

Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*

di Nicola Lupo**

25 settembre 2020

Sommario: 1. Premessa. – 2. Alla ricerca dell'indirizzo politico e del controllo parlamentare. – 3. L'uso della questione di fiducia su maxi-emendamenti nella sessione di bilancio per il 2019. – 4. L'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale e il dibattito da essa sollevato. – 5. Conclusioni: l'intreccio tra la forma di governo europea e quella italiana e le sue conseguenze.

1. Premessa

Ai sensi della Costituzione italiana vigente, al Parlamento spetta un ruolo co-decisionale in materia di bilancio: adottandosi il linguaggio della normativa dell'Unione europea, può dirsi che, anche il Parlamento, oltre al Governo, è dunque "autorità di bilancio". Anzi, a voler essere più precisi, ai sensi dell'art. 81 Cost. (tanto nel testo originario, quanto in quello emendato nel 2012), al Parlamento spetta il diritto dell'ultima parola sulla decisione di bilancio, mediante l'approvazione della legge di bilancio.

Tuttavia, rispetto a questa acquisizione occorre compiere un ulteriore passaggio. Nel senso che va considerato come oggi il ruolo del Parlamento italiano, così come quello di ogni altra autorità di bilancio degli Stati membri dell'Unione europea, si eserciti nell'ambito di un procedimento euro-nazionale, rappresentato dal calendario comune di bilancio. Questo sarà un po' il filo conduttore delle osservazioni che, seppure sommariamente, ci si accinge a svolgere. Il tutto nel duplice presupposto di essere retti da una "Costituzione composita", nella quale, grazie a reciproche autolimitazioni, coesistono elementi tratti dalla Costituzione italiana e dai trattati europei; e qui chiamati ad analizzare uno dei tanti "procedimenti parlamentari euro-nazionali" che innervano tale Costituzione.

* Contributo al Secondo Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica su "Democrazia e bilancio pubblico", Venezia, Ca' Foscari, 28-29 Novembre 2019, in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno.

** Professore ordinario di Diritto Pubblico nella LUISS Guido Carli di Roma; visiting professor nell'Università Nicolò Copernico di Torun.

Le riflessioni sul ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio si inseriscono dunque necessariamente all'interno del calendario comune di bilancio: una procedura estremamente complessa, alla quale prendono parte organi politici, italiani ed europei, organi tecnici, italiani, così come di altri Stati membri, e dell'Unione europea, sulla base di una tempistica rigidamente scansionata da norme europee. È una procedura il cui svolgimento è tenuto, inoltre, in attenta considerazione dai mercati finanziari: è sulla base delle linee di politica economica delineate in tale procedura che i diversi soggetti che operano su tali mercati basano le loro scelte quotidiane, assai importanti specie per Stati con un alto debito pubblico, come l'Italia.

2. Alla ricerca dell'indirizzo politico e del controllo parlamentare

Se quello appena descritto è il contesto di riferimento in cui collocare il ruolo del Parlamento italiano nel processo di bilancio, bisogna guardare anzitutto alle grandi democrazie parlamentari europee, cercando di individuare come si delineino i diversi modelli di relazioni inter-istituzionali. Modelli che presentano un grado elevato di complessità in quanto, come già si sottolineava già nel precedente convegno annuale, la distinzione tra Parlamento controllore e Parlamento controllato è tutt'altro che agevole da tracciare¹: nella decisione di bilancio e, più in generale, nei processi decisionali di finanza pubblica il Parlamento è infatti chiamato a giocare entrambi i ruoli.

Allo scopo di identificare e isolare meglio i due ruoli, forse non sarebbe una cattiva idea sostituire la tradizionale distinzione tra Commissione bilancio e Commissione finanze, da sempre in essere presso Camera e Senato, con una soluzione alternativa. Si potrebbe prendere spunto, ad esempio, dall'esperienza del Parlamento europeo, al cui interno esistono due diverse commissioni permanenti con attribuzioni attinenti il bilancio: una che supporta le funzioni del Parlamento europeo come autorità di bilancio, la "Commissione per i Bilanci" (BUDG); e l'altra che ha una competenza specifica relativamente al controllo sui bilanci, spesso chiamata COCOBU (dal francese "*commission du contrôle budgétaire*"), o anche CONT². Due organi distinti, i quali plasticamente mostrano come effettivamente il Parlamento europeo giochi due ruoli diversi in proposito, ed è perciò bene che ci siano spinte e incentivi istituzionali a

¹ N. Lupo, *I controlli finanziari nei procedimenti legislativi*, in *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*. Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica. Pisa 6-7 dicembre 2018, a cura di A. Balestrino, M. Bernasconi, S. Campostrini, G. Colombini, M. Degni, P. Ferro, P.P. Italia, V. Manzetti, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 337 s.

² Sulle origini e sull'evoluzione di tale Commissione cfr. S. Clark, J. Priestley, *Europe's Parliament. People, places, politics*, London, John Harper, 2012, p. 287 s., nonché C. Fasone, N. Lupo, *The Union Budget and the Budgetary Procedure*, in *Oxford Principles of EU Law. Volume 1: The European Union Legal Order*, edited by R. Schütze, T. Tridimas, Oxford, OUP, 2018, p. 809 s.

svolgere fino in fondo entrambi i distinti ruoli che al Parlamento spettano in materia finanziaria³.

Nell'esaminare questi fenomeni, credo che sia opportuno fare riferimento agli strumenti concettuali propri del diritto costituzionale e del diritto parlamentare. Penso appunto alla funzione di controllo parlamentare, che conosce com'è noto plurime manifestazioni: controllo *ex ante*, controllo *ex post*, controllo-indirizzo, controllo-verifica. Con una corrispondente terminologia in lingua inglese che oscilla tra *oversight*, *scrutiny*, *check*, *control*⁴. Ma si pensi altresì alla funzione di indirizzo politico, elaborata tra l'altro sulla base della riflessione costituzionalistica italiana alla metà del XX secolo, e che ben si presta ad essere applicata alle dinamiche istituzionali dell'Unione europea⁵.

Ad esempio, se andiamo oggi alla ricerca della funzione di indirizzo politico nel sistema parlamentare euro-nazionale, e quindi anche nella decisione di bilancio, è chiaro che non si può trascurare il ruolo svolto dal Consiglio europeo. In effetti, anche soltanto a leggere i trattati – e pur nella consapevolezza che il Consiglio europeo, già rafforzato dal trattato di Lisbona, è andato svolgendo nella prassi un ruolo ancora maggiore, assumendo a organo “di ultima istanza”, convocato con cadenza sostanzialmente mensile, al fine di sciogliere i nodi che le altre istituzioni intergovernative non sono riuscite ad affrontare e delineare vie di uscita alle frequenti crisi che interessano l'Unione⁶ – troviamo una formula che richiama appunto l'indirizzo politico: l'art. 15, par. 1, TUE stabilisce, infatti, che “il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali”. È una disposizione che ci è anche utile, nella sua versione in inglese,

³ Volendo, si può richiamare anche l'assetto (a partire dal 2009) del sistema delle commissioni del Senato australiano per effetto della quale in ciascuna delle 8 materie in cui esso si articola esistono due “*standing committees*” (composte ognuna da soli 6 senatori): una competente per le attribuzioni legislative (“*legislative standing committees*”: con una prevalenza dei membri di maggioranza) e l'altra competente per tutte le restanti attribuzioni (“*general purpose standing committees*”: con una prevalenza, invece, dei membri di opposizione). Cfr. https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Senate_Briefs/Brief_04. Sulle peculiarità di questo organo cfr. S. Bach, *Platypus and Parliament. The Australian Senate in Theory and Practice*, Department of the Senate, 2003.

⁴ In proposito, si vedano F. Meinel, *Confidence and Control in Parliamentary Government: Parliamentary Questioning, Executive Knowledge, and the Transformation of Democratic Accountability*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2018, n. 2, pp. 317-367, e E. Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Oxford, Hart, 2020.

⁵ In questa chiave, anche per indicazioni sul relativo dibattito, sia consentito rinviare a R. Ibrido, N. Lupo, “*Forma di governo*” e “*indirizzo politico*”: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, a cura di R. Ibrido e N. Lupo, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 9-53.

⁶ Cfr., tra gli altri, U. Puetter, *The European Council and the Council. New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford University Press, Oxford, 2014; J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter (eds.), *The new intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford University Press, Oxford, 2015; S. Fabbrini, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015; J. White, *Politics of Last Resort. Governing by Emergency in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2020, spec. p. 199 ss.

ad individuare quella che è forse la migliore traduzione in tale lingua della nozione di “indirizzo politico”, laddove fa riferimento alle “*general political directions and priorities*”, intestandole, appunto, in capo al Consiglio europeo.

In definitiva, è proprio sulle tradizionali funzioni di controllo e di indirizzo politico che occorre ragionare se si vuole correttamente ricostruire un ruolo per i Parlamenti, e in particolare per il Parlamento italiano, nell’ambito degli attuali circuiti decisionali⁷.

Da questo punto di vista, mi sembra effettivamente un fatto assai grave l’inattuazione pressoché completa dell’art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012, laddove ha indicato l’esigenza che le Camere, “secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti”, disciplinino l’esercizio della “funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all’equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all’efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni”: obbligando perciò, contestualmente all’introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio, i regolamenti parlamentari di Camera e Senato a prevedere nuove procedure di controllo parlamentare sulla finanza pubblica⁸. Se queste procedure, pur richieste da norma di rango costituzionale, non sono state poi previste, compensando così con un rafforzamento delle forme di controllo l’inevitabile diminuzione di peso nell’esercizio della funzione legislativa, il Parlamento italiano ha davvero poco da lamentarsi una volta che nelle procedure finanziarie finisce per essere marginalizzato o “schiacciato in un angolo”.

Nello stesso tempo, si sono peraltro costruite alcune procedure attraverso cui il Parlamento può riuscire a recuperare qualche ruolo nel sistema parlamentare euro-nazionale, nel tentativo di controllare un potere esecutivo che si presenta come distribuito tra più istituzioni⁹. Per esempio, attraverso comunicazioni o informative del Presidente del Consiglio dei Ministri rese *ex ante* presso Camera e Senato e audizioni

⁷ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, cfr. P. Piciacchia, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Jovene, Napoli, 2017, spec. p. 49 s.; A. Manzella, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Gli organi costituzionali di controllo nella storia costituzionale repubblicana*, a cura di F. Lanchester, R. D’Orazio, Cedam, Padova, 2017, p. 31 s.; E. Griglio, *La funzione di controllo parlamentare sul Governo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2019, n. 1 (*special issue su Le metamorfosi del Parlamento*), p. 31 s.

⁸ Su tale inattuazione cfr. E. Griglio, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2013, n. 1, e N. Lupo, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l’integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, Jovene, Napoli, 2017, p. 37 s.

Si può inoltre aggiungere che tale inattuazione risulta ancora più grave nel momento in cui, per fronteggiare le conseguenze del Covid-19, si sta sensibilmente sviluppando il volume della spesa pubblica e, quindi vi è l’esigenza di accrescere i controlli sulla sua qualità.

⁹ Sulla natura “frammentata” del potere esecutivo nell’Unione europea cfr., tra gli altri, D. Curtin, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *The Modern Law Review*, 2014, n. 1, p. 1 s. e B. Crum, D. Curtin, *The challenge of making European Union executive power accountable*, in S. Piattoni (ed.) *The European Union, Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 63 s.

del Ministro per le politiche europee svolte *ex post* presso le Commissioni riunite Affari esteri e Politiche dell'Unione europea dei due rami del Parlamento, le Camere sono in condizione di seguire abbastanza da vicino i lavori dei Consigli europei; eventualmente, anche indirizzando l'azione del Governo in tali consessi, attraverso la discussione e l'approvazione di appositi atti di indirizzo in Assemblea¹⁰.

3. L'uso della questione di fiducia su maxi-emendamenti nella sessione di bilancio per il 2019

La compressione della funzione legislativa delle Camere è stata particolarmente evidente nel corso della sessione di bilancio per il 2019. Si è trattato di una sessione particolarmente delicata, perché la prima fase del calendario comune di bilancio era stata gestita ancora dal governo Gentiloni, che il 25 aprile 2018 – dopo le elezioni, ma prima che si formasse un nuovo Governo – aveva presentato un DEF “a politiche invariate” e perché gli indirizzi di politica economico-finanziaria del governo Conte 1 hanno faticato non poco ad emergere e ad inserirsi proficuamente nel contesto di quell'articolato procedimento parlamentare euro-nazionale di cui si è detto.

Se il contesto politico era dunque per più versi inedito, con una manovra di finanza pubblica concepita da due partiti populistici per la prima volta al Governo di un grande Paese dell'Unione, lo strumento utilizzato per ottenere l'obiettivo è stato invece quello, tradizionale, della posizione della questione di fiducia sui maxi-emendamenti.

Si tratta di uno strumento che a mio avviso può considerarsi emblematico della tendenza all'“inseguimento del peggior precedente”¹¹, che è stato uno dei frutti dell'interpretazione distorta e “muscolare” – per usare la formula impiegata nella sua relazione da Salvatore Curreri – del parlamentarismo maggioritario che ha caratterizzato le nostre istituzioni dal 1993 ad oggi. All'affermarsi di questa interpretazione ha contribuito, tra l'altro, il mancato adeguamento dei regolamenti

¹⁰ Cfr. gli artt. 4 e 7 della legge n. 234 del 2012, rimasti peraltro privi di specifiche norme “a specchio” nei regolamenti di Camera e Senato. Cfr., tra gli altri, P. Ianni, *I Parlamenti nazionali preferiscono dialogare con i propri Governi o con le Istituzioni europee?*, in *DPCE on line*, 2020, n. 4, p. 2823 s. e, con riferimento a una specifica vicenda, L. Bartolucci, *Il Parlamento italiano nella vicenda del Meccanismo Europeo di Stabilità: un coinvolgimento con qualche ambiguità*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, n. 1, p. 154 s.

¹¹ Così N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41 s. Per riflessioni sulla degenerazione delle prassi parlamentari nelle legislature del maggioritario e sul ruolo del precedente parlamentare, cfr., tra gli altri, D. Piccione, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2017, n. 1, p. 533 s.; C. Bergonzini, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, n. 4, p. 741 s.; *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. Lupo, Il mulino, Bologna, 2013; e R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel processo di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015.

parlamentari alle leggi elettorali maggioritarie: nel senso che il Parlamento italiano si è sì (parzialmente) adeguato al maggioritario, ma lo ha fatto quasi esclusivamente in forza dell'affermarsi di prassi e, appunto, di precedenti procedurali. Del resto, non va dimenticato che la sessione di bilancio in particolare, e le procedure di bilancio in genere, sono state la fucina di precedenti parlamentari nel corso degli ultimi quarant'anni: molti dei quali si sono consolidati e hanno dato origine ad importanti istituti e processi di razionalizzazione, che si sono poi affermati ed estesi ad altre procedure parlamentari, spesso con valore generale.

Basti pensare al fatto che il contingentamento dei tempi non esisteva nel Parlamento fino all'inizio degli anni '80, quando fu introdotto appunto all'interno delle sessioni di bilancio, per poi essere sostanzialmente generalizzato a partire dal 1988 al Senato e dal 1997 alla Camera. Anche la segnalazione degli emendamenti da votare da parte dei gruppi (chiamata altresì "contingentamento degli emendamenti", perché la logica è la medesima) è nata nell'ambito della sessione di bilancio, in particolare presso la Commissione bilancio, nel corso degli anni '90. È stata poi codificata, seppure quasi "di straforo" nel regolamento della Camera dal 1997 (art. 85-*bis*), e si è ora affermata come regola generale¹². Da ultimo, a quanto vedo, ancorché senza una riga dedicata nel regolamento del Senato, trova applicazione anche in Senato, presso la Commissione bilancio, ovviamente in sessione di bilancio. Dunque, non vorrei demonizzare il precedente parlamentare in quanto tale; anzi, ne riconosco l'utilità e segnalo che le procedure finanziarie sono molto ricche, da questo punto di vista.

Anche la prassi della questione di fiducia sui maxi-emendamenti ha avuto questo tipo di origine: pur avendo conosciuto qualche applicazione sin dalla prima legislatura repubblicana, nel lungo e controverso *iter* della c.d. "legge truffa", si è diffusa dall'inizio degli anni '90 e ha trovato un perfetto terreno di coltura nel nostro parlamentarismo maggioritario, conflittuale non soltanto fra maggioranza e opposizione, ma pure all'interno della maggioranza, e in particolare nel rapporto tra la maggioranza e il "suo" Governo¹³. Un rapporto che invece nel parlamentarismo maggioritario per eccellenza, quello del Regno Unito – al di là delle vicende più recenti relative alla questione Brexit, che pure hanno posto in crisi qualche nostra apparente certezza – si configura piuttosto come un *continuum*: tant'è che la denominazione "Government" vale, come è noto, non solo a identificare l'Esecutivo, ma anche la sua maggioranza parlamentare¹⁴.

Da questo però, ad arrivare a dire che la questione di fiducia sui maxi-emendamenti rappresenti ormai una consolidata prassi, se non addirittura una consuetudine costituzionale, il passo mi pare troppo lungo. È una prassi che è senz'altro

¹² Cfr., per tutti, G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 249 s.

¹³ Cfr. N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 84 s.

¹⁴ Cfr., per tutti, F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012, spec. p. XXI s.

anche il frutto di una forte conflittualità interna alla maggioranza (tra le sue diverse componenti politiche) e al Governo stesso (tra i diversi Ministeri); e che spesso finisce per far comodo persino alle opposizioni¹⁵. Le coalizioni eterogenee che si sono susseguite, da una parte come dall'altra, hanno trovato, del resto, il loro naturale riflesso sul piano normativo nei maxi-emendamenti, così come nei decreti-legge e nelle leggi di conversione *omnibus*: tutti contenitori in grado di compattare in Parlamento una maggioranza che altrimenti, ove chiamata al voto "emendamento per emendamento" e "articolo per articolo", probabilmente non reggerebbe alla prova.

Tuttavia, sempre su un piano generale, la prassi della questione di fiducia sui maxi-emendamenti mina profondamente e intacca proprio quei valori del procedimento legislativo che sono alla base del coinvolgimento del Parlamento nella decisione di bilancio, richiesto, come si è ricordato, dall'art. 81 Cost. Una legge di bilancio approvata con queste modalità è una legge di bilancio per la quale il passaggio parlamentare finisce per non avere più gran senso. Perché il passaggio parlamentare dovrebbe fornire legittimazione democratica e, soprattutto, consentire di individuare le responsabilità alla base delle diverse norme che in tale legge sono collocate, e delle tante scelte allocative che esse presuppongono: tra generazioni, tra aree geografiche, tra categorie, e così via. Se non si è in grado neanche di riconoscere quali sono le responsabilità politiche, identificando i soggetti che hanno proposto, hanno sostenuto e hanno approvato in Parlamento quel certo testo, è evidente che le Camere stanno rinunciando ad una loro funzione essenziale.

Eppure, allo strumento della questione di fiducia su maxi-emendamenti hanno fatto ricorso tutti i governi negli ultimi trenta anni, anche ma non solo in sessione di bilancio. Nel caso della sessione di bilancio per il 2019 l'uso di tale strumento è apparso particolarmente impattante, perché la lettura-chiave, quella presso il Senato (la seconda), dopo essersi trascinata a lungo in Commissione, si è chiusa, nella fase di Assemblea, in tempi assai stretti e su un testo che per larga parte appariva inedito, in quanto frutto di una ridefinizione dei caratteri della manovra finanziaria alla luce dei negoziati da poco conclusi con la Commissione europea¹⁶. Ciò ha portato a non rispettare una delle poche auto-limitazioni che si erano andate affermando negli ultimi anni (e che valgono solo ad attenuare gli effetti negativi che la prassi in questione origina): quella consistente nella tendenziale corrispondenza tra i contenuti del maxi-emendamento e il testo che fino a quel momento aveva costituito l'oggetto

¹⁵ Cfr. N. Lupo, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Padova, Cedam, 2010, p. 1 s., spec. p. 4.

¹⁶ Cfr. L. Bartolucci, *Osservazioni sparse sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018*, in www.forumcostituzionale.it, 2018, e L.F. Pace, *L'ord. n. 17/19 della Corte costituzionale e la (complicata) procedura di approvazione della legge di bilancio per il 2019, il procedimento ex reg. UE n. 473/2013 e le ragioni della (conflittuale) appartenenza dell'Italia all'Eurozona*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, n. 1, p. 515 s.

dell'esame parlamentare, e quindi da ultimo in seno alla Commissione in sede referente¹⁷.

4. L'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale e il dibattito da essa sollevato

Questo andamento della sessione di bilancio è stato duramente criticato dalle opposizioni, tant'è che i senatori del principale gruppo di opposizione, il PD, hanno sollevato un conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale, ancor prima che la legge di bilancio fosse promulgata, nel quale hanno lamentato soprattutto la compressione dei tempi di esame parlamentare (oltre alla lesione del principio di leale collaborazione): il fatto cioè che non vi era stato il tempo materiale perché i senatori conoscessero il testo del maxiemendamento che si accingevano a votare, in blocco¹⁸.

L'ordinanza n. 17 del 2019, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità di tale conflitto di attribuzioni, ha sollevato un vasto dibattito dottrinale. Alcuni hanno sostenuto che essa rappresenti, in qualche modo, un'occasione sprecata. Il conflitto, in questa chiave, avrebbe potuto rappresentare un'ottima opportunità per colpire la prassi dei maxiemendamenti, sancendone il contrasto con l'art. 72, primo comma, Cost. (oltre che con l'art. 70 e, nella specie, altresì con l'art. 81 Cost.), e fors'anche, per sviluppare ulteriormente il sindacato in sede di conflitto di attribuzioni sulle vicende parlamentari, secondo alcuni al punto da rivedere i

¹⁷ Come si osserva in Servizio Studi-Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII Legislatura. Aggiornamento al 20 ottobre 2017*, Camera dei deputati, Roma, 2017, p. 43: "Nella XVII legislatura è stata confermata la prassi instauratasi nella parte finale della precedente: alla Camera la questione di fiducia è stata sempre posta sui testi licenziati dalle Commissioni di merito, con la rinuncia da parte del Governo alla presentazione di maxiemendamenti". Tant'è che, ove si è reso necessario apportare modifiche a quel testo, l'Assemblea ha proceduto ad un rinvio in Commissione, in modo da far sì che fosse questa a determinare il testo su cui il Governo ha poi posto la questione di fiducia. Sempre in quel documento si ricorda che "al Senato non si forma un testo della Commissione sui disegni di legge di conversione, ma l'Assemblea esamina distintamente i disegni di legge stessi e gli emendamenti eventualmente approvati dalle Commissioni di merito". In sede di conversione di decreti-legge, che è il procedimento in cui la questione di fiducia è più frequentemente utilizzata, in Senato "si rende pertanto indispensabile la presentazione di un maxiemendamento, che in genere ha comunque rispecchiato gli emendamenti approvati in Commissione".

In tal modo, come è stato notato, "vincolando il testo del maxiemendamento al perimetro tracciato dall'esame in commissione, non solo si evita di vanificare il lavoro istruttorio, ma si cerca di non svilire l'assemblea a mera sede di ratifica di decisioni" che potrebbero risultare completamente "sconosciute" ai parlamentari: cfr. D. De Lungo, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e della XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 3, p. 3 s.

¹⁸ Per indicazioni sull'iter della legge di bilancio per il 2019 cfr. G. Buonomo, M. Cerase, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in www.forumcostituzionale.it, 2019, p. 1 s., e M. Degni, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, n. 3, p. 537 s.

tradizionali orientamenti della giurisprudenza costituzionale sulla non sindacabilità dei regolamenti parlamentari¹⁹.

Per parte mia, non ho dubbi nel ritenere che la prassi della questione di fiducia sui maxi-emendamenti sia palesemente contrastante con la Costituzione, e in particolare con l'art. 72, primo comma, Cost., laddove chiede l'approvazione articolo per articolo²⁰. Tuttavia, capisco la situazione difficile in cui si è trovata la Corte costituzionale e apprezzo comunque il fatto che l'ordinanza n. 17 del 2019, anziché limitarsi a sancire l'inammissibilità del conflitto in quanto sollevato dai singoli parlamentari, ha superato questa strettoia, ammettendo per la prima volta conflitti di tal tipo²¹, ed è andata poi ad affrontare i nodi veri del procedimento legislativo e anche della decisione di bilancio, rendendo una serie di affermazioni che a mio avviso sono molto importanti, e che si prestano ad essere sviluppate e applicate in successive pronunce. Tra l'altro, la Corte costituzionale si è rifiutata di riconoscere che la questione di fiducia sui maxi-emendamenti possa qualificarsi come il contenuto di una consuetudine costituzionale, così come aveva invece sostenuto, nella sentenza n. 7 del 1996, per la mozione di sfiducia individuale al singolo ministro, ma la ha testualmente qualificata come una "pratica", come una "forzatura procedurale" una volta, e come una "forzatura procedimentale" un'altra.

Non solo. La Corte costituzionale, sempre nell'ordinanza n. 17 del 2019, ha affermato che l'articolo 72, primo comma, Cost. individua una serie di principi che vanno fatti valere su tutti i procedimenti legislativi e non sono derogabili e ha ribadito che il bilancio è "bene pubblico". Formula cara a Paolo de Ioanna e a Marcello Degni²², già impiegata nella sentenza n. 184 del 2016, con riguardo ai bilanci regionali.

¹⁹ Cfr., in questo senso, sin dal titolo, S. Curreri, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in www.federalismi.it, 2019, n. 4, spec. p. 3. Simile l'orientamento di A. Ruggeri, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in www.giurcost.org, 2019, n. 1, p. 71 s., spec. 72, per il quale si sarebbe "persa, ancora una volta, l'opportunità per rivedere (o, diciamo pure, abbandonare) il risalente e – ahimè – radicato orientamento volto a 'blindare' i regolamenti" parlamentari.

²⁰ Sull'illegittimità costituzionale di tale prassi si vedano, tra gli altri, A. Pisaneschi, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 1988, p. 203 s.; L. Cuocolo, *I "maxi-emendamenti" tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, n. 6, p. 4573 s.; N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 104 s.; E. Griglio, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, n. 4, p. 807 s.; G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 263 s.; C.F. Ferrajoli, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, spec. p. 367 s.; G. Pistorio, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 155 s.

²¹ Elemento ovviamente evidenziato da tutti i commentatori. Per una sintesi del dibattito cfr. F. Gabriele, *La "politica" dei ricorrenti e quella ("a tutto campo") della Corte*, in *Lo Stato*, 2019, n. 13, p. 55 s. Sull'uso, a tal fine, dello strumento del conflitto di attribuzioni cfr. F. Fabrizi, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Giappichelli, Torino, 2019, spec. p. 92 s. e M. Armanno, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, spec. p. 159 s.

²² Per tale espressione cfr., sin dal titolo, M. Degni, P. De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Castelvecchi, Roma, 2017.

L'ordinanza n. 17 del 2019 vi ha ora aggiunto un significativo riferimento in chiave storica, ricordando come il bilancio dello Stato contenga decisioni che "costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare". Queste affermazioni sono evidentemente destinate a restare. E sono affermazioni che dovrebbero essere in grado di guidare la giurisprudenza della Corte costituzionale nei prossimi anni.

Certo, l'ordinanza in concreto è stata il frutto di una decisione compromissoria²³. Ma era difficile per i giudici prendere una decisione diversa in quel momento. Inoltre, è vero anche che le considerazioni di contesto su cui la Corte ha fatto leva erano corrette e va sottolineato che il ricorso si era guardato bene dall'attaccare frontalmente la prassi della questione di fiducia sui maxi-emendamenti, anche perché non va dimenticato che pure i Governi composti dal PD hanno fatto ampio ricorso a questa prassi in sessione di bilancio, e dunque comprensibilmente i senatori PD hanno preferito incentrare il ricorso sul fattore tempo. È chiaro che è molto difficile per qualunque giudice andare a stabilire che il tempo dedicato ad un certo provvedimento in Parlamento sia stato troppo ristretto: per un giudice valutare la congruità del tempo di deliberazione da parte di un organo parlamentare è una decisione difficilissima da motivare, e che va a toccare inevitabilmente la sfera della politica.

Nel panorama comparato, non a caso sono pochissime le Corti che si sono spinte a tanto. Che io sappia, solo la Corte Suprema israeliana ha adottato una sentenza di questo tipo qualche anno or sono, ma è stata non a caso inondata di critiche molto severe²⁴, perché, appunto, come chiunque abbia avuto un minimo di esperienza di gestione dei tempi di un organo parlamentare sa bene, quella sull'organizzazione dei tempi è spesso la decisione più politica di tutte.

Non si può infine trascurare, specie in un convegno di contabilità pubblica, di prendere in considerazione quale fosse l'alternativa che Governo e Parlamento avevano di fronte, una volta che, a metà dicembre 2019, si era finalmente, dopo mesi di dura trattativa, raggiunto un punto di incontro con le istituzioni europee, intorno a una manovra finanziaria con un saldo-obiettivo in termini di rapporto indebitamento/PIL pari al 2,04%, decisamente inferiore a quello delineato inizialmente nella NADEF e nel disegno di legge di bilancio, pari al 2,4%²⁵.

²³ Come si è segnalato già a prima lettura: N. Lupo, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in www.federalismi.it, 2019, n. 4.

²⁴ Il riferimento è a H CJ 10042/16 Quantinsky v. the Israeli Knesset, del 2017, con cui la Corte Suprema israeliana ha annullato una legge a causa dei vizi del procedimento legislativo e in particolare a causa della sua eccessiva celerità: cfr. I. Bar Simon-Tov, *In Wake of Controversial Enactment Process of Trump's Tax Bill, Israeli SC Offers a Novel Approach to Regulating Omnibus Legislation*, in *International Journal Constitutional Law Blog*, 2017; Y. Roznai, *Constitutional Paternalism: The Israeli Supreme Court as Guardian of the Knesset*, in *Verfassung und Recht in Übersee*, 2018, pp.415, spec. p. 429 s..

²⁵ A consuntivo, peraltro, tale saldo è risultato essere pari all'1,6%: cfr. G. Tria, *Perché adesso non bisogna disperdere quel risultato*, in *Il Sole 24 ore*, 3 marzo 2020.

A quel punto, alla luce di questi nuovi saldi-obiettivo, un'alternativa al percorso poi seguito avrebbe potuto consistere nel riaprire la sessione di bilancio alla luce dei nuovi saldi: una procedura sicuramente complessa, che avrebbe inevitabilmente portato all'esercizio provvisorio di bilancio, con assai probabili ripercussioni negative sui mercati finanziari. Oppure, a sessione in corso, con una piena riapertura in termini per gli emendamenti parlamentari, si sarebbe potuta immaginare una legge di bilancio assai simile alle leggi finanziarie del decennio 1978-1988, in cui i saldi venivano determinati alla fine del processo emendativo, come una risultante di quel processo. Ma è chiaro che anche questa via avrebbe presentato parecchi inconvenienti, in considerazione del carattere eterogeneo della maggioranza e della peculiare attenzione che sia molti dei partner europei, sia i mercati finanziari prestavano nei confronti del primo governo autodefinitosi "populista" di un grande Paese dell'Unione europea.

In termini più generali, è chiaro che l'intreccio temporale tra il calendario comune di bilancio e la sessione di bilancio fa sì che i termini fissati dal primo finiscano per prevalere su quelli previsti dalla seconda. E il coordinamento tanto temporale quanto contenutistico tra l'uno e l'altra non è certamente agevolato dal fatto che negli ultimi due anni abbiamo avuto un Governo che presenta il DEF e un Governo diverso, con maggioranze diverse, che presenta la NADEF e poi la manovra²⁶. È chiaro che questa discontinuità negli interlocutori governativi e nelle stesse maggioranze non semplifica l'interlocuzione con le istituzioni europee.

Dopo l'ordinanza n. 17 del 2019, invero, qualche margine vi sarebbe stato perché i Presidenti di assemblea si attivassero per dare seguito al "super-monito" che l'ordinanza contiene, che mi pare rivolto anzitutto nei loro confronti. Eppure, si è registrato in proposito un assordante silenzio, perché nessuno dei due Presidenti si è preso la briga di promuovere una riforma delle procedure di bilancio e di rispondere così alle tante e importanti indicazioni ad essi rivolte all'interno di quella ordinanza.

Per cui non può sorprendere più di tanto che alcune criticità procedurali, ancorché un po' meno gravi di quelle verificatesi nell'anno precedente, si siano prodotte anche in occasione della sessione di bilancio per il 2020. Con l'effetto di sollecitare ulteriori tre ricorsi alla Corte costituzionale da parte dei deputati dei gruppi di opposizione (Lega, Forza Italia, Fratelli d'Italia), anch'essi risoltisi con un'ordinanza di inammissibilità, la n. 60 del 2020, con cui la Corte costituzionale, oltre a ribadire quanto già affermato nell'ordinanza n. 17 del 2019, ha altresì sottolineato come nelle procedure parlamentari occorra garantire che non emerga "un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari". Ove questo squilibrio fosse riscontrabile, la Corte ben potrebbe – e anzi avrebbe forse il dovere di – riscontrare un "vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto": e dunque, come si desume implicitamente ma chiaramente dall'ordinanza, di dichiarare ammissibile e

²⁶ Cfr. N. Lupo, *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in corso di pubblicazione in *Il governo dei numeri*, a cura di C. Caruso e M. Morvillo, Il Mulino, Bologna, 2020.

altresì di accogliere un eventuale conflitto di attribuzioni sollevato da un singolo parlamentare²⁷.

5. Conclusioni: l'intreccio tra la forma di governo europea e quella italiana e le sue conseguenze

In conclusione, vorrei evidenziare non solo che, come si è fin qui rilevato, la decisione di bilancio italiana è fortemente intrecciata con quella europea del calendario comune di bilancio, ma altresì che un intreccio analogo si riscontra, più in generale, con riguardo alle forme di governo. In altri termini, la forma di governo italiana è strettamente intrecciata con la forma di governo dell'Unione europea, anche se tale intreccio viene perlopiù sottaciuto dagli attori politici, e talora anche dagli studiosi²⁸.

Proporrò qui, per brevità, un solo esempio di stretta attualità. Osservando come, se si vanno a guardare le radici della crisi di governo verificatasi nell'agosto 2019, esse risiedono proprio in quell'intreccio tra le forme di governo. Nel fatto, cioè, che nelle elezioni europee del maggio 2019 sia registrata, da un lato, la chiara e indiscussa vittoria, in Italia, della Lega, mentre questo stesso partito, dall'altro, è uscito sconfitto a livello europeo, e conseguentemente collocato all'opposizione nelle dinamiche politico-istituzionali dell'Unione europea: per giunta nell'ambito di un'opposizione duramente euroscettica e perciò considerata come anti-sistema, nei confronti della quale è stato messo in atto il meccanismo del c.d. "cordone sanitario", volto ad escluderlo dal riparto delle cariche istituzionali²⁹.

²⁷ A commento dell'ordinanza n. 60 del 2020 cfr., tra gli altri, R. Dickmann, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 2, M. Armanno, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in www.osservatorioaic.it, 2020, n. 4, e C.P. Guarini, L. Grimaldi, *Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive e oggettive del ricorso al conflitto tra poteri per la tutela del giusto procedimento legislativo*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2020, n. 2.

²⁸ Si vedano, volendo, anche per ulteriori indicazioni, N. Lupo, *L'uropeizzazione delle forme di governo degli Stati Membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., pp. 175-205; Id., *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea*, in *Il Politico*, 2018, n. 2-3, pp. 41-60; Id., *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, a cura di S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, pp. 159-186.

²⁹ Cfr., anche facendo riferimento alla nozione di "arco costituzionale europeo", A. Manzella, *C'è il Parlamento contro i pieni poteri*, in *La Repubblica*, 17 agosto 2019, e B. Caravita, *I governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale*, in www.osservatorioaic.it, 2019, n. 5, p. 7 s. Per ricostruzioni della vicenda cfr. M. Olivetti, *Osservazioni sparse e qualche numero sulla crisi di governo dell'agosto-settembre 2019, in prospettiva storica*, in www.federalismi.it, 2019, n. 16, p. 14 s., e A. Lauro, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura. Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del Presidente del Consiglio*, Cacucci, Bari, 2020, spec. p. 83 s. Sul c.d. "cordone sanitario" cfr. A. Ripoll Servent, *The European Parliament after the 2019 Elections: Testing the Boundaries of the 'Cordon Sanitaire'*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2019, 15(4), pp. 331-342.

In altri termini, l'esito delle elezioni europee del 2019 ha determinato una dissociazione tale per cui qualunque Commissario europeo il Governo italiano avesse proposto, costui o costei sarebbe stato con ogni probabilità bocciato dal Parlamento europeo. Una sorta di corto circuito che ha contribuito, da un lato, a far spazientire il leader della Lega e, dall'altro, a favorire la genesi di un'alleanza, anch'essa tutt'altro che naturale e agevole, tra Movimento 5 Stelle e Partito Democratico, al fine di supportare il nuovo governo Conte 2, collocato su una linea decisamente più consentanea con quella che andava emergendo nell'Unione europea, con la formazione della Commissione von der Leyen (con il supporto, tra gli altri, degli europarlamentari pentastellati)³⁰.

Ecco perché il mio invito, da costituzionalista, è a considerare questi intrecci come elementi strutturali che caratterizzano oggi il nostro sistema istituzionale.

Capisco che non è facile, anche perché direi che nell'approcciarsi all'integrazione europea la nostra classe politica sembra essere passata, nel corso dei decenni, da un eccesso all'altro: ossia, da un atteggiamento errato ad un altro, opposto, ma egualmente scorretto, a mio avviso. Con qualche semplificazione, si potrebbe dire che nell'arco di pochi anni siamo passati da una visione che potremmo definire "ingenua e irenica" dell'integrazione europea a una visione "sospettosa e scettica". Come si accennava, sono entrambe sbagliate, l'una e l'altra, essenzialmente perché sono tutte e due visioni "dall'esterno".

Le prospettive che invece dobbiamo fare nostre, nell'analizzare le procedure di bilancio ma non solo, non sono visioni dall'esterno, ma dall'interno. È curioso, per richiamare un solo esempio, che ancora si parli di Stati "stranieri" con riferimento ad altri Stati membri dell'Unione europea. Nessuno nega che nella dinamica europea occorra perseguire l'interesse nazionale, visto che gli Stati membri, all'interno dell'Unione, non sono certo scomparsi e continuano a giocare un ruolo assolutamente decisivo nei relativi processi decisionali. Tuttavia, l'interesse nazionale lo si persegue meglio considerando per bene, e possibilmente in via preventiva, tutti gli intrecci tra le procedure italiane e quelle europee e introiettandoli il più possibile nei processi politici: per semplificare, lo si difende meglio se si è a pieno titolo consapevoli dell'appartenenza all'Unione europea, e dei suoi vincoli, posizionandosi perciò con tutti e due i piedi dentro l'Unione; e non certo collocandosi con un piede dentro e uno fuori, né minacciando continuamente di abbandonare i tavoli a cui si partecipa o di contestare la legittimità dei vincoli, finanziari e non, già in essere.

³⁰ Cfr., volendo, N. Lupo, *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in corso di pubblicazione in www.federalismi.it, 2020.