

Il riflesso della nuova governance europea sul ruolo del Parlamento di Francesca Nugnes

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La nuova governance europea. Il semestre europeo e il Two pack. - 3. L'adeguamento del ciclo di bilancio alla nuova governance. - 4. L'impatto della crisi sull'attività del Parlamento. - 5. Conclusioni.

Abstract

La crisi finanziaria in atto ha comportato notevoli mutamenti sugli equilibri istituzionali e sulla disciplina fiscale dell'Unione e degli Stati membri. In particolare, sul piano interno si sono accentuati gli elementi che hanno progressivamente eroso la possibilità di esercitare la funzione di indirizzo nell'ambito di un equilibrato rapporto tra Governo e Parlamento. Su tale assetto hanno certamente influito prassi parlamentari e l'assenza di riforme idonee a garantire una adeguata partecipazione del Parlamento soprattutto nelle decisioni di finanza pubblica, condizionate da vincoli europei. L'attenzione è stata mirata a rilevare i punti critici degli attuali strumenti e procedure rispetto al recupero del ruolo del Parlamento non solo in funzione di un riequilibrio del rapporto con il Governo, ma soprattutto per una attiva partecipazione nell'ambito di una "rete euro nazionale" dei Parlamenti.

Parole chiave: nuova governance europea, ruolo del parlamento, decisione di bilancio.

1. Introduzione

Una riflessione sull'evoluzione che il ruolo del Parlamento ha subito per effetto dei mutamenti intervenuti nella governance economica europea richiederebbe uno studio ampio, comprensivo delle implicazioni relative alla forma di stato e di Governo oltre che alla tutela dei diritti fondamentali e al sistema delle fonti.

Tuttavia, in questa sede, ci si limiterà a focalizzare l'attenzione sui mutamenti intervenuti nell'esercizio della funzione di indirizzo del Parlamento, riconducibili essenzialmente ad elementi interni ed esterni all'ordinamento che hanno prodotto il consolidamento di alcune prassi e il configurarsi di nuovi equilibri nella struttura organizzativa. Relativamente ai primi è pacifico che uno dei fattori determinanti risiede nella crisi dei partiti, nella loro evoluzione verso modelli carismatici o mediatici, poco funzionali ad un sistema di rappresentanza democratica¹.

¹ Sulla crisi della rappresentanza e le sue cause si veda M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in (a cura di) N.Zanon, F.Biondi *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, Milano, Giuffrè, 2001, p. 114 ss; per una disamina degli elementi plebiscitari e rappresentativi di ordinamenti democratici si veda E. Fränkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico* (1958), trad. it. a cura di L. Ciaurro e C. Forte, Torino, Giappichelli, 1994, p. 39 ss.; Relativamente all'incidenza della crisi del Parlamento rispetto al sistema delle fonti si veda, tra gli altri, M.Ruotolo, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Riv.Dir.Cost.* 2003, p.140 e ss che osserva come l'incapacità del Parlamento di fornire in nome dell' "efficienza comunitaria", risposte rapide e tecniche

La crisi della rappresentanza, indotta dall'incapacità dei partiti politici di mantenere un collegamento tra lo Stato e la società, ha innescato una tendenza a privilegiare prassi ed interpretazioni "efficientiste" della decisione parlamentare, caratterizzate essenzialmente nella compressione dei tempi.

Su questo assetto si innestano i fattori esterni derivanti dalla crisi economico finanziaria e dai nuovi vincoli di finanza pubblica europei che hanno esaltato l'affanno decisionale del Parlamento al punto tale da offuscare quasi che si tratta di una patologia non nuova².

In tale prospettiva anche la modifica dell'art.81 Cost., disposta dalla legge cost. n.1/2012, si configura come un ulteriore tassello di un ordinamento composito qual è l'Unione europea, all'interno del quale appare superata la riflessione sul recupero della centralità del Parlamento, funzionale ad un eventuale recupero della sovranità di bilancio³. Più utile sembra la ricerca di strumenti e procedure idonee ad un recupero non solo dell'equilibrato rapporto con il Governo, ma anche del ruolo del Parlamento nell'ambito dei circuiti decisionali di livello sovranazionale⁴.

Come ora si vedrà, si tratta di intraprendere un percorso non agevole, complicato dalle prassi parlamentari consolidate nell'arco di un decennio oltre che dall'assenza di riforme coerenti rispetto alle nuove procedure ed obiettivi della nuova governance europea. L'analisi si avvarrà di un punto d'osservazione privilegiato rappresentato dal momento decisionale in materia di finanza pubblica. E' in questo momento infatti che il confronto sulle scelte politiche assume sintesi e concretezza nella ripartizione e finalizzazione delle risorse, ponendo in rilievo le reali dinamiche esistenti sul piano interno e su quello sovranazionale. E' in queste sedi che si sono sviluppate prassi limitative del confronto parlamentare che hanno assunto la valenza di "precedente", come fonte di disciplina della materia, da estendere anche ad altri procedimenti decisionali⁵.

implichi, da un lato, il sacrificio della "legge, forma tradizionale di espressione della rappresentanza politica" e, dall'altro, l'elezione del governo quale "interlocutore privilegiato(...) chiamato a contribuire al raggiungimento degli obiettivi sia con la normazione nazionale, sia attraverso la partecipazione alle decisioni delle istituzioni europee"

² Si veda M. Luciani, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in (a cura di) L.Violante, *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, p. 419 ss

³ I commenti alla riforma dell'art.81 Cost. sono innumerevoli, tra gli altri si veda A.Brancasi, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 cost.*, in *Giur.Cost.*, fasc.3, 2012, 1685B; R. Perez, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Gior.dir. amm.*, n.10/2012, p.929; M.Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Rassegna* n.3/2013 www.astridonline.it " ; R. Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio (5/6/2012)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; relativamente al riverbero della riforma sul sistema delle fonti N.Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, Relazione al Convegno "Costituzione e pareggio di bilancio" tenutosi il 18 maggio 2012 alla Luiss Guido Carli, in *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, Jovene, 2012; M.Passalacqua, *Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in questa rivista, 2012; I.CIOLLI, *I Paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC* n.1/2012

⁴ I tratti fondamentali della natura composita dell'Unione europea sono esaminati da G.della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza 2003, *passim*; la natura composita della costituzione europea è ribadita anche da N.Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p.3 e ss;

⁵ A riguardo si veda S. Tosi, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 8 e ss; in riferimento alle prassi più recenti e al ruolo che in esse ha assunto dal "precedente" si veda N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in (a cura di) E.Gianfrancesco e N.Lupo, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, specie p. 42 e ss;; Idem, *Sull'iter parlamentare del "lodo Alfano": una legge approvata in gran fretta sulla base dei "peggiori" precedenti*, in questa Rivista; D. Piccione, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2007, 543; C. Bergonzini, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, più ampiamente si veda N.Lupo (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013

2. La nuova governance europea. Il semestre europeo e il Two pack

La crisi finanziaria ha posto in evidenza le debolezze di un sistema caratterizzato dalla separazione tra la politica monetaria e la politica fiscale⁶.

In particolare si è evidenziata la debolezza delle disposizioni contenute nel Patto di stabilità e crescita sotto un duplice profilo: da un lato non sono state efficaci nell'indurre i governi a seguire una gestione prudente delle finanze pubbliche, approfittando delle fasi congiunturali favorevoli per la messa in sicurezza dei conti pubblici; dall'altro le previgenti disposizioni del Patto non sono state sufficientemente incentivanti per la riduzione del debito pubblico considerato subordinato al rispetto del saldo di indebitamento. A queste carenze vanno aggiunte altre relative all'assenza di strumenti in grado di fronteggiare situazioni di grave shock economico finanziario oltre all'assenza di efficaci procedure di coordinamento delle politiche di bilancio.

Al fine di rispondere all'esigenza di riformare la governance economica europea è stato intrapreso un serrato percorso di riforme che, relativamente al coordinamento delle procedure e delle politiche di bilancio, si è concretizzato in una prima fase con l'istituzione del c.d. semestre europeo.

Si tratta di un primo elemento al quale si aggiunge il c.d. "six pack" che si articola in tre regolamenti di riforma del Patto di stabilità e crescita, due regolamenti relativi all'istituzione di un nuovo sistema di vigilanza e di sanzioni in caso di squilibri macroeconomici, una direttiva relativa agli standard per i quadri di bilancio degli Stati membri⁷.

Con il Patto Europlus gli stati membri partecipanti si impegnavano a "recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita", conservando la possibilità di "scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere", purché tale strumento avesse "una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)".

L'adesione al Patto Europlus testimonia una scarsa fiducia nel solo diritto dell'Unione che si conferma anche con il ricorso al successivo Fiscal Compact che impone agli Stati aderenti un vincolo di pareggio o, comunque, la fissazione di un limite al deficit strutturale consentito, pari allo

⁶ Cfr. C.Pinelli, *I riflessi della crisi finanziaria sugli assetti delle istituzioni europee*, Relazione al Convegno dell'Università del Salento su "La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale" Lecce 14 e 15 settembre 2012; G. della Cananea, *L'Unione economica e monetaria venti anni dopo: crisi e opportunità*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo n. 3/2011; E.Chiti, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione Costituzionale dell'Europa*, in *Gior. Dir. Amm.* n.7/2012 p.783 e ss; G.Napolitano, *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Gior. Dir. Amm.* n.5/2012 p.461 e ss.; G.Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *QC* n.1/2012 p.9-50; .L.Tosato, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, Testo riveduto del paper presentato al workshop del "Gruppo di riflessione CSF – IAI sul Fiscal Compact", organizzato dal Centro Studi sul Federalismo e dall'Istituto Affari Internazionali a Torino, il 4 maggio 2012, reperibile all'indirizzo: www.astridonline.it

⁷ Il Six pack è costituito da sei atti legislativi tesi, da un lato, al rafforzamento del Patto di stabilità e crescita, e dall'altro al rafforzamento della normativa ai quadri di bilancio nazionali e la sorveglianza in materia di squilibri macroeconomici. Il pacchetto comprende: Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

0,5 del PIL (art. 3, paragrafo 1, lett. b)). Si impone anche una regola sul debito, introducendo un percorso di riduzione annuale del debito pubblico rispetto al PIL pari ad un ventesimo dell'eccedenza tra il livello effettivo e la soglia del 60 per cento(art. 4)⁸.

In entrambi i casi, nel Patto Euro plus e nel c.d. Fiscal compact, il percorso seguito non è quello di una revisione degli strumenti e procedure previste nei Trattati⁹.

Si preferisce indurre gli Stati ad optare per una revisione delle loro costituzioni, confermando l'esistenza di un processo di consolidamento di una costituzione europea composita, costituita da elementi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e da elementi degli ordinamenti costituzionali europei¹⁰.

Tornando agli aspetti relativi al coordinamento delle procedure di programmazione e decisione economico finanziaria, va considerato che l'introduzione del c.d. semestre europeo, periodo compreso tra il 1 gennaio ed il 30 giugno, ha intensificato il confronto tra gli attori coinvolti nell'attività di programmazione economico finanziaria che sono tenuti a sviluppare la loro dialettica sulla base di atti preventivamente sottoposti alla valutazione ed approvazione delle istituzioni europee¹¹.

Nella medesima ottica di rafforzamento del governo dei conti pubblici è stato da ultimo approvato un pacchetto di due regolamenti, c.d. Two pack, che introduce ulteriori restringimenti ai vincoli di bilancio, soprattutto sul piano procedurale. In particolare, con il regolamento UE n.472/2013 si rafforza la sorveglianza economica e di bilancio la cui stabilità finanziaria è a rischio; con il regolamento n.473/2013, è stata introdotta una normativa comune per il monitoraggio e la valutazione dei documenti di bilancio oltre che per la correzione dei disavanzi eccessivi.

In base alle disposizioni contenute nel primo regolamento, la Commissione può adottare la decisione di sottoporre uno Stato ad una vigilanza rafforzata, qualora questi versi in una situazione a rischio per la sua stabilità finanziaria, tale da ricorrere all'assistenza finanziaria del Fondo

⁸ Cfr. R.Perez, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal compact*, in *Gior.dir. amm* n.5/2012 p.469 e ss; D.Morgante, *Note in tema di "Fiscal compact"* in *Federalismi.it*, n.7/2012.

⁹La sfiducia nel solo diritto dell'Unione è ulteriormente confermata dall'istituzione dei due fondi salva-Stati, l'Efsm e il Mes, avvenuta mediante accordi intergovernativi di diritto internazionale, fuori dall'ambito del diritto dell'Unione; cfr. G.della Cananea, *L'ordinamento giuridico dell'Unione Europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *La Comunità Internazionale*, n.1/2012 p.3 e ss.

¹⁰ In questi termini N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p.3; in senso critico, rispetto a tale impostazione G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e procedure di bilancio della Comunità europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Parte generale, tomo II, II Ed., Milano, Giuffrè, 2007, 653 ss., spec. 693 s., soprattutto per gli aspetti legati al deficit democratico nelle questioni finanziarie e di bilancio; a riguardo G.Della Cananea, *Unione europea, Un ordinamento composito*, cit. p. 20 e ss: evidenzia come la questione della legittimazione delle decisioni delle organizzazioni ultrastatali e segnatamente dell'Unione europea, è stata affrontata finora attraverso le categorie di studio proprie degli stati, che riconducono la legittimazione delle scelte all'organo di rappresentanza (Parlamento) e rinvergono una garanzia di democrazia nel principio della divisione dei poteri. Tuttavia va considerato che la legittimazione proveniente dall'elettorato non è l'unico tipo di legittimazione che può rinvenirsi in organizzazioni ultrastatali o sovranazionali

¹¹Il semestre europeo è stato introdotto dal Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010 attraverso una modifica al Codice di condotta per l'applicazione del Patto di stabilità e crescita. Cfr. Servizio bilancio del Senato, *La riforma della Governance economica europea. Una analisi preliminare*, Dossier n. 36, ottobre 2010; G. Rivosecchi, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, n. 1/2011, in www.osservatoriosullefonti.it; in particolare per una disamina del semestre europeo si veda M.P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, fasc.1, 2013, specie p. 8-10; R.Perez, *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, fasc.5, 2011, pag. 1043; secondo un approccio comparatistico si veda G.Rizzoni, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: germania, francia e italia a confronto*, in *Rivista Aic* n.4/2001; R. Loiero, *La nuova governance della politica economica dei paesi ue*, in www.federalismi.it, 1 dicembre 2010

monetario o del Meccanismo europeo di stabilità. In questi casi lo Stato interessato prepara un "programma di aggiustamento macroeconomico" di concerto con la Commissione, da sottoporre all'approvazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata e, se del caso, vi apporta modifiche. La Commissione estende il suo monitoraggio e la sua assistenza anche nella fase di attuazione del programma da parte dello Stato. Il secondo regolamento raffina ulteriormente le procedure di monitoraggio introdotte con il semestre europeo, estendendole anche alla fase di allocazione delle risorse oltre che a quella di programmazione economico finanziaria. In considerazione anche delle disposizioni del regolamento n. 473/2013, la tempistica di bilancio comune prevede che ogni anno entro il 30 aprile gli Stati presentino, nell'ambito del semestre europeo, i propri programmi nazionali di bilancio a medio termine, che potranno far confluire nel piano nazionale di riforma. Nella successiva fase di allocazione si prevede che, entro il 15 ottobre, il progetto di bilancio venga trasmesso oltre che all'Eurogruppo, alla Commissione. Quest'ultima adotta un parere entro il 30 novembre, da integrare nel progetto di bilancio sottoposto all'approvazione parlamentare, elemento che configura una imposizione delle misure correttive elaborate dalla Commissione. Le implicazioni sul piano nazionale non sono limitate alla politica di bilancio ma investono anche le politiche relative alle riforme strutturali che, nel rispetto del semestre europeo e del two pack, devono essere tutte orientate agli obiettivi comuni di agenda Europa 2020¹². Il quadro ora delineato induce a chiedersi quali siano gli spazi di manovra lasciati agli Stati membri ed in particolare se vi sia stata un'ulteriore compressione del ruolo del Parlamento, già provato dalla progressiva primazia del Governo accentuatasi in seguito all'ingresso nell'Unione europea.

3. L'adeguamento del ciclo di bilancio alla nuova governance europea

Per tentare di dare una risposta al quesito sopra menzionato, relativo ai margini di manovra residuati al Parlamento nell'esercizio della funzione di indirizzo della finanza pubblica, è necessario tracciare i tratti essenziali dell'attuale procedura di programmazione e approvazione della manovra finanziaria.

Al fine di adeguare il ciclo di bilancio alla tempistica scandita dal semestre europeo con la legge n.39/2011 è stata modificata la precedente legge di contabilità n.196/2009¹³.

Le modifiche introdotte configurano un rafforzamento della fase di programmazione le cui linee ed obiettivi sono fissati nel Documento di economia e finanza, sostitutivo della Decisione di finanza pubblica, la cui presentazione alle Camere è fissata entro il 10 aprile, non più entro il 15 di

¹² Cfr. M. Decaro (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, Roma, Fondazione Adriano Olivetti, 2011

¹³ In riferimento alle procedure, prima dell'intervento della legge 39/2011, la legge 196/2009 delineava un ciclo di bilancio a monte del quale era posta la Decisione di finanza pubblica (Dfp), sostitutiva del Documento di programmazione economica e finanziaria da presentarsi entro il 15 settembre (art. 10). Gli scenari di intervento delineati nella Dfp erano poi dettagliati nelle disposizioni della legge di stabilità, sostitutiva della legge finanziaria, e dal disegno e dal disegno di legge di bilancio, entrambi presentati al Parlamento entro il 15 ottobre. Nel passaggio dalla legge finanziaria alla legge di stabilità, rimane inalterata la tradizionale impostazione in un articolato di "norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale", e in tabelle (art. 10, comma 3). Anche in questo caso il legislatore ha optato per lasciare i collegati fuori dalla sessione di bilancio, fissandone il termine di presentazione entro il 28 febbraio. Cfr. C. Goretti e L. Rizzuto, *Il ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio – evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, in *www.Astrid-online.it*, n. 2/2010; C. Bergonzini, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, 1, pp. 39 ss; F. Nugnes, *Elementi di continuità nelle distorsioni della decisione di bilancio in Italia*, *Rivista di diritto pubblico italiano e comunitario*, n.5/2011, p.1057 e ss

settembre. La valorizzazione della fase di programmazione ha riguardato anche la struttura della Decisione di economia e finanza articolata ora in tre sezioni recanti rispettivamente: lo schema del Programma di stabilità; i dati e le informazioni contenute precedentemente nella Relazione sull'economia e finanza pubblica e nella Decisione di finanza pubblica; lo schema del Programma nazionale di riforma.

Il recepimento con risoluzione da parte di Camera e Senato deve avvenire entro il 30 aprile, termine stabilito per la presentazione del Programma Nazionale di Riforma (PNR) e il Programma di Stabilità (PS), al Consiglio e alla Commissione europea. Tuttavia l'ampiezza e la complessità della Decisione di finanza pubblica, unitamente alla ristrettezza dei tempi per il recepimento, ne complicano la lettura, tant'è che già nel primo anno di applicazione la risoluzione del Senato è stata adottata fuori termine (il 3 maggio 2011).

Dunque una prima constatazione riguarda la difficoltà del Parlamento a deliberare sulla base di un attento esame del documento programmatico, difficoltà che si rileva in tutto lo sviluppo della successiva manovra¹⁴.

Anche la presentazione della Nota di aggiornamento entro il 20 settembre, recante le previsioni macroeconomiche e finanziarie aggiornate oltre che le modifiche di recepimento dei rilievi sollevati in sede europea, è connotata da analoga ristrettezza dei tempi, considerato che la successiva fase di allocazione delle risorse programmate, da realizzarsi con la presentazione della legge di stabilità e legge di bilancio, inizia il 15 ottobre. In particolare, qualora sia necessario ridefinire gli obiettivi di finanza pubblica, si prevede che entro il 10 settembre il Governo invii le linee guida per la ripartizione degli obiettivi alle Camere e alla Conferenza permanente ai fini del parere da rilasciare entro il 15 settembre.

La tempistica appena descritta evidenzia un ritmo serrato che delinea di fatto un margine di circa trenta giorni per il confronto tra Parlamento e Governo, da un lato, e ancor più ristretto per il coordinamento con i livelli di Governo inferiori a quello centrale, dall'altro. La ristrettezza dei tempi caratterizza anche la fase di allocazione delle risorse., considerato che le disposizioni del regolamento Ue n.473/2013 impongono la trasmissione alla Commissione e all'Eurogruppo della legge di stabilità entro il 15 ottobre per il relativo parere da rilasciarsi entro il successivo 30 novembre. Posto che a livello nazionale l'approvazione della legge di stabilità e della legge di bilancio deve avvenire entro il 31 dicembre, appare evidente come, anche in questa fase, il Parlamento disponga di circa un mese per la discussione, mentre in sede europea si disponga di un margine di tempo superiore.

¹⁴ Peraltro il lungo lasso di tempo tra la presentazione del Def in primavera e la presentazione della Nota di aggiornamento a settembre non si traduce in una maggiore possibilità di analisi per il Parlamento perché l'ampiezza di tale intervallo ha implicazioni sulla stessa affidabilità degli obiettivi indicati nel Def: le previsioni ivi contenute, infatti, sono basate sui dati ufficiali presentati nel mese di marzo dall'Istat ad Eurostat in sede di Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle pubbliche amministrazioni. Analisi condotte sulle previsioni primaverili del precedente ventennio, dimostrano l'esistenza di un divario significativo tra le previsioni primaverili e quelle autunnali, il che inficia l'affidabilità delle previsioni contenute nel Def e, soprattutto, rende obbligatoria la presentazione a settembre della Nota di aggiornamento. Cfr D. Franco, Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 3921 di riforma della *Legge di contabilità e finanza pubblica*, Audizione presso Commissioni riunite V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio), 18 gennaio 2011; Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, 5a e V Commissioni riunite, Audizione sull'A.C. 3921 del Direttore Generale del Tesoro, 19 gennaio 2011.

4. L'impatto della crisi sull'attività del Parlamento

Ad aggravare le difficoltà in cui versa il Parlamento contribuisce il contesto di emergenza acuitosi con la crisi finanziaria del 2008 che ha innescato prassi distorsive dell'organizzazione e dei tempi dell'esame parlamentare rispetto alla disciplina recata dai regolamenti.

In generale si rileva la tendenza dei Presidenti d'assemblea a dare priorità al calendario rispetto all'ordine del giorno, il che garantisce un rapido passaggio dei provvedimenti in assemblea e allo stesso tempo impedisce un adeguato esame in commissione referente che implicherebbe tempi più lunghi oltre ad eventuali modifiche¹⁵.

Non solo. Nell'ambito delle decisioni relative alla finanza pubblica sempre più frequente è il ricorso al rinvio a decreti, di natura non regolamentare, del presidente del Consiglio o del ministro dell'economia e delle finanze, disposti mediante decreti legge o modifiche apportate in sede di conversione, il che sortisce l'effetto di escludere il Parlamento dalle scelte intraprese in tali materie. Si tratta di un problema risalente e che, sotto la prospettiva del rapporto tra le fonti, rappresenta un'ulteriore manifestazione della c.d. "amministrativizzazione" della legge formale¹⁶.

In tal senso basti richiamare i decreti legge recanti le "manovre estive" adottati in risposta alla crisi finanziaria in atto. Il riferimento è ad esempio all'art.2, comma 2, del decreto legge n.138/2011, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in base al quale "con decreto del presidente del consiglio dei ministri a contenuto non regolamentare" l'efficacia di diverse disposizioni di incremento di entrata e di contenimento della spesa, sono prorogabili "anche per gli anni successivi al 2013, fino al raggiungimento del pareggio di bilancio".

Si è attribuito in questo modo ad un atto politico la possibilità di intervenire su una disciplina contenuta in fonti di rango primario senza peraltro stabilirne un limite di tempo (fino al conseguimento del pareggio). Stessa prassi si riscontra in successivi decreti legge che recano diverse procedure di delegificazione a decreti non regolamentari, tutte motivate dall'urgenza di contrastare gli effetti della crisi economico finanziaria¹⁷.

¹⁵ Per questi aspetti si veda tra gli altri M. Manetti, *Governo versus Parlamento*, in *Italianieuropei*, n. 1/2011, p.19 ss; ; G. Piccirilli, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 2008, 812. N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit. p. 101 ss

¹⁶ Come è stato osservato da A.Moscarini, *Sui decreti "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi*, in *Giur.Cost.* n.6/2008, la "fuga dal regolamento" è riconducibile a due cause: "la volontà di non soggiacere ai vincoli normativi e procedurali posti dalla legge 400 del 1988, che ha connotato l'attività normativa del governo all'indomani dell'entrata in vigore della legge"; l'altra causa "connessa al nuovo riparto di competenze normative, sia di grado primario, sia di grado secondario, disposto dal nuovo Titolo V della Costituzione"; per una disamina dei criteri distintivi degli atti normativi secondari dagli atti amministrativi generali, si veda G.della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000, specie p.42 e ss; G.Clemente di San Luca, *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Napoli, Jovene, 2003; A riguardo si veda, M. Cartabia, *Il governo "signore delle fonti"?*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" – Università degli Studi di Milano – Bicocca, 10-11 giugno 2011, a cura di M. Cartabia – E. Lamarque – P. Tanzarella, Torino, Giappichelli, 2011, X ss, l'A. evidenzia che una delle principali ragioni del ricorso a decreti di natura non regolamentare risiede nella volontà del governo di evitare censure di illegittimità oltre che di incostituzionalità delle disposizioni legislative di delega

¹⁷ Il riferimento è al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", c.d. decreto "salva Italia", convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; al decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative; differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative", c.d. decreto "proroga termini", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14; al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", c.d. "cresci Italia", convertito, con modificazioni,

Analoghe compressioni del ruolo del Parlamento derivano dalla persistente prassi di ricorrere a decreti legge anticipatori di parti sostanziali della manovra finanziaria, il cui contenuto è trasfuso in maxi emendamenti in sede di conversione in legge, su cui viene posta la questione di fiducia¹⁸. Anche in questo caso si tratta di prassi risalenti, basti pensare al decreto legge n.269/2003, poi convertito con modificazioni nella legge 326/2003, che, andando oltre la prassi di anticipare parti della manovra in precedenti decreti primaverili, recava pressoché l'intera manovra di bilancio, elemento che ebbe l'effetto di impedire al Parlamento un esame adeguato¹⁹.

Il ricorso al binomio maxi emendamento-questione di fiducia si presta ad una duplice interpretazione.

Da un lato si può rilevare come il ricorso al decreto legge rappresenti per il Governo una scelta indispensabile per garantire la rapida concretizzazione legislativa delle sue politiche. Questa osservazione appare supportata da alcune carenze istituzionali identificabili nella complessità del procedimento legislativo propria del bicameralismo paritario, dall'assenza di procedure idonee a garantire tempi rapidi di approvazione delle decisioni legislative ed in generale da una composizione delle Camere con maggioranze talvolta diverse, espressione più dei partiti che del corpo elettorale²⁰.

Dall'altro va rilevato che non solo il binomio è utilizzato per esigenze di rapidità, ma soprattutto per garantire l'approvazione di interventi ampi ed eterogenei, rispetto ai quali il ricorso al binomio maxi emendamento- fiducia è tanto più probabile quanto maggiormente settoriali ed eterogenei sono i contenuti del decreto²¹.

Ne derivano gravi ripercussioni sotto il profilo della trasparenza del procedimento, della responsabilizzazione degli attori coinvolti nella decisione oltre che sulla stessa qualità del testo legislativo. Il tutto in violazione non solo del modello delineato dall'art.15, comma 3 della legge

dalla legge 24 marzo 2012, n. 27; al decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo" (c.d. decreto semplificazioni e sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35; il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di potenziamento delle procedure di accertamento", c.d. decreto semplificazioni tributarie, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44; cfr. E. Albanesi, *I decreti del Governo "di natura non regolamentare". Un percorso interpretativo*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, in gruppopisa.it, 2011 specie p.4 e ss.

¹⁸ Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit. p. 41; G. DELLA CANANEA, *L'indirizzo governativo della spesa pubblica*, in R. PEREZ (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 27 e ss.

¹⁹ Dal 2003 in poi il governo ha costantemente fatto ricorso al binomio maxi emendamento- questione di fiducia, sul punto si veda cfr. M. CAPUTO, *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria nella XIV legislatura e le prospettive di riforma*, in *Rass. parlam.*, 2006, p.499;

²⁰ Per questa prospettiva si veda V. Lippolis e G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, 2007, pp. 47 ss.; A. Barbera, *Il Governo, il Parlamento e i partiti politici*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader efide*, a cura di S. Fabbrini – V. Lippolis – G.M. Salerno, Napoli, Jovene, 2011, p.79 e ss.; R. Perna, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.*, 2010, pp. 59 ss., E. Griglio, *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 309 e ss., specie p. 329

²¹ In questi termini si veda L. Duilio, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*. Relazione presentata al Comitato per la legislazione, XVI legislatura, gennaio 2010, p. 27 ss; reperibile all'indirizzo http://nuovo.camera.it/application/xmanager/projects/camera/file/documenti/Tendenze_e_problemi_della_decretazione_durgenza.pdf, l'A. rileva come la questione di fiducia venga posta con maggiori probabilità nel caso in cui il decreto legge abbia o assuma caratteri intersettoriali, in modo da risultare estremamente probabile che la fiducia venga posta quando siano coinvolte 10 o più Commissioni permanenti investite del parere in sede consultiva; un ampio ventaglio di esempi a riguardo è riportato dai vari contributi contenuti nel volume di R. Zaccaria, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011, passim

400 del 1988 che per i decreti legge impone un contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, ma anche dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza dettati dalla Costituzione (art.77)²².

Sul punto è intervenuta recentemente la Corte costituzionale con sent.n.22/2012 chiarendo che le prescrizioni di cui all'art.15 della legge 400 del 1988, pur non avendo rango costituzionale, costituiscono "un'esplicitazione della *ratio* implicita all'art.77 della Costituzione, che impone un collegamento dell'intero decreto legge al caso straordinario di necessità ed urgenza che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento" (cons.dir.3.3). In questa prospettiva, "l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alla finalità del testo originario non risponda ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art.77, secondo comma, Cost. che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto legge, formato dal Governo ed emanato da Presidente della Repubblica e la legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di conversione peculiare rispetto a quello ordinario"(cons.dir.4.2)²³.

La sentenza appare come un richiamo, rivolto essenzialmente ai presidenti di Camera e Senato, all'osservanza della disciplina regolamentare in materia di vaglio di ammissibilità degli emendamenti e delle disposizioni aggiuntive dei decreti legge e allo stesso tempo offre uno spunto di riflessione circa l'opportunità di introdurre modifiche ai regolamenti parlamentari finalizzate a rafforzare una partecipazione consapevole del Parlamento.

Quasi ad evidenziare che lo squilibrio della dialettica Governo Parlamento non è completamente riconducibile alla primazia del Governo, ma anche alla responsabilità dello stesso Parlamento che, frastornato dalle innumerevoli urgenze poste dalla crisi, finisce con l'assecondare un'applicazione poco rigorosa della disciplina regolamentare.

5. Conclusioni

Le prassi instauratesi nell'esercizio delle funzioni del Parlamento possono essere osservate anche da un'altra angolazione, interna alla sua struttura, che evidenzia un sovraccarico di lavoro per alcune Commissioni permanenti ed allo stesso tempo un'erosione del ruolo di altre.

In particolare, per l'esame in via principale, l'eterogeneità dei disegni di legge e soprattutto dei decreti legge, complicando l'assegnazione alle diverse Commissioni permanenti, induce, di prassi, ad assegnare il testo prevalentemente alla Commissione bilancio ed alla Commissione affari istituzionali, il che ne preclude l'esame da parte di altre Commissioni per i profili diversi da quello finanziario o istituzionale.

Analogo svilimento di ruolo di alcune Commissioni permanenti si rileva anche per le assegnazioni in sede consultiva che, relativamente alle leggi di conversione di decreti in materie economico

²² Cfr. C. F. Ferrajoli, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, 2008, p. 587 s; G. Piccirilli, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, cit., p. 789 e ss.

²³ Il monito recato dalla sentenza n.22/2012 è stato preceduto e poi rimarcato dal Presidente della Repubblica rispettivamente in due lettere, la prima del 22 febbraio del 2011 inviata ai Presidenti di Senato e Camera e al Presidente del Consiglio dei ministri, in cui si richiamava un messaggio di analogo tenore inviata dal Presidente Ciampi alle Camere il 29 marzo 2002; l'altra lettera del Presidente è del 23 febbraio 2012; sul punto si veda P. Carnevale-D. Chinni, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in www.rivistaaic.it, 19 aprile 2011, specie p. 7 e ss

finanziarie, sono spesso coinvolte in un numero così elevato che il parere di ciascuna perde incisività nell'ambito del procedimento complessivo.

A fronte di tale erosione del ruolo di alcune Commissioni permanenti, si rileva un rafforzamento delle Commissioni c.d. filtro, soprattutto della Commissione bilancio di entrambi i rami del Parlamento i cui poteri di "blocco" si sono ripercossi non tanto sulle iniziative legislative del Governo, ma su quelle parlamentari che non erano provviste di adeguata copertura finanziaria²⁴.

Anche in questo caso il grado di incisività del filtro, che in moltissimi casi è giunto ad interdire il passaggio in Aula del provvedimento, è riconducibile alle modalità con cui il Parlamento interpreta il suo ruolo.

L'improcedibilità dei provvedimenti di iniziativa parlamentare, infatti, è determinata anche dalle decisioni del Presidente e della Conferenza dei capigruppo oltre che dalla generale assenza di volontà nell'applicare le discipline regolamentari che consentono l'esame in Aula anche in caso di parere contrario delle c.d. Commissioni filtro, segnatamente della Commissione bilancio (art.102-bis, reg.Senato; art 86, 4-bis, reg.Camera)²⁵.

Si viene dunque ad evidenziare l'immagine di un Parlamento ingolfato nell'esercizio delle sue funzioni.

Si tratta di un'immagine che, se da un lato è rimarcata indirettamente dai riflessi della nuova governance europea che accentuano sempre di più l'esigenza di un funzionamento "efficientistico", dall'altro è quasi in antitesi con l'idea di un rafforzamento del Parlamento nazionale in funzione della costruzione di un sistema parlamentare europeo, sotteso al Trattato di Lisbona.

Sin dal Trattato di Lisbona, infatti, ed in particolare dalle disposizioni contenute nei protocolli allegati, relativi al ruolo dei Parlamenti nazionali e sulle applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, è stato possibile osservare l'evoluzione di un percorso teso alla costruzione di un "sistema parlamentare europeo". Nell'ambito di tale evoluzione le opportunità per i Parlamenti nazionali di partecipare alle decisioni adottate in sede sovranazionale potrebbero apparire addirittura rafforzate dalla nuova governance economica europea. In tal senso, ad esempio, l'art.13 del c.d.Fiscal Compact, nell'ambito della cooperazione interparlamentare, prevede che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiscano l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del Trattato²⁶.

Il modello prefigurato è ispirato in parte alla Conferenza degli organi dei parlamenti nazionali specializzati negli affari comunitari (COSAC) e, in parte, al metodo delle Convenzioni costituite per la preparazione della Carta dei diritti e per il Trattato costituzionale, metodo poi comunitarizzato dall'art.48 Tue per la revisione ordinaria dei Trattati.

²⁴ Cfr E. Albanesi, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, Giuffrè, 2010, p.150 e ss.

²⁵ Si veda, per tutti, L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enc. Dir.*, III, 1960, p. 895 ss.; ID., *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. Giur. Serafini*, 1961, XXIX, p.44; più recentemente sul ruolo delle commissioni filtro M. Magrini, *Il ruolo delle Commissioni "filtro" nel procedimento legislativo: quando la "cassa" (e il Governo) prevale sulla Costituzione (e sul Parlamento)*, in *Quad. cost.*, 2010, p. 589 ss.

²⁶ In realtà, la stessa introduzione del semestre europeo, può essere considerata una sorta di tappa intermedia rispetto alla cooperazione interparlamentare delineata dall'art.13 del Trattato, dal momento che, come è stato osservato, le programmazioni finanziarie presentate al vaglio della Commissione tengono conto della loro "sostenibilità parlamentare", il che induce a risolvere il tutto in una sorta di "dialogo a distanza" tra i parlamenti degli Stati membri. Così A. Manzella, *La cooperazione interparlamentare nel «trattato internazionale» europeo*, in «Astrid Rassegna», n.4/2012

Si tratta di un ulteriore passaggio verso la costruzione di una “rete euro-nazionale di sostegno alle nuove politiche economiche e finanziarie dell’Ue” all’interno della quale il ruolo che i parlamenti nazionali sono chiamati a svolgere è molteplice: come soggetti co-promotori di politiche; come soggetti vincolati da limiti comuni; come soggetti compartecipi di conferenze e convenzioni²⁷.

In tale assetto la misura della distanza tra il nostro Parlamento e il ruolo che potrebbe assumere alla luce dell’evoluzione intervenuta nell’ordinamento europeo è data anche dalla capacità/volontà di reazione e soprattutto dallo strumentario di cui può disporre.

In tal senso la legge n.234/2012 non sembra aver colto appieno l’opportunità di un rafforzamento del ruolo del Parlamento realmente rispondente ai poteri riconosciuti dal trattato di Lisbona ai parlamenti nazionali né tanto meno sono state avanzate proposte di riforma dei regolamenti parlamentari finalizzate a tale scopo²⁸.

Gli attuali strumenti e le procedure rimangono nell’ambito di un modello di informazione delle Camere e di rafforzamento delle loro funzioni di indirizzo nei confronti del Governo in relazione alle politiche comunitarie, senza determinare un passaggio ulteriore verso la partecipazione efficace alla loro elaborazione²⁹.

²⁷ Così A.Manzella, *La cooperazione interparlamentare nel “Trattato internazionale” europeo*, in www.astridonline.it, 22 febbraio 2012, p.4

²⁸ Per un’analisi delle innovazioni introdotte dalla legge n. 234 del 2012 sulla partecipazione del Parlamento nazionale ai processi decisionali dell’Unione europea, veda G.Rivosecchi, *Il ruolo del Parlamento*, in *Gior. Dir. Amm.* n.5/2013, p.463; G. Piccirilli, *Il ricorso alla legge per l’esercizio dei poteri “europei” da parte del Parlamento italiano. spunti per una lettura costituzionalmente orientata*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2013, specie p.8 e ss; A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in www.federalismi.it, 23 gennaio 2013

²⁹ Cfr. M. Olivetti, voce *Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, V Aggiornamento, Torino, 2012, 510 ss.S. Sicardi, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, UTET, 1989, spec. p. 107 e ss., A. Manzella, *La funzione di controllo*, in *Il Parlamento*, A.I.C., Annuario 2000, Padova, Cedam, 2001, p. 216 e ss



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711

Il riflesso della nuova governance europea sul ruolo del Parlamento
di Francesca Nugnes

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La nuova governance europea. Il semestre europeo e il Two pack. - 3. L'adeguamento del ciclo di bilancio alla nuova governance. - 4. L'impatto della crisi sull'attività del Parlamento. - 5. Conclusioni.

Abstract

La crisi finanziaria in atto ha comportato notevoli mutamenti sugli equilibri istituzionali e sulla disciplina fiscale dell'Unione e degli Stati membri. In particolare, sul piano interno si sono accentuati gli elementi che hanno progressivamente eroso la possibilità di esercitare la funzione di indirizzo nell'ambito di un equilibrato rapporto tra Governo e Parlamento. Su tale assetto hanno certamente influito prassi parlamentari e l'assenza di riforme idonee a garantire una adeguata partecipazione del Parlamento soprattutto nelle decisioni di finanza pubblica, condizionate da vincoli europei. L'attenzione è stata mirata a rilevare i punti critici degli attuali strumenti e procedure rispetto al recupero del ruolo del Parlamento non solo in funzione di un riequilibrio del rapporto con il Governo, ma soprattutto per una attiva partecipazione nell'ambito di una "rete euro nazionale" dei Parlamenti.

Parole chiave: nuova governance europea, ruolo del parlamento, decisione di bilancio.

The impact of new european governance on the role of Parliament
by Francesca Nugnes

Abstract.

The current financial crisis has led to significant changes on the balance of institutional and fiscal discipline of the Union and the Member States. In particular, the domestic level it was accentuated items that have gradually eroded the ability to perform the function of address within a balanced relationship between the Government and the Parliament.

The absence of appropriate reforms to ensure adequate participation of Parliament, have certainly weakened the Parliament, especially in decisions of public finance, influenced by European constraints. Attention has been focused to detect the critical points of current tools and procedures with respect to the recovery of the Parliament's role not only as a function of a rebalancing of the relationship with the government, but especially for an active participation in the context of a "net euro national "parliaments.

Key words: New European Governance, Parliament'role, Budget process.