



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014, pp. 250.

La Grande crisi ha chiamato in causa il cuore stesso del costituzionalismo contemporaneo e il sistema italiano non è stato in grado di garantire ai propri cittadini il livello di protezione per cui era stato concepito. Da tali assunti prende le mosse il Volume di Chiara Bergonzini, che mira a rimettere al centro della riflessione il Parlamento: infatti, la crisi economico-finanziaria si è innestata su un'altra crisi, quella della rappresentanza politica. Le domande cui tenta di rispondere la monografia sono dunque le seguenti: qual è stato il ruolo del Parlamento italiano nelle vicende della crisi economica? Il fallimento dei meccanismi di protezione degli individui è un problema di regole o di applicazione delle stesse? Per rispondere a tali domande, l'Autrice ha svolto una ricerca sul periodo 1994-2013. L'ambito di indagine è quello delle sessioni parlamentari di bilancio, punto di partenza dello studio. Dall'analisi è emerso come le decisioni siano fuoriuscite dai 'recinti' procedurali che le erano stati costruiti intorno, fino al caso emblematico del decreto-legge n. 112 del 2008, che funge da spartiacque. Una volta delineati i caratteri principali della situazione pre-crisi si è poi passati al triennio 2011-2013, caratterizzato dalle ben note revisioni della *governance* economica europea e, a livello interno, dalla revisione costituzionale sull'equilibrio di bilancio. Lo scopo (riuscito) della ricerca è quindi quello di offrire un quadro della realtà con cui confrontare le riflessioni teoriche, guardando a quei problemi endemici dell'ordinamento italiano troppo a lungo ignorati.

Il primo capitolo prende le mosse dal d.l. n. 112 del 2008 (convertito con l. n. 133 del 2008) che rappresenta una pietra miliare nell'evoluzione delle procedure di bilancio italiane. Tale decreto, infatti, non solo contiene la manovra economica triennale, ma anticipa all'estate i contenuti della legge finanziaria. In secondo luogo, un obiettivo di tale portata viene conseguito con lo strumento della decretazione d'urgenza, allo scopo di affrontare gli effetti della crisi finanziaria. Con tale decreto si inaugura la 'gestione d'urgenza della politica economica' che caratterizzerà l'Italia anche negli anni che seguiranno. È evidente come l'uso del decreto legge stravolga interamente il *timing* della sessione di bilancio, facendo per di più analizzare al Parlamento misure già in vigore: in tal modo producendo pesanti ricadute sul ruolo del Parlamento stesso.

Tanto per fare un esempio riguardo i problemi suscitati dal provvedimento, si pensi che la versione originaria del decreto conteneva un meccanismo di rimodulazione delle poste di bilancio che poteva essere attuata a livello amministrativo (con la possibilità per il Ministero dell'Economia di disporre con proprio decreto la variazione di autorizzazioni legislative di spesa all'interno di uno stesso programma). La facoltà di modificare con atto ministeriale decisioni assunte dal Parlamento con legge di bilancio era un'evidente violazione della riserva di legge *ex* art. 81 Cost. e della divisione dei poteri a essa sottesa. Per tale motivo il meccanismo ha subito dei correttivi al Senato (peraltro decisi solo a seguito del richiamo del Capo dello Stato). Ad ogni modo, dal punto di vista della fonte utilizzata, la vicenda del 2008 non è una novità assoluta. L'Autrice scorge infatti una linea evolutiva nell'utilizzo della decretazione d'urgenza in politica economica che può articolarsi in tre fasi. Una prima fase dura fino ai primi anni Duemila, dove la casistica è sporadica e si lega a situazioni eccezionali (manovra 'Amato' del 1992; introduzione 'eurotassa' nel 1996). Tale tendenza cambia nel 2003: il d.l. n. 269 inaugura una nuova prassi, rendendo abituale il ricorso ai c.d. decreti 'collegati di sessione' e a quelli 'correttivi dei saldi'. In questa fase, tuttavia, il rapporto tra legge ordinaria e decretazione d'urgenza è ancora sbilanciato a favore della prima. È il d.l. n. 112 del 2008 ad aprire la terza fase, quella della gestione d'urgenza della politica economica, fino ad arrivare al 2011, anno nel quale non sarà uno solo bensì una pluralità di decreti a precedere e affiancare la manovra finanziaria.

I lavori parlamentari per la conversione del d.l. n. 112 sono durati trentaquattro giorni, in un clima di fretta alimentata *ad hoc* anche al fine di predisporre le condizioni che avrebbero portato alla presentazione di maxi-emendamenti sui quali porre la questione di fiducia. Il d.l., già imponente, è lievitato a causa della presentazione di pacchetti di emendamenti da parte del Governo e gli stessi criteri di ammissibilità degli emendamenti sono stati sottoposti a un continuo *stress*. L'immissione di nuove disposizioni ha avuto un'altra conseguenza: lo stravolgimento della programmazione dei lavori. L'opposizione ha chiesto tempi più lunghi per l'esame in sede referente ogni volta che il Governo presentava pacchetti di emendamenti: ma in un procedimento nel quale incombe il termine finale per la conversione, tempi più lunghi in Commissione si traducono in tempo sottratto inevitabilmente all'Aula, e l'ipotesi della presentazione di maxi-emendamenti si faceva via via sempre più esplicita. Tanto che alla fine risulterà chiaro come la stessa sede referente abbia subito una torsione: non più sede in cui approfondire il testo da sottoporre all'Aula, ma sede nella quale selezionare i contenuti del successivo maxi-emendamento del Governo. Nelle letture successive alla prima non si è sviluppato alcun vero confronto sui contenuti del provvedimento, se non per limitatissimi interventi sulle criticità più evidenti. Dai resoconti emerge chiaramente l'assoluto dominio del Governo sulla maggioranza e quindi sui tempi di discussione. Anche alla Camera la discussione sfocia nella richiesta dell'opposizione che sia garantita la posizione della

questione di fiducia sul testo esaminato e proposto dalla Commissione. Il Ministro per i rapporti col Parlamento presenterà poi il maxi-emendamento sul quale pone la fiducia. L'ultimo passaggio sarà poi una vera e propria ratifica.

Da tale *iter* parlamentare viene fuori un vero e proprio *monstrum* giuridico: un unico articolo di 718 commi, approvato in poco più di quaranta giorni, con tre questioni di fiducia. L'obiettivo era quello di risolvere i problemi di disciplina della contabilità pubblica e azionare tutte le leve economiche possibili per reagire alla crisi. Non solo non ha centrato gli obiettivi che si proponeva ma, com'era prevedibile, il *monstrum* si è riprodotto, contribuendo a compromettere ancora gli equilibri tra i poteri (a tutto svantaggio del Parlamento).

In definitiva, le condizioni di sistema hanno consentito ad un Governo abbastanza spregiudicato di sfruttare tutti i meccanismi procedurali elaborati in via di fatto, combinando i due procedimenti 'speciali' più fecondi per quanto riguarda le *bad practices*: la conversione dei decreti-legge e la sessione di bilancio.

Il secondo capitolo ricostruisce l'evoluzione delle prassi in sessione di bilancio dal 1994 al 2010. In particolare, la disciplina normativa della sessione parlamentare di bilancio si articola su tre direttrici fondamentali: la certezza dei tempi della decisione; il divieto di deliberare provvedimenti con conseguenze finanziarie; le regole a tutela del contenuto 'proprio' della legge di stabilità. Vi è, sul punto, una interessante anomalia. Infatti, se da un lato vi è una disciplina legislativa che è stata oggetto di frequente manutenzione cui i regolamenti parlamentari, almeno fino al 2009, si sono adeguati, dall'altro lato si sono registrate costanti criticità che si sono aggravate col tempo. Nel concreto svolgimento delle sessioni di bilancio si scorge la spiegazione: sono le prassi ad essere applicate nelle aule del Parlamento e queste si evolvono continuamente.

Primo risultato di questa involuzione si vede già nella struttura della sessione che progressivamente perde i propri contorni. Anche sul piano procedurale si rintracciano tre fasi. Nella prima l'incrocio tra legge finanziaria e disposizioni dei decreti legge è limitato a singole disposizioni che il Governo sposta da un atto all'altro tramite emendamenti. In una seconda fase si consolida, invece, la prassi di utilizzare decreti legge a fini di copertura della legge finanziaria, in misura sempre crescente. L'ultimo passaggio è la sostituzione avvenuta nel 2008 e poi ripetuta successivamente.

La seconda direttrice della sessione di bilancio è la tutela del contenuto proprio della legge sostanziale che si basa su due pilastri: un potere presidenziale di stralcio e le norme sull'ammissibilità degli emendamenti. Il disegno di legge originario già presenta un primo elemento di criticità, poiché diviene di anno in anno sempre più grande in dimensioni ed eterogeneo nei contenuti. Responsabile è dunque il Governo, e questo vizio genetico si ripercuote su tutto il successivo *iter*. È ovvio, infatti, che se in sede referente arriva un testo già eterogeneo anche il potere di stralcio presidenziale diviene inevitabilmente poco efficace. In secondo luogo, un altro problema del potere di stralcio deriva dal fatto che

sia previsto solo in prima lettura. Infine, vi è una diversità di ‘atteggiamento’ tra una camera e l’altra: al Senato, infatti, tale potere è esercitato in modo meno rigoroso, sebbene la disciplina del regolamento sia, al contrario, a maglie più strette.

Terzo elemento quello dell’ammissibilità degli emendamenti, vizio della sessione di bilancio che ha portato a quegli ‘assalti alla diligenza’ che hanno trasformato le finanziarie in leggi *omnibus*. Non solo le formulazioni normative sono generiche, ma per giunta vi è la tendenza dei controllori ad interpretarle in senso permissivo. Anche in tale ambito, poi, la prassi non ha fatto che peggiorare la situazione.

Il rispetto delle regole di copertura gode, nella prassi, di una considerazione assai scarsa: i parlamentari, nella presentazione di emendamenti che costano, assolvono l’obbligo di copertura come ad un adempimento meramente formale. Se a questo si aggiunge l’assoluto predominio del Governo sul piano dell’informazione contabile e della disponibilità di dati, ecco che persino per i membri delle commissioni bilancio diventa estremamente difficoltoso sindacare le decisioni presidenziali.

I veri ostacoli ad un compiuto esame dei contenuti si collocano dunque sul piano strettamente procedurale. L’aumento del numero degli emendamenti fa sì, ad esempio, che il vaglio presidenziale si trasformi in un’occupazione semi-permanente. Tra le altre conseguenze, peraltro, finisce per essere sovvertito l’ordine di esame: se in Assemblea questo si verifica a causa della presentazione di maxi-emendamenti sui quali è posta la questione di fiducia, in Commissione bilancio si osservano due tendenze. Da un lato il modo ordinario di esame diventa quello della segnalazione degli emendamenti da parte dei Gruppi, dall’altro diventa sistematico il ricorso all’accantonamento. Tali tecniche, se con un uso oculato avrebbero avuto il merito di favorire la concentrazione dell’esame sugli snodi fondamentali, divenendo ordinarie producono conseguenze dannose: ad esempio, gli emendamenti non segnalati o accantonati vengono ripresentati in Assemblea, e si finisce così per rinviare proprio in Assemblea la risoluzione delle questioni per le quali sarebbe più servito l’esame della commissione bilancio.

Il capitolo prosegue con l’analisi dell’evoluzione dei maxi-emendamenti in sessione di bilancio dal 1994 al 2003 e sul ruolo, in tal senso, delle Commissioni bilancio di Camera e Senato: al Senato si afferma infatti la c.d. ‘Procedura Pera’, mentre alla Camera, invece, la prassi dei ‘confini’ del maxi-emendamento.

Con la fine anticipata della XV legislatura, in definitiva, si sono affermate prassi incostituzionali e oscillanti tra lo scarso e il disastroso. L’Autrice afferma quindi che negli ultimi anni, a partire dalla XIV legislatura, i lavori sui documenti economici siano stati condotti sulla base di principi ricavati da – usando impropriamente l’espressione di Mortati – una ‘costituzione materiale’ il cui perno è ‘una democrazia che si avvia a diventare sempre più presidenziale’.

Nel terzo capitolo l’Autrice prende le mosse dai mutamenti della *governance* economica europea che tra il 2010 e il 2013 cambia a velocità impressionante. Poi, a partire dalle

Relazioni sul rendiconto generale dello Stato della Corte dei conti, l'Autrice traccia un'analisi basata su tre profili rilevanti per un'indagine sul ruolo del Parlamento: rigore, trasparenza ed efficacia. Senza qui ripercorrerne tutte le considerazioni che vengono elaborate a partire dalle relazioni, per quanto riguarda il 'rigore' si dimostra che non vi è aderenza ai principi della normativa contabile. Se sostanzialmente assicurato sul piano formale, infatti, il rispetto della normativa e dei principi contabili – al di là delle vere e proprie violazioni – sul piano sostanziale vi è un aggiramento. Per quanto riguarda trasparenza ed efficacia, i titoli dei paragrafi la dicono già lunga, parlando, rispettivamente, di 'inconsapevolezza al potere' e di 'cronaca di una crisi annunciata'.

Nel 2009 si è messo mano ad una riforma organica della legge di contabilità: due gli aspetti più qualificanti, la modifica del *timing* di presentazione dei documenti economici e il rilievo attribuito ad attività conoscitive e agli obblighi informativi, sia all'interno delle amministrazioni che da queste verso il Parlamento. Al Parlamento vengono lasciati prevalenti competenze di controllo ed indirizzo, spesso rinviando ai regolamenti parlamentari. A tale riforma 'storica' della legge di contabilità, però, è seguita l'inerzia del Parlamento. Quindi, le tormentate vicende del periodo successivo al 2009 sono state affrontate con uno strumento regolamentare modellato sulla vecchia disciplina contabile, già ampiamente superata in via di prassi. Cosicché è divenuto quasi 'inevitabile' il ricorso al decreto-legge come unico strumento di gestione della politica economica, consolidando tutte le distorsioni procedurali nate precedentemente.

Il quarto capitolo si occupa della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio e delle innovazioni nel ruolo del Parlamento italiano. Infatti, nel 2011 la situazione economica italiana mostra la vulnerabilità finanziaria del Paese, così tanto esposto alla speculazione da rischiare il *'default'*. Vi è così la reazione della politica nazionale che ritiene di dover fornire a mercati e *partner* europei attestati di impegno e serietà, adeguandosi alle misure della *governance* europea. In questo senso la revisione costituzionale del 2012 rappresenta solo il primo tassello di un percorso poi proseguito con l'approvazione della l. n. 243 del 2012 e al quale manca, ancora, un adeguamento della legge di contabilità e dei regolamenti parlamentari. Nel capitolo l'Autrice ricostruisce l'*iter* della riforma costituzionale e della legge n. 243, soffermandosi su alcuni contenuti e "in particolare a quello che, anche nell'impostazione europea, rappresenta il presupposto per qualsiasi mutamento del ruolo delle Assemblee rappresentative, cioè l'autonomia informativa del Parlamento" (p. 164).

In particolare, l'analisi dell'*iter* della riforma costituzionale evidenzia due elementi: da un lato la ragionevole scelta di non irrigidire il testo costituzionale, dall'altro la scarsa attenzione dedicata all'individuazione delle ricadute 'tecniche'. L'andamento dei lavori parlamentari e la sua estrema rapidità mostra come la riforma sia stata, per i parlamentari, la soluzione a un problema contingente, una proclamazione di principio, per mostrare l'affidabilità dell'Italia. A tale interpretazione vengono in soccorso due

ulteriori elementi: in primo luogo la decisione di stralciare dal testo la disposizione che introduceva un meccanismo di giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio e, in secondo luogo, le modalità, definite 'sconcertanti' dall'Autrice, con cui è stata approvata la l. n. 243 del 2012.

Per quanto riguarda il primo punto la riflessione si era concentrata sulla possibilità di consentire un accesso diretto alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti: d'ufficio o (secondo altra proposta) anche su segnalazione di una minoranza parlamentare. Tale possibilità, però, è stata in seguito eliminata definitivamente dall'impianto costituzionale, rimuovendo così l'unica disposizione che "avrebbe quantomeno agevolato la tempestiva attuazione di limiti giuridici all'azione parlamentare" (p. 187).

L'*iter* di approvazione della legge n. 243 è stato frenetico, non entro il termine previsto dalla norma costituzionale (28 febbraio 2013) ma prima del decreto presidenziale di scioglimento delle camere. Il Senato è stato addirittura costretto a esaurire l'esame in un giorno nel quale, dopo il passaggio in Commissione, il testo è stato esaminato e approvato in Aula in poco meno di un'ora e mezza.

L'Autrice si sofferma poi sull'Ufficio parlamentare di bilancio, organo previsto per colmare le lacune informative che tradizionalmente affliggono i Parlamenti in materia di finanza pubblica. Due le criticità che individua l'Autrice: il sistema di nomina del vertice dell'Ufficio e il meccanismo di attivazione del contraddittorio con il Governo. A parere di chi scrive, quest'ultimo aspetto è particolarmente decisivo: infatti, tutte le indicazioni provenienti da dottrina e comparazione convergevano sul meccanismo anglosassone del *comply or explain*. Meccanismo in base al quale l'UPB avrebbe avuto un'iniziativa autonoma. In Italia, invece, si è scelto di creare una sorta di 'filtro politico' da parte delle commissioni parlamentari, tra l'UPB e il Governo, "sostanzialmente dimostrando di non aver colto la differenza tra valutazione tecnica e controllo politico" (p. 213). A tutto questo si è aggiunto – "seguendo un copione ormai collaudato" – il mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari, che invece avrebbero quanto mai avuto bisogno di essere aggiornati per misurarsi col nuovo controllo parlamentare sulla finanza pubblica (cfr. E. Griglio, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013).

In conclusione, l'Autrice, in via preliminare sente il bisogno di sgomberare il campo da una convinzione piuttosto diffusa: che la situazione disastrosa dei conti pubblici italiani sia dovuta in larga parte alla crisi del 2008. In realtà tali vicende hanno solo aggravato una situazione già pesantemente compromessa.

Al di là del mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari e del ricorso a prassi che si è allargato da singole fattispecie fino alla struttura stessa delle procedure, due sono i corollari che devono essere individuati. Il primo riguarda la perdurante assenza di un reale controllo parlamentare e il secondo la trasparenza. Il Parlamento italiano continua a

vedere se stesso essenzialmente come legislatore, evidenziando dunque un problema innanzitutto culturale, cui nemmeno la crisi è riuscita a provocare una vera inversione di rotta. Per quanto riguarda la trasparenza: le procedure parlamentari “risultano del tutto incomprensibili al di fuori di una ristretta cerchia di specialisti della materia, e sempre più di frequente impongono, per essere decifrate, defatiganti percorsi a ostacoli anche a chi con esse ha dimestichezza” (p. 228). La domanda è, allora, se esista una vera e propria resistenza politica alla trasparenza.

Merito di Chiara Bergonzini, in ultima analisi, è quello d’aver indagato una materia tanto fondamentale quanto intricata, essendo così intrisa di meccanismi modellati dalle prassi e non dalle norme di legge e dei regolamenti. In questo, l’esame dei resoconti è stato di estrema e decisiva importanza.

Se una personale riflessione conclusiva è permessa, quello che sembra potersi dire dopo l’interessante lettura del Volume è che le degenerazioni delle sessioni di bilancio sono arrivate ben prima della crisi e degli aggiornamenti della *governance* europea. Certo è che quest’ultima ha comportato una accresciuta “influenza delle fonti europee non solo sugli indirizzi di politica economica e di bilancio, ma anche sulle costituzioni degli Stati componenti l’Unione” (E. Cheli, *Politica delle fonti e ruolo del Parlamento*, in *Politica della legislazione, oltre la crisi*, a cura di L. Duilio, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 301).

Questo il rammarico, che anche dalla lettura del Volume emerge: la crisi non è stata tradotta, in Italia, in opportunità per rivedere le procedure parlamentari di bilancio. L’approvazione rapida e senza profondi ragionamenti della revisione costituzionale e della legge n. 243, l’istituzione di un *fiscal council* che poteva essere organizzato meglio, il non aver creato procedure intelligenti per un controllo parlamentare ‘nuovo’ e più efficace: è tutto questo, in ultima analisi, che lascia ‘l’amaro in bocca’. Come ogni crisi anche questa aveva offerto opportunità che non si sono colte, fors’anche perché non ci si è posti le domande giuste: “Lo strumento legislativo ordinario è adeguato a reggere il peso di questa nuova situazione? Dobbiamo ‘rinunciarvi’ perché il Governo è naturalmente più idoneo ad intervenire in questo contesto? Come si rimodula il Parlamento dinanzi a una tale ‘dispersione’ di sovranità? Come possiamo salvaguardarne le prerogative essenziali?” (A. Manzella, *Dalla crisi della legislazione alla legislazione della crisi*, in *Politica della legislazione*, cit., p. 315). Forse, essersi posti tali domande prima, avrebbe aiutato ad avere migliori risposte e, dunque, migliori soluzioni.

Luca Bartolucci