

## *Repliche alla Lettera*

### ***Patologie della sessione di bilancio: il ruolo delle procedure parlamentari (e non solo)***

***di Clemente Forte***

Un aspetto di sicuro da approfondire nell'esame degli inconvenienti della sessione di bilancio è anzitutto quello relativo all'inosservanza di molte delle prescrizioni dei Regolamenti parlamentari. Naturalmente, non è solo questo, ma indubbiamente è anche questo.

La lettera d'introduzione dei prof. Biondi e Panzera centra molte delle sofferenze della sessione, essenzialmente legate all'evoluzione, nei fatti, del rapporto tra Governo e Parlamento a tutto vantaggio del primo, il che ha costituito la premessa perché la sessione non sia più il momento della decisione sostanziale, in ciò esprimendosi a pieno la crisi del Parlamento (a sua volta legata a cause ancor più profonde). Per molti versi, infatti, la sessione costituisce solo una variabile endogena a sua volta dipendente da numerosi fattori, interni ed esterni al Parlamento stesso. E tra le cause interne vi è anzitutto quella della disapplicazione delle regole procedurali.

Qui una breve premessa è necessaria. Le attuali procedure parlamentari di bilancio risalgono alla fine degli anni '80, quando il rapporto tra Governo e Parlamento era abbastanza squilibrato, nei fatti, a favore del secondo. La conseguenza fu che le norme di questi Regolamenti furono riscritte, proprio in quegli anni, ruotando sull'esplicita equiparazione tra Governo e singolo parlamentare ai fini dell'esercizio dell'iniziativa legislativa (ossia, la presentazione degli emendamenti, tenuto conto della riserva d'iniziativa per il bilancio). Il fatto è ora che, essendosi ormai da tempo ribaltato nel contrario quel rapporto tra Governo e Parlamento, ciò è motivo di costante torsione tra la lettera dei Regolamenti e una realtà che registra l'applicazione dei vincoli procedurali solo alle proposte del singolo parlamentare (e solo quando esse siano prive di sostegno politico forte), il Governo ed il relatore di maggioranza essendone esentati, in pratica.

Se ne forniscono qui tre esempi di scuola.

Sul fenomeno del cd. "monocameralismo" di fatto, i Regolamenti prescrivono il tempo massimo di esame da parte di ogni ramo: 40 gg. al Senato e 45 alla Camera in prima lettura, e 35 in seconda lettura (art. 126, comma 9, Reg. Sen. e 119, comma 2, Reg. Cam.): ebbene, si tratta di norme

completamente disapplicate, il che impedisce il bicameralismo. Lo stesso vale per l'estromissione di fatto dell'Aula dall'esame di merito, di sicuro a causa del suo sistematico soffocamento ad opera delle varie questioni di fiducia apposte sul testo approvato dalla Commissione bilancio, ma ancor più per la mancata osservanza delle norme dei Regolamenti che prevedono tempi massimi per l'esame in Commissione (art. 126, Reg. Sen. e 120, Reg. Cam.). La conclusione è che solo la Commissione bilancio del ramo di prima lettura redige il testo.

Un secondo profilo riguarda il mancato rispetto dei vincoli contenutistici della legge di bilancio. Anche in questo caso, a fronte di precise prescrizioni dei Regolamenti parlamentari nel senso che non vi possono essere contenute norme di delega o di carattere localistico o microsettoriale ovvero di carattere ordinamentale oppure organizzatorio, la sanzione dell'inammissibilità per gli emendamenti contrari a tali vincoli (art. 128, Reg. Sen. e 121, Reg. Cam.), dipende invece dal consenso politico che sta dietro le singole proposte (sempre con la predetta, pratica esenzione per il Governo e del relatore di maggioranza). La conseguenza è la legge di bilancio "omnibus" (sul modello degli anni '80), anche qui a causa della mancata applicazione dei Regolamenti.

Un terzo profilo consiste nel sistematico ritardo (rispetto a precise scadenze pensate proprio in vista di un congruo lasso di tempo a disposizione delle Camere) con cui i documenti di bilancio - compresa la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza - vengono presentati dal Governo al Parlamento, con la conseguenza del soffocamento del ruolo delle Camere anche per mancanza del tempo necessario per un esame approfondito. Anche sotto questo versante tutto ciò accade nel silenzio istituzionale.

A queste tre patologie di carattere formale, si può aggiungere quella relativa alla storica esorbitanza del numero degli emendamenti presentati: mai il Parlamento è riuscito a riformarsi al riguardo (nonostante utili esempi di altri ordinamenti), trincerandosi dietro l'usbergo dell'art. 67 Cost. e risolvendo il problema con pratiche (come la limitazione dell'esame ai soli emendamenti "segnalati" dai Gruppi), anch'esse di dubbia legittimità.

Tornando alla sessione, non si tratta, comunque, solo di inosservanza dei Regolamenti. Pesano altri fattori, come, ad esempio, la scarsa attenzione da parte delle singole Commissioni per i vari stati di previsione, nel quadro di un mancato approfondimento dei documenti di bilancio. Sistematicamente il Parlamento non si occupa, per esempio, della componente del bilancio cd. a legislazione vigente, rispetto a cui la cd. "manovra" - pur valendone solo il 2 % circa - monopolizza però tutta l'attenzione: nessuno considera il fatto che la traduzione delle leggi in stanziamenti è il frutto di valutazioni totalmente discrezionali del Governo, con il risultato che tutti si concentrano sulla presentazione del proprio emendamento alla "manovra", perdendo di vista però lo *stock* di partenza (il 98 % del bilancio nel suo complesso).

La rinuncia del Parlamento ad esercitare i propri diritti (e ad adempiere ai propri doveri) emerge con forza ancor maggiore in riferimento alle innumerevoli questioni contabili e finanziarie che si sono poste in questi ultimi anni (in particolare) e che finiscono, direttamente o indirettamente, per erodere in misura notevole potere finanziario al Parlamento, dilatando, per converso, a dismisura il ruolo del Governo. Del tutto trascurati sono stati istituti fondamentali come, ad esempio, la competenza potenziata (ossia la potenziale scissione tra titolo giuridico e stanziamento di bilancio), il riferimento (ai fini della flessibilità di bilancio) alle azioni come raggruppamento di capitoli senza che ne sia ancora chiara la reciproca corrispondenza, l'assenza di fatto di una relazione tecnica per la componente del bilancio a legislazione vigente (il che impedisce di comprendere il motivo delle singole previsioni di dettaglio).

La conclusione è semplice: se la sessione di bilancio (*idem* per i decreti-legge) presenta disfunzioni, ciò è dovuto in parte a cause interne al Parlamento e passa tanto per l'inosservanza delle prescrizioni dei Regolamenti in tema di procedure, quanto per una scarsa attenzione alla sostanza ed ai fondamenti delle questioni di cui è espressione ogni anno il bilancio dello Stato.

## *Sessione di bilancio e legalità costituzionale*

*di Chiara Bergonzini*

1. La lettera di Francesca Biondi e Claudio Panzera riporta l'attenzione su una situazione ormai tanto plateale quanto grave, e – almeno per chi segue da quasi tre lustri le questioni di bilancio – suona come un invito alla comunità scientifica a perseverare nella denuncia di un reiterato *vulnus* istituzionale. In sintesi, e con la consapevolezza di parafrasare con una certa brutalità le osservazioni dei due Autori: il cuore di quella che dovrebbe essere la decisione politica (e democratica) per eccellenza – che, attraverso il bilancio inteso come “bene pubblico” (Corte cost., n. 184/2016), è funzionale a garantire i diritti (*nessun pasto è gratis*, dicono gli economisti), la tenuta del tessuto sociale, il ruolo che l'Italia può giocare in un contesto europeo e globale in fulminea trasformazione, e addirittura, in ultima analisi, la sopravvivenza del sistema, almeno come immaginato dai Costituenti – è ridotto a una *parvenzadi procedimento* tecnicamente aberrante e, ancor prima, logicamente insensata. E, per di più, pervasiva: è pacificamente riconosciuto che le sessioni di bilancio rappresentano il laboratorio dove sperimentare soluzioni sempre più lontane dal testo costituzionale, poi esportate nell'attività ordinaria.

Per contribuire alla riflessione può allora essere utile differenziare i piani su cui si collocano i quattro profili indicati dagli Autori, tentando di distinguere, per così dire, cause ed effetti.

In questa prospettiva, bisogna togliere subito dal tavolo la questione dell'incidenza del Semestre europeo, che ormai non «rischia» più di essere, ma senza dubbio è un alibi dietro cui i governi usano nascondersi per giustificare ritardi e azzeramento dei tempi di discussione parlamentare, addossando “all'Europa” responsabilità tutte nazionali. Vero è che dal 2011 le politiche di bilancio devono essere coordinate; altrettanto vero è che lo spazio di interlocuzione con la Commissione sul bilancio in senso stretto è “ridotto” alla seconda metà dell'anno, perché nella prima si ragiona (*rectius*: si dovrebbe ragionare) di verifiche e di programmazione. Ma, a parte il fatto che proprio la fase – verrebbe da dire: il concetto stesso, in Italia evidentemente ancora incompreso – di programmazione dovrebbe consentire di arrivare a settembre con linee operative almeno relativamente definite, l'alibi è smascherato dalla già menzionata data di attivazione del Semestre europeo, cioè appunto il 2011. La difficoltà di coordinare il processo interno con le nuove scadenze fissate a livello sovranazionale era comprensibile nel 2012, ancora accettabile forse nel biennio successivo; ma se a distanza di *dodici anni* dalle “innovazioni” ancora non si è riusciti a sincronizzare i meccanismi, la questione del coordinamento non può essere invocata a giustificazione, rappresentando piuttosto un'aggravante. Sul piano della tempistica, concretamente più rilevante è semmai quella del rilascio e quindi della

disponibilità dei dati macroeconomici su cui il bilancio deve basarsi, che l'ISTAT continua a definire difficilmente modificabile; ma si tratta comunque di un ostacolo tecnico ben noto agli addetti ai lavori, che non può essere accettato come un elemento estrinseco e immutabile.

Sgombrato il campo dal pretesto europeo, restano i tre piani rispettivamente delle procedure parlamentari, dei controlli costituzionali e delle fonti, in relazione ai quali a chi scrive sembra ormai chiaramente delineabile una sequenza causale: la deriva delle procedure interne alle Camere, iniziata nei primi anni Duemila, mai realmente arginata e che negli ultimi anni pare addirittura avallata nei passaggi di controllo esterno alle Camere, ha condotto all'attuale assetto delle fonti. Non solo tra ottobre e dicembre si concentra il «trittico» (Rivosecchi, *Nomos* 3-2020) composto da decreto-legge cd. Fiscale - legge di bilancio - decreto cd. Milleproroghe, ma anche le decisioni economico-finanziarie in corso d'anno sono sistematicamente adottate passando per l'art. 77 Cost., producendo atti normativi in cui la mera ricostruzione di una singola fattispecie può richiedere un tale sforzo da chiedersi come sia possibile che ancora qualcosa, in Italia, funzioni. E se l'affermazione suona iperbolica, basta guardare oggi – febbraio 2023 – al caso del cd. Superbonus e dei relativi crediti fiscali: una vicenda di natura squisitamente politico-economica, la cui “sede naturale” avrebbe dovuto essere proprio la programmazione pluriennale di bilancio; vicenda che è stata invece gestita tramite decretazione d'urgenza, sulla base di contingenze estemporanee, perciò inevitabilmente destinata a deflagrare sul sistema economico e, in ultima analisi, sulla tutela di numerosi diritti fondamentali, con conseguenze la cui magnitudo non si è ancora del tutto manifestata.

Venendo così alla domanda di fondo, se si guarda alle «trasformazioni su più fronti che sta subendo il nostro assetto costituzionale», pare evidente che esse risultano ormai incompatibili «con i principi e l'equilibrio fissati nella Carta», a maggior ragione dopo la revisione costituzionale del 2012.

Quali rimedi si possono opporre? Se la sequenza causale individuata è corretta, l'origine del problema è all'interno delle Camere, dove da almeno quindici anni le prassi hanno sostituito i regolamenti, e l'arbitrio procedurale a sostegno delle contingenti esigenze delle maggioranze ha sostituito la legalità, anche costituzionale. Interne dovrebbero quindi essere le soluzioni, su cui peraltro la dottrina insiste da tempo. In estrema sintesi, sul piano generale sarebbe necessario almeno ripensare il ruolo dei Presidenti, abbandonando la mistica dell'arbitro imparziale; recuperare il *nemine contradicente*, riportandolo alla decisione dell'Assemblea; rinforzare i poteri delle Giunte per il Regolamento, che potrebbero diventare sedi di “appello” delle decisioni presidenziali. Guardando nello specifico alla sessione di bilancio, va innanzitutto ribadito che i deliri procedurali cui si è assistito negli ultimi anni non sono addebitabili tanto a disposizioni regolamentari anacronistiche, quanto piuttosto al fatto che esse sono state prima aggirate, poi eluse e poi definitivamente superate in via di prassi. Volendo comunque rivederle, gli elementi da cui partire sono l'instabilità del testo governativo originario (presentato sapendo che subirà modifiche radicali, quando non l'integrale sostituzione) e soprattutto la possibilità per il governo, direttamente o tramite

i relatori di maggioranza, di proporre emendamenti in *qualsiasi* momento: di fatto, i veri motivi della compressione dei tempi di esame.

Le soluzioni interne richiederebbero, tuttavia, una pre-condizione di base: la percezione e il rispetto della legalità, anche costituzionale, all'interno delle Camere, partendo dal presupposto che le disposizioni costituzionali sulle fonti sono presidio della separazione dei poteri soprattutto – anche se, ovviamente, non solo – in materia di decisioni sui fondi pubblici. Il problema è che tale pre-condizione è ormai tanto evanescente, nel Parlamento italiano, da rendere oggi inverosimile l'idea che sia il Parlamento stesso – non vittima, ma corresponsabile insieme ai governi delle derive su cui riflettiamo – a tornare sui propri passi, attraverso una auto-riforma. Anche l'argine costituito dal potere dissuasivo di un eventuale rinvio ex art. 74 Cost. non può, da solo, contenere il fenomeno, per quanto i moniti presidenziali su leggi di conversione tutt'altro che omogenee siano sempre più perentori (paradigmatica, da ultima, la lettera dello scorso 24 febbraio, con cui il Presidente Mattarella ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione del cd. "Milleproroghe" 2022). Per questo da più parti, e da diverso tempo, si invoca l'intervento della Corte costituzionale nel ruolo di "ultima fortezza" (Bin, 1996), quindi in sede di conflitto di attribuzioni, così da non chiamare neanche in causa l'annullamento dell'atto prodotto. L'involuzione delle procedure ha infatti ormai raggiunto un livello tale da rendere difficile comprendere perché la Corte non abbia ancora abbandonato il (pur commendevole fino a un certo momento storico) *self-restraint* nei confronti delle procedure interne, nonostante nemmeno i moniti contenuti nelle ordinanze del 2019 e del 2020 abbiano prodotto effetti percepibili sulle sessioni successive. In altre parole: a quali «deformazioni» (Corte cost., ord. n. 60/2020) si dovrà ancora assistere, prima che l'unico soggetto legittimato a farlo decida di (almeno iniziare a) imporre il ripristino di un livello minimo di legalità costituzionale?

## ***Chi e come decide, oggi, sulla finanza pubblica: un problema di diritto costituzionale***

**di Guido Rivosecchi**

La lettera di Francesca Biondi e Claudio Panzera individua i punti essenziali entro cui si colloca la decisione di bilancio – rapporto con l’Unione europea; procedure parlamentari e assetto delle fonti; controlli costituzionali – e pone conseguentemente le domande cruciali: chi decide, oggi, sulla finanza pubblica? Come decide? E con quali effetti? Chi controlla?

Si tratta, invero, di alcuni degli interrogativi fondamentali del costituzionalismo e del diritto costituzionale perché scopo della decisione di bilancio è *anzitutto* assicurare il *controllo democratico* sulle decisioni di finanza pubblica. Non è certamente un caso che su tale istituto si sia storicamente sviluppato il conflitto tra i poteri per il controllo sull’impiego delle risorse. Se tutti i diritti “costano”, nel senso che sono condizionati nell’attuazione legislativa dalla disponibilità delle risorse o, almeno, da quella che le Corti costituzionali definiscono la «*riserva del possibile e del ragionevole*», chi controlla le tasse e la spesa pubblica è capace di conformare il rapporto tra poteri e diritti. La decisione di bilancio, quindi, è la più *politica* delle decisioni ed è per questo affidata dalla Costituzione al Parlamento.

Tanto premesso, è possibile tentare di sciogliere alcuni dei nodi problematici evocati nell’invito al dibattito.

Primo: l’Unione europea. Che la decisione di bilancio sia divenuta una procedura euro-nazionale, da cui esitano scelte condivise tra istituzioni di bilancio comunitarie e statuali, non è certo una novità: lo è almeno da dieci anni per effetto delle ripetute adesioni ai Trattati europei votate dal Parlamento nazionale in linea con il principio costituzionale sopra richiamato circa la centralità della rappresentanza politica nel governo dei conti pubblici (al punto tale da escludere il *referendum* abrogativo sulle leggi tributarie e di bilancio). Ma il Semestre europeo – come esattamente osserva Chiara Bergonzini – non dovrebbe diventare, per una sorta di eterogenesi dei fini, strumento di limitazione del ruolo costituzionalmente affidato a Governo e Parlamento nella decisione di bilancio e – soprattutto – non dovrebbe essere utilizzato per comprimere il dibattito parlamentare.

Secondo: procedure parlamentari e assetto delle fonti. Ribaltando quello che era stato il punto di approdo del conflitto ottocentesco sulla legge di bilancio, da almeno vent'anni il Governo ha conquistato il completo controllo sulle procedure di bilancio in elusione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e della riserva di esame parlamentare prevista dall'art. 81 Cost. mediante l'abuso della decretazione d'urgenza – capace di interferire con la legge di bilancio (v. decreti-legge “fiscali” e “proroga termini” che, come si è visto anche in questi giorni, costituiscono il vero “centromotore” della disciplina di governo dell'economia) – e il sistematico ricorso alla questione di fiducia posta su maxi-emendamenti al disegno di legge di bilancio, spesso interamente sostitutivi del testo sino a quel momento discusso. L'effetto di tali prassi è quello di accantonare l'esame parlamentare dei contenuti della manovra e di precludere ogni altro argomento di discussione sull'allocazione delle risorse (lasciata a chi scrive il maxi-emendamento nell'“anticamera” del Parlamento). Inoltre, l'apposizione della questione di fiducia a ridosso del termine costituzionalmente previsto per la conclusione dell'esame dei provvedimenti preclude un effettivo esame da parte della Camera chiamata a svolgere l'esame in seconda lettura determinando il c.d. “monocameralismo di fatto” o “bicameralismo alternato”.

È difficile ipotizzare che tali torsioni possano essere contenute mediante riforme dei regolamenti parlamentari rivolte ad aggiornare la pur obsoleta disciplina regolamentare per la semplice considerazione che le violazioni delle norme costituzionali sul procedimento sono spesso perpetuate in via di prassi mediante l'applicazione di regole non scritte sulla scorta di una malintesa dottrina del “precedente” parlamentare: l'unica regola che governa l'intera sessione di bilancio determinando il rovesciamento della gerarchia delle fonti.

Lungi dal poter essere raddrizzate con gli strumenti del diritto parlamentare, le storture delle procedure di bilancio costituiscono una delle più rilevanti questioni problematiche di diritto costituzionale perché chiamano in causa la stessa prescrittività delle norme costituzionali. L'art. 81 Cost. costituisce, oggi, il principale strumento di produzione di fonti di rango primario poiché, assieme ai decreti-legge, il disegno di legge di bilancio è l'unico a tempi di esame costituzionalmente garantiti e in esso, quindi, confluiscono larga parte dei contenuti normativi. Quale fonte sulla produzione, esso dovrebbe assumere rilievo nella prospettiva della *separazione* dei poteri e, quindi, della distinzione dei ruoli tra Governo e Parlamento. All'opposto, le degenerazioni da tempo in atto vengono spesso sottostimate ed erroneamente ricondotte – anche in dottrina – a fisiologiche trasformazioni della forma di governo parlamentare.

Infine, i controlli costituzionali. Mi soffermo soltanto al ruolo del Giudice delle leggi, perché limiti di ordine costituzionale non consentono al Capo dello Stato di andare oltre i già significativi interventi a garanzia del ruolo del Parlamento. Si pensi alla lettera del Presidente Mattarella del 31 ottobre 2018, in cui, per la prima volta in sede di autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio, era auspicata la collaborazione tra istituzioni di bilancio nazionali ed europee per garantire



un proficuo esame parlamentare e alla recentissima lettera del 24 febbraio 2023 contenente un severo monito sull'omogeneità della legge di conversione del decreto-legge "proroga termini".

Alla Corte costituzionale, invece, si può e si deve chiedere di più sia in termini di sindacato sui vizi formali della legislazione finanziaria, in ipotesi di questioni sollevate in via incidentale, sia in ordine alla possibilità per singoli o gruppi di parlamentari di contestare le modalità di approvazione della legge di bilancio mediante il conflitto intra-potere a tutela, cioè, di attribuzioni dei parlamentari nei confronti della Camera di appartenenza. Dall'ord. n. 17 del 2019 in poi, pur essendo stato *astrattamente* legittimato il singolo parlamentare al conflitto (anche) sulla legge di bilancio, sono stati dichiarati inammissibili *tutti* i ricorsi promossi perché non sarebbe mai stata raggiunta la fantomatica soglia di «*manifesta evidenza*» della violazione delle attribuzioni. In particolare, con l'ord. n. 60 del 2020 – sposando una visione weberiana e luhmanniana della decisione di bilancio, rivolta, cioè, ad assicurare la prevalenza del principio di efficienza sulla dialettica democratica – la Corte ha affermato che l'indice di gravità della manifesta lesione, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, deve essere vagliato di volta in volta in forza della «*naturale elasticità*» del diritto parlamentare, avvalorando la prassi per cui la discussione sul disegno di legge di bilancio ben può essere limitata a una sola Camera per effetto del maxi-emendamento, con buona pace del principio costituzionale del bicameralismo perfetto.

Tale orientamento costituisce un'occasione mancata. I ricorsi per conflitto tra poteri, sollevati da parlamentari di opposizione, esprimevano, infatti, la "reazione" estrema delle minoranze parlamentari alla limitazione del loro ruolo nella decisione di bilancio, chiedendo di assicurare la giustiziabilità del procedimento e, con essa, il diritto/dovere del singolo parlamentare di partecipare alla discussione per contribuire alla dialettica democratica ed esprimere un voto *consapevole* sulla decisione politicamente più rilevante, restituendo così al Parlamento il suo ruolo e affermando la legalità costituzionale..