

Chiara Bergonzini

Parlamento e decisioni di bilancio

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin** e **Aldo Sandulli**
coordinata da **Fulvio Cortese**

REDAZIONE

Fulvio Cortese, Angela Ferrari Zumbini, Simone Penasa, Andrea Sandri

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Aristide Police, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Aldo Travi, Michel Troper

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale.

La Collana si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

Chiara Bergonzini

Parlamento e decisioni di bilancio

Prefazione di
Paolo De Ioanna

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Vincitore del secondo *Concorso per la migliore proposta editoriale* per le discipline giuspubblicistiche, promosso dalle Edizioni FrancoAngeli e dalla Collana di Studi di Diritto Pubblico – anno 2013.

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Molte sono le parti della Costituzione inattuata o frequentemente violate [...].

Trattandosi però di una Costituzione rigida garantita, ciò che contrasta con i suoi principi va considerato violazione e come tale denunciato, non invece recepito e subito come mutazione irreversibile.

Lorenza Carlassare, *Legalità (principio di)*,
Enc. Giur. Treccani, 1990

INDICE

Prefazione – Una questione di metodo di <i>Paolo De Ioanna</i>	pag.	11
Introduzione	»	17
1. L’evoluzione delle fonti: dalla sessione di bilancio al d.l. n. 112 del 2008	»	21
1. Il primo decreto-legge sostitutivo della manovra economica e i dubbi di illegittimità costituzionale	»	21
2. I “precedenti costituzionali”: l’intarsio tra la legislazione ordinaria e la decretazione d’urgenza	»	31
3. I lavori parlamentari per la conversione del d.l. n. 112 del 2008. L’esame in sede referente alla Camera	»	35
4. (segue) I successivi passaggi parlamentari	»	42
5. Le prassi parlamentari come (con)cause e conseguenze dell’evoluzione delle fonti	»	48
2. L’evoluzione delle prassi in sessione di bilancio dal 1994 al 2010	»	51
1. Dalla sessione di bilancio all’approvazione per decreto-legge. L’aggiramento del “divieto di trattazione di altri affari”	»	51
1.1. Le pregiudiziali sui documenti di bilancio	»	56
2. La tutela del contenuto proprio	»	58
2.1. Il potere presidenziale di stralcio	»	59
2.2. L’ammissibilità degli emendamenti	»	63
3. Il rispetto delle regole di copertura: quando la politica prevale sulla tecnica?	»	68
4. L’organizzazione dei lavori e il raccordo Commissioni-Aula	»	74
5. I maxiemendamenti in sessione di bilancio: l’evoluzione nel periodo 1994-2003	»	77

5.1. Il ruolo della Commissione bilancio al Senato: la “Procedura Pera”	pag.	81
5.2. Il ruolo della Commissione bilancio alla Camera: la prassi dei “confini” del maxiemendamento	»	86
5.2.1. (segue) Il divieto di diffusione dei testi dei maxiemendamenti prima del vaglio di ammissibilità e le sue (paradossali) conseguenze	»	88
6. Le sessioni di bilancio della XV legislatura e i tentativi (falliti) di adeguamento delle procedure	»	93
7. Conclusioni: evoluzione delle prassi parlamentari e distorsioni della “costituzione materiale”	»	96
3. Il ruolo del Parlamento nelle decisioni economiche tra vincoli europei e realtà italiana	»	99
1. Introduzione	»	99
2. La nuova <i>governance</i> economica europea	»	100
3. <i>Europa chiama parlamenti</i> : il ruolo (teorico) delle assemblee rappresentative nazionali nel nuovo contesto europeo	»	104
4. La realtà della situazione italiana: le relazioni sul rendiconto generale dello Stato tra il 1993 e il 2009	»	109
4.1. Premessa metodologica. La selezione dei profili rilevanti per un’indagine sul ruolo del Parlamento (<i>rigore, trasparenza, efficacia</i>) e la scansione temporale	»	112
4.2. Il “rigore”: uno sguardo di insieme sul grado di aderenza ai principi della normativa contabile	»	114
4.3. La “trasparenza”, ovvero dell’inconsapevolezza al potere (legislativo)	»	124
4.4. La “efficacia”: <i>much ado about nothing?</i> Cronaca di una crisi annunciata	»	133
5. Il Parlamento italiano: la l. 196 del 2009 di riforma organica della legge di contabilità...	»	141
5.1. (segue)...e l’inerzia regolamentare	»	145
6. L’ <i>inevitabile</i> ricorso al decreto-legge come unico strumento di gestione della politica economica: dal 2008 allo “svuotamento” della legge di stabilità	»	150
7. Uno sguardo sulla complessiva (in)attuazione della riforma contabile: la situazione italiana tra il 2010 e il 2012	»	153
4. La riforma costituzionale sull’equilibrio di bilancio e le innovazioni nel ruolo del Parlamento italiano	»	161
1. Introduzione	»	161

2. La legge cost. n. 1 del 2012: l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione	pag.	164
3. Le radici della riforma: assunzione di responsabilità nazionale o mera dichiarazione di intenti?	»	171
4. (segue) Il tassello scomparso: la giustiziabilità della regola dell'equilibrio	»	179
5. L'attuazione della riforma: la singolare vicenda dell' <i>iter</i> della legge n. 243 del 2012	»	187
6. Le direttrici della legge rinforzata e il ruolo del Parlamento nell'attuazione dell'equilibrio di bilancio	»	193
6.1. La gestione ordinaria e l'introduzione dei meccanismi correttivi degli squilibri	»	196
6.2. Il divieto di indebitamento e la gestione degli eventi eccezionali	»	200
7. L'Ufficio parlamentare di bilancio	»	204
7.1. Due profili critici: il sistema di nomina del vertice dell'Ufficio...	»	209
7.2. (segue) ...e il meccanismo di attivazione del contraddittorio con il Governo	»	212
8. <i>Parturient montes, nascetur ridiculus mus</i>	»	215
Conclusioni	»	223
1. Le tendenze di fondo. Il piano normativo	»	223
2. (segue) Il piano del controllo parlamentare	»	226
3. <i>Tutto cambia affinché nulla cambi?</i>	»	228
4. Per una prospettiva costituzionale più ampia	»	230
Bibliografia	»	235

PREFAZIONE

UNA QUESTIONE DI METODO

di *Paolo De Ioanna*

«In tutte le discipline sociali i problemi più complessi sono i problemi di metodo. Il metodo è il modo di vedere di comprendere e soprattutto di spiegare. Da qui l'importanza capitale degli studi sul metodo nelle scienze giuridiche in generale e nel diritto costituzionale in particolare»¹.

Una riflessione sull'inserimento nel nostro tessuto costituzionale delle norme del *Fiscal compact* e più complessivamente sulla nuova cornice costituzionale in materia di regole fiscali (organizzata nella legge costituzionale n. 1 del 2012) costituisce una straordinaria occasione per saggiare la tenuta e il senso di una ricerca giuridica che indagherà all'interno delle categorie di metodo evocate da B. Mirkiné Guetzevitch.

La straordinarietà della occasione a mio avviso si colloca nella circostanza che per la prima volta (almeno nel nostro ordinamento costituzionale) concetti e metodi elaborati specificamente dalla riflessione scientifica in campo economico (ciclo economico, fasi favorevoli e fasi avverse, indebitamento netto e lordo, prodotto potenziale e prodotto effettivo, spesa per investimenti, sostenibilità del debito) vengono in qualche modo direttamente e soprattutto contestualmente trapiantati nel tessuto costituzionale italiano. L'effetto di sistema sul *medium* normativo (piano della interpretazione e lettura complessiva dei valori costituzionalmente protetti e sistema delle fonti a protezione di questi valori) è di tutta evidenza di impatto molto complesso e profondo. La riflessione sul terreno giuridico è appena iniziata e risente della influenza delle circostanze economiche e soprattutto politiche interne ed europee ancora molto fresche e al centro di un conflitto assai acceso che hanno innescato questo processo; si tratta di elementi che per ora forse impediscono di declinare con cura e precisione tutte le implicazioni di questa operazione. Tuttavia i contorni di fondo a mio avviso si vedono e si comprendono. E per proseguire questo

¹ B. Mirkiné-Guetzevitch, *Les methodes d'etude du droit constitutionnel comparé*, in *Revue internationale de droit comparé*, vol.1 n.4 oct.-nov. 1949, pag. 397 (nдр: trad.red).

lavoro su basi solide occorre comprendere in modo nitido tutti i passaggi legislativi di questa vicenda e il modo con cui essi si innestano nella cornice normativa preesistente.

Mi pare esatto osservare che emerge una certa convergenza nei commenti più recenti secondo cui nella attuale fase politica europea tutta una gestione “tecno-burocratica” della integrazione europea è nell’occhio di una critica serrata: in molti ora convengono che c’è un intreccio molto stretto tra visione politico istituzionale sorretta da una ben determinata concezione economica e risultati economici effettuali. E’ un dato di realtà di cui occorre tenere conto per capire il punto in cui siamo e per spiegare il senso della riforme istituzionali di cui ci occupiamo e l’orizzonte entro cui dobbiamo operare. E le recenti elezioni europee dovrebbero essere analizzate con grande cura da una classe dirigente che afferma di avere al centro della propria concezione della storia europea le libertà e la democrazia politica e una prospettiva di integrazione da implementare intorno a questi valori fondanti.

Di recente ho avuto modo di ricordare che se il futuro in qualche misura si può scegliere² è auto evidente che si può cercare di intervenire sulla linea evolutiva del ciclo economico e in modo ragionevole e dimostrabile sul rapporto tra pil effettivo e pil potenziale; il problema è: chi e con quale legittimità democratica sceglie il futuro? In un *medium* normativo democratico la scelta dovrebbe restare in ultima analisi dei parlamenti; se si inseriscono le nuove formulazioni (artt. 97, 81, 119 Cost.) in questo contesto logico interpretativo forse la nuova cornice costituzionale a certe condizioni ed entro ben determinati limiti – che attengono a mio avviso alla salvaguardia della funzione cognitiva e deliberativa delle Camere – può superare una verifica di interna costituzionalità. In questa prospettiva la formula dell’art. 81 Cost. mantiene una sua elasticità lessicale e strutturale che può essere ricondotta in ultima analisi ad una più motivata e tecnicamente solida dimostrazione della sostenibilità del debito secondo la linea più virtuosa di interpretazione del precedente art. 81 Cost.

La sostenibilità del nostro debito pubblico deve ora essere trattata dal legislatore fiscale ordinario dentro un obbligo di motivazione tecnica ben più stretto e motivato; ma ciò non impedisce di aggiungere indebitamento netto sia in coerenza con una lettura esplicita e ben supportata del ciclo (in funzione della composizione degli stabilizzatori automatici che il legislatore ha inteso o intende inserire nell’ordinamento fiscale) sia a fronte di evenienze fuori dell’ordinario.

² Da ultimo cfr. E. Giovannini, *Scegliere il futuro*, il Mulino 2014.

In questa ottica a mio avviso assume una funzione cruciale, ai fini della stessa tenuta della costituzionalità di tutta l'operazione riformatrice, la possibilità di conoscere, condividere e approvare *ex ante* le metodologie di definizione dei vincoli anche numerici, soprattutto se posti da una fonte eteronoma, la loro trasparenza interna e la possibilità per le Camere di discuterli criticamente e di partecipare ad un processo di revisione metodologica, ferma restando la necessità di motivare in modo plausibile ogni discorso di sostenibilità.

Il nuovo *medium* normativo (per *medium* normativo intendo la serie sistematica di fonti che si diparte a cascata dalle nuove disposizioni costituzionali: quindi norme della Costituzione e disposizioni di rango costituzionale; legge rinforzata; legge organica di finanza pubblica; regolamenti parlamentari ecc.) non può operare rinvii in bianco di natura recettizia ad una fonte eteronoma che non abbia avuto nessuna effettiva discussione critica e sanzione parlamentare. Al riguardo credo possa utilmente essere utilizzata la categoria di democrazia cognitiva (J. Harbermas) o di funzione cognitiva delle procedure democratiche come limite interno per giudicare della qualità di una determinata soluzione normativa nazionale. Il rinvio recettizio e mobile al MTO (Obiettivo di medio termine) come elaborato in sede comunitaria è coerente con l'impianto costituzionale solo se il meccanismo a cui si fa rinvio consente all'indirizzo politico (Governo e Parlamento) di assolvere in pieno alle sue funzioni democratiche costituzionali in materia di bilancio: stabilizzazione anticiclica; redistribuzione; impulso allo sviluppo. Funzioni che non sono state intestate all'organizzazione comunitaria.

Aggiungo che a mio avviso la teoria dei modelli econometrici apre un campo di grande raffinatezza analitica; ma come avvertono i migliori teorici (L.K. Klein) si tratta di modelli previsionali che aiutano a sbrogliare la matassa per il decisore, individuano le tendenze di fondo dei processi economici; ma quando vengono trasformati in vincoli normativi e in procedure deputate a far rispettare questi vincoli (procedure solo apparentemente depoliticizzate per raggiungere un risultato determinato da fonti tecniche) questi modelli cambiano radicalmente natura; escono dal campo delle scienze economiche ed entrano nel campo delle scienze morali – cognitive – normative (per usare una terminologia tra N. Luhmann ed J. Habermas); si tratta di una questione essenziale a mio avviso per capire quale deve essere il metodo per analizzare l'operazione fatta in Italia con la legge costituzionale n. 1 del 2012.

Il mio ragionamento vuole essere anche l'indicazione di una prima pista di lavoro da implementare proprio a partire del testo della Bergonzini: per usare sempre le categorie di J. Habermas, il potenziale cognitivo della democrazia è intimamente connesso al funzionamento di un *medium* giuridico normativo che deve trovare una sua sostanziale legittimazione democratica; chi decide la

ripartizione della spesa deve poter decidere anche la composizione delle fonti di copertura sulla base di un adeguato processo motivazionale. La questione della possibilità per il legislatore nazionale di poter fissare in ultima analisi la composizione di questo mix sia pure entro margini di ragionevolezza resta un punto cruciale per determinare la linea di possibile assorbimento costituzionale delle regole comunitarie sulla costruzione del MTO (obiettivo di medio termine).

Diversamente la tecnocrazia europea opererebbe come lo strumento che introduce le forme giuridiche per l'auto riproduzione dei meccanismi burocratici ed economici; se l'idea di fondo delle innovazioni costituzionali dovesse rispondere ad un tale schema credo che vi sarebbero spazi consistenti in sede dottrinarie e giurisprudenziale per curvare l'interpretazione verso linee più coerenti con l'impianto costituzionale.

Si può forse sostenere che il meccanismo dell'equilibrio di bilancio come delineato dal *medium* normativo (legge cost. 1/2012 e legge n. 243/2012) con la definizione in fase programmatica di obiettivi nominali tali da far conseguire un saldo strutturale coerente con l'MTO, non è immediatamente intuitivo; il sistema delle norme non reca in sé gli strumenti cognitivi per ricostruire con precisione il funzionamento della regola, ma necessita di una integrazione riferita esplicitamente alla filiera delle fonti regolamentari comunitarie (rinvio recettizio mobile).

Il secondo punto di analisi da implementare che vorrei segnalare tocca la questione della tipizzazione delle fonti come elemento cruciale per preservare i tratti fondativi della nostra Carta costituzionale. In questa ottica assume un ruolo cruciale, anche ai fini della tutela dei caratteri intrinseci di uno stato di diritto, il tema della tipizzazione del rapporto tra piano normativo della decisione di bilancio e piano della legislazione "altra": tipizzazione che non viene meno nel nuovo assetto ma deve solo trovare comunque un ragionevole e trasparente punto di equilibrio dal momento che il nuovo art. 81 Cost. non ha direttamente tipizzato il contenuto della leggi di bilancio ma ha rimesso tale funzione ad un'altra fonte costituzionale (art. 5 della legge cost. 1/2012), che in realtà non aggiunge nulla sul piano qualitativo, e poi ad una legge cd. rinforzata, cioè adottata con un *quorum* più alto, che invece tenta di dire qualcosa.

Ove invece si intendesse rinchiudere il recinto della interpretazione del nuovo art. 81 Cost. dentro una sola e ben determinata teoria economica e da ciò farne discendere a cascata una serie di conseguenze anche giuridiche sulla tenuta in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. *m*)) sostanzialmente aggredibili con una mera operazione numerica direttamente in bilancio (tutte le posizioni soggettive potrebbero essere trattate in ultima analisi come tetti di spesa), si porrebbero a

mio avviso seri dubbi sulla intrinseca tenuta positiva di questa operazione ermeneutica all'interno del sistema costituzionale vigente: oltre che sulla sua intrinseca debolezza scientifica, anche sul piano economico.

Scatta al riguardo tutta la elaborazione sui cd. contro limiti costituzionali e sul nucleo non comprimibile dei diritti essenziali di cittadinanza, elementi questi su cui la stessa nostra Corte Costituzionale ha detto cose abbastanza precise. L'esigenza della tipizzazione della legge di bilancio tra piano dei fini e piano dei mezzi (che possono ben essere riunificati) attiene alla funzione di questa legge nella delimitazione dei poteri tra Governo e Parlamento e alla ricostruzione previa e giustiziabile delle posizioni soggettive che danno corpo ai livelli essenziali civili e sociali.

Quindi ben si può - come è stato fatto - riorganizzare su un diverso piano (fonte) la legge di bilancio (chi scrive lo suggeriva fin dal 1990), ma non si può eliminare questa sua funzione tecnica che è strutturale nel funzionamento della democrazia rappresentativa. Dunque nella legge di bilancio riformata il piano ricostruttivo dei fini (norme) e il piano dei mezzi (risorse) devono risultare distinti e distinguibili proprio per comprendere quale è la curva delle tendenze in atto sulle quali la decisione di bilancio intende intervenire; per sostenere la crescita e per mantenere la rotta di sostenibilità del debito.

Il testo di Chiara Bergonzini in qualche modo riempie un vuoto analitico e fornisce agli studiosi la base non eludibile per comprendere con precisione ricostruttiva e con una strumentazione critica appropriata la vicenda di una riforma costituzionale tanto delicata e profonda quanto rapida e poco meditata nella discussione parlamentare e nella discussione pubblica.

INTRODUZIONE

«La profonda recessione dell'economia italiana, la seconda in sei anni, è finita. I suoi effetti no.

Il Paese ha subito un grave arretramento ed è diventato più fragile, anche sul fronte sociale.

Rispetto al 2007 il PIL totale è diminuito del 9,1% e quello pro-capite dell'11,5%, cioè di 2.900 euro a testa, tornando ai valori del 1996. La produzione industriale è scesa in termini fisici del 24,6%, ai livelli del 1986.

Le famiglie hanno tagliato sette settimane di consumi, ossia 5.037 euro in media all'anno. Le persone a cui manca lavoro, totalmente o parzialmente, sono 7,3 milioni, due volte la cifra di sei anni fa. Anche i poveri sono raddoppiati, a 4,8 milioni.

L'accumulazione di capitale è al lumicino e i margini di utile sono ai minimi. Si susseguono le chiusure di imprese. [...]

Secondo le stime internazionali, poi, il PIL potenziale è diminuito di circa il 4,5% e la sua crescita nel medio termine si è dimezzata. Ciò limita gli spazi di recupero e quindi contiene lo slancio della ripartenza.

L'Italia, dunque, si presenta alle porte del 2014 con questi pesanti danni, commisurabili solo con quelli di una guerra»¹.

Queste poche righe sono sufficienti a tratteggiare in modo eloquente, con la fredda oggettività dei numeri, lo scenario originato dalla crisi economico-finanziaria che ha travolto l'Italia – insieme, è vero, a tutto il c.d. mondo occidentale, ma qui con conseguenze peggiori rispetto alla maggior parte degli Stati – a partire dal 2008.

La situazione, che interroga tutte le scienze sociali, dalla prospettiva costituzionale è particolarmente allarmante, perché espressioni ormai comuni come “aumento della povertà” (sia relativa sia assoluta)², “fragilità” del sistema sociale, “disoccupazione diffusa”, “collasso del sistema imprenditoriale” chiamano in causa il cuore stesso del costituzionalismo contemporaneo, cioè la tutela dei diritti. Perché di questo si tratta, oggi: la «Grande Crisi»³ ha in-

¹ Centro Studi Confindustria, *La difficile ripresa – Scenari economici n. 19, Dicembre 2013*, in www.confindustria.it, Sez. Centro Studi – *Le previsioni*, pp. 5-6, corsivo non testuale.

² ISTAT, *La povertà in Italia, Report del 17/07/2013* in www.istat.it.

³ A. Manzella, *Dinamiche istituzionali e democrazia nell'Unione europea*, in G. Amato – R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa Unita*, Firenze Passigli, 2013, p. 349 ss., p. 349.

taccato il nucleo stesso della forma di stato, scarnificando la realtà fino a mettere a nudo il legame diretto tra le decisioni in materia economico-finanziaria e l'effettivo godimento dei diritti, non solo sociali. Gli esiti di questo attacco sembrano svelare il sostanziale fallimento del progetto costituzionale repubblicano, incentrato sul principio personalista proclamato dai primi articoli della Carta del 1948: davanti alle sfide, e alle minacce, derivanti dalla c.d. globalizzazione, il sistema italiano non è stato in grado di garantire nemmeno ai propri cittadini il livello di protezione per cui era stato concepito.

Sul piano teorico si impone, pertanto, una questione di enorme complessità⁴, che si presta ad essere analizzata, come dimostrano i numerosi contributi e dibattiti fioriti in particolare nell'ultimo triennio, da molteplici punti di vista. Tra essi, una prospettiva privilegiata sembra essere quella che (ri)mette al centro del discorso il Parlamento. Perché, storicamente, è nella rivendicazione del *power of the purse* che le Assemblee rappresentative trovano la propria originaria ragion d'essere. Perché, come da più parti sottolineato, la crisi economico-finanziaria si è innestata su un'altra crisi in atto da tempo, non solo in Italia, cioè quella della rappresentanza politica. Ma la ragione del particolare interesse nei confronti del Parlamento, soprattutto in un momento storico come l'attuale, risiede nella sua natura di «istituzione-porticato»⁵: nel suo dover essere, per poter svolgere la propria funzione, «organo della società, organo del popolo e, dall'altra faccia, organo dello Stato, inserito nella struttura e nei procedimenti dell'ordinamento», per di più nella prospettiva dell'integrazione europea. Che per le Camere siano passati tutti gli snodi cruciali dell'ultimo periodo è insomma fisiologico; patologici, tuttavia, sono i risultati.

Qual è stato il ruolo del Parlamento italiano nelle vicende economico-finanziarie che hanno condotto allo scenario post-bellico poco sopra descritto? Il fallimento dei meccanismi di protezione degli individui è un problema di regole (innanzitutto costituzionali) o di *applicazione* delle stesse?

Sono queste le due domande principali cui le pagine che seguono tentano di fornire una risposta, sulla base dei risultati di una ricerca che copre il periodo 1994-2013: un arco temporale lungo, che parrebbe avere scarsa attinenza con le premesse appena illustrate. Invece, proprio in una fase caratterizzata da

⁴ Cfr. M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, versione rivista della relazione presentata a Torino al Convegno annuale AIC su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana* il 28/10/2011, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁵ A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna Il Mulino 3° ed. 2003, p. 29, da cui anche, a p. 30, la citazione che segue immediatamente nel testo.

una frenetica rincorsa della “emergenza crisi”, è parso utile rivolgere lo sguardo al passato, cercando di risalire ai primi sintomi di un problema troppo profondo per avere radici recenti.

Per quanto riguarda l’ambito di indagine, è noto come la legge di contabilità e i regolamenti parlamentari siano stati progressivamente modificati al fine di ottenere, tra l’altro, la concentrazione delle decisioni economico-finanziarie nell’ambito delle sessioni parlamentari di bilancio; proprio queste ultime hanno costituito, pertanto, il punto di partenza dello studio. Procedendo nell’analisi è però ben presto emerso come le decisioni siano a poco a poco fuoriuscite dal “recinto” procedurale costruito dalla disciplina normativa, per riversarsi nel flusso della generale produzione legislativa, attraverso il canale della decretazione d’urgenza. Prendendo quindi spunto da un caso emblematico, il decreto-legge n. 112 del 2008, sono state innanzitutto individuate, seguendone l’evoluzione, le fonti normative da cui la politica economica è stata veicolata (Cap. 1); in seguito, l’attenzione si è rivolta al concreto svolgimento dei relativi lavori parlamentari, con l’obiettivo di identificare le prassi nel tempo affermatesi (Cap. 2). Il quadro normativo e procedurale è stato poi messo a confronto con le *performance* effettivamente realizzate dall’economia italiana, ricostruite attraverso l’esame delle relazioni annuali della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato (Cap. 3). Solo una volta ottenuta un’immagine verosimile della situazione pre-crisi, si è concentrata l’attenzione sul triennio 2011-2013, caratterizzato dalla revisione dei meccanismi di *governance* economica europea e, sul piano interno, dalla revisione costituzionale sull’equilibrio di bilancio (l. cost. n. 1 del 2012), attuata con la legge n. 243 del 2012 (Cap. 4).

Un’ultima notazione riguarda il metodo, che può essere definito empirico, con cui è stata condotta in particolare la ricerca sulle procedure parlamentari. Dopo aver raccolto, per ciascun atto normativo, i resoconti di Assemblea e delle Commissioni bilancio di entrambe le Camere, sono stati selezionati al loro interno tutti gli episodi che, per qualsiasi motivo, hanno interrotto il normale svolgimento delle sedute: non solo richiami al regolamento e all’ordine dei lavori, ma anche numerosi casi di dibattiti “estemporanei”, sorti ad esempio a seguito di dichiarazioni dei Presidenti di Assemblea o delle Commissioni bilancio. Il passaggio successivo è consistito nell’analisi dei dati raccolti, riorganizzati sia cronologicamente (ottenendo un riassunto procedurale di ogni *iter legis*), sia sistematicamente, tentando quando possibile di ricondurre ciascun episodio all’articolo regolamentare di riferimento, così da creare una sorta di “serie storica” delle interpretazioni di ciascuna disposizione.

Un approccio di questo tipo comporta senza dubbio alcuni svantaggi. Innanzitutto, la probabilità di errore è direttamente proporzionale alla quantità di dati, che nel caso specifico è imponente. Inoltre, l’analisi dei soli documenti disponi-

bili “al pubblico” limita la possibilità di decodificare appieno alcuni decisivi snodi procedurali. La risalente distinzione tra *intra* ed *extra moenia* assume infatti, per chi studia “dal di fuori” le Assemblee elettive, una dimensione assai concreta: non solo perché, com’è noto, di svariati passaggi non è prevista la verbalizzazione, o lo è nella forma sintetica dei resoconti sommari; ma anche perché, come si vedrà meglio in seguito (Cap. 4), almeno nell’elaborazione delle ultime riforme sembra si sia progressivamente affermata la prassi per cui alcune fasi procedurali (le istruttorie legislative) vengono svolte quasi per intero tramite “incontri informali”, dei quali è possibile solo cogliere qualche frammento grazie a occasionali accenni nel corso di interventi nelle sedi ufficiali. L’«antico feticcio»⁶ degli *interna corporis acta*, insomma, non è crollato, ma si perpetua in numerosi aspetti, tra i quali rientrano le difficoltà opposte a chi, estraneo alla quotidianità parlamentare, tenti comunque di approfondirne le dinamiche. Il dato, che nell’era di internet appare un anacronistico paradosso, è in realtà la spia di un problema molto più ampio, cioè la sostanziale elusione dell’obbligo di pubblicità dei lavori *ex art. 64 Cost.*, rispettato solo a livello formale, che non a caso rappresenta uno dei fili rossi delle riflessioni che seguono. Tuttavia, proprio il punto di vista totalmente esterno alle istituzioni e la visione d’insieme derivante da un’analisi condotta sul lungo periodo comportano alcuni vantaggi, riassumibili nella possibilità di cogliere le linee di tendenza nell’evoluzione degli istituti, distinguendo le situazioni contingenti – ogni anno diverse – dalle costanti, il cui sviluppo risulta invece piuttosto regolare.

Sulle tendenze di fondo così individuate si tornerà in sede di conclusioni, nell’intento di fornire qualche spunto utile alla “ricostruzione post-bellica”, che non può non passare per la rivitalizzazione del Parlamento. Raggiungere tale obiettivo richiederà, senza dubbio, elaborazioni concettuali di ampio respiro, che costituiscano fondamenta teoriche abbastanza solide da supportare quei mutamenti strutturali ormai da più parti indicati come indispensabili alla sopravvivenza stessa del sistema, nazionale ed europeo. In questa prospettiva, le pagine che seguono non ambiscono a fornire risposte, inevitabilmente premature, a questioni epocali, né si propongono di dare sistemazione teorica a novità costituzionali e legislative i cui effetti sono ancora largamente imprevedibili. Lo scopo della ricerca – e il conseguente metodo “empirico” – è stato sin dall’inizio quello di offrire un quadro il più possibile completo della realtà con cui le riflessioni teoriche dovranno confrontarsi, focalizzando l’attenzione su problemi endemici che l’ordinamento italiano ha troppo a lungo ignorato.

⁶ L’espressione è presa a prestito da P. Barile, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1959, p. 240 ss.

1.

L'EVOLUZIONE DELLE FONTI: DALLA SESSIONE DI BILANCIO AL D.L. N. 112 DEL 2008*

1. Il primo decreto-legge sostitutivo della manovra economica e i dubbi di illegittimità costituzionale

Nell'estate del 2008, in un clima politico-istituzionale arroventato dallo scontro ormai frontale tra Governo e Magistratura, l'attenzione dell'opinione pubblica e di larga parte degli osservatori è stata catalizzata dalla battaglia parlamentare sul c.d. "Lodo Alfano" (l. n. 124 del 23 luglio 2008) e dalla decisione del Senato (il 1° agosto) di sollevare conflitto di attribuzioni relativo alla sentenza della Corte di Cassazione del 16 ottobre 2007, sul c.d. "caso Englaro". Nello stesso periodo sono passate quasi inosservate l'emanazione (il 25 giugno) e la successiva conversione (in legge 6 agosto 2008, n. 133) del decreto-legge n. 112, recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*.

Alla luce delle vicende successive, è invece necessario dedicare qualche riflessione a questo decreto-legge, che nonostante l'esordio in sordina rappresenta una pietra miliare nell'evoluzione delle procedure di bilancio italiane, per una serie di ragioni.

Innanzitutto perché, come proclamato pressoché in ogni sede dal Ministro dell'Economia¹, contiene la manovra economica triennale e anticipa all'estate

* Una prima versione di questo capitolo è stato anticipato, con il titolo *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quaderni costituzionali* n. 3/2013, p. 557 ss.

¹ Cfr. ad esempio R. Petrini, *Rivoluzione nella Finanziaria*, in *la Repubblica* 03/06/2008, p. 11; A. D'Argenio, *Tremonti: Finanziaria rivoluzionata*, in *la Repubblica* 04/06/2008, p. 30. Particolare enfasi è stata posta anche sulla rapidità con cui il testo dei provvedimenti è stato approvato in Consiglio dei Ministri: cfr. la prima pagina del *IlSole24Ore* del 19/06/2008; M. Sensini, *Arrivano i tagli e la carta anziani. Tremonti: manovra entro l'estate*, in *Corriere della Sera* 19/06/2008, p. 2; R. Petrini, *Manovra, approvazione lampo, tagli e tasse per 35 miliardi*,

i contenuti della legge finanziaria. Anche in sede parlamentare, a partire dalla relazione introduttiva in Commissione alla Camera, il testo viene presentato come «un'importantissima novità»² sul piano del metodo, «in quanto può utilmente concorrere a risolvere un problema che si trascina in termini sempre più gravi ormai da troppi anni, vale a dire l'eccessiva concentrazione di decisioni che annualmente sono demandate alla sede della legge finanziaria»³. Il provvedimento risponde insomma all'esigenza, «da tempo sentita, di riformare la struttura e la tempistica della sessione di bilancio»⁴.

In secondo luogo, perché tale risultato viene perseguito con lo strumento della decretazione d'urgenza, giustificata principalmente dalla necessità di fronteggiare in modo tempestivo gli effetti della crisi finanziaria che proprio in quel periodo sta esplodendo a livello mondiale.

In terzo luogo, perché è con questo decreto che si inaugura in Italia la stagione della “gestione d'urgenza della politica economica”: a partire dal 2008 e per tutti gli anni successivi, infatti, le misure economiche vengono sistematicamente adottate con decreto-legge (per citare i principali, il n. 78 del 2009, il n. 78 del 2010 e la serie di decreti del periodo 2011-2013)⁵.

in *la Repubblica* 19/06/2008, p. 2. Il dato è indirettamente confermato dal comunicato stampa relativo al C.d.M. nel corso del quale il D.L. 112 è stato approvato (il n. 6 del 18/06/2008), che risulta essere iniziato alle ore 19:35 e terminato alle 20:10.

² Camera, Commissioni riunite V e VI, res. somm. sed. 01/07/2008, p. 14, intervento del relatore per la V Commissione. In questa prospettiva, è anche innegabile il ruolo del decreto n. 112 nel contribuire a sbloccare il processo di riforma della legge di contabilità pubblica (sfociato nella l. n. 196 del 2009), che in alcune parti ha attinto – stabilizzandole – alle innovazioni da esso introdotte. Sul punto sia consentito rinviare a C. Bergonzini, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni costituzionali* n. 1/2011, p. 39 ss. In generale, sulla riforma della legge di contabilità nell'ottica di uno dei protagonisti del dibattito parlamentare v. G. Vegas, *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna Il Mulino 2010.

³ *Ibidem*. Un'ulteriore conferma arriva nel corso dei lavori: «Molti ordini del giorno fanno riferimento alla prossima legge finanziaria. Come i colleghi sanno, la prossima legge finanziaria non esiste; o, meglio, esiste come struttura formale, non esiste come legge di spesa, perché in primo luogo l'attuale decreto-legge sostanzialmente ne fa le veci, in secondo luogo l'articolo 1 del decreto-legge dispone la legge finanziaria per il 2009 sarà una legge di sole tabelle e contenimento di spesa, senza recare misure di incremento della stessa» (Camera, Assemblea, res. sten. sed. 23/07/2008, p. 2, intervento del sottosegretario all'Economia).

⁴ Camera, Comm. riunite V e VI, res. somm. cit. p. 20, intervento del relatore per la VI Commissione.

⁵ Cfr. www.camera.it, *Sez. Documenti–Temi dell'attività parlamentare–Politica economica e manovre finanziarie*. Il fenomeno, ancora nello stadio iniziale, è rilevato anche in Comitato per la Legislazione, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, Relazione presentata dal Presidente Lino Duilio, gennaio 2010, p. 42 ss., spec. p. 44. Per un'accurata analisi delle tipologie di provvedimenti adottati, v. B. Cimino - S. Morettini - G. Piccirilli, in *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna Il Mulino 2013, p. 53 ss., p. 87 ss. Per una lettura che colloca il fenomeno sullo sfondo