manifeste» cui di recente la Corte costituzionale ha fatto riferimento in quella che sembra essere un'apertura verso il riconoscimento della legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Con l'ordinanza n. 17 del 2019, infatti, la Corte ha affermato che lo *status* di parlamentare comprende «un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e

comma 5, della legge n. 196/2009, fa riferimento al «termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta». È appena il caso di notare che, di regola, il termine di formulazione dei pareri delle commissioni è di 15 giorni per il Senato e 8 per la Camera. Se si pensa ai tempi sempre più contenuti cui è costretto il Parlamento nell'approvazione della legge di bilancio, inoltre, ben si comprende come simili tempistiche si rivelino del tutto irragionevoli e prive di senso.

indipendente [...] sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953». Le problematiche sopra richiamate, infatti, sembrano esulare da quelle «censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera», rispetto alle quali il Giudice delle leggi ha negato l'ammissibilità del conflitto⁴⁵. E, anzi, esse paiono interessare a pieno titolo quel «diritto di parola, di proposta e di voto» che la Corte riconosce al singolo parlamentare e la cui menomazione si rivela ancor più grave laddove giustificata sulla scorta dell'obbligo costituzionale della copertura finanziaria. Tantomeno simili problematiche sembrano potersi giustificare alla luce del rapporto di fiducia, giacché in questo caso si prescinde del tutto da esso, ricorrendosi a un espediente tecnico-contabile per evitare un confronto che è, in realtà, esclusivamente politico⁴⁶.

È vero che a simili considerazioni si potrebbe obiettare che una tale attenzione alla quantificazione degli oneri rappresenti ormai un "valore" costituzionalmente garantito dall'art. 81 della nostra Costituzione⁴⁷. Come è vero che tale attenzione trovi agevole collocazione tra

⁴⁵ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 9 del 1959; ord. n. 17 del 2019.

⁴⁶ D'altronde la tendenza a perseguire scopi politici per mezzo di argomenti meramente tecnici sembra essersi, ormai, consolidata anche sul piano sovranazionale; v., ad esempio, la nota lettera dei "due" governatori della *Banca centrale europea*: Jean-Claude Trichet, ancora in carica, e Mario Draghi, allora governatore della *Banca d'Italia* pronto a subentrargli, sulla quale G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, p. 82 ss; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità: atti del 58° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Varenna 20-22 settembre 2012, Milano, 2013, p. 705 ss; E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1/2014, M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, 2018, p. 64.

⁴⁷ Il riferimento è alla riforma costituzionale del 2012 e ai vincoli di bilancio europei da essa richiamati; sul punto v., da ultimo, G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, nonché C.A. CIARALLI, *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato" del mandato elettivo. Riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, Parte II, p. 107 ss. e bibliografie ivi indicate.

i meccanismi attualmente posti in essere⁴⁸ per arginare i fenomeni assembleari tanto temuti dai costituenti (come, ad esempio, il *logrolling*⁴⁹) e per salvaguardare l'equilibrio della finanza pubblica in ossequio alla riforma costituzionale del 2012 e ai vincoli di bilancio europei. Pur tuttavia, tali argomentazioni appaiono discutibili almeno sotto due aspetti. In primo luogo, sembra del tutto da verificare che simili accorgimenti possano rivelarsi idonei a raggiungere gli obiettivi che si propongono di perseguire e non si limitino, invece, solamente a trasferire, con tutte le conseguenze del caso⁵⁰, sul piano governativo e intergovernativo quella serie di problematiche che, oggi, vengono imputate al parlamentarismo⁵¹. In secondo luogo, pur dove si condividessero le preoccupazioni relative al rispetto dell'art. 81 Cost., si dovrebbe rilevare l'inopportunità di porre il singolo parlamentare nella condizione di dover richiedere la quantificazione degli oneri e delle coperture al Governo. Non solo perché, come si è già osservato, così facendo e per le ragioni sopra esposte si conferisce a quest'ultimo un potente strumento di controllo e di veto tanto sulla maggioranza quanto sulle opposizioni, ma anche perché il Parlamento già dispone di un organismo in grado di procedere in tal senso ed è l'Ufficio parlamentare di bilancio⁵².

⁴⁸ Si pensi, a titolo d'esempio, al contingentamento dei tempi a disposizione dell'esame parlamentare per l'approvazione della legge di bilancio, ai vincoli procedurali e di contenuto posti dalla normativa europea di riferimento e alle difficoltà scaturenti da un'interlocuzione con la Commissione europea, ormai, sempre più necessaria (su cui v. *infra*).

⁴⁹ Con tale espressione, come noto, si fa riferimento al fenomeno per cui i parlamentari si accordano per appoggiare reciprocamente le proprie proposte di spesa e quelle degli altri – spesso di natura clientelare, ovvero strettamente rivolte al proprio elettorato di riferimento – secondo la classica logica del *do ut des*.

⁵⁰ Non tanto l'assenza di pubblicità e trasparenza, quanto il più grave venire meno delle ragioni della rappresentanza politica e della legittimazione del conflitto, sui cui aspetti cruciali si rinvia a G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010, *passim*, ma spec. p. 183 ss.

⁵¹ In altre parole, i «fermenti» e gli «appetiti a puro scopo demagogico» cui facevano riferimento i costituenti (v. *supra*).

⁵² D'altronde potrebbe essere proprio in tale prospettiva che si potrebbe, finalmente, procedere a quella revisione dei regolamenti parlamentari prospettata proprio dall'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012 e cui non si è dato corso nemmeno con la revisione degli stessi del 2017; sul punto v. E. GRIGLIO, *Il Protocollo sull'ufficio parlamentare di bilancio: una "fuga" dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, p. 116 ss. L'Ufficio parlamentare di bilancio, d'altro canto, non sarebbe nemmeno l'unico soggetto in grado di sopperire a tali mancanze, in quanto vi sono tanti altri soggetti che potrebbero supportare le Camere in tale delicata attività, come, ad esempio, Corte dei conti, Ufficio valutazione impatto e Servizio del bilancio (d'altronde proprio quest'ultimo venne

Come si è argomentato in altra sede⁵³, quest'ultimo è un organismo costituzionale introdotto con la riforma costituzionale del 2012⁵⁴, la cui indipendenza, tanto dalle Camere quanto dall'Esecutivo, ben potrebbe garantire quella "corretta"⁵⁵ valutazione degli oneri che si riveli idonea a soddisfare le esigenze di bilancio sancite dall'art. 81 della Costituzione.

Tantomeno potrebbe obiettarsi che solo il Governo abbia a disposizione le informazioni necessarie a quantificare detti oneri, in quanto l'art. 5, lett. f), della legge cost. n. 1 del 2012, affidando espressamente all'Ufficio parlamentare di bilancio il compito di analizzare e verificare «gli andamenti di finanza pubblica», nonché di valutare «l'osservanza delle regole di bilancio», ha riconosciuto a detto organismo una specifica attribuzione costituzionalmente garantita, la cui compressione – che potrebbe aversi, ad esempio, laddove esso incontri resistenze o no-

istituito a seguito della revisione dei regolamenti parlamentari di fine anni Ottanta, con il precipuo scopo di fornire alle Camere quel supporto tecnico che si era reso necessario alla luce della nuova normativa di contabilità pubblica e, in particolare, in vista delle nuove prescrizioni in materia di relazione tecnica). Cionondimeno, le motivazioni di cui *infra* lasciano propendere per ritenere l'Ufficio parlamentare di bilancio maggiormente idoneo a un simile scopo.

⁵³ Per la specificità della tesi ivi sostenuta, sia consentito il rinvio a A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio: tra virtualità ausiliarie e soggettività eurounitaria*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2017, p. 480 ss.

⁵⁴ Cfr. P. MAGARÒ, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in A. GIOVANNELLI (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni Stati dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 68; Y. GUERRA, *Alcuni spunti di riflessione sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Forum di quad. cost.*, 3 maggio 2016.

⁵⁵ In relazione a tale aspetto appare tuttavia necessario ribadire come, in generale, ogni analisi e valutazione, e tanto più quella economica, sembri risentire dei presupposti da cui muove l'osservatore. Problematiche simili, infatti, non sono estranee nemmeno alle esperienze di maggiore successo di organismi analoghi all'Ufficio parlamentare di bilancio; cfr. P.G. JOYCE, *The Congressional Budget Office. Honest Numbers, Powers and Policymaking*, Washington, 2011, p. 234 ss., ma v. anche le riflessioni di G. AZZARITI, *Tecnica, politica, Costituzione. Perché non solo la politica ma anche la tecnica deve essere limitata dalla Costituzione*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, p. 115 ss.

tevoli difficoltà nel reperimento delle informazioni necessarie alle proprie analisi⁵⁶ – a parere di chi scrive potrebbe giustificare l’attivazione di un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri⁵⁷.

In tal modo, non solo il Parlamento cesserebbe di dipendere dal Governo per la quantificazione degli oneri, ma si riporterebbe, più in generale, su un piano di parità rispetto a quest’ultimo nella gestione della finanza pubblica, così da non scontare più quel tradizionale *deficit* tecnico che finisce inesorabilmente per riverberarsi su tutto il rapporto fiduciario⁵⁸.

Proprio l’iniziativa legislativa parlamentare, inoltre, con l’apporto dell’UPB potrebbe riacquistare quella «impronta di serietà» cui facevano riferimento i costituenti e tantomeno essa potrà più essere neutralizzata da un mero espediente tecnico-contabile. Al contrario essa dovrà essere valutata, discussa, ed eventualmente votata sul piano politico, senza dover sperare nel favore di una qualche parte dell’Esecutivo per superare il vaglio della 5^a Commissione.

In un quadro così delineato, una relazione sugli oneri – anche in un’ottica di maggiore responsabilizzazione della spesa⁵⁹ – diviene più che auspicabile, al punto da farla ritenere persino un obbligo ai sensi dell’art. 81 Cost.; ma che il rispetto di un obbligo posto in capo al singolo parlamentare venga rimesso a un adempimento dell’Esecutivo è da escludere sul piano giuridico-dogmatico prima ancora che su quello politico.

⁵⁶ Una simile problematica, infatti, viene richiamata costantemente nei Rapporti dell’Ufficio parlamentare di bilancio; v., in particolare, il *Rapporto sulla politica di bilancio 2015*, p.13 ss.

⁵⁷ Per le argomentazioni a sostegno di tale tesi, si rinvia a A. VERNATA, *L’Ufficio parlamentare di bilancio*, op. loc. cit. In questa sede è appena il caso di notare come sia più probabile che un simile conflitto si configuri “per menomazione” (o “da interferenza”).

⁵⁸ Proprio in questa prospettiva, d’altronde, venne istituito il *Congressional budget office* – l’omologo statunitense e “modello” dell’Ufficio parlamentare di bilancio – in risposta a esigenze forse maggiormente avvertite in una forma di governo presidenziale, ma non per questo estranee a una forma di governo parlamentare; sul punto v. R. LOIERO, *The Role of Congressional Budget Office in the Congress’ budget policy*, in *Federalismi.it*, n. 17/2017; A. VERNATA, *Il Congressional Budget Office nell’esperienza dei fiscal council*, in *Politica del diritto*, n. 4/2018.

⁵⁹ Che sembra dover passare necessariamente per un dibattito sulle politiche di bilancio che sia pubblico e trasparente (cfr. N. LUPU, *Costituzione e bilancio*, cit., p. 164 ss.), ma anche “veritiero” e, cioè, pluralistico e dialettico.

4. La *grundlegender Teil* del parlamentarismo tra limiti di contenuto e gineprai temporali

Vi è un altro aspetto che appare opportuno richiamare in relazione alle problematiche che oggi il Parlamento si trova ad affrontare con riguardo all'approvazione del bilancio. Esso riguarda, in particolare, la forte riduzione degli spazi e dei tempi di intervento che, teoricamente, dovrebbero riservarsi al Parlamento per l'esame della legge più importante che egli è chiamato ad approvare.

Una simile compressione, tuttavia, non sembra essere stata il risultato di un cambiamento estemporaneo e repentino, bensì la naturale conseguenza di un cammino più che ventennale avviato in sede europea⁶⁰. A partire dal trattato di Maastricht⁶¹, passando per il Patto di stabilità e crescita, il Patto Euro plus, il semestre europeo⁶², il *Six pack*, il

⁶⁰ Per un'analisi dello stesso, cfr. G. L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'Euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3/2012, p. 681 ss.; P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 3/2014; M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROUCHE (a cura di), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014. Con riguardo, in particolare, ai suoi riflessi sulle prerogative parlamentari, v. V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul parlamento italiano*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.

⁶¹ Come noto, con il Trattato di Maastricht del 1993 l'Unione economica e monetaria vedeva tracciata la propria attuazione in tre fasi: 1) liberalizzazione dei movimenti di capitale tra gli Stati membri; 2) la convergenza delle politiche economiche degli Stati membri e il rafforzamento della cooperazione tra banche centrali; 3) l'introduzione progressiva dell'Euro quale moneta unica degli Stati membri, assieme all'attribuzione della politica monetaria in capo alla Banca centrale europea. Per un approfondimento su questo e altri importanti passaggi verso l'attuale assetto istituzionale europeo v. K. DYSON, L. QUAGLIA, *European Economic Governance and Policies. Commentary on Key Historical and Institutional Documents*, I, Oxford, 2010, *passim*, ma spec. p. 245 ss., ma v. anche G. GUARINO, *Eurosistema. Analisi e prospettiva*, Milano 2006, p. 46 ss., il quale evidenzia come i parametri di Maastricht abbiano apportato «un limite quantitativo alla spesa» che influenza, inevitabilmente, la discrezionalità degli Stati in merito alle scelte di politica economica e sociale.

⁶² Sul tema, cfr. Comunicazione della Commissione europea COM(2010)250. Per una ricostruzione del contesto che ha accompagnato la sua istituzione v. G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, p. 2 ss., ma anche G. RIVOSACCCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2011, p. 3 ss., il quale rileva come con tale strumento il «governo dei conti pubblici degli Stati membri» venga attratto «in chiave europea non più soltanto sotto specie di vincolo di risultato [...] ma anche sotto quello – più stringente e pervasivo – relativo ai

Two pack e, infine, il cd. *Fiscal Compact*⁶³, il processo di integrazione europea si è infatti caratterizzato per l'estrema attenzione dedicata alle politiche di bilancio degli Stati membri⁶⁴. Pur non potendosi soffermare in questa sede su tali importanti passaggi, la loro mera elencazione appare necessaria per tracciare le coordinate (o forse i confini) entro cui il Parlamento è stato chiamato, via via, a operare con sempre maggiore rigore.

In questa prospettiva, sembrano essere state due le limitazioni, di differente tipologia, che sono riuscite a condizionare, lentamente ma inesorabilmente, il ruolo del Parlamento. La prima, di carattere contenutistico, può essere individuata nella previsione dell'obbligo di rispettare una serie di parametri finanziari fissi e prestabiliti⁶⁵, i cui stessi

tempi, alle procedure e (in larga parte) ai contenuti della programmazione economico-finanziaria delle risorse e degli investimenti pubblici».

⁶³ Sul quale, v. almeno P. MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in G. ADINOLFI, M. VELANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli stati dell'area euro*, Torino, 2013, p. 29 ss.

⁶⁴ La politica monetaria, infatti, è stata ormai da tempo sottratta ai Paesi dell'Eurozona per trasferirla in capo alla BCE, con tutte le importanti conseguenze del caso; cfr. G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2012, p. 17 ss. In relazione alla BCE, v. le importanti riflessioni di G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005, p. 283-321, spec. p. 308-319, il quale sottolinea come l'indipendenza della BCE – «costitutivamente necessaria per una banca centrale» – non rappresenti un ostacolo alla «configurazione di forme di responsabilità politica» in capo alla stessa.

⁶⁵ Il riferimento principale è al mantenimento del rapporto *deficit*/PIL al di sotto del 3% e di quello debito/Pil al di sotto il 60%, parametri la cui totale assenza di scientificità è stata sottolineata, in particolare, da L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2013, p. 19, e che sembrano caratterizzarsi anche per la confessione dell'eguaglianza sostanziale fra gli stessi Paesi dell'Eurozona, in quanto «La fotografia dei punti di partenza dei diversi Stati» comporta una «disparità di chances di crescita in ragione della quantità di risorse che i diversi Stati dovranno matematicamente destinare all'abbattimento del debito» (così F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 5 ss.).

marginari di flessibilità sono stati predeterminati in un'ottica di convergenza⁶⁶ verso una sorta di “obiettivo aureo” a forte connotazione politica⁶⁷. Il carattere concreto e vincolante di tali parametri – cui spesso, non a caso, si fa riferimento come vincoli di bilancio europei – è stato a lungo diluito dall'ampia discrezionalità politica che contraddistingueva la procedura per disavanzi eccessivi⁶⁸; il cui avvio, come noto, era ed è strumentale all'irrogazione delle sanzioni previste per quei paesi che risultano disallineati rispetto a detti parametri⁶⁹.

Se così può dirsi essere stato per lungo tempo⁷⁰, le note vicende che hanno contraddistinto la crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008⁷¹

⁶⁶ V. *supra*, ma anche la normativa contenuta nel *Fiscal compact* (come l'art. 3, par. 1, lett. e) e nel Patto di stabilità e crescita rivisto (come l'art. 6 Regolamento CE 1466/97, così come modificato dal *Six pack* e, in particolare, dall'art. 1, par. 9, del Regolamento UE n. 1175/2011).

⁶⁷ Appare del tutto discutibile, infatti, che i vincoli di bilancio europei possano essere ricondotti nell'alveo della “tecnica” piuttosto che in quello della politica. Sul richiamo alla tecnica come «giustificazione di scelte che sono politiche» v. M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017, p. 24; v. anche M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in *Gruppodipisa.it*, 2015, p. 4-19 e 115-120 (ora anche in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, p. 45 ss.), che ne evidenzia le correlative «fughe dalla responsabilità». Sulla tendenza della tecnica a svincolarsi dalla prescrittività della Costituzione, v. G. AZZARITI, *Tecnica, politica, Costituzione. Perché non solo la politica, ma anche la tecnica deve essere limitata dalla Costituzione*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, p. 115 ss., nonché mezzo idoneo a cagionare lo svuotamento dello statuto teorico del costituzionalismo stesso, ID, *Diritto e conflitti*, cit., pp. 194-215. Sulla tecnica come strumento di neutralizzazione della politica ovvio il rinvio a C. SCHMITT, *Il custode della costituzione* (1931), Milano, 1981, p. 154 ss.

⁶⁸ Di tale avviso, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Convegno “Il principio dell'equilibrio del bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, pp. 30 ss.

⁶⁹ Cfr. art. 126 TFUE.

⁷⁰ Si pensi a quando, nel 2003, il Consiglio respinse le proposte avanzate dalla Commissione di portare a termine le procedure per disavanzo eccessivo che erano già state avviate nei confronti di Francia e Germania. Decisione da cui derivò, come noto, il successivo ricorso alla Corti di giustizia da parte della Commissione avverso il Consiglio (cfr. C-27/04, Commissione c. Consiglio) e la modifica del Patto di stabilità ad opera dei Regolamenti CE nn. 1055 e 1056 del 2005. Per una ricostruzione della vicenda, v. G. RIVOCCHETTI, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in *Rivista AIC*, 2004.

⁷¹ Per una ricostruzione delle quali, v. almeno, G. PERONI, *La crisi dell'Euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, 2012; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della*

sembrano aver fortemente attenuato tale grado di discrezionalità e, ciò, non solo in forza del dato meramente fattuale – in estrema sintesi, l'emersa vulnerabilità dell'Eurozona⁷² –, ma anche da un punto vista puramente normativo, laddove tanto il *Six Pack* quanto il *Fiscal Compact*, adottati nel pieno di quelle intemperie, hanno limitato la possibilità del Consiglio di interrompere la procedura per disavanzi eccessivi o di impedire l'applicazione delle relative sanzioni esclusivamente all'ipotesi in cui vi sia stata una deliberazione in tal senso, approvata a maggioranza qualificata (cd. *reverse majority voting*)⁷³. Non solo. L'effetto della crisi sembra essere stato anche quello di rendere evidente come la situazione finanziaria dei singoli Stati membri riesca a condizionare, in maniera sostanziale, sia il peso politico degli stessi in seno al Consiglio, che i margini di discrezionalità ivi rinvenibili; margini che, in relazione all'approvazione della legge di bilancio italiana del 2019, sembrano essere stati trovati più per ragioni di opportunità politica "europea" – si pensi alla Brexit⁷⁴ e al temuto dilagare dei cd. "populismi sovranisti" in Europa – che per altre ragioni.

crisi, op. cit.; G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012.

⁷² In tal senso, si rinvia alle argomentazioni di R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, p. 287 ss.

⁷³ In forza della quale, per bloccare la procedura per disavanzo eccessivo, diviene necessario adottare una deliberazione a maggioranza di almeno il 55% dei membri del Consiglio e che rappresentino almeno il 65% della popolazione degli Stati (cfr. l'art. 7 del *Fiscal compact*, nonché l'art. 238, par. 3, lett. a), del TFUE). In sostanza, con tale meccanismo, le proposte della Commissione acquisiscono una precettiva prima sconosciuta e che non incontra ostacoli se non nell'eventuale opposizione di una amplissima maggioranza in seno al Consiglio.

⁷⁴ Sul punto, v. almeno le riflessioni di E. OLIVITO, G. REPETTO, *Perché pensare la crisi dell'U.E. in termini di conflitti costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, parte I, p. 1 ss. ma spec. p. 16-20, i quali, in particolare, evidenziano come la vicenda Brexit abbia «portato allo scoperto questioni di grandissimo rilievo costituzionale, che toccano non soltanto gli equilibri politico-istituzionali del Regno Unito, ma le sorti stesse dell'Unione europea e lo stato di malessere di molte democrazie costituzionali». La sensazione, infatti, è che «via via che gli sforzi per rafforzare l'integrazione europea si sono intensificati, la concessione (o il concreto impiego) del c.d. *opting out*, nonché le richieste di sospensione temporanea di alcuni accordi, [abbiano] in definitiva enormemente fiaccato il progetto europeo, creando tra l'altro le condizioni per l'emersione di conflitti costituzionali sui cui canali di ricomposizione non si è meditato né lavorato a sufficienza».

Se dunque in precedenza poteva dirsi che le determinazioni della Commissione venissero diluite dalla politica, oggi sembra più vero l'inverso⁷⁵. Un simile stato di cose pare, peraltro, aver assicurato ai vincoli di bilancio europei una pervasività che prima era loro sconosciuta, ma che oggi può poggiare anche sulla traslazione nazionale (*rectius*: costituzionale) degli stessi⁷⁶. Tanto i vincoli esterni quanto quello interno, dunque, stanno lentamente sortendo i propri effetti, riverberandosi su una attività parlamentare sempre più costretta e limitata nei tempi, nei contenuti e da un'esiguità delle risorse che quegli stessi vincoli contribuiscono a ingenerare. Si pensi alle stringenti regole di bilancio europee, laddove prevedono che quegli Stati il cui rapporto tra debito pubblico e PIL superi il valore di riferimento del 60% – tra cui rientra a pieno titolo l'Italia⁷⁷ – debbano intraprendere un percorso di convergenza verso tale parametro, operando una riduzione dell'"eccedenza" pari a un ventesimo all'anno⁷⁸. Si pensi, poi, al dettato dell'art. 81 Cost., il quale esclude il ricorso all'indebitamento se non al verificarsi di eventi eccezionali o in forza di una funzione anticiclica che, però, viene integralmente neutralizzata dai vincoli di bilancio europei⁷⁹. Ben si

⁷⁵ Esemplicative, in tal senso, possono ritenersi le vicende legate all'approvazione della legge di bilancio per il 2019 e, in particolare, al "braccio di ferro" tra Italia e Commissione europea, sulle quali si tornerà *infra*.

⁷⁶ Il riferimento è, ovviamente, alla legge costituzionale n. 1 del 2012, la quale andrebbe letta insieme al Patto *Europlus*, alla lettera della BCE sopra richiamata e all'art. 3, par. 2, del *Fiscal compact*. Sul punto cfr. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 94 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 705 ss.; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012, p. 83 ss.; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in AA. VV., *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri*, Quaderno 2011, Napoli, 2012, p. 95 ss.; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della costituzione*, in *Quaderni Costituzionale*, 1/2012, p. 108 ss.; F. FABBRINI, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes, Constitutional Challenges*, Oxford, 2016, p. 33 ss.

⁷⁷ Si consideri che, ad oggi, il rapporto debito/PIL dell'Italia si attesta poco sotto il 132%.

⁷⁸ Prevedono tale obbligo, tanto il Patto di stabilità e crescita rivisto alla luce del *Six pack* e del *Two pack*, quanto l'art. 4 del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*).

⁷⁹ Si legga, in questo senso, la regola del ventesimo sopra richiamata insieme all'obbligo di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT) previsto dal Patto di stabilità e crescita rivisto, il quale prevede un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5% del Pil. Ne consegue una generale impossibilità di operare politiche di *deficit spending*, cui nemmeno sembra potersi obiettare appellandosi all'art. 119 Cost. Esso, infatti, stabilisce,

comprende, allora, come la discrezionalità del Parlamento ne esca sostanzialmente circoscritta⁸⁰, al punto da mettere a repentaglio la sua stessa identità istituzionale e il progetto di trasformazione sociale ad esso affidato dalla Costituzione⁸¹. E tantomeno potrebbe obiettarsi che le Camere, a partire dal 2014 (anno di entrata in vigore della riforma costituzionale del 2012), abbiano costantemente autorizzato a maggioranza assoluta il ricorso all'indebitamento ai sensi dell'art. 81, comma 2, Cost. Come si vedrà anche nel prosieguo, infatti, tutte le volte il *placet* europeo ha rappresentato la vera e propria *conditio sine qua non* per procedere all'indebitamento, e proprio tale circostanza sembra

sì, che gli enti locali possano «ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», ma subordina tale ricorso alla «condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio». La compensazione degli eventuali disavanzi, inoltre, si accompagna al concorso delle regioni e degli enti locali alla «sostenibilità del debito pubblico» (cfr. legge n. 243 del 2012, art. 12). Sul punto, v. F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio*, op. cit. e A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, p. 10 ss., il quale rileva che «anche se solo per spese d'investimento, le operazioni di indebitamento degli enti territoriali sono sottoposte a una rigorosa e complessa procedura che presuppone una pianificazione e un controllo serrati delle politiche di bilancio». Cfr., anche, G. RIVOSECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3/2017, nonché ID, *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Dritto pubblico*, n. 2/2018, p. 405 ss., che sottolinea come «l'autonomia finanziaria degli enti territoriali [sia] condizionata da una legislazione statale che ha segnato la netta prevalenza del modello di finanza derivata», la quale sembra risentire della «interdipendenza tra ordinamento europeo e ordinamento nazionale nell'elaborazione e nel finanziamento delle politiche pubbliche».

⁸⁰ Ma la riforma costituzionale del 2012, insieme ai di vincoli di bilancio europei, non sembrano aver ridotto esclusivamente i margini di intervento dello Stato (M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dritto e società*, 4/2011, p. 71; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., p. 91 ss.), quanto anche – e ampiamente – quelli a disposizione delle regioni (v. D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012; M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013, p. 95 ss.).

⁸¹ Cfr. G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000, p. 151 ss. e ID, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, p. 57 ss. Lo stesso A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati"* (nota minima a commento della nascita del Governo Monti), in *Federalismi*, 23/2011, p. 7 ss., rileva come la crisi economico-finanziaria che ha fatto da sfondo alla riforma del 2012 abbia importato «una profonda, forse irreversibile, trasformazione in corso nelle strutture dello Stato costituzionale [...]. In fin dei conti, si tratta di stabilire se, una volta superata la crisi (sempre che ci si riesca...), si renderà possibile tronare all'originario dettato costituzionale».

confermare come la dinamica intergovernativa abbia preso il sopravvento rispetto alle volontà del Parlamento anche nella delicata materia delle entrate e delle spese⁸².

Non sono, però, solo queste le conseguenze che il Parlamento si trova affrontare nel processo di europeizzazione dei bilanci nazionali. Ad esse, infatti, si affiancano anche quelle derivanti dalla seconda delle due limitazioni sopra richiamate, la quale, nonostante abbia carattere essenzialmente procedurale si rivela capace di dispiegare effetti significativi di natura prettamente sostanziale.

Il riferimento è a quella sorta di ginepraio temporale⁸³ rispetto al quale il Parlamento è chiamato a districarsi per arrivare ad approvare la legge di bilancio in tempo utile per evitare l'esercizio provvisorio.

⁸² Può forse leggersi in quest'ottica l'ormai consueta adozione, ogni anno, prima dell'approvazione della legge di bilancio, di quello che viene definito come "decreto fiscale", ossia di un decreto-legge contenente norme di natura fiscale volte ad anticipare le coperture per la successiva manovra finanziaria. Esso, insieme ad altri decreti-legge ormai con cadenza annuale ("decreto semplificazioni", "decreto milleproroghe", "decreto concretezza" ecc.) e al fatto che i documenti di bilancio definiscano le misure da adottare facendo riferimento a decreti-legge che verranno adottati diversi mesi dopo (v. ,ad esempio, la Nota di aggiornamento al Def 2018, p. 69), sembrano avvalorare la ricostruzione proposta da F. MODUGNO, *Diritto pubblico*, Torino, 2016, p. 165 ss., secondo cui l'abuso del ricorso al decreto-legge dovrebbe portare a distinguere i decreti-legge tra quelli "ordinari" e quelli "straordinari", sottoponendo i primi ai limiti "interposti" dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988. L'intera programmazione dei lavori delle Camere, infatti, risulta ormai scandita da un'attività legislativa che si estrinseca esclusivamente attraverso l'adozione di decreti-legge da parte del Governo; cfr. C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018, p. 358 ss. Sulle origini della crisi della Costituzione e della sua prescrittività, v. M. DOGLIANI, *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna, 2015, p. 62 ss.

⁸³ Oltre alle scadenze di cui si dirà *infra*, si consideri che: entro il 10 aprile il Governo presenta il Documento di economia e finanza (DEF) alle Camere per la sua approvazione; entro il 30 aprile, lo stesso trasmette alla Commissione europea la propria strategia di bilancio, contenuta nel Programma di stabilità e convergenza e nel Programma nazionale di riforma (I e III sezione del DEF); entro il 30 giugno il Governo presenta alle Camere, per la sua approvazione, il Rendiconto generale dello Stato e il disegno di legge di assestamento; entro il 27 settembre la Camere ricevono la Nota di aggiornamento al DEF. Si consideri, poi, che tali scadenze non solo si sommano a quelle successive di cui si dirà nel testo, ma spesso e volentieri non vengono nemmeno rispettate dal Governo, cagionando un'ulteriore compressione dei tempi a disposizione del Parlamento per l'esame dei vari documenti/disegni di legge e per l'esperimento delle opportune audizioni e istruttorie sugli stessi.

Come noto, la procedura di approvazione del bilancio si apre, in concreto, con l'invio da parte del Governo, entro il 15 ottobre, del Documento programmatico di bilancio⁸⁴ alla Commissione europea, su cui essa è chiamata a esprimere un parere⁸⁵. Cinque giorni dopo e, quindi, entro il 20 ottobre, il Governo è tenuto a presentare il disegno di legge di bilancio alle Camere; circostanza, questa, che appare, già di per sé, inopportuna – in quanto fa sì che i contenuti principali della manovra vengano portati a conoscenza, in via prioritaria, di un organo tecnico e solo successivamente dell'organo rappresentativo – ma che può anche tradursi in una compressione dei già strettissimi tempi di esame a disposizione del Parlamento, laddove il Governo, come ultimamente avviene⁸⁶, non rispetti tale termine di presentazione.

Ad ogni modo, vi è un ulteriore termine che rileva nel procedimento di approvazione del bilancio e che, stavolta, riguarda la Commissione: essa si deve esprimere sul Documento programmatico di bilancio – e quindi, in sostanza, sulla manovra – entro il 30 novembre. Va, dunque, rilevato come le tempistiche sopra richiamate facciano sì che il giudizio della Commissione possa intervenire nel pieno dei lavori parlamentari (*rectius*: della sessione di bilancio)⁸⁷.

La questione è concreta e può far emergere problematiche di carattere piuttosto rilevante. Almeno tre sembrano essere, infatti, le criticità rinvenibili in relazione all'innesto del giudizio della Commissione sul procedimento di approvazione della legge di bilancio.

⁸⁴ Tale importante documento è stato previsto dall'art. 6 del Regolamento UE n. 473/2013 e riporta: le previsioni macroeconomiche del Governo, l'obiettivo di saldo di bilancio per le pubbliche amministrazioni, le proiezioni tendenziali delle principali voci di entrata e di spesa, gli obiettivi di entrata e di spesa, la descrizione e quantificazione delle misure inserite nella manovra di bilancio, l'attuale stato del debito pubblico, ecc. In questo senso, non sembra azzardato affermare, in altre parole, che il Documento programmatico rappresenti l'essenza della manovra finanziaria stessa. Con attenzione rispetto alle più recenti modifiche, per una rassegna dei cd. documenti di bilancio si rinvia a G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, cit., p. 103 ss. e alla legge n. 196 del 2009.

⁸⁵ Cfr. art 7 del Regolamento UE n. 473/2013.

⁸⁶ Si consideri che il disegno di legge di bilancio per il 2019 è stato presentato alla Camera dei deputati solo il 31 ottobre 2018, mentre il disegno di legge di bilancio per il 2018 è stato presentato al Senato solo il 29 ottobre 2017.

⁸⁷ Sulla sessione di bilancio v. V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio*, in AA. VV., *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, p. 370 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 344 ss., nonché, più di recente, P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2018, p. 195 ss.

Nell'ipotesi in cui il giudizio della Commissione intervenisse prima dell'inizio dei lavori parlamentari sulla manovra o, comunque, prima dell'approvazione della prima camera, il Parlamento si troverebbe dinanzi ad una alternativa: o il giudizio è positivo e, quindi, la sua attività dovrà limitarsi a non alterare i contenuti ormai sigillati nella manovra – per come tracciati dal Governo e “approvati” dalla Commissione europea – ovvero il giudizio di quest'ultima è negativo e, dunque, il Governo dovrà predisporre una nuova manovra, con allungamento dei tempi e correlativa compressione dei tempi a disposizione dell'esame parlamentare, il quale, ove già svolto, rischierebbe essenzialmente di essere posto nel nulla⁸⁸.

Diversamente, nel caso in cui il giudizio della Commissione intervenisse dopo l'approvazione della seconda camera – ipotesi, questa, piuttosto inverosimile⁸⁹ – esso rileverebbe esclusivamente laddove fosse negativo, con gli effetti – non certo secondari – di dare vita a una contrapposizione istituzionale estremamente pericolosa⁹⁰ e, comunque, di rendere inutile, potenzialmente del tutto e a meno di non voler incorrere in una procedura di infrazione per disavanzi eccessivi, l'attività parlamentare svolta fino a quel momento.

Ma è l'ultima ipotesi a risultare la più probabile e, quindi, a destare maggiori perplessità. Essa si avrebbe nel caso in cui il giudizio della Commissione intervenisse *nel corso* dei lavori parlamentari. In questa eventualità, infatti, tanto i tempi di discussione, quanto i margini di discrezionalità delle Camere, risulterebbero sostanzialmente compromessi.

⁸⁸ L'eventuale giudizio negativo della Commissione, infatti, può riverberarsi tanto sul *quantum* delle misure predisposte quanto sull'*an* delle stesse.

⁸⁹ Non solo per l'inusuale rapidità che avrebbero dimostrato Parlamento e Governo in questa ipotesi, ma anche perché si può ipotizzare che la Commissione, in questo caso, si adopererebbe per far pervenire il proprio giudizio in tempo utile.

⁹⁰ La Commissione europea, infatti, in questo caso andrebbe a sconfessare le scelte effettuate dal Parlamento, cagionando a se stessa una sovraesposizione politica cui difficilmente potrebbe evitare di pagare il prezzo, sia nel breve, che nel medio e lungo periodo. In questa prospettiva, l'alternativa meno drammatica per la Commissione sarebbe quella di chiedere, più avanti, al Governo una manovra correttiva, facendo scemare le tensioni legate all'approvazione del bilancio e, magari, facendo leva su una congiuntura economica che “si è rivelata” sfavorevole (ipotesi questa che si è avuta, ad esempio, nel 2017, quando alla richiesta di metà gennaio della Commissione europea di predisporre una manovra correttiva il Governo ha risposto, ottemperando, a giugno).

Nello specifico, un giudizio negativo o “correttivo” della Commissione che intervenisse tra l’approvazione della prima camera e l’esame della seconda, o che, comunque, si inserisse nel corso dell’esame della seconda camera, potrebbe avere l’effetto di vanificare completamente l’attività fino a quel momento svolta dal Parlamento, oltre che limitare quasi totalmente la discrezionalità di quest’ultimo per il prosieguo dei lavori e costringerlo ad assurde tempistiche che ben si presterebbero a tradursi nell’alternativa, secca e drammatica, del prendere o lasciare⁹¹ (laddove “lasciare” significherebbe una crisi di Governo pressoché certa, l’esercizio provvisorio, una procedura per disavanzi eccessivi, la furia dei mercati⁹² e un probabile *downgrade* da parte delle agenzie di rating)⁹³.

Una simile alternativa si è presentata in occasione dell’approvazione della legge di bilancio per il 2019, la quale, come noto, si è caratterizzata per un aspro scontro tra Governo italiano e Commissione europea, tanto sui contenuti quanto sulla portata della manovra finanziaria nel suo complesso. Può essere utile richiamare, anche solo sommariamente, alcuni passaggi che hanno caratterizzato l’approvazione del relativo disegno di legge.

Il 16 ottobre 2018 il Governo trasmetteva alla Commissione europea il proprio Documento programmatico di bilancio. Due giorni dopo la Commissione europea ravvisava la violazione dei vincoli di bilancio

⁹¹ Come si vedrà nel prosieguo, si tratta di una eventualità, questa, che si è avuta, da ultimo, in occasione dell’approvazione della legge di bilancio per il 2019.

⁹² Sulla «sfida lanciata dai mercati finanziari ai principi del costituzionalismo» v. C. PINELLI, *Le teorie del costituzionalismo globale e la sfida dei mercati finanziari*, in P. LINERA, M. ANGEL (a cura di), *La metamorfosis del estado y del derecho*, Oviedo, 2014, p. 141 ss., ma anche M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, n. 1/1996, p. 160 ss.

⁹³ Su tali problematiche, si vedano le riflessioni di C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, parte II, p. 175 ss., nonché ID, *L’incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2012, e G. GRASSO, *Agenzie di rating e impatto sulle sovranità*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2016. Sia consentito, poi, il rinvio a A. VERNATA, *Costituzione, rating e sovranità nello spazio giuridico globalizzato*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2018, e bibliografia ivi indicata.

europei e chiedeva al Governo italiano chiarimenti⁹⁴. Nonostante le informazioni fornite da quest'ultimo⁹⁵, la Commissione, il 23 ottobre, riscontrava una «inosservanza particolarmente grave» degli impegni di bilancio assunti dall'Italia e chiedeva, pertanto, l'invio di un nuovo DPB di lì a tre settimane⁹⁶. Ciononostante, il 31 ottobre – quindi, più di due settimane dopo il termine previsto dalla legge di contabilità pubblica e con una manovra già bocciata dalla Commissione – il Governo presentava il disegno di legge di bilancio alla Camera dei deputati. Il giorno successivo «in riferimento ad alcune indiscrezioni apparse sui *media*», il Quirinale rendeva pubblica la lettera indirizzata al Governo con cui, il giorno prima, il Presidente della Repubblica Mattarella aveva accompagnato l'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge di bilancio; in essa il Capo dello Stato affermava che «sulla base di quanto disposto dalla Costituzione agli articoli 81, 97 e 117, delle valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, delle osservazioni e della richiesta avanzate dalla Commissione europea», fosse suo dovere «sollecitare il Governo a sviluppare – anche nel corso dell'esame parlamentare – il confronto e un dialogo costruttivo con le istituzioni europee»⁹⁷. Nelle settimane

⁹⁴ Cfr. la lettera inviata da Dombrovskis e Moscovici il 18 ottobre 2018 al Ministro dell'economia e finanze Tria, con la quale si chiedevano a quest'ultimo delucidazioni circa le ragioni per cui i piani dell'Italia configurano “una violazione grave e manifesta delle raccomandazioni adottate dal Consiglio ai sensi del Patto di stabilità e crescita”.

⁹⁵ Cfr. la lettera di risposta inviata dal Ministro Tria a Dombrovskis e Moscovici il 22 ottobre 2018.

⁹⁶ Sul punto, v. il Parere della Commissione europea del 23 ottobre 2018, sul documento programmatico di bilancio dell'Italia con contestuale richiesta all'Italia di presentare un documento programmatico di bilancio riveduto.

⁹⁷ Appare interessante notare come tanto il Presidente della Repubblica, quanto la Commissione europea con la sua lettera del 18 ottobre 2018, abbiano fatto riferimento alla “bocciatura” delle previsioni macroeconomiche del Governo ad opera dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Con particolare riguardo alla Commissione, infatti, tale circostanza sembra avvalorare la funzionalità essenzialmente eurounitaria di tale organismo, cui, tuttavia, non si esclude – almeno in linea di principio – la possibilità di accompagnarsi una “parallela” funzionalità parlamentare. Cionondimeno, sembra opportuno rilevare che alla mancata validazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, in occasione dell'approvazione della legge di bilancio per il 2019, non è seguita nemmeno l'attivazione del meccanismo del *comply or explain* previsto dall'art. 18, comma 3, della legge n. 243/2012. Per ulteriori argomentazioni in merito, sia consentito il rinvio a A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., *passim*, nonché a quelle contenute in ID, *Il Congressional Budget Office nell'esperienza dei fiscal council europei*, in *Politica del diritto*, n. 4/2018.

successive proseguì il braccio di ferro tra Governo italiano e istituzioni europee, finché il 21 novembre la Commissione, rompendo gli indugi, dava parere negativo sul DPB rivisto e inviato dal Governo italiano il 13 novembre. Si muoveva, dunque, verso l'avvio della procedura d'infrazione – valutato positivamente dall'Eurogruppo del 3 dicembre, seppure invitando al dialogo – per la «*particularly serious non-compliance*» della legge di bilancio italiana con la normativa europea di riferimento⁹⁸. Nel mentre, la Camera dei deputati, in data 8 dicembre approvava il *tandem* maxi-emendamento/questione di fiducia⁹⁹ sul disegno di legge di bilancio presentato dal Governo più di un mese prima, trasmettendo lo stesso al Senato il giorno stesso.

Il Senato, intanto, versava in una sorta di stallo istituzionale, nell'attesa che il riattivato dialogo con l'Europa potesse dare i propri frutti. Circa dieci giorni dopo, il 18 dicembre, il Governo inviava alla Commissione europea una manovra finanziaria sostanzialmente rivista e modificata¹⁰⁰, su cui la stessa, il giorno successivo, esprimeva parere positivo pur avvertendo che avrebbe vigilato con attenzione sull'attuazione delle misure ivi richiamate¹⁰¹.

A quel punto, i tempi a disposizione del Parlamento per scongiurare l'esercizio provvisorio erano pressoché nulli e ciò si è tradotto nell'assenza di qualsiasi istruttoria da parte della Commissione bilancio¹⁰² e

⁹⁸ Cfr. La dichiarazione dell'Eurogruppo del 3 dicembre 2018 sul documento programmatico di bilancio per il 2019 (COM. 734/18)

⁹⁹ Sul tema del maxi-emendamento e questione di fiducia e sulle criticità legate al ricorso a tale strumento v., per tutti, v. G. U. RESCIGNO, *Principio di legalità, Stato di diritto, Rule of Law*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009, p. 305 ss., ma spec. p. 345; N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, nonché, pur meno recentemente, ID., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma 17 marzo 2006)*, Roma, 2007, p. 41 ss.; con riguardo ai rilievi mossi a tale prassi da parte del Capo dello Stato v. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, p. 807 ss., nonché M. MANETTI, (voce) *Capo dello Stato*, *Enciclopedia del diritto*, X, 2017, p. 154 ss.

¹⁰⁰ Cfr. la lettera di accompagnamento del Presidente del Consiglio dei ministri Conte e del Ministro Tria alla Commissione europea, del 18 dicembre 2018.

¹⁰¹ Cfr. la lettera della Commissione europea al Governo italiano, del 19 dicembre 2018, dove si avverte quest'ultimo che l'adozione delle misure descritte sarà indispensabile per non procedere all'avvio della procedura per disavanzi eccessivi.

¹⁰² Come noto, alla luce dei regolamenti parlamentari, la sessione di bilancio affida un ruolo di primo piano alle Commissioni bilancio, la cui istruttoria è centrale e imprescindibile

delle altre Commissioni, nonché nella “presentazione” (v. *infra*) del testo in Aula senza alcun relatore¹⁰³. Tanto le Commissioni che l’Assemblea, in sostanza, non hanno dato corso ad alcun esame, anche perché, stante la necessità di recepire l’accordo con Bruxelles, mancava un testo su cui lavorare; testo che, alla fine, è arrivato direttamente in Aula nel tardo pomeriggio del 22 dicembre, in forma di maxi-emendamento del Governo, per essere approvato, con la questione di fiducia, verso le due e mezza del mattino¹⁰⁴.

Come noto, la vicenda ha portato 37 senatori a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale, lamentando proprio le modalità con cui il Senato aveva proceduto all’approvazione del disegno di legge di bilancio per il 2019. La Corte costituzionale, come sempre più spesso accade¹⁰⁵, ha optato per anticipare il tenore della propria decisione con un comunicato stampa¹⁰⁶, nel quale si affermava l’inammissibilità del ricorso, ma anche – rivoluzionando una giurisprudenza costituzionale da tempo consolidata – che «i singoli parlamentari sono legittimati a sollevare conflitto [...] in caso di violazioni gravi e manifeste delle prerogative che la Costituzione attribuisce loro»¹⁰⁷. Con la già richiamata ordinanza n. 17 del 2019 la Corte ha

per l’esame e le attività delle altre commissioni; cfr. artt. 126 ss. del Reg. Sen, nonché artt. 119 ss. del Reg. Camera.

¹⁰³ Si tratta di una circostanza che si è avuta anche in occasione dell’approvazione della legge di bilancio per il 2017, la quale, nonostante si distinguesse per un contesto di crisi di governo, sembra confermare le crescenti difficoltà incontrate, ormai, dal Parlamento in sede di approvazione della manovra di bilancio.

¹⁰⁴ Il successivo “esame” della Camera avrà, poi, inizio il 27 dicembre e si concluderà con l’approvazione del *tandem* maxi-emendamento/questione di fiducia il 30 dicembre, a ridosso dell’esercizio provvisorio.

¹⁰⁵ In tal senso, si veda, in particolare, il Comunicato del 24 ottobre 2018 dell’Ufficio stampa della Corte costituzionale (sul cd. caso Cappato), con il quale si anticipavano i contenuti dell’ordinanza n. 207/2018 sul tema; nonché il Comunicato del 10 aprile 2018 sul caso Taricco (che anticipa il tenore della relativa sent. n. 115/2018) e il Comunicato del 25 ottobre 2017 in tema di perequazione dei trattamenti pensionistici (cui fa eco quello del primo dicembre 2017 che accompagna la sentenza n. 240/2017 sul punto).

¹⁰⁶ Cfr. Ufficio stampa della Corte costituzionale, Comunicato del 10 gennaio 2019.

¹⁰⁷ Con tale comunicato stampa la Corte, pur riservandosi di intervenire in futuro, ha anticipato la propria pronuncia di inammissibilità sul ricorso, ritenendo che le «esigenze di contesto», le «consolidate prassi parlamentari ultradecennali», nonché le «nuove regole procedurali» avessero giustificato quella «anomala accelerazione dei lavori» che è stata necessaria ad assicurare il rispetto delle «scadenze di fine anno imposte dalla Costituzione e dalle relative norme di attuazione, oltre che dai vincoli europei». Seppure non sia possibile affrontare il tema in questa sede, occorre rilevare come né la Costituzione, né i vincoli di

comunque avuto modo di precisare tali passaggi argomentativi e, pur confermando l'inammissibilità del ricorso, ha aperto al riconoscimento della legittimazione a sollevare conflitto di attribuzioni al singolo parlamentare laddove esso si veda menomato nelle proprie «attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione». Un'apertura che la Corte ha operato attraverso un monito per certi versi anomalo¹⁰⁸ e che sembra configurarsi più che altro strumentale ad assicurare al proprio sindacato un'ampia discrezionalità nei futuri casi di specie, piuttosto che a definire nettamente le coordinate entro cui l'attivazione del ricorso da parte del singolo parlamentare possa ritenersi legittima. Cionondimeno, in questo caso la Corte ha escluso l'ammissibilità del ricorso in forza dell'assenza di «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita» al singolo, la cui evidenza

bilancio europei “impongano” che l'approvazione del bilancio si abbia entro il 31 dicembre, tant'è che la Costituzione prevede espressamente l'eventualità dell'esercizio provvisorio. Non appare, dunque, casuale che tale passaggio argomentativo sia venuto meno nel testo della successiva ordinanza n. 17/2019, epperò la sua presenza nel comunicato stampa della Corte induce, comunque, a valutare con attenzione le modalità comunicative attualmente adottate dal giudice delle leggi.

¹⁰⁸ Cfr. A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 8 ss., mentre di “super-monito” parla N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *ivi*, p. 15 ss., il quale evidenzia come, pure da un punto di vista formale, la pronuncia in esame presenti i tratti tipici delle sentenze piuttosto che quelli delle ordinanze. Sull'ordinanza n. 17 del 2019 v. anche i commenti di AA.VV., *Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2019; G. BUONOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2019; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, *ivi*; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *ConsultaOnline*, 1/2019, p. 70 ss.; R. DICKMAN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo di legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, 4/2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, *ivi*; S. CURRERI, *L'occasione persa*, *ivi*; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, *ivi*; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, *ivi*.

in questo caso mancherebbe alla luce di quegli «elementi procedimentali e di contesto» che avrebbero caratterizzato l'approvazione della legge di bilancio per il 2019¹⁰⁹.

Sia pure incidentalmente, può rilevarsi come l'intera vicenda forse avrebbe dovuto essere lasciata più opportunamente sul piano della responsabilità politica, piuttosto che portata su quello del conflitto di attribuzione tra poteri. D'altronde ci si potrebbe chiedere in che termini si possa affermare la violazione delle prerogative parlamentari laddove, comunque, vi è stata una maggioranza parlamentare che è stata disposta ad approvare una manovra di bilancio di cui non conosceva nemmeno i contenuti e, soprattutto, se sia stato opportuno coinvolgere la Corte in tale vicenda, col rischio di cagionarne una sovraesposizione politica che, ove prontamente strumentalizzata, avrebbe potuto portare a una profonda delegittimazione del ruolo del giudice delle leggi.

Al di là del ricorso, ciò che si ricava dalla vicenda è che l'approvazione della legge di bilancio per il 2019 si è caratterizzata, in definitiva, per un braccio di ferro tra Governo e Commissione europea di cui, in sostanza, ha pagato le spese il solo Parlamento, ridotto a mero passaggio burocratico e umiliato nelle sue funzioni oltre che nella propria identità costituzionale. Va rilevato, poi, come, al di là delle contingenze e delle singole soggettività di Governo, le Camere sembrano essere destinate a rivivere una simile deprecabile sorte – o, quantomeno, un ruolo essenzialmente secondario – ogniquale volta si vogliono mettere in discussione le stringenti regole di bilancio europee, ovvero il Governo di turno voglia far leva sulle stesse per eludere l'esame parlamentare. Lo spettro dell'esercizio provvisorio, infatti, si è ormai rivelato uno strumento congeniale a indurre il Parlamento ad approvare una manovra finanziaria di cui ignori essenzialmente i contenuti, semmai giustificando un simile operare con l'idea di intervenire in seguito per apportare eventuali correzioni agli stessi (circostanza quest'ultima che varrebbe, già di per sé, a evidenziare le aberrazioni che vive oggi il parlamentarismo, ma che si è, poi, tradotta in una vera e propria "necessità", giustamente manifestata dal Presidente della Repubblica in occasione

¹⁰⁹ In tal senso, la Corte richiama, nello specifico, il carattere ultradecennale della prassi dei maxi-emendamenti e, soprattutto, la «lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea», tuttavia avvertendo che «in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti».

del messaggio di fine anno)¹¹⁰. Se ne deduce che siano molto concrete le possibilità che un simile *impasse* possa ripetersi in futuro, a meno che il Parlamento un giorno, bilanciando le diverse esigenze – evitare l’esercizio provvisorio oppure garantire un approfondito esame parlamentare – non decida di salvaguardare le proprie prerogative istituzionali optando per l’esercizio provvisorio in ragione di un più efficace espletamento delle stesse¹¹¹.

Alla luce di quanto esposto, dunque, appare evidente il motivo per cui l’aggettivo “procedurale” sembri addirsi così poco a questa seconda limitazione, la quale si appalesa in grado di incidere sulle prerogative parlamentari almeno quanto quella di ordine, più propriamente, contenutistico vista in precedenza. E se si guarda a entrambe, nel loro insieme, ben si realizza come il Parlamento, al giorno d’oggi, risulti relegato a una funzione meramente notarile: il passivo e remissivo conferimento di formalità a contenuti eteroposti, nell’acritica convinzione che il plebiscito popolare potrà sopire col clamore qualsiasi rigurgito di rivendicazione dei propri compiti istituzionali.

Il quadro normativo europeo che è stato definito nel corso degli anni in materia di bilancio, in altre parole, ha favorito – anche solo in funzione di agevolare il dialogo con l’Europa – l’avocazione delle prerogative parlamentari da parte del Governo, nonché, se non lo svuotamento, una forte limitazione delle stesse. Pur dove si voglia interpretare tale passaggio come strumentale a una finanza pubblica sana¹¹², ovvero

¹¹⁰ Il Capo dello Stato, infatti, in quella occasione ha sottolineato come «la grande compressione dell’esame parlamentare e la mancanza di un opportuno confronto con i corpi sociali» per l’approvazione della legge di bilancio imponesse una successiva «attenta verifica dei contenuti del provvedimento».

¹¹¹ Sia pure con una diversa forma di governo, si guardi all’ormai consueto *shutdown* cui il Congresso statunitense ci ha abituato laddove non intenda approvare il bilancio federale predisposto dal Presidente, ma voglia riaffermare le proprie prerogative “di borsa”.

¹¹² Si pensi alle argomentazioni avanzate dalla scuola della *Public choice* sopra richiamate, ma anche a quelle che richiamano la propensione degli organi rappresentativi a distorcere le scelte di politica economica in funzione del consenso, le quali, tuttavia, appare maggiormente opportuno ricondurre nel circuito della responsabilità politica e, semmai, nel potenziamento di quest’ultimo, piuttosto che nello snaturamento dell’organo della rappresentanza politica per antonomasia e nello svuotamento della sua identità storico-istituzionale.

un prodromo di un processo di federalizzazione, si dovrebbe tenere presente che il bilancio – quale «bene pubblico»¹¹³ – di per sé e a meno di non voler spezzare un'endiadi¹¹⁴, va di pari passo con la rappresentanza politica e ne rappresenta l'essenza¹¹⁵ (la *grundlegender Teil*, appunto), e qualsiasi percorso inverso non solo rischierebbe di sconfessare le esperienze storiche di riferimento¹¹⁶, ma rischierebbe, altresì, di tradursi in un pericolosissimo allarme sociale.

5. Conclusioni: non un epitaffio, ma il momento per una nuova razionalizzazione

Il quadro che emerge dalle varie questioni sopra affrontate non appare certamente rassicurante. L'elemento costante che può ricavarsi dall'analisi svolta, infatti, sembra essere quello di una sostanziale riduzione dei margini di manovra che risultano a disposizione del Parlamento nel delicato ruolo di decisore sulle entrate e le uscite del Paese.

¹¹³ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 184 del 2016, sulla quale C.A. CIARALLI, *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato del mandato elettivo"*, cit., p. 130 ss.

¹¹⁴ In tal senso, può richiamarsi la ormai consolidata giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, la quale, a partire dal *Maastricht Urteil*, ha visto il tribunale costituzionale tedesco ergersi a vero e proprio guardiano delle prerogative del Parlamento sulle decisioni di bilancio (cfr. P. RIDOLA, "Karlsruhe locuta causa finita?" *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-Stati e gli incerti destini delle democrazie federaliste in Europa*, in *Federalismi.it*, 18/2012), in quanto «*Die entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat*» («la decisione su entrate e uscite della mano pubblica è l'essenza della capacità di autodeterminazione democratica dello Stato costituzionale»); cfr. la sentenza del 12 settembre 2012 del *BverfG*, sulla quale F. SAITTO, *Stabilitätsgemeinschaft, prerogative parlamentari e politiche di bilancio: Karlsruhe precisa i poteri e le responsabilità del Bundestag mentre parla all'Europa*, in *Diritti comparati*, 2012, e A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, 18/2012. Giurisprudenza invero confermata anche in occasione del caso OMT, per il quale si rinvia, tra gli altri, a E. OLIVITO, *Atto primo: Il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2013; P. FARAGUNA, *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di giustizia e Tribunali costituzionali*, in *Giur. Cost.*, pp. 567-600.

¹¹⁵ Cfr., da ultimo, la citata ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, laddove la Consulta sottolinea come le decisioni di bilancio «costituisce[ano] il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti».

¹¹⁶ Si pensi, in particolare, all'esperienza degli Stati Uniti d'America, cui l'Unione europea ha ripreso, persino, parte della bandiera originaria.

Per quanto paradossale possa sembrare, infatti, gli spazi di intervento dell'organo della rappresentanza politica su un tema così nevralgico per la vita dello Stato si rivelano piuttosto esigui, quando ci sono, se non del tutto assenti o neutralizzati negli altri casi. Non appare possibile parlare in merito di un processo de-politicizzazione delle scelte di bilancio in atto, le quali, al contrario, risultano ancora fortemente connotate da un punto di vista politico. Piuttosto, sembra potersi parlare in merito di un processo di de-legittimazione democratica delle stesse, attuato in ossequio a un sostrato assiologico ben determinato e che pare riconoscere nella rappresentanza un ostacolo da aggirare o, comunque, da neutralizzare.

Vi è però un'incongruenza di fondo in una simile impostazione, ed è quella di reputare possibile la coesistenza tra una rappresentanza politica scissa dal potere di bilancio e il parlamentarismo. Non sembra potersi nemmeno immaginare, infatti, una rappresentanza politica che risulti svuotata dei mezzi necessari a perseguire i fini che essa si propone; né, tantomeno, una rappresentanza politica che si limiti a ratificare l'*acclamatio* del plebiscito di turno, ovvero i contenuti di predefiniti programmi di politica economica a sé del tutto estranei.

Si tratta di un aspetto di fondamentale importanza, che va a toccare l'essenza del parlamentarismo e che, pertanto, sembra mettere a repentaglio l'idea stessa di rappresentanza politica. Come può essa sopravvivere laddove limiti di natura contenutistica, procedimentale, temporale e formale ne compromettono le virtualità? Quali finalità le si potranno attribuire nel momento in cui essa si riveli disancorata da quella discrezionalità sulle entrate e le spesa che ne costituisce l'afflato e la ragion d'essere? Quale ruolo può concretamente riconoscersi al Parlamento laddove esso smarrisca il controllo su quelle decisioni che si pongono a fondamento delle sue stesse teorizzazioni e dei suoi stessi sviluppi storico-costituzionali?

Si staglia, dunque, all'orizzonte uno scenario piuttosto sconsolante, che non sembra essere pago di aberrazioni, ma che proprio per questo richiama la necessità di predisporre strumenti idonei a restituire all'assetto istituzionale quell'equilibrio costituzionale che oramai potrebbe apparire più che altro un lontano ricordo. È, d'altronde, nella natura degli ordinamenti giuridici sperimentare il continuo alternarsi di equilibri e squilibri tra gli organi costituzionali, ma è altrettanto necessario che agli stessi venga data composizione, a meno che non si voglia lasciare sedimentare un determinato squilibrio in ragione di un diverso

assetto istituzionale che si intende perseguire e, magari, cristallizzare in un secondo momento.

Se così è, la disamina effettuata non potrà avere altra funzione che presentarsi come una diapositiva di un processo di trasformazione in corso di cui altro non dovrebbe farsi che prendere atto. Diversamente, laddove si volesse ridare vigore alla rappresentanza politica, sembrerebbe necessario partire dalle problematiche sopra richiamate, per poi valutare quali accorgimenti potrebbero adottarsi per riportare al centro del sistema istituzionale il Parlamento e le sue prerogative.

Nuove forme di razionalizzazione, in altri termini, sembrano oggi imprescindibili¹¹⁷. E proprio per la centralità rivestita dalle politiche di bilancio, pare essere questo il terreno prioritario di intervento. Un intervento che riporti nelle mani dell'assemblea rappresentativa la politica economica e, di riflesso, la possibilità di riprendere il progetto di trasformazione sociale iscritto in Costituzione, tornando a pensare il bilancio come strumento dell'economia "costituzionale", piuttosto che un traguardo fine a se stesso.

Tantomeno l'Unione europea potrà essere invocata a ostacolo di un simile processo di riequilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento, in quanto l'attribuzione a quest'ultimo di un potere di bilancio concreto ed effettivo sembra valere a ridare concretezza a una rappresentanza politica e a un circuito della responsabilità cui l'Europa non può più fare a meno.

¹¹⁷ Pur non potendo sviluppare i singoli punti in questa sede, possibili proposte in tal senso potrebbero ad esempio individuarsi: nel rafforzamento del ruolo dei singoli parlamentari attraverso un sistema elettorale proporzionale che ne saldi la responsabilità politica al territorio; nell'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva; nella previsione di una serie di organismi/meccanismi di controllo attraverso cui le Camere possano vigilare e chiedere conto efficacemente dell'attività svolta dall'esecutivo; nel dotare il Parlamento di un supporto tecnico che possa fungere realmente da contraltare a quello del Governo; nel recupero, in sede europea, di quegli spazi di discrezionalità che oramai sono venuti meno sul piano nazionale rispetto alle scelte di politica economica ecc.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Adriana APOSTOLI

Paolo CARETTI

Lorenza CARLASSARE

Elisabetta CATELANI

Pietro CIARLO

Claudio DE FIORES

Michele DELLA MORTE

Alfonso DI GIOVINE

Mario DOGLIANI

Marco RUOTOLO

Aldo SANDULLI

Dian SCHEFOLD

Massimo VILLONE

Mauro VOLPI

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCEO**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)