



## IL FORUM

### I PIÙ RECENTI SVILUPPI COSTITUZIONALI DEL CICLO DI BILANCIO\*

#### Introduzione al *Forum*

MASSIMO SICLARI

La direzione della Rivista, proseguendo la consuetudine oramai consolidata di promuovere dibattiti su aspetti specifici della nostra disciplina, ha deciso di invitare le autrici e gli autori dei contributi di seguito pubblicati a riflettere sui più recenti sviluppi del ciclo di bilancio, chiedendo di soffermarsi, soprattutto, sulle vicende relative all’approvazione della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*.

Come si vedrà, sono state riscontrate diverse criticità che da anni vengono rilevate al riguardo.

In particolare, è stata evidenziata, ancora una volta, la compressione dei tempi di decisione delle assemblee parlamentari, soprattutto con riferimento alla reiterazione della prassi della presentazione del maxiemendamento governativo all’originario testo del disegno di legge, pur non arrivandosi alla “violazione manifesta” delle prerogative parlamentari, che, sulla base della giurisprudenza costituzionale, potrebbe implicare una dichiarazione d’incostituzionalità dell’intera legge.

D’altronde, come sottolineato pressoché unanimemente da tutti i contributi, la scarsa rigidità del “filtro” elaborato dalla Corte al riguardo rischia di non essere idoneo a consentire di giungere ad una sanzione. Senza contare che, a quanto consta, sotto un profilo più generale, non è possibile rintracciare, negli oltre sessant’anni di attività del nostro Giudice delle leggi, una pronuncia che faccia valere appieno i vizi formali accertati, al punto di far caducare l’intero atto impugnato: il che sarebbe inevitabile in caso di riscontro dell’assenza di un effettivo dibattito in sede di

---

\* Contributi sottoposti a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

approvazione. La considerazione di una simile conseguenza, probabilmente, ha trattenuto la Corte dall’impiegare un metro più rigoroso: finora almeno. I rari casi di rilevazione di vizi formali hanno condotto, piuttosto, all’applicazione dell’antico brocardo *utile per inutile non vitiatur*. Ma ciò risulterebbe arduo nel caso dell’approvazione in blocco di un maxiemendamento, che, peraltro, com’è stato spesso osservato, aggira anche il vincolo dell’approvazione delle leggi articolo per articolo, *ex art. 72*, comma 1, Cost.

Altra tendenza che va consolidandosi è quella dell’approvazione contemporanea di leggi di conversione di decreti-legge incidenti significativamente in materia finanziaria (ormai una tradizione che si ripete ogni anno quella della emanazione di un decreto “mille proroghe” e di un decreto “fiscale”), con evidenti riflessi negativi sulla qualità e la chiarezza della legislazione.

D’altro canto, si rileva una modesta incidenza dell’Ufficio parlamentare di bilancio – così disattendendo le aspettative che erano nate al tempo della sua istituzione – mentre più fruttuose paiono le interlocuzioni con la Ragioneria generale dello Stato. Ovviamente, anche a questo proposito, appare superfluo ribadire che una tempistica diversa avrebbe consentito di valorizzare maggiormente il loro apporto.

Infine, appare unanime il giudizio circa l’assenza di una vincolatività del PNRR, pur se non può dirsi che non se ne sia tenuto conto.

Chiara Bergonzini, Elisa Cavasino, Renato Ibrido, Mario Midiri, Guido Rivosecchi, Fiammetta Salmoni hanno risposto alle questioni loro sottoposte con contributi critici e documentati, in qualche caso anche molto analitici, e li ringraziamo per il loro significativo apporto alla Rivista.

## INDICE

*I Domanda* (p. 299 ss.) – In occasione dell’approvazione dell’ultima legge di bilancio, si può ritenere integrata la violazione manifesta delle prerogative parlamentari richiesta dall’ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale?

*II Domanda* (p. 325 ss.) – Quali conferme e novità nel procedimento di formazione dell’ultima legge di bilancio dal punto di vista delle fonti del diritto?

*III Domanda* (p. 338 ss.) – Quale ruolo hanno avuto i rilievi e le interlocuzioni con l’Ufficio parlamentare di bilancio e la Ragioneria generale dello Stato nella prassi?

*IV Domanda* (p. 346 ss.) – Quali vincoli ha espresso il PNRR sul ciclo di bilancio?

*I partecipanti al Forum* (p. 357)

***I Domanda***

**In occasione dell'approvazione dell'ultima legge di bilancio, si può ritenere integrata la violazione manifesta delle prerogative parlamentari richiesta dall'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale?**

**CHIARA BERGONZINI**

**1.** Valutare un eventuale superamento della soglia di manifesta violazione delle prerogative parlamentari nel corso della sessione di bilancio 2022 richiede, in via preliminare, un'analisi il più possibile dettagliata dell'andamento dei lavori parlamentari, che pare opportuno condividere per intero.

**1.1.** Se si guarda al contesto, la sessione di bilancio in esame presenta due caratteristiche che la rendono unica nella storia repubblicana: è stata la prima svolta dal Parlamento "a numeri dimezzati" – quindi dopo l'entrata in vigore della l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1 –, nonché la prima proposta da un Governo formato a seguito di elezioni autunnali. Le date sono, in questo caso, particolarmente significative: a mero titolo di promemoria, si ricorda quindi che le elezioni si sono svolte il 25 settembre, le nuove Camere si sono riunite il 13 ottobre e hanno accordato la fiducia al Governo il 25 ottobre.

Rispetto alle procedure di bilancio e alla loro tempistica, l'avvicendamento dei Governi proprio nel periodo in cui ha avuto inizio la fase nazionale del Semestre europeo ha comportato una situazione singolare, già a partire dal piano documentale. Da un lato, le scadenze imposte dalla legge di contabilità e finanza pubblica [cfr. l. 31 dicembre 2009, n. 196, art. 9] sono state formalmente rispettate, perché la Nota di Aggiornamento al DEF (Nadef) e il Documento Programmatico di Bilancio (DPB) sono stati presentati dal Governo uscente nei tempi prescritti: la Nadef – termine 27 settembre – è stata approvata dal Consiglio dei Ministri presieduto da Draghi il 28 settembre; la prima versione del DPB, a firma dell'allora Ministero dell'Economia Franco, è datata 10 ottobre, quindi 5 giorni prima del termine prescritto. Dall'altro lato, però, il Governo neo-insediato ha approvato versioni "riviste e integrate" e quindi "aggiornate" (queste le diciture sul sito del MEF) di entrambi i documenti: la sessione di bilancio ha perciò avuto realmente inizio con la nuova Nadef, datata 4 novembre, mentre per il DPB sono state necessarie circa altre due settimane, e l'approvazione risale al 21 novembre.

Presso la Commissione V Bilancio della Camera – di turno per la prima lettura – i lavori sono stati incardinati a partire il 1° dicembre; la fase referente si è conclusa intorno alle 6,45 del 22 dicembre, con il mandato ai relatori e l'autorizzazione a riferire oralmente all'Aula, la cui prima riunione era prevista per lo stesso giorno, qualche ora più tardi. L'Assemblea della Camera ha dedicato all'esame e approvazione del ddl Bilancio complessivamente due sedute: il 22 dicembre si è svolta la discussione generale; nella seduta notturna tra il 23 e il 24 dicembre si sono tenuti il voto di fiducia sull'art. 1 (comprensivo dell'intera Sezione prima del bilancio, cioè la ex legge di

stabilità/finanziaria), la votazione degli articoli della seconda Sezione e la votazione finale.

Con l’approvazione da parte della Camera si è di fatto conclusa la fase di discussione parlamentare della legge.

Il passaggio in Senato è stato infatti puramente formale: nella seduta della Commissione bilancio del 28 dicembre, riprendendo l’esame svolto per due ore (tra le 20,20 e le 22,25) la sera precedente, il Presidente prende atto «dell'impossibilità di concludere i lavori» e «comunica che riferirà al Presidente del Senato e all'Aula sull'andamento dei lavori e sull'impossibilità di pervenire alla conclusione dell'esame e circa il mancato conferimento del mandato ai relatori» (Senato, Comm. Bilancio, sed. del 28 dicembre 2022, 3 res.), inviando pertanto all’Aula il testo approvato dalla Camera. Lo stesso 28 dicembre in Assemblea si sono svolti la discussione generale e l’approvazione degli articoli da 2 a 21; il giorno successivo (29 dicembre) l’esame si è concluso, ratificando il testo Camera, con due voti, uno sulla fiducia sull’art. 1 e l’altro “sul provvedimento nel suo complesso” (*ex art. 126.3 Reg. Sen.*).

L’andamento dei lavori conferma pertanto, già a uno sguardo generale, alcune costanti delle ultime sessioni di bilancio. Sul piano parlamentare, il ritardo nella presentazione dei testi governativi è “compensato” dalla proposizione di un (più di uno in questo caso: v. *infra*, par. 1.3.) maxiemendamento del Governo sull’art. 1 della legge di bilancio, comprensivo di tutta la prima Sezione della legge, su cui viene posta la fiducia, e a cui segue (alla Camera, mentre al Senato l’ordine è invertito) la rapida approvazione di tutti gli altri articoli e il voto finale. Sul piano della forma di governo, anche nel 2022 è stato confermato il cd. “monocameralismo di fatto”, che ha contraddistinto le sessioni di bilancio a partire dal 2016, ma che – è bene ricordarlo – si era radicato nell’ordinamento italiano sin dal 2012, quando la legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 (di attuazione della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1) è stata approvata dal Senato, in seconda lettura, in *un giorno*, con l’esame dell’Aula durato *un’ora e mezzo* [v. *amplius* C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, 190-191].

**1.2.** Anche a un esame più approfondito delle sedute svolte presso la Camera – le uniche, come si è visto, in cui si condensa il contributo parlamentare – non emergono particolari novità rispetto al passato.

La prima seduta della Commissione bilancio si è aperta con l’annuncio dello stralcio di due disposizioni macroscopicamente estranee al contenuto proprio della legge di bilancio (art. 21, co. 1-*quinquies*, nonché art. 15, co. 2, l. n. 243/2012) perché di natura ordinamentale: una, l’art. 109 del ddl originario (AC 643), relativa alla contabilità speciali intestate ai Segretariati regionali del Ministero della cultura e l’altra, l’art. 153, co. 9, che dettava le modalità attuative dei concorsi del comparto scolastico per i ruoli di dirigente tecnico con funzioni ispettive. L’esame è quindi proseguito sul testo risultante dallo stralcio, ri-denominato AC 643-*bis*.

Nel corso delle due sedute successive (2 e 5 dicembre) si sono svolte le tradizionali audizioni presso le Commissioni Bilancio riunite (compresa quella dell’Ufficio parlamentare di bilancio, di cui si dirà tra poco: *infra*, risposta alla III

domanda), per cui l’esame in sede referente è effettivamente iniziato il 6 dicembre, con la relazione iniziale e l’immediata richiesta da parte di un rappresentante dell’opposizione di un rinvio per consentire ai membri della Commissione di approfondire i contenuti della proposta, accordato con il consenso di una delle relatrici di maggioranza.

Il lavoro della Commissione bilancio è poi proseguito per altre sei sedute, tra il 7 e il 17 dicembre, ma senza produrre *alcun* risultato: a fronte della presentazione di 3.024 emendamenti annunciata in apertura della seduta del 7 dicembre, *nessuno* di essi è infatti stato approvato. Formalmente la discussione si è svolta, le proposte di modifica sono state vagliate, segnalate, raccolte nell’apposito fascicolo; nella realtà, dai resoconti – pur sommari – emerge chiaramente lo stallo sul piano dei contenuti, con i deputati di maggioranza sovente assenti per riunioni politiche e addirittura con diversi richiami al fatto che il rappresentante del Governo, connesso da remoto a videocamera spenta, stesse in realtà contemporaneamente partecipando alle medesime riunioni (v. ad es. la seduta del 14 dicembre, 67-69 res.). La necessità di guadagnare tempo emerge anche da un altro, singolare, passaggio procedurale: il 15 dicembre il Presidente ha comunicato la decisione dell’Ufficio di Presidenza «di consentire a tutti i presentatori, anche non membri della commissione bilancio, di illustrare gli emendamenti segnalati, ferma restando la preclusione al voto» (Camera, Comm. Bilancio, sed. 15 dicembre, 26 res.); partecipazione solitamente non ammessa [«Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, ricorda che, in via generale, nel corso delle dichiarazioni di voto dovrebbero intervenire solo i membri della Commissione o i loro sostituti. Luigi MARATTIN (A-IV-RE) interviene sull’ordine dei lavori per chiedere precisazioni in merito alla possibilità di intervento e di illustrazione delle proposte emendative da parte di deputati che non siano componenti della Commissione. Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, ribadisce che dovrebbero intervenire in dichiarazione di voto solo i componenti della Commissione o i deputati designati in loro sostituzione» (Camera, Comm. Bilancio, seduta 15 dicembre 2022, 23 res.)], salvo sostituzioni ufficiali, soprattutto a causa dei tempi estremamente ristretti a disposizione della Commissione e della necessità, semmai, di ridurre il più possibile gli interventi.

Lo stallo diviene esplicito nel corso della seduta del 17 dicembre, quando il Sottosegretario all’Economia anticipa la presentazione di due pacchetti di emendamenti del Governo, in merito ai quali viene preannunciato un intervento del Ministro nel corso della seduta del giorno successivo.

I pacchetti di emendamenti arriveranno in realtà tra il 17 e il 19 dicembre, in un clima di crescente nervosismo e di confusione sul piano procedurale. In quei due giorni di discussione, la manovra economica viene profondamente modificata nei contenuti, a seguito della presentazione – peraltro in momenti successivi - di *sei* emendamenti del Governo, cinque dei quali composti di decine di disposizioni. Sul piano procedurale, peraltro, ciò ha comportato l’apertura della fase di presentazione dei subemendamenti, con conseguente vaglio di ammissibilità svolto con tempistiche e secondo criteri a dir poco opinabili [su cui v. L. GIANNITI, *Le “deformazioni” della sessione di bilancio.*

*L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2023, 9].

Lo stillicidio di proposte emendative viene spiegato direttamente dal Ministro Giorgetti nel corso della seduta del 18 dicembre, in occasione del più volte sollecitato intervento in Commissione. Il passaggio merita citazione testuale:

«Il Ministro Giancarlo GIORGETTI osserva che non intende interpretare il suo intervento come una conferenza stampa e che il ritardo nella presentazione degli emendamenti, che peraltro in parte sono stati presentati, è dovuto al fatto che *la Presidenza della Camera ha manifestato l'indisponibilità a considerare ammissibile l'originario maxiemendamento se non “spacchettato” secondo criteri di omogeneità di materia*. Sottolinea che il suo ministero ha dovuto pertanto svolgere un lavoro molto complicato di spacchettamento del maxiemendamento, componendo e ricomponendo le coperture. Per tale motivo alcuni degli emendamenti parlamentari ritenuti meritevoli di accoglimento da parte del Governo, ma che hanno coperture non coerenti con l'impianto complessivo della manovra, saranno ricompresi all'interno degli emendamenti del Governo in modo da fornire loro una copertura compatibile con gli obiettivi del Governo stesso» (Camera, Comm. Bilancio, sed. 18 dicembre, 31 res., corsivo aggiunto).

Da tale dichiarazione emerge una serie di spunti di un certo rilievo ai fini di queste riflessioni: non solo la redazione in corso d'*iter* del “vero” testo della manovra, che il Governo aveva “tradizionalmente” confezionato in forma di unico maxiemendamento, ma anche – e per molti versi soprattutto – il vero nodo che ciò comporta in termini procedurali, cioè la necessità di verificare in tempo reale la corrispondenza tra le modifiche alla parte “sostanziale” del Bilancio (la prima) e le relative coperture. Il compito è ovviamente affidato alla Ragioneria Generale dello Stato, con rilevanti conseguenze sul ruolo che la stessa finisce per svolgere anche nella fase (che dovrebbe essere) squisitamente politica della decisione. Sul punto si tornerà in seguito (*infra*, risposta alla III domanda).

Un altro elemento interessante che emerge dalla dichiarazione del Ministro è relativo al ruolo attribuito alla Presidenza di Assemblea, meglio precisato poco dopo:

«Il Ministro Giancarlo GIORGETTI, nel rammentare l'esperienza come presidente della Commissione Bilancio, afferma che *l'unico elemento di innovazione* che ha rilevato nella procedura seguita in quest'occasione è stato il fatto che *il Presidente della Camera*, con riguardo al contenuto delle proposte emendative presentate dal Governo, *abbia deciso di far rispettare in modo puntuale il criterio dell'omogeneità di materia* di ciascuno degli emendamenti presentati» (ivi, 35, corsivi non testuali).

In disparte qualsiasi, ovvia, considerazione sul fatto che i limiti di contenuto della legge di bilancio sono previsti oggi da una legge rinforzata (la già richiamata l. n. 243/2012, art. 21) e che l’omogeneità degli articoli ne rappresenta una componente fondamentale, ciò che colpisce a prima vista è l’assonanza del rigore del vaglio presidenziale – che avrebbe motivato lo “spacchettamento” – con la di poco successiva promulgazione con monito da parte del Presidente della Repubblica della legge di conversione del Milleproroghe 2022, in cui il Capo dello Stato ha severamente richiamato le Camere e il Governo al rispetto proprio del requisito dell’omogeneità [il riferimento è alla lettera inviata dal Presidente ai Presidenti delle Camere e del Consiglio il 24 febbraio 2023, riferita alla legge di conversione del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, il cui testo è reperibile nel sito del Quirinale, alla Sezione Comunicati] (sebbene, in quel caso, riferito ad altra procedura). Sempre a prima vista, infatti, l’impressione è quella di un controllo parlamentare attento al rispetto della legalità anche procedurale e quindi particolarmente rigoroso, al punto da imporre al Governo una serie di “operazioni chiarezza” a tutto vantaggio di un voto libero e consapevole da parte dei deputati. A uno sguardo più approfondito e alla luce dell’andamento complessivo dei lavori anche successivi, tuttavia, non pare peregrino azzardare l’ipotesi che si sia invertita la causa con l’effetto, e che quell’«unico elemento di innovazione» (*ibidem*) menzionato dal Ministro sia stato imposto, da un lato, dall’impossibilità per la maggioranza di raggiungere un accordo definitivo su un unico maxiemendamento; e, dall’altro lato, dalla RGS, alle prese con un testo talmente fluido da risultare finanziariamente ingestibile nella sua interezza. Il che spiega, peraltro, la presentazione dei pacchetti di emendamenti nell’arco di tre giorni [un’ultima notazione sul punto: che la richiesta di spacchettamento abbia rappresentato una novità nella (pur non breve) esperienza parlamentare dell’attuale Ministro è confermato dai precedenti; salvo errori di chi scrive, infatti, l’ultima “scomposizione” di un maxiemendamento imposta dal Presidente della Camera risale alla sessione di bilancio 2002. Nel corso dell’esame del testo (già approvato dal Senato) dell’allora legge finanziaria, infatti, la Presidenza avverte che «se vi fosse l’idea di presentare un maxiemendamento che accorpi l’intero testo della legge finanziaria, che, come è noto, è costituito da diverse parti normative e diverse tabelle, ciascuna delle quali risponde a diverse finalità, non lo riterrebbe ammissibile. Questo lo dico subito per evitare una tale tentazione [...] perché obiettivamente riterrei questa una forzatura inaccettabile, che richiederebbe, da parte del Presidente della Camera l’assunzione di una propria responsabilità» (Camera, Ass., res. sten. sed. 10 dicembre 2002, 80). È appena il caso di sottolineare che, allora, l’imposizione presidenziale derivava ancora dalla necessità di rispettare i regolamenti e per loro tramite il ruolo del Parlamento nella decisione di bilancio].

Tornando ai lavori della Commissione bilancio, le modifiche al testo non si sono concluse con i pacchetti governativi: nella seduta notturna del 20 dicembre – l’ultima programmata per la sede referente – sono stati infatti presentati 30 emendamenti dei relatori, che hanno innestato l’ennesima, per quanto fulminea, fase di vaglio di ammissibilità con relative contestazioni e riammissioni (in alcuni casi di norme chiaramente localistiche, peraltro). La seduta si è conclusa non perché fosse esaurito

l'esame, ma perché alle 6 e 25 del 21 dicembre il Presidente ha comunicato che «la Commissione ha stabilito di procedere alla deliberazione sul conferimento del mandato ai relatori a riferire in Assemblea entro le ore 6.45 di oggi e di procedere entro tale termine alla votazione dei soli emendamenti sui quali i relatori e il Governo esprimeranno parere favorevole» (Camera, Comm. Bilancio, sed. 20 dicembre, 21 res.).

**1.3.** L'Assemblea della Camera ha quindi ricevuto un nuovo testo – nel frattempo ri-denominato AC 643-*bis*-A – che, nonostante una permanenza di oltre venti giorni in Commissione Bilancio, è stato realmente composto solo nei tre precedenti la fine della fase referente.

Non stupisce quindi che all'apertura della discussione generale, il 22 dicembre, ne sia immediatamente preannunciato il rinvio in Commissione, per consentire la valutazione di una nota del MEF – cioè della RGS – relativa a una serie di problemi di copertura (che inizialmente pareva ammontare a circa 400 milioni di euro). La prima seduta dell'Aula trascorre quasi per intero, in effetti, nell'attesa inizialmente della relazione della RGS, la cui presentazione avviene solo nel primo pomeriggio, poi del parere della Commissione bilancio; quest'ultima, peraltro, «considerata la complessità della nota» (Camera, Ass., sed. 22 dicembre 2022, 88 res. sten.), prima si riunisce per un'ora e mezzo, poi chiede un'ulteriore sospensione «esclusivamente al fine di modificare o sopprimere dal provvedimento alcune disposizioni che presentano profili problematici dal punto di vista della copertura finanziaria, quali risultanti dalla nota della Ragioneria generale dello Stato pervenuta in data odierna» (ivi, 88). Il rinvio in Commissione comporta l'approvazione di ulteriori 19 emendamenti (cfr. Camera, Comm. Bilancio, sed. 22 dicembre 2022, 23-24 res.).

In sostanza, il testo definitivo della legge di bilancio, modificato al punto da essere nuovamente rinominato in AC 643-*bis*-A/R, arriva alla discussione dell'Assemblea alle 20.30 del 22 dicembre, momento nel quale il Governo pone la questione di fiducia sull'art. 1, comprensivo di tutta la prima Sezione del bilancio e composto di 903 commi.

Il seguito è facilmente riassumibile: nella seduta del 23/24 dicembre 2022 la Camera vota la fiducia sull'art. 1 e poi, tra le polemiche, sugli articoli successivi (in questa fase si colloca un episodio relativo al ruolo della RGS su cui v. *infra*, risposta alla III domanda); l'approvazione del testo finale avviene intorno alle 6 del mattino del 24 dicembre. Lo stesso giorno il testo viene trasmesso al Senato (AS 442) che, come già anticipato, l'ha approvato senza modifiche il 29 dicembre.

**1.4.** Una volta ricostruito l'andamento dei lavori parlamentari sul Bilancio 2023-2025, è possibile rispondere alla domanda da cui queste riflessioni hanno preso spunto: *in occasione dell'approvazione dell'ultima legge di bilancio, si può ritenere integrata la violazione manifesta delle prerogative parlamentari richiesta dall'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale?*

La risposta, alla luce delle condizioni poste dall'ord. n. 17 e dall'ord. n. 60 del 2020, è negativa. Com'è stato ampiamente rilevato in dottrina [la reazione della dottrina alle due ordinanze menzionate nel testo è stata tanto consistente da renderne impossibile una citazione in questa sede; ci si limita quindi a rinviare, anche per le indicazioni



bibliografiche, al recentissimo contributo di G. RIVOSECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell'«ultimo miglio»*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2023, 132 ss. Giusto per chiarezza, chi scrive tiene a precisare di condividere totalmente sul tema l'approccio e le conclusioni di Michela MANETTI, ad es. in *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2020, 722 ss.], con le due decisioni citate la Corte costituzionale, se da un lato ha prima “aperto” e poi, almeno teoricamente, confermato la legittimazione del singolo parlamentare, dall'altro lato ha imposto condizioni per l'integrazione del requisito oggettivo del conflitto tanto restrittive da rendere arduo ipotizzare un caso in grado di superare il vaglio di ammissibilità.

Richiamando, pur grossolanamente, gli elementi che la Corte, nell'ordinanza n. 17, ha indicato come fattori di “giustificazione” della compressione dei tempi di esame parlamentare in nome dell'efficienza delle decisioni, è infatti innegabile che nella sessione di bilancio 2022: *a)* ricorrono sicuramente notevoli peculiarità di contesto, riconducibili alle inedite elezioni politiche autunnali; *b)* almeno una Camera, quella dei Deputati, ha – formalmente – svolto l'esame; *c)* tutte le versioni del testo sono “passate” per la Commissione Bilancio, compreso ciò che è confluito nel maxiemendamento all'art. 1, contenente tutta la prima Sezione della legge.

Se poi si guarda alle “precisazioni” rinvenibili nell'ord. n. 60, alle cause di “giustificazione” elencate si aggiungono: *d)* il cambio di Governo addirittura nella fase di presentazione della Nadef e del DPB (mentre nell'ord. n. 60 era stato considerato sufficiente che il DEF fosse stato presentato, ad aprile, da un diverso Esecutivo); *e)* la prima lettura è iniziata con notevole ritardo e si è prolungata anche in questo caso per dibattiti interni alla maggioranza; *f)* il maxiemendamento ha riprodotto sostanzialmente il testo approvato in Commissione Bilancio.

Separata menzione meritano, infine, i due profili di sistema: da un lato, *g)* anche nel 2022 il “monocameralismo di fatto” è stato “compensato” dalla partecipazione dell'altra camera alla costruzione della manovra economica, dato che, mentre la Camera approvava il Bilancio, il Senato aveva all'esame la conversione del decreto legge cd. Aiuti-*quater*. Dall'altro lato, *h)* stando all'ord. n. 60 non si dovrebbe nemmeno più porre il problema dell'approvazione conforme imposta con la fiducia nel passaggio al Senato, dato che la Corte ha stabilito di non poter «in nessun caso» sindacare «la questione di fiducia ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura» (Corte cost., ord. n. 60/2020).

## ELISA CAVASINO

L'ordinanza n. 17, come pure la successiva ord. n. 60 del 2020, testimoniano la scelta di un approccio pragmatico e realista nella costruzione del *test* di ammissibilità del conflitto d'attribuzione da vizi formali della legge di bilancio.

La violazione degli artt. 70 e 72 Cost. *sub specie* di «*vulnus grave e manifesto*» delle attribuzioni parlamentari (così nell’ord. 60 del 2020) viene vagliato alla luce di indici di prova giuridici, fattuali e di contesto e la Corte costituzionale sembra anche esprimere una valutazione d’impatto della decisione.

Questo tipo di approccio e la conseguente definizione del *test* utilizzato e degli indici di prova non è un inedito nella giurisprudenza costituzionale relativa al rapporto fra le fonti e le dinamiche di funzionamento della forma di governo.

Infatti, anche in sede di giudizio sulle leggi è stato dato rilievo al *contesto* per vagliare la sussistenza dei presupposti costituzionali di cui all’art. 77 Cost.. In particolare, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la censura relativa alla violazione dei presupposti costituzionali di un decreto legge che interveniva in materia di energia «considerati la notoria situazione di crisi economica sistemica, il tenore delle disposizioni censurate e la *ratio* che le ispira» (Corte cost. n. 170 del 2017 par. 6.2. *cons. in diritto*).

L’assonanza tra il sindacato sui vizi formali del decreto legge e della legge di conversione e quello relativo ai vizi formali della legge di bilancio viene anche messa in risalto dalla relazione annuale sull’attività della Corte costituzionale nel 2019 per sottolineare che l’apertura sul controllo sul procedimento di formazione della legge di bilancio è stata realizzata in modo *innovativo* ed «*in vista di uno sviluppo fisiologico dei rapporti con le istituzioni politiche*, consapevole che il contenimento di ogni prassi anomala non può essere conseguito, se non con la *collaborazione di tutti i poteri coinvolti*» [L’attività della Corte costituzionale nel 2019, Presidente M. CARTABIA, 28 aprile 2020, 9, corsivi aggiunti; sul «processo di “travaso” di alcune delle istanze di tutela costituzionale» dal controllo sulle leggi al giudizio di ammissibilità del conflitto di attribuzione cfr. M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Napoli, 2019, 175].

Quello che la dottrina aveva quindi immaginato come possibile rimedio a prassi profondamente distanti dal quadro costituzionale [G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, Napoli, 2018 e G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008] sembra quindi non essere stato effettivamente praticato, ma utilizzato soltanto per esprimere un monito rafforzato alle «*istituzioni politiche*» relativo al rispetto del principio di leale collaborazione fra Parlamento e Governo e fra maggioranza ed opposizioni nel corso dei lavori parlamentari.

Non è un caso che con riferimento al sindacato sui vizi formali della legge di bilancio in sede di conflitto d’attribuzione, gli elementi procedurali e di contesto individuati dalla Corte abbiano, sino ad oggi, “giustificato” il monocameralismo alternato abbinato all’uso dei maxiemendamenti con contestuale ricorso alle questioni di fiducia, ossia prassi parlamentari in evidente conflitto con gli articoli 70 e 72 Cost..

Queste prassi, nel caso della legge di bilancio, sembrano oggi consolidate strategie procedurali seguite da tutte le forze politiche nel momento in cui si trovano a far parte della maggioranza perché sarebbero indotte dalla presenza di un elemento di contesto percepito come “esterno” alla dialettica Governo-Parlamento: le obbligatorie

interlocuzioni con le istituzioni europee previste dalle norme sovranazionali che disciplinano il “semestre europeo” [definito anche come vero e proprio procedimento euro-nazionale cfr. F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Napoli, 2022; R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Genova, 2014; G. RIVOSACCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007].

Questo elemento di contesto è sempre stato valorizzato dal Giudice costituzionale: nell’ord. n. 17/2019 ci si riferisce alla «lunga interlocuzione» con le istituzioni dell’Unione per spiegare alcuni passaggi dell’*iter* legislativo; nell’ord. n. 60/2020, invece, la Corte precisa che i fini dell’efficienza e della tempestività delle decisioni economico-finanziarie sono stati «imposti dai vincoli europei».

Quanto agli elementi normativi e fattuali utilizzati per vagliare la sussistenza della violazione manifesta delle attribuzioni parlamentari, si dà rilievo al tenore ed alla *ratio* dei regolamenti parlamentari e delle loro modifiche; al riscontro di un’effettiva applicazione della disciplina regolamentare (Corte cost. ord. n. 17/2019 par. 4.2. *cons. in diritto*); agli *usi* parlamentari, che ben possono integrare le norme regolamentari che disciplinano l’*iter* legislativo (Corte cost. n. 60/2020).

Così, la prova della manifesta violazione non è stata ritenuta sussistente dalla Corte costituzionale, nel 2019, per la circostanza che il regolamento del Senato, come modificato nel 2017, risultava essere stato applicato e rispettato (Corte cost. ord. n. 17/2019 par. 5 *cons. in diritto*) e, nel 2020, viene considerato che «le procedure legislative» realizzano nella prassi un *bilanciamento* fra le ragioni del contraddittorio e l’efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, bilanciamento che è espresso sia dalle modifiche ai regolamenti parlamentari (voto palese, contingentamento dei tempi, sessione di bilancio), sia in prassi che pur presentando a detta della Corte «aspetti non privi di criticità», se osservate considerando la «naturale elasticità delle regole e degli istituti propri della vita delle istituzioni politiche» non consentono di ritenere sussistente il *vulnus grave e manifesto* delle prerogative parlamentari (Corte cost. n. 60/2020).

Certo, il giudice costituzionale, ha anche indirizzato un monito al Parlamento: «la breve durata dell’esame e la modifica dei testi in corso d’opera [...] potrebbero essere state favorite dalle nuove regole procedurali, verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi, ma *foriere di effetti problematici* [...] *che dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte dei competenti organi parlamentari ed eventualmente rimossi o corretti*» (Corte cost. ord. n. 17/2019 par. 4.2. *cons. in diritto*, corsivo aggiunto).

Ora, questo monito non ha trovato alcun seguito nelle modifiche al regolamento del Senato adottate nel 2022 a seguito della prima applicazione della l. cost. n. 1/2020.

Tuttavia, ciò potrebbe non assumere significato rispetto alle anomalie procedurali relative all’approvazione della legge di bilancio per il 2023 ed alle future leggi di bilancio, se osservate all’interno di un conflitto d’attribuzione fra poteri dello stato.

Venendo all'*iter* legislativo che ha condotto all'approvazione della legge di bilancio per il 2023, la l. 29 dicembre 2022, n. 197, l'accelerazione dei tempi di approvazione del disegno di legge; la fortissima contrazione dei tempi di discussione; l'incremento del peso dei rilievi della Ragioneria generale dello Stato nella definizione dei contenuti della legge e la blindatura del testo del Governo con il maxiemendamento e la questione di fiducia si sono manifestati prima alla Camera e poi al Senato. Alla Camera le opposizioni non hanno preso parte ad alcune fasi dell'esame e della discussione e al Senato non sono stati neppure conclusi l'esame e la discussione in Commissione né è stato conferito mandato a riferire in Aula dove è stata infine posta e approvata la questione di fiducia.

In particolare, al Senato, l'*iter* del disegno di legge si è concluso nell'arco di 5 giorni: il disegno di legge è stato trasmesso dalla Camera il 24 dicembre; assegnato alla V commissione in sede referente il 27 dicembre ed approvato dall'aula del Senato il 29 dicembre. Il procedimento al Senato non ha consentito l'esercizio del potere di emendamento e si è svolta una discussione "blindata" dalla fiducia (posta il 28 dicembre e votata il 29).

La seduta notturna della V Commissione del Senato (nr. 24 del 27 dicembre 2022) è durata circa 2 ore e dai resoconti parlamentari emerge che i senatori dei gruppi di opposizione hanno sottolineato nei loro interventi la ristrettezza dei tempi di discussione e la impossibilità di emendare il testo esitato dalla Camera. La successiva seduta della stessa V Commissione, la n. 25 del giorno 28 dicembre, ha avuto una durata di 45 minuti (dalle 9,15 alle 10,00) e si è conclusa con la presa d'atto del Presidente della *impossibilità di concludere i lavori*. In questa seduta tutti senatori dei gruppi di opposizione hanno lamentato l'impossibilità di procedere all'esame, alla discussione ed al voto sugli emendamenti e gli ordini del giorno. Alla fine è giunta la presa d'atto del Presidente relativa alla mancata conclusione dei lavori, intervenuta a seguito dell'intervento della Sottosegretaria Savino, volto a rilevare l'assenza di spazi di manovra finanziaria ulteriori rispetto a quelli individuati alla Camera in modo da minare, così, d'accordo con la maggioranza, l'esercizio del potere di emendamento o di condivisione di ordini del giorno e proposte emendative.

Nella seduta dell'Aula del 28 dicembre (seduta n. 23), viene posta la questione di fiducia sull'approvazione dell'art. 1 del disegno di legge nel testo identico a quello approvato dalla Camera dei deputati. La questione di fiducia sarà poi approvata nella seduta del giorno successivo (la n. 24 del 29 dicembre) per giungere rapidamente al voto finale.

Quanto alla l. n. 197/2022, quindi, va rilevato che gli stessi *elementi procedurali* produttivi «di effetti problematici» secondo l'ord. n. 17/2019 sono presenti nelle prassi e nelle norme regolamentari di entrambi i rami del Parlamento, ma, al contempo, sono presenti alcuni elementi che la stessa Corte non ha ritenuto sufficienti a far ritenere sussistente la violazione manifesta delle prerogative parlamentari nel conflitto deciso con l'ord. n. 60/2020.

Fra agli elementi di contesto comuni ai conflitti decisi con le ordd. 17/2019 e n. 60/2020, anche in relazione alla legge di bilancio per il 2023, si rilevano la lunga ed

articolata interlocuzione con l’Unione europea ed il cambio di maggioranza di governo nel corso del semestre europeo.

Si ricordi, infatti, che il sopravvenire della crisi di governo Draghi ha condotto allo scioglimento delle Camere, all’indizione delle elezioni ed alla formazione del nuovo governo solo a fine settembre (giuramento il 22 settembre e voto di fiducia il 25 e 26 settembre 2022).

Ciò che sembra invece differenziare sul piano dei dati di fatto il percorso che ha condotto all’approvazione della l. 197/2022 rispetto alle precedenti leggi di bilancio (in particolare rispetto al conflitto deciso con ord. n. 60/2020) riguarda soprattutto il sostanziale mancato recepimento di «istanze espresse nel dibattito parlamentare» (così si esprimeva Corte cost. ord. n. 60/2020).

Eppure, che queste gravi anomalie possano costituire indice di un *vulnus* grave e manifesto delle prerogative parlamentari non è affatto scontato se si osserva l’*iter* legislativo nella prospettiva del conflitto d’attribuzione.

Infatti, la Corte costituzionale con l’ord. n. 60/2020 ha chiarito che l’ammissibilità di un conflitto d’attribuzione originato dal procedimento di approvazione della legge di bilancio va esaminata alla luce della «sequenza oggettiva dei fatti», nella quale va inclusa anche l’analisi dell’*iter* procedimentale del decreto legge o dei decreti legge che anticipano i contenuti della manovra.

Nel caso della legge n. 197/2022 va ricordato che sono diversi i decreti legge che hanno concorso a determinare i contenuti della manovra e che la loro copertura finanziaria è stata effettuata ricorrendo a scostamenti di bilancio, per i quali, com’è noto, la l. n. 243/2012 richiede un voto favorevole reso con risoluzioni parlamentari a maggioranza assoluta dei componenti, che nel caso di specie ha coinvolto tutti i gruppi di opposizione (cfr. risposta al quesito successivo).

Se poi si ritorna sugli elementi del *test* della violazione grave e manifesta e si ricorda che la sussistenza della violazione è condotta alla luce *fattori di contesto e procedurali*, si deve considerare che anche rispetto alla l. n. 197/2022 il principale fattore di contesto è costituito dall’applicazione del *quadro normativo* che consente il coordinamento delle politiche economiche e finanziarie degli Stati membri dell’Unione (il semestre europeo).

L’applicazione di quel quadro normativo non solo ha, da sempre, contratto i tempi dell’approvazione delle leggi di bilancio ma ha attribuito all’approvazione della legge di bilancio dello Stato la natura di atto di chiusura del semestre europeo a seguito del quale si riapre un nuovo ciclo di bilancio euro-nazionale.

Da questo punto di vista, l’annullamento della intera legge di bilancio dello Stato – conclusione inevitabile di un conflitto d’attribuzioni deciso nel merito accertando la violazione degli artt. 70 e 72 Cost. – condurrebbe alla sovrapposizione del ciclo di bilancio già concluso con quello appena avviato.

Questa circostanza, nell’ottica di una valutazione sull’impatto di una eventuale decisione nel merito di un conflitto d’attribuzione, gioca sicuramente un ruolo fondamentale nella definizione del livello minimo di gravità della violazione delle prerogative parlamentari che viene richiesta dalla Corte anche se nell’ordinanza n. 17 si

tiene a precisare che «non è richiesto alla Corte di procedere all’annullamento di alcuno degli atti ritenuti lesivi» (Corte cost. n. 1/2017 *cons. in diritto* par. 1) mentre nell’ord. n. 60/2020 si afferma che non sono in discussione i *contenuti* della legge di bilancio.

Ora, l’impatto di una decisione di annullamento di una legge di bilancio sarebbe la paralisi del funzionamento dell’amministrazione sino alla concessione dell’esercizio provvisorio (art. 81 c. 5° Cost.) e costituirebbe un pericoloso precedente con riferimento al rispetto di un altro parametro costituzionale: l’art. 81 c. 4° Cost., che impone l’approvazione del bilancio dello Stato e del rendiconto consuntivo con cadenza annuale, parametro costantemente rispettato per la legge di bilancio.

Ammettere questa possibilità, ossia che lo Stato resti senza bilancio perché il procedimento seguito è incostituzionale, in altri termini, potrebbe aprire a delle prassi e a degli usi parlamentari che, paradossalmente, potrebbero disattendere quanto previsto dall’art. 81 c. 4° Cost., pur di assicurare il rispetto dell’art. 72 Cost.

In un’ottica di sistema, dunque, l’impatto di una decisione di accoglimento resa in un conflitto per vizi formali del procedimento legislativo potrebbe essere notevolissimo sulle dinamiche del semestre europeo e su quelle costituzionali: un Parlamento che si riprende il diritto al bilancio potrebbe finalmente esercitare questa prerogativa ma potrebbe anche vanificare il principio costituzionale dell’annualità del ciclo di bilancio sotteso all’art. 81 c. 4° Cost., anch’esso fondamentale presidio di garanzia di un equilibrato rapporto fra Parlamento e Governo e della legalità costituzionale in materia finanziaria.

In sintesi, ritengo che la valutazione della sussistenza della lesione delle prerogative parlamentari sia stata condotta sino ad oggi dalla Corte costituzionale avendo presente innanzitutto la *speciale natura* del procedimento che conduce all’approvazione della legge di bilancio (un procedimento euro-nazionale), che costringe *de jure e de facto* le finestre temporali utili per l’approvazione della legge entro il 31 dicembre di ogni anno.

Ma non solo. Nell’accertamento della violazione delle prerogative parlamentari di cui agli art. 70 e 72 Cost. la Corte, pur stigmatizzandole, ha comunque valorizzato moltissimo le prassi e gli usi parlamentari probabilmente anche per assicurare la “tenuta” di quelle prassi *conformi a Costituzione* relative all’approvazione annuale della legge di bilancio (art. 81 c. 4° Cost.).

In definitiva, si tratta di un approccio *realista* che difficilmente condurrà mai ad una pronuncia di merito perché la *pressione del fatto* ha evidentemente una diretta incidenza sulla prova della sussistenza del livello minimo di gravità della violazione degli artt. 70 e 72 Cost..

La Corte osserva la torsione della forma di governo ma, alla fine, sceglie di intervenire solo con pesantissimi moniti e si trincerava dietro le maglie larghe delle inammissibilità nei giudizi per conflitto d’attribuzione fra poteri [cfr. G. TARLI BARBIERI, *L’ordinanza 17/2019 a distanza di sessant’anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *Osservatorio sulle fonti speciale 1/2019* sull’ord. n. 17 del 2019] per evitare anche evidenti problemi di compatibilità con gli obblighi “comunitari” (artt. 11 Cost. e 117 c. 1° Cost.) e con l’art. 81 c. 4° Cost..

Non sembra quindi che il conflitto d’attribuzioni possa costituire la sede adeguata a censurare l’assenza di tale ragionevole bilanciamento.

Eppure, data l’enorme distanza ormai raggiunta fra testo costituzionale e prassi in tema di fonti e *iter* procedurali seguiti per la loro approvazione, sembra necessaria l’attivazione del sistema delle garanzie costituzionali in riferimento ai vizi formali delle leggi [cfr. M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, 2021, 531; M. RUOTOLO, *controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2021, 573].

La sede più adatta a rilevare e censurare tali vizi della legge di bilancio dovrà però essere il giudizio sulle leggi in via incidentale (in via principale risulterebbe complessa la prova della *ridondanza* del vizio sulle competenze regionali).

In sede di giudizio sulle leggi, l’applicazione del *test* della violazione grave e manifesta può condurre ad un esito differente dall’inammissibilità con monito.

Questo perché in un giudizio in via incidentale l’accertamento del vizio formale della legge di bilancio non esiterebbe necessariamente in una dichiarazione d’illegittimità costituzionale dell’intera legge con effetti retroattivi, dato che potrebbe essere adottata una sentenza manipolativa anche sul versante degli effetti temporali.

È noto, infatti, che nel sindacato di costituzionalità sugli atti di natura finanziaria gli effetti temporali delle decisioni di accoglimento sono *naturalmente* non retroattivi e ciò a causa dell’applicazione del principio costituzionale dell’equilibrio dinamico di bilancio di cui all’art. 81 c. 1° Cost. (Corte cost. n. 4/2020).

Quindi, in un ipotetico scrutinio in via incidentale della violazione grave e manifesta degli artt. 70 e 72 Cost., relativo alla l. n. 197/2022 o ad altre leggi di bilancio approvate a seguito di gravi vizi procedurali, l’impatto della decisione potrebbe essere differente dall’annullamento integrale dell’atto con effetti *ex tunc* dato il già avvenuto consolidamento di una serie di rapporti giuridici.

Inoltre, nel sindacato in via incidentale sui vizi formali ben potrebbero essere colpite da illegittimità solo quelle disposizioni della legge che sono state sostanzialmente sottratte al principio della discussione ed al potere di emendamento senza alcuna ragionevole giustificazione sul piano delle “esigenze” della tempistica di approvazione della stessa legge, mentre ciò non accadrebbe per altre disposizioni per le quali, invece, in Parlamento si è proceduto a quel *non manifestamente irragionevole bilanciamento* fra efficienza e tempestività del procedimento parlamentare e principio della discussione.

Andrebbe quindi valutata la praticabilità di censure avverso quei contenuti della legge di bilancio per il 2023 sostanzialmente sottratti alla discussione per effetto delle torsioni dell’*iter* legislativo (stralcio del DDL originario e, soprattutto, modifiche per variazione delle coperture poi recepite nel maxiemendamento governativo) ma non anche quelle oggetto di effettiva o sostanziale discussione secondo quanto descritto nelle ordd. nn. 17/2019 e 60/2020.

I rimettenti potrebbero essere, in particolare, la Corte dei conti in sede di parificazione del rendiconto dello Stato o delle Regioni o in sede di controllo sui bilanci

degli Enti territoriali o nell’esercizio di altre attribuzioni che possono essere qualificate come giudizi ai limitati fini dell’attivazione del controllo di costituzionalità [in questi ultimi tre casi cfr. “schema” seguito in Corte cost. n. 18/2019; Corte cost. n. 233/2022; Corte dei conti SSRR Regione Siciliana ordd. 1 e 2 del 2023 e Corte dei conti sez. controllo Regione Siciliana ord. n. 22/2022] o il giudice amministrativo o ordinario in ipotesi in cui si trovasse ad applicare previsioni della legge di bilancio [cfr. lo “schema” seguito dai rimettenti in Corte cost. nn. 10/2016, 275/2016, 83/2019].

In tal modo con riferimento alla l. n. 197/2022 potrebbero essere censurate con la dichiarazione d’illegittimità costituzionale *solo* quelle norme prodotte a seguito di un *iter* in cui sono state amplificate tutte le torsioni delle prassi stigmatizzate dalla Corte costituzionale nell’ord. n. 17/2019 e si registrano nuove e altrettanto problematiche prassi [cfr. risposta al quesito nr. 2].

## RENATO IBRIDO

Il quesito impone di sviluppare un ragionamento di ordine più generale sul concetto di «violazione manifesta delle prerogative parlamentari», in particolare alla luce del “seguito” dell’ordinanza n. 17/2019 Corte cost.

Successivamente a tale decisione, la Corte costituzionale è stata investita di numerosi conflitti promossi da singoli parlamentari. Tra le altre è possibile ricordare l’ordinanza n. 60/2020, anch’essa relativa all’*iter* di formazione di una legge di bilancio; l’ordinanza n. 186/2021 sull’ammissibilità di emendamenti; l’ordinanza n. 193/2021 in materia di vaglio presidenziale di ammissibilità di interrogazioni parlamentari; l’ordinanza n. 255/2021 sul “*green pass*” quale condizione di partecipazione ai lavori parlamentari. Il caso, peraltro, più interessante e spinoso è probabilmente rappresentato dall’ordinanza n. 188/2021, con la quale la Corte ha ritenuto inammissibile un conflitto promosso da un deputato avverso la decisione concernente la non ricevibilità di una iniziativa legislativa considerata dal Presidente della Camera manifestamente incostituzionale (nel caso di specie, il progetto di legge intendeva introdurre il c.d. *recall* con legge ordinaria anziché attraverso l’*iter* di revisione costituzionale). In ogni caso, fino ad oggi, la Corte non ha mai rilevato il raggiungimento di quella soglia della violazione «manifesta» delle prerogative parlamentari che la precedente ordinanza n. 17/2019 aveva individuato quale condizione di ammissibilità del conflitto.

Se si tiene conto del quadro complessivo che emerge da questa giurisprudenza è lecito dubitare della configurabilità, anche solo su un piano potenziale, di violazioni manifeste delle prerogative parlamentari nell’ambito dell’*iter legis* idonee a superare il giudizio di ammissibilità della Corte.

Ma c’è di più. In un passaggio chiave della ordinanza n. 17/2019, la Corte aveva giustificato la compressione degli spazi del dibattito parlamentare alla luce della «pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee». Si tratta di una linea argomentativa che ovviamente può non essere condivisa, ma che in ogni caso rende necessario almeno un raffronto di contesto fra l’esame della legge di



bilancio per il 2023 e quella per il 2019, quest’ultima poi fatta salva dalla Corte in occasione dell’ordinanza n. 17/2019.

Nell’autunno del 2018 venne infatti attivata per la prima volta la clausola contenuta nell’art. 7 Reg. (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013. L’art. 7 consente alla Commissione europea di richiedere al Governo nazionale di presentare un Documento programmatico di bilancio integralmente rivisto qualora il progetto iniziale contenga inosservanze particolarmente gravi del Patto di stabilità e crescita. L’esercizio di questo potere da parte della Commissione UE portò ad un accordo con il Governo italiano in una fase molto avanzata dell’*iter* legislativo nonché a ridosso del termine per evitare l’esercizio provvisorio, costringendo così le Camere a recepirne i contenuti senza poter assicurare ai propri componenti adeguati tempi di discussione e soprattutto la possibilità di partecipare consapevolmente alla deliberazione.

Ebbene, se tali modalità di svolgimento dei lavori parlamentari – a torto o a ragione – sono state ritenute accettabili dalla Corte costituzionale in considerazione dell’attivazione da parte della Commissione UE di un potere previsto dal diritto derivato dell’Unione europea, come potrebbe la Corte non ritenere altrettanto giustificate analoghe compressioni degli spazi di esame parlamentare determinate dalla tardiva presentazione del disegno di legge di bilancio conseguente allo svolgimento di elezioni politiche nel mese di settembre? L’elezione delle Camere non è forse uno dei momenti più alti e solenni di espressione della sovranità popolare?

Se è lecito dubitare dell’esistenza di «violazioni manifeste» delle prerogative parlamentari idonee a portare all’accoglimento di un conflitto di attribuzioni in materia di bilancio, nondimeno è possibile trarre quanto meno un insegnamento da questa vicenda: il tentativo di rivitalizzare la qualità del procedimento legislativo attraverso una strategia di potenziamento degli strumenti esterni di intervento della “Corte in Parlamento” rischia di produrre risultati effimeri se non controproducenti. Pur nel rispetto del punto di equilibrio sancito dalla sent. 9/1959 Corte cost. (quest’ultima relativa alla parametricità delle sole norme costituzionali sul procedimento legislativo), la strada maestra per restituire dignità al processo di formazione della legge – in primo luogo la legge di bilancio – rimane semmai quella dei rimedi “*intra moenia*”, e dunque una profonda riforma del diritto parlamentare dal suo interno. Un percorso che presuppone da un lato una revisione integrale dei Regolamenti parlamentari del 1971 – soprattutto quello della Camera ormai totalmente disallineato rispetto alla prassi – e dall’altro il rafforzamento del grado di imparzialità dei Presidenti di Assemblea. Spetta alla politica – e soltanto alla politica – l’individuazione delle modalità attraverso le quali realizzare questi due obiettivi. Per quanto oggi sia assente fra i partiti quella “cultura del regolamento” che sarebbe necessaria per ricostruire le basi di un giusto processo di decisione parlamentare, nondimeno in un ordinamento costituzionale basato sulla divisione dei poteri non esistono operazioni di *bricolage* giurisprudenziale che possano supplire all’inerzia del decisore politico in materia regolamentare. Da questo punto di vista, la teoria delle «violazione manifesta delle prerogative parlamentari» elaborata

dall’ordinanza n. 17/2019 voleva costituire una “scorciatoia” rispetto all’obiettivo ma in realtà sembrerebbe aver portato soltanto ad un “vicolo cieco”.

## MARIO MIDIRI

Stando alla giurisprudenza costituzionale sui conflitti promossi da singoli parlamentari – sempre più propensa a considerare lo stato della prassi e le circostanze concrete in cui si svolge la specifica sessione di bilancio: ord. n. 60/2020 [in tale ordinanza è sottolineata la necessità che siano valutate “le circostanze specifiche relative all’approvazione della legge”, in un quadro in cui la garanzia del contraddittorio parlamentare è da bilanciare con le esigenze di efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari “primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei”] – sembrerebbe non superata la soglia della “violazione manifesta” richiesta dalla Corte. Meritano di essere considerati, a tal fine, i seguenti elementi:

- l’estrema concentrazione, già registrata in passato, del lavoro parlamentare tra ottobre e dicembre con il «trittico» costituito da decreto-legge fiscale, legge di bilancio e decreto-legge “milleproroghe” [G. RIVOSACCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos*, 3/2020, 1 ss.], nel 2022 è stata resa più serrata dai tempi tecnici dell’avvio della XIX Legislatura;

- sciolte anticipatamente le Camere, le nuove Assemblee hanno iniziato i lavori in data 13 ottobre 2022: in attesa della composizione delle commissioni permanenti e dell’elezione del loro ufficio di presidenza, si è fatto ricorso allo strumento delle Commissioni speciali riunite [V., in sede riunita, la Commissione speciale della Camera dei deputati istituita il 19 ottobre 2022, ai sensi dell’art. 22, comma 2, reg. CD, e la Commissione speciale per l’esame degli atti urgenti presentati dal Governo del Senato della Repubblica, in part. la seduta 9 novembre 2022 in cui è stata esaminata la memoria scritta presentata dall’Istituto nazionale di statistica che analizza l’evoluzione dell’economia italiana e descrive il quadro di finanza pubblica predisposto nella versione rivista e integrata della NADEF] per lo svolgimento dell’attività conoscitiva preliminare all’esame della Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza 2022;

- è degno di nota che la versione rivista e integrata della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF) è stata approvata dal Consiglio dei ministri il 4 novembre 2022: il Governo aveva giurato pochi giorni prima, il 22 ottobre 2022; il disegno di legge di bilancio (atto Camera C643) è stato presentato il 29 novembre 2022; alle Camere è stato quindi riservato poco più di un mese ed inevitabilmente l’esame presso la Camera di seconda lettura ne ha risentito, con ulteriore conferma di una tendenza già emersa al monocameralismo di fatto (detto da altri “alternato”).

- la successione degli eventi conferma il fondamento della preoccupazione espressa dal Presidente Mattarella al momento di sciogliere anticipatamente le Camere; decisione assunta sottolineando che “lo scioglimento anticipato del Parlamento è sempre l’ultima scelta da compiere, particolarmente se, come in questo periodo, davanti alle Camere vi sono molti importanti adempimenti da portare a compimento” [Dichiarazione del Presidente Mattarella dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere, 21/07/2022, [quirinale.it/elementi/70558](http://quirinale.it/elementi/70558)].

## GUIDO RIVOSECCHI

*Il mancato conseguimento della soglia di “manifesta evidenza” della violazione delle attribuzioni parlamentari nell’approvazione della legge di bilancio.*

Seguendo il percorso di riflessione proposto dagli interrogativi formulati dal Direttivo del “Gruppo di Pisa”, occorre anzitutto chiedersi se, in occasione dell’approvazione dell’ultima legge di bilancio (l. n. 197/2022), possa ritenersi integrata la violazione *manifesta* delle prerogative parlamentari richiesta dall’ord. della Corte costituzionale n. 17/2019.

Per rispondere al quesito, bisogna premettere che l’ordinanza in parola ha rappresentato una significativa “apertura” della Corte in favore della legittimazione dei singoli parlamentari nel conflitto “intra-potere”: il conflitto, cioè, rivolto a tutelare le attribuzioni individuali nei confronti della Camera di appartenenza o dei suoi organi a garanzia del ruolo costituzionalmente affidato ai membri del Parlamento – sia nella partecipazione alla *discussione*, sia nell’espressione di un voto *consapevole* – assunto dalla stessa giurisprudenza costituzionale come espressione del contributo individuale alla dialettica democratica (cfr. sentt. n. 379/1996; n. 225/2001; n. 263/2003; n. 284/2004; n. 451/2005). Si deve aggiungere che tali principi dovrebbero essere garantiti soprattutto nell’*approvazione parlamentare del bilancio* in quanto essa è rivolta ad assicurare il controllo *democratico* sulla decisione a contenuto massimamente *politico* in cui si esprimono le scelte impositive, allocative e redistributive nel finanziamento dei diritti.

Al contempo, però, in questa stessa prospettiva funzionale si coglie il valore potenzialmente dirompente della legittimazione al conflitto dei singoli parlamentari poiché eventuali lesioni delle attribuzioni individuali possono tradursi in vizi formali della legge e provocarne quindi l’annullamento trasformando il ricorso del singolo in accesso mascherato al giudizio di costituzionalità [di qui, tra l’altro, il costante orientamento della Corte nel dichiarare inammissibili *tutti* i ricorsi dei parlamentari per conflitto promossi nella fase successiva all’ord. n. 17/2019: cfr. G. RIVOSECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l’importanza dell’«ultimo miglio»*, in *Quad. cost.*, 1/2023, 132 ss.].

Nel *leading case* rappresentato dall’ordinanza menzionata, il dilemma è reso ancor più complesso proprio dall’oggetto del conflitto sollevato da parlamentari dell’allora principale gruppo di opposizione del Senato della Repubblica: le modalità di

approvazione del disegno di legge di bilancio per il 2019 caratterizzate dalla presentazione del maxi-emendamento del Governo interamente sostitutivo unitamente alla questione di fiducia. La Corte, quindi, è stretta tra l'esigenza di assicurare la giustiziabilità delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e le ragioni di ordine politico-finanziario che precluderebbero l'annullamento della legge di bilancio poiché ciò determinerebbe effetti catastrofici sulle finanze pubbliche. Ne scaturisce una pronuncia contraddittoria: quanto ai profili soggettivi, per la prima volta la Corte riconosce espressamente «una sfera di prerogative che spettano al singolo» in ordine alla «facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni», nonché, nell'ambito della funzione legislativa, al «potere di iniziativa, testualmente attribuito “a ciascun membro delle Camere” dall'art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.)» (ord. n. 17/2019, punto n. 3.3 del “Considerato in diritto”). Quanto ai requisiti oggettivi, invece, la Corte ha rigorosamente delimitato la legittimazione del singolo parlamentare alle «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali» che «assurgono a requisiti di ammissibilità» del conflitto poiché devono essere allegare e comprovate dal ricorrente e, quindi, «rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione» (ord. n. 17/2019, punti n. 3.5 e n. 4.5 del “Considerato in diritto”; affermazioni di analogo tenore sono costantemente ribadite nelle successive ordd. n. 274 e n. 275 del 2019; n. 60/2020; n. 66, n. 67, n. 186 e n. 188 del 2021; n. 80, n. 151 e n. 154 del 2022).

Muovendo da tali premesse, i Giudici costituzionali hanno negato che la riduzione dei tempi dell'esame parlamentare, effetto dell'apposizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento, causata dall'esigenza di rideterminare i saldi complessivi della manovra finanziaria a seguito della «lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea», integrasse «quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari». A tali conclusioni la Corte è giunta poiché, secondo quanto affermato in motivazione: la presentazione del maxi-emendamento assieme alla questione di fiducia costituisce prassi consolidata; vi è stata comunque, nonostante la limitazione della discussione, una lettura effettiva del disegno di legge da parte di ciascuna Camera; le modifiche al regolamento del Senato del 2017 hanno *presumibilmente* avuto l'effetto di favorire il contraddittorio con il Governo in ordine alle conseguenze finanziarie dell'apposizione della questione di fiducia (ord. n. 17/2019, punti n. 4.4 e n. 4.5 del “Considerato in diritto”).

La Corte, quindi, pur stigmatizzandola, trae dalla stessa richiesta del voto di fiducia sul maxi-emendamento l'argomento per negare l'evidente violazione delle attribuzioni del singolo parlamentare in quanto riconduce la fattispecie a tale prassi consolidata. Pur trovandosi di fronte a eclatanti violazioni delle regole del procedimento legislativo – poiché il maxi-emendamento interamente sostitutivo del disegno di legge di bilancio è stato presentato dal Governo intorno alle ore 14,00 della seduta del Senato del 22 dicembre 2018 ed è stato posto in votazione alle 2,00 del mattino successivo (cfr. seduta del Senato n. 77 del 22 dicembre 2018) – il Giudice delle leggi attenua, nel caso

concreto, la gravità della lesione, riservandosi di fissare esso stesso la soglia di *manifesta evidenza* della violazione in sede di ammissibilità del ricorso.

L’esigenza politico-finanziaria di non dare neanche l’impressione che la legge di bilancio potesse essere annullata e di assicurare attori istituzionali, operatori giuridici, cittadini e mercati finanziari ha presumibilmente influito sulla scelta di decidere già in sede deliberativa. L’effetto è stato quello di introdurre in via pretoria una tipologia di conflitto tra poteri *atipico* sul *piano processuale* poiché la Corte *anticipa* la valutazione del merito alla fase di ammissibilità al solo fine di preservare la legge di bilancio e di fugare tempestivamente ogni dubbio che essa potesse essere caducabile. Attraendo, però, alla fase liminare dell’ammissibilità considerazioni proprie dello scrutinio di merito viene pretermesso il principio del contraddittorio tra le parti e viene fortemente limitata la possibilità di censurare le violazioni del procedimento di approvazione del bilancio stesso.

Ma il vero tradimento della “promessa” circa la giustiziabilità della legge di bilancio per la via del conflitto “intra-potere” è consumato dall’ord. n. 60/2020, con la quale sono stati dichiarati inammissibili i conflitti sollevati da gruppi di parlamentari dell’allora opposizione – in quella occasione della Camera dei deputati – in relazione alla modalità di approvazione della legge di bilancio per il 2020. La Corte, sposando una visione weberiana e luhmanniana del procedimento – rivolta, cioè, a valorizzare l’efficienza della decisione rispetto ai principi della democrazia dialogico-procedurale – afferma espressamente che le procedure legislative hanno dovuto farsi carico di esigenze di tempestività, *«primariamente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei»*. Da ciò sono seguite – prosegue la Corte – nuove prassi connotate da *«indubbie deformazioni [...] ma avvalendosi della naturale elasticità delle regole e degli istituti propri della vita delle istituzioni»*, sicché tali prassi *«non sono di per sé [...] espressione di violazioni, dovendo emergere a tal fine che esse danno patentemente luogo a bilanciamenti di cui non si colgono le ragioni e il complessivo equilibrio»* (ord. n. 60/2020).

Ciò posto, la Corte esplicita il punto di maggiore torsione rispetto all’ord. n. 17/2019: le ragioni che hanno condotto alla compressione dei tempi dell’esame parlamentare richiamate in quella pronuncia (lunga trattativa con le istituzioni europee; svolgimento di almeno una lettura in ciascuna Camera; riforma del 2017 del regolamento del Senato ritenuta maggiormente “garantista” del contraddittorio parlamentare) non sono le uniche idonee a giustificare distorte prassi, dovendosi invece *«valutare le circostanze specifiche»* relative all’approvazione della legge per accertare se le anomalie procedurali costituiscano *evidente* violazione delle attribuzioni parlamentari. Nel caso di specie, secondo la Corte non è stato arrecato un *vulnus* grave e manifesto delle attribuzioni in quanto il disegno di legge di bilancio è stato preso in esame dalla Commissione competente e poiché *«in nessun caso sarebbe sindacabile [...] la questione di fiducia ai fini dell’approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura»* (ord. n. 60/2020; affermazione ribadita dall’ord. n. 197/2020). Detto altrimenti: l’indice di gravità delle manifeste violazioni ai fini

dell'ammissibilità del conflitto deve essere vagliato di volta in volta proprio in forza della «*naturale elasticità*» del *diritto parlamentare* capace di comprimere persino il principio costituzionale del bicameralismo perfetto [cfr. M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2020, 729].

In definitiva, l'ord. n. 60/2020 costituisce un'occasione mancata per assicurare la giustiziabilità del procedimento di approvazione della legge di bilancio. Tale pronuncia appare ancor più *eccentrica* se osservata alla stregua da un lato della già richiamata giurisprudenza costituzionale che assume la partecipazione dei singoli parlamentari alla discussione quale garanzia del contributo individuale alla dialettica democratica (sentt. n. 379/1996; n. 225/2001; n. 263/2003; n. 284/2004; n. 451/2005) e, dall'altro lato, della giurisprudenza costituzionale che qualifica il bilancio come «*bene pubblico*» in quanto strumentale ad assicurare il *controllo democratico* sulle scelte di impiego delle risorse nel finanziamento dei diritti (tra le tante: sentt. n. 184/2016; n. 18/2019; n. 235/2021; n. 184/2022).

Il tentativo di ricorrere al conflitto “intra-potere” da parte di singoli o di gruppi di parlamentari costituiva, quindi, la reazione estrema per riaffermare il ruolo costituzionalmente spettante al Parlamento – luogo in cui anche le opposizioni hanno diritto di parola – nell'approvazione della legge di bilancio dopo che, ormai da diversi anni, le procedure hanno imboccato la via di un decisionismo non trasparente, capace di esplicitarsi più nell'“anticamera” del Parlamento che nell'alveo dei poteri costituzionalmente definiti. L'effetto è quello di “abbandonare” il procedimento alle prassi dei gabinetti ministeriali in cui la più *politica* delle decisioni – quella sul bilancio – rischia di essere *neutralizzata* da istanze *tecniche*.

In esito a tali processi, rovesciando quello che era stato il punto di approdo del conflitto ottocentesco tra Governo e Parlamento sulla legge di bilancio, da almeno vent'anni l'Esecutivo ha conquistato il completo controllo della decisione finanziaria in elusione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e della riserva di esame parlamentare prevista dall'art. 81 Cost. mediante l'abuso della decretazione d'urgenza – capace di interferire con la legge di bilancio (v. decreti-legge “fiscali” e “proroga termini” che, come si è visto anche nella manovra per il 2023, costituiscono il vero “centro-motore” della disciplina di governo dell'economia) – e il sistematico ricorso alla questione di fiducia posta su maxi-emendamenti al disegno di legge di bilancio, spesso interamente sostitutivi del testo sino a quel momento discusso [cfr. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 307 ss.].

L'effetto di tali prassi è quello di accantonare l'esame parlamentare dei contenuti della manovra e di precludere ogni altro argomento di discussione sull'allocazione delle risorse. Inoltre, l'apposizione della questione di fiducia a ridosso del termine costituzionalmente previsto per la conclusione dell'esame dei provvedimenti preclude un effettivo esame da parte della Camera chiamata a svolgere l'esame in seconda lettura. Ciò determina il c.d. “monocameralismo di fatto” o “bicameralismo alternato”

che ha connotato l’approvazione delle ultime leggi di bilancio e che è stato generosamente avallato dalla Corte costituzionale con l’ord. n. 60/2020.

Le reiterate dichiarazioni di inammissibilità di *tutti* i ricorsi per conflitto sinora promossi da singoli parlamentari a tutela di diversi profili inerenti all’esercizio della funzione e allo svolgimento del procedimento (per un totale di ventuno nella fase successiva all’ord. n. 17/2019) dimostrano la difficoltà di fornire la prova dell’*evidente* violazione delle attribuzioni costituzionali.

Per effetto di tali orientamenti della giurisprudenza costituzionale lo svolgimento del procedimento di approvazione della legge di bilancio, in ogni sua fase, non può essere messo in discussione dai ricorsi per conflitto dei parlamentari, salvo che si dimostri (ma con *probatio* divenuta ormai diabolica!) che vi è stata una *evidente* violazione di disposizione di rango costituzionale. Stando ai precedenti, è difficile ipotizzare che la Corte possa arrivare a riconoscere il conseguimento della fantomatica soglia di *manifesta evidenza* della violazione delle attribuzioni parlamentari avendo ampiamente tollerato quelle che essa stessa ha definito «*indubbie deformazioni*» delle procedure di bilancio in forza della «*naturale elasticità delle regole e degli istituti propri della vita delle istituzioni*» e del *diritto parlamentare*.

In definitiva, nell’ord. n. 17/2019 la Corte ha affermato che la compressione dei tempi dell’esame parlamentare del disegno di legge di bilancio può essere giustificata dal protrarsi dall’interlocuzione con le istituzioni europee ai fini della determinazione dei saldi; che lo svolgimento di una sola lettura in ciascuna Camera è sufficiente ai fini dell’esame; che l’applicazione di riforme regolamentari ritenute maggiormente garantiste del contraddittorio parlamentare sugli effetti finanziari della decisione possono compensare limitazioni dei tempi dell’esame stesso. Con l’ord. n. 60/2020, la Corte ha ulteriormente ampliato il novero dei fattori idonei a *comprimere legittimamente* i tempi dell’esame parlamentare: la partecipazione del ramo del Parlamento “sacrificato” nell’esame del disegno di legge di bilancio al procedimento di conversione dei decreti-legge “fiscali”; lo svolgimento di un esame – anche di carattere sommario – sul testo del maxi-emendamento da parte della Commissione bilancio; il largo ricorso alla questione di fiducia stante la preclusione, in ogni caso, a sindacare l’utilizzo di tale istituto «*ai fini dell’approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura*» (affermazione che più stride con il principio costituzionale del bicameralismo paritario).

Alla stregua dei richiamati orientamenti della giurisprudenza costituzionale è possibile analizzare l’*iter* di approvazione dell’ultimo disegno di legge di bilancio al fine di accertare se sia stata raggiunta la soglia di *evidenza* della lesione delle attribuzioni parlamentari richiesta dalla Corte.

L’esame del disegno di legge di bilancio per il 2023 (e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) è stato avviato alla Camera in sede referente alla Commissione bilancio il 1° dicembre 2022 sul testo risultante dallo stralcio disposto dal Presidente della Camera degli artt. 109 e 153, co. 9, del d.d.l. n. 643 (A.S. 643-*bis*); stralcio correttamente motivato atteso il carattere ordinamentale o organizzatorio delle due disposizioni proposte (che, quindi, incorrevano nei limiti al contenuto della prima

sezione del disegno di legge di bilancio): l'una (art. 109) era infatti rivolta ad estendere il regime delle contabilità speciali intestate ai Segretari regionali del Ministero della cultura per Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria per gli interventi di messa in sicurezza del patrimonio culturale in conseguenza di eventi sismici; l'altra (art. 153, co. 9) rimetteva addirittura a un decreto del Ministero dell'istruzione e del merito la definizione delle modalità attuative dello svolgimento dei concorsi a posti di dirigente tecnico con funzioni ispettive.

L'*iter* del provvedimento è proseguito in Commissione bilancio sino al 20 dicembre secondo modalità piuttosto discontinue e disorganiche caratterizzate, tra l'altro, da: frequenti interruzioni non soltanto per consentire l'apporto tecnico della Ragioneria generale dello Stato in ordine alle coperture finanziarie, ma anche a seguito della convocazione di ripetute riunioni di maggioranza; scarsa presenza in Commissione dei rappresentanti del Governo (che ha suscitato la veemente critica delle opposizioni, specie in ordine alla scelta di consentire la partecipazione a talune sedute del sottosegretario "da remoto", tra l'altro con la videocamera spenta: v. seduta della Commissione bilancio della Camera dei deputati del 14 dicembre 2022, 68 ss.); scarsa produttività del dibattito in ordine alla presentazione e esame degli emendamenti dalla seduta del 10 a quella del 18 dicembre poiché non erano state presentate le proposte del Governo al punto tale che il 18 dicembre non era stato ancora approvato un emendamento [cfr. seduta della Commissione bilancio della Camera dei deputati del 18 dicembre 2022, 3].

Durante la seduta del 18 dicembre viene annunciato dal Ministro dell'economia la presentazione di un maxi-emendamento, già predisposto ma successivamente "spacchettato" per preservare una maggiore omogeneità di contenuto a seguito della decisione del Presidente di Assemblea: da ciò seguono reiterate sospensioni dei lavori e proteste delle opposizioni causate dal ritardo nella sottoposizione del testo all'esame della Commissione e dalla perdurante assenza del Ministro, successivamente culminate nell'abbandono dei lavori da parte delle opposizioni stesse [cfr. seduta della Commissione bilancio della Camera dei deputati del 18 dicembre 2022, 9 ss., spec. 30].

A seguito della "riscrittura" della manovra, il Ministro dell'economia dapprima si sofferma sull'esigenza di assicurare il criterio dell'omogeneità di materia di ciascuno degli emendamenti presentati e, successivamente, rigetta le critiche delle opposizioni sottolineando che gli emendamenti del Governo non configurerebbero alcuna nuova manovra e sarebbero invece coerenti ed omogenei rispetto alle misure già inserite nel disegno di legge di bilancio [v. seduta della Commissione bilancio della Camera dei deputati del 18 dicembre 2022, 35 ss.].

Dopo l'accantonamento di ulteriori emendamenti, la riammissione di alcuni emendamenti "localistici" (in contrasto, cioè, con i divieti previsti dalla legge di contabilità) e numerose sospensioni della seduta, alla ripresa la Commissione conferisce mandato ai relatori a riferire all'Assemblea [v. seduta della Commissione bilancio della Camera dei deputati del 20 dicembre 2022, 22].

Il 22 dicembre si avvia la discussione in Assemblea sulle linee generali pur nella consapevolezza che il testo dovrà tornare in Commissione per risolvere il problema



della carenza delle coperture finanziarie (per circa 400 milioni di euro), come segnalato dalla Ragioneria generale dello Stato. Le opposizioni, inoltre, lamentano l’inutilità dei lavori svoltisi sino a quel momento perché non sono stati ancora resi noti gli emendamenti del Governo.

Nella stessa data il provvedimento torna in Commissione dove sono approvati ben 19 emendamenti finalizzati a recepire larga parte dei rilievi della Ragioneria generale dello Stato, a seguito dei quali è presentato in Aula un nuovo disegno di legge, come modificato in sede di rinvio (A.C.643-bis-A/R) [sul punto, v. anche L. GIANNITI, *Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L’esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2032, 9].

A seguito di sospensioni della seduta – finalizzate, tra l’altro, a consentire alla Ragioneria generale dello Stato una congrua valutazione delle coperture – e dopo che la Presidenza di Assemblea ha respinto alcune richieste di stralcio per estraneità di alcune misure sulla disciplina della caccia [cfr. Camera dei deputati, seduta del 22 dicembre, 77], il Governo *pone la fiducia* sull’art. 1 dell’A.C. 643-bis-A/R e, nella seduta successiva, l’Assemblea giunge all’approvazione dell’art. 1 (prima sezione del disegno di legge di bilancio) – composto da 903 commi – alle 6,55 della mattina del 24 dicembre [cfr. Camera dei deputati, seduta del 23-24 dicembre, 156].

Nelle sedute del 27, 28 e 29 dicembre l’Assemblea del Senato procede alla discussione del testo – senza che la Commissione bilancio possa concluderne l’esame in sede referente – e lo approva senza modifiche [cfr. Senato della Repubblica, seduta del 29 dicembre, 30].

Se si analizza l’*iter* seguito alla stregua del progressivo *innalzamento* della *soglia tollerata* di *violazione* delle attribuzioni parlamentari affermata dalla giurisprudenza costituzionale, se ne può trarre la conclusione che – anche in occasione dell’approvazione della l. n. 197/2022 – non sia stata integrata la *violazione manifesta* delle prerogative parlamentari. Si potrebbe aggiungere che ben difficilmente potrà ritenersi raggiunta la soglia di *evidenza* della lesione anche in relazione alle *future* leggi di bilancio, per lo meno stando ai requisiti “minimali” di partecipazione che consentono alla Corte di tollerare possibili «*deformazioni*» del procedimento (ord. n. 60/2020).

Se, infatti, l’ord. n. 17/2019 aveva evitato di rinviare al merito in ragione delle peculiari condizioni in cui si era svolta la manovra finanziaria, l’ord. n. 60/2020, avvalorando la prassi per cui la discussione sul disegno di legge quale effetto del maxi-emendamento è limitata a una sola Camera, sembra mettere in discussione perfino il principio costituzionale del bicameralismo perfetto e far risorgere il dogma ottocentesco dell’insindacabilità della legge di bilancio sotto le spoglie dell’efficienza e della tempestività della decisione. Da quest’ultimo punto di vista, la pronuncia da ultimo richiamata appare tanto più *distonica* se raffrontata ad altri filoni della giurisprudenza costituzionale in cui la Corte, sulla scorta della sent. n. 260/1990, ha definitivamente superato la teoria della natura meramente formale della legge di bilancio, affermando che le leggi di bilancio, regionali e statali, «*anche attraverso i semplici dati numerici*» in esse contenuti, producono «*effetti novativi dell’ordinamento*» esprimendo «*scelte allocative di risorse*» e devono pertanto essere assoggettate al controllo di

costituzionalità alla stregua di ogni altra legge (sent. n. 10/2016, punto n. 2 del “Considerato in diritto”).

#### FIAMMETTA SALMONI

Il caso deciso dalla Corte costituzionale nell’ord. n. 17/2019, al di là delle importanti novità riguardanti la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni in quanto, in determinate circostanze come quelle che si danno nel caso dell’approvazione della legge di bilancio, può essere considerato un potere dello Stato, ben si attaglia alla situazione verificatasi anche nel dicembre del 2022 in occasione dell’approvazione della l. n. 197/2022, recante il *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*.

In quell’ordinanza, infatti, la Consulta affermò che la Costituzione, *ex art. 72*, esige che alcuni momenti essenziali dell’*iter legis* «siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche (...) e a garanzia dell’ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un’ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa», specialmente con riferimento all’approvazione della legge di bilancio «in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell’allocazione delle risorse pubbliche: *decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall’istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare*» (enfasi mia, ord. n. 17/2019, *cit.*, punto 4.1, cons. dir.).

Si ribadisce, dunque, la centralità della legge di bilancio in un sistema istituzionale rappresentativo democratico dove il *momentum* della sua approvazione da parte del Parlamento concretizza l’estrinsecazione della sua fondamentale funzione di indirizzo e controllo sull’operato del Governo.

L’approvazione della legge di bilancio 2023 è avvenuta in un contesto particolarmente delicato derivante non solo dal fatto che dal 2020 in poi il nostro Paese sta vivendo una serie di emergenze che hanno inciso (e continuano a incidere) inevitabilmente sulla decisione di bilancio, ma anche dalla circostanza che il nuovo governo guidato dalla Presidente del consiglio Giorgia Meloni, vincitrice delle elezioni politiche svoltesi il 25 settembre 2022, ha ottenuto la fiducia delle due Camere, entrando nel pieno delle sue funzioni, il 25 e il 26 ottobre 2022 ossia a poco più di due mesi dalla scadenza per l’approvazione della legge di bilancio.

È ovvio, quindi, che la nota di accompagnamento al Documento di economia e finanza (NADEF), approvata dal governo Draghi il 28 settembre e presentata al Parlamento subito dopo (in ritardo rispetto al 27 settembre previsto dalla vigente normativa in materia), si premurava di affermare che «l’analisi delle tendenze in corso e le previsioni per l’economia e la finanza pubblica italiane qui presentate si limitano allo scenario a legislazione vigente», nella consapevolezza che sarebbe stato l’Esecutivo formatosi a seguito delle elezioni politiche a provvedere «alla definizione degli obiettivi

di finanza pubblica per il triennio 2023-2025 e, successivamente, alla redazione della legge di bilancio».

Ed è sempre il governo Draghi che, il 10 ottobre (mentre il capo dello Stato stava effettuando le consultazioni necessarie per la formazione del nuovo governo), ha predisposto e approvato il progetto di Documento programmatico di bilancio (DPB) il quale, come noto, ai sensi dell'art. 6 del Reg. n. 473 del 21 maggio 2013, deve essere trasmesso entro il 15 ottobre di ogni anno alla Commissione Europea e all'Eurogruppo.

In esso, l'allora ministro dell'economia e delle finanze, Daniele Franco, ribadiva in premessa che anche nel DPB le previsioni economiche e di finanza pubblica e l'aggiornamento dei progressi in tema di riforme e di politica economica si limitavano allo scenario tendenziale a legislazione vigente, aggiungendo che sarebbe stato il prossimo Esecutivo a definire gli «obiettivi programmatici di finanza pubblica per il triennio 2023-2025 e, conseguentemente, ad aggiornare i contenuti del presente documento prima della presentazione della legge di bilancio».

Di conseguenza, non appena si è insediato, il nuovo governo di centro-destra ha dovuto urgentemente provvedere a porre in essere tutti gli adempimenti e adottare tutti gli atti necessari per l'approvazione della legge di bilancio entro il 31 dicembre 2022 per evitare l'esercizio provvisorio, in un arco temporale oggettivamente alquanto angusto.

Il nuovo Consiglio dei ministri, infatti, a pochi giorni dal suo insediamento, il 4 novembre, ha presentato la propria NADEF, che aggiornava e integrava quella presentata dal precedente Governo, il 21 novembre ha approvato la versione aggiornata del DPB, trasmettendolo il 25 novembre alla Commissione europea, all'Eurogruppo e al Parlamento e il 29 novembre ha presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge di bilancio (AC 643) contenente il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e il bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.

Una situazione analoga a quella verificatasi nel 2019 quando la legge di bilancio fu oggetto di conflitto di attribuzione, deciso con l'ord. 60/2020, tra alcuni gruppi parlamentari di opposizione e il Governo perché anche in quell'occasione il nuovo governo Conte II si era insediato a ridosso della manovra di bilancio (il 5 settembre 2019) e «il documento di economia e finanza era stato approvato da un Governo diverso da quello che ha poi presentato il disegno di legge di bilancio» il che incise significativamente sui suoi contenuti e sulla sua tardiva presentazione alle Camere.

È ovvio ed evidente che presentare in Parlamento il disegno di legge di bilancio il 29 novembre, a un solo mese dal termine fissato per la sua approvazione, è una grave anomalia e comprime inesorabilmente le prerogative parlamentari, specie quelle delle minoranze, ma ritengo che la situazione verificatasi a causa delle *elezioni di autunno* abbia reso ancora più complessa la manovra di bilancio e il rispetto del c.d. ciclo di bilancio e delle necessarie dinamiche governo-parlamento nell'approvazione della stessa.

In altri termini, credo che il nuovo Parlamento e il nuovo Governo subentrato al governo Draghi non abbiano potuto trovarsi, ciascuno per la loro parte, nella piena contezza della situazione finanziaria e patrimoniale statale e della misura

dell'indebitamento dello Stato, *il che ha impedito loro di esercitare pienamente il mandato elettorale con pregiudizio dell'art. 1 Cost.* (così, relativamente a quanto deciso in relazione agli enti locali dal giudice delle leggi nella sent. n. 34/2021, punto 5.2, cons. dir.).

Tuttavia, come detto, sono ormai anni che il disegno di legge di bilancio viene presentato regolarmente oltre il termine del 20 ottobre previsto dall'art. 7, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 di contabilità e finanza pubblica (come modificato dalla legge 4 agosto 2016, n. 163), per la precisione dal 2016 in poi, con un prevedibile significativo ritardo nel 2020 e 2021 (anni della pandemia). Così come la sua approvazione negli ultimi anni è avvenuta tra il 21 e il 30 dicembre in ben quindici casi su diciotto.

Addirittura, negli ultimi tre anni, la Camera che ha dovuto approvare il testo in via definitiva ha potuto esaminarlo in soli otto giorni nel 2019, tre nel 2020 e sei nel 2021.

Questo anche a causa del fatto che da diversi anni il Governo (in verità sin dalla metà degli anni novanta, come sottolinea la Corte nell'ord. n. 17/2019, cit., «anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità») ha cominciato a presentare un unico maxiemendamento -che è una sorta di compromesso includendo generalmente anche gli emendamenti delle opposizioni salvo rare eccezioni- volto ad evitare che la discussione sulle migliaia di emendamenti presentati sul disegno di legge comporti lo sfioramento del termine del 31 dicembre aprendo la strada all'esercizio provvisorio.

Non solo, ma per accelerare i tempi, normalmente il Governo pone la fiducia sul maxiemendamento con un'evidente *forzatura procedurale* denunciata dalla stessa Consulta nella medesima ord. n. 17/2019.

Ovviamente questo è accaduto anche in occasione della legge di bilancio 2023 sulla quale il governo Meloni ha posto la fiducia costringendo il Parlamento ad approvarla senza poterla discutere o emendare, ma, tant'è, ciò accade da anni con tutti i Governi di tutti i colori politici. Tanto è vero che dopo l'ord. n. 17/2019, la Consulta ha poi affermato, nell'ord. 60/2020, che «le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni *«hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio»* (Corte cost. ord. n. 60/2020).

Una sorta di *benedizione* da parte dell'organo di garanzia costituzionale, per la verità non condivisibile, della compressione del principio bicamerale e dei principi di separazione dei poteri fra Governo e Parlamento, di effettività del circuito di responsabilità democratica, di leale collaborazione, delle prerogative delle opposizioni e delle minoranze parlamentari e di quelle di ciascun membro delle due Camere in quanto «l'esercizio del libero mandato parlamentare e la rappresentanza della Nazione si sostanzierebbero anche e soprattutto nella partecipazione alle discussioni e alle deliberazioni, esprimendo “opinioni” e “voti” e, nello specifico ambito della funzione

legislativa, nel potere di iniziativa, comprensivo del potere di proporre emendamenti, al fine di collaborare cognita causa alla formazione del testo, ché altrimenti la funzione legislativa delle Camere risulterebbe ridotta a una mera ratifica di scelte assunte altrove» (ord. n. 60/2020, cit.).

In conclusione, l’evidente *controllo* sovranazionale dell’intera manovra di bilancio, sia dal punto di vista procedurale perché incardinata all’interno di una stringente tempistica determinata dalla normativa eurounitaria (e da quella nazionale che l’ha integrata), sia da punto di vista contenutistico perché predeterminata e funzionalizzata al contenimento di *deficit* e debito pubblici all’interno dei parametri del Patto di stabilità e crescita, sussiste un palese e grave problema che ha a che vedere con la sovranità nazionale e con la capacità del Parlamento di controllare e indirizzare in maniera efficace le scelte del Governo e che implica una grave violazione delle regole democratiche determinate esemplarmente nella nostra Costituzione.

## ***Il Domanda***

### **Quali conferme e novità nel procedimento di formazione dell’ultima legge di bilancio dal punto di vista delle fonti del diritto?**

**CHIARA BERGONZINI**

Anche sul piano delle fonti, la sessione di bilancio 2022 non ha presentato particolari novità; al contrario, ha ulteriormente confermato la tendenza – ormai piuttosto risalente – ad affiancare alla legge di bilancio la conversione di un decreto legge con rilevanti conseguenze finanziarie (solitamente chiamato Decreto fiscale, ma che nel 2022 si è accodato alla numerazione dei decreti cd. Aiuti) e a farla seguire immediatamente dall’approvazione del decreto cd. Milleproroghe annuale.

Come già accennato, infatti, mentre la Camera aveva all’esame in prima lettura il disegno di legge di bilancio, il Senato era impegnato nella conversione del cd. Aiuti-*quater*, cioè del d.l. 18 novembre 2022, n. 176 (*Misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica*). Da segnalare che, proprio in sede di conversione, tale decreto ne ha inglobato un altro: il comma 2 dell’articolo 1 della legge di conversione ha infatti abrogato il d.l. 23 novembre 2022, n. 179 (*Misure urgenti in materia di accise sui carburanti e di sostegno agli enti territoriali e ai territori delle Marche colpiti da eccezionali eventi meteorologici*), facendone salvi gli effetti [Cfr. Camera, Servizio Studi, Documentazione per l’attività consultiva del Comitato per la legislazione, *Dossier n. 6 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge*, 28 dicembre 2022].

L’intreccio con i temi che dovrebbero essere riservati alla legge di bilancio, già evidente dai titoli dei decreti, si riversa anche sui lavori, in alcuni casi con effetti paradossali: per citare solo il più eclatante, in apertura della seduta della Commissione Bilancio della Camera del 10 dicembre, il Presidente comunica «che risultano

inammissibili, in ragione della materia trattata», quattro emendamenti (tre di opposizione e uno di maggioranza) «che apportano modifiche al decreto-legge n. 176 del 2022 (cosiddetto decreto “Aiuti-*quater*”), ancora in corso di conversione presso il Senato della Repubblica» (Camera, Comm. Bilancio, sed. 10 dicembre 2022, 3 res.).

Medesima osservazione sul piano dei contenuti vale per il cd. Milleproroghe 2023, il d.l. n. 198/2022 (*Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi*), la cui conversione è stata oggetto del già citato, severo richiamo da parte del Presidente della Repubblica. A parte la segnalazione che, anche in questo caso, nella legge di conversione è stato innestato un altro decreto legge (il n. 4 del 2023, recante disposizioni urgenti in materia di procedure di ripiano per il superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici), per rendere l’idea della frammentazione della decisione economico-finanziaria basti pensare che il Dossier elaborato dai Servizi parlamentari, con esclusivo riferimento al profilo delle coperture, su tale decreto – approvato, si tiene a ripetere, *lo stesso giorno* in cui il Senato licenziava in via definitiva il Bilancio 2023-2025 – conta 268 pagine [V. Camera, Servizio bilancio dello Stato - Verifica delle quantificazioni n. 33, *Dossier Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi - Parte II – Profili di carattere finanziario*, 16 febbraio 2023].

Il fenomeno è ben noto e oggetto di critiche ampiamente condivise dalla dottrina, sia sul piano delle fonti del diritto, sia con specifico riferimento alle decisioni economico-finanziarie. Non pare quindi necessario dilungarsi sul punto, a maggior ragione dopo che l’ordinanza n. 60/2020, invece di riconoscere tale prassi come palesemente incostituzionale – per tutti i motivi noti, e perché gravemente incidente proprio su quell’efficacia delle decisioni macroeconomiche che addirittura può entrare in bilanciamento con il principio del contraddittorio – l’ha, al contrario, sostanzialmente avallata, definendo il decreto fiscale «parte sostanziale della manovra finanziaria», le cui risultanze si collocano nella legge di bilancio. Ci si limita pertanto all’auspicio che il duro monito presidenziale del 24 febbraio scorso rappresenti l’inizio di un cambio di atteggiamento degli organi di garanzia costituzionale nel loro complesso.

## ELISA CAVASINO

Nel procedimento di approvazione della legge di bilancio per il 2023 s’intrecciano prassi già stigmatizzate ma non sanzionate dalle ordd. n. 17/2019 e 60/2020 con nuove e preoccupanti distorsioni non soltanto dell’*iter* legislativo, ma anche – e soprattutto – del ciclo di bilancio euro-nazionale.

In particolare, è la “fase interna” e finale del procedimento euro-nazionale a presentare alcuni passaggi che mostrano un evidente allontanamento del processo decisionale dalle finalità di razionale coordinamento delle politiche economico-finanziarie fra Stato e Unione europea.

Queste distorsioni certamente sono dovute al perdurare di uno stato di crisi economica e sociale seguito al Covid-19 ma soprattutto all’insorgere del conflitto Russo-Ucraino.

L’*iter* procedimentale seguito nell’approvazione della l. n. 197 del 2022 è quello tipico del procedimento euro-nazionale, noto come *semestre europeo* (art. 2 bis reg. CE/1466/97) ma, a differenza di quanto accaduto negli anni passati, per la prima volta, nel quadro normativo applicabile sono integrate le previsioni che disciplinano l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza [PNRR, si rinvia per maggiori dettagli all’ultimo quesito].

Il ciclo di bilancio 2022 ha anche espresso una nuova funzione che le Istituzioni europee sembrano assegnare alla decisione di finanza pubblica: una funzione di stabilizzazione delle relazioni geopolitiche, che comporterà un’integrazione sempre più stretta delle decisioni finanziarie dello Stato con le linee d’indirizzo espresse dall’Unione.

Questa integrazione e questa funzione si realizzano attraverso il ricorso ad atti di *soft law* quali sono le Comunicazioni della Commissione [in particolare, per il ciclo di bilancio del 2022 le Comunicazioni che definiscono il piano *REPowerEU*].

I contenuti della l. n. 197/2022 sono l’effetto del recepimento, anche in decreti legge precedenti alla stessa legge di bilancio, di indirizzi dell’Unione europea espressi sia in orientamenti della Commissione, sia in sedute del Consiglio UE e del Consiglio dell’Unione europea: è evidente che lo Stato ha adattato le proprie strategie di allocazione delle risorse finanziarie e di riforma alle priorità espresse a livello sovranazionale.

Nella Raccomandazione del Consiglio per l’Italia del 23 maggio 2022 [*Country Specific Recommendations*] questa nuova funzione delle scelte di finanza pubblica nazionali emerge in particolare dai punti 3 e 8.

Ciò impone una notevole flessibilità nel ciclo di bilancio, un costante adattamento delle decisioni programmatiche alle nuove emergenze e alle nuove priorità che possono essere originate dall’evoluzione della crisi geopolitica che coinvolge l’accesso a risorse energetiche.

La specificità del ciclo di bilancio 2022 risiede anche nell’instabilità del rapporto di fiducia, che è dovuto anche all’assetto variabile e frastagliato del sistema politico italiano.

Ecco perché il ciclo di bilancio conclusosi a dicembre 2022 costituisce un *unicum*: esso è stato caratterizzato dal sopravvenire di una crisi di governo, risolta dal Capo dello Stato con lo scioglimento anticipato delle Camere e l’indizione delle elezioni per il rinnovo delle Camere per il 25 settembre 2022.

La manovra di finanza pubblica per il 2023 ha così intersecato anche la fase di prima applicazione della l. cost. n. 1/2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari che impone una profonda revisione delle regole e delle prassi sull’organizzazione ed il funzionamento delle Camere.

Infatti, il regolamento del senato è stato modificato con deliberazione del 27 luglio 2022 ma senza intaccare gli articoli richiamati nell’ord. n. 17/2019 e la Camera ha approvato una modifica parziale del proprio regolamento il 30 novembre 2022, anche qui senza incidere sui profili critici dell’*iter* di approvazione della legge di bilancio emersi nei conflitti decisi con le ordinanze del 2019 e del 2020.

Così, i due rami del Parlamento hanno “sperimentato” per la prima volta gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari proprio nelle settimane nelle quali si concludeva il ciclo di bilancio 2022 con un quadro normativo sostanzialmente stabile rispetto a quello oggetto dei moniti della Corte.

È quindi stata nuovamente la prassi parlamentare ad assicurare la necessaria flessibilità ed adattabilità delle decisioni programmatiche di finanza pubblica e degli strumenti normativi volti ad attuarle alle circostanze di fatto.

Così, le stesse tensioni già emerse nei precedenti cicli di bilancio fra principio del contraddittorio, principio del bicameralismo perfetto e paritario e esigenze di efficacia e tempestività della decisione parlamentare si sono manifestate anche nel processo decisionale del Parlamento a fine 2022 ma in un contesto forse ancora più problematico rispetto ai precedenti.

Tutto ciò potrebbe indurre a ritenere che anche questa volta il *test* elaborato dalla Corte costituzionale non potrebbe essere superato se osserviamo questo scenario attraverso la lente del conflitto d’attribuzione.

Va ricordato, infatti, che i documenti programmatici di bilancio erano stati definiti dal Governo Draghi [per i vincoli derivanti dal PNRR sul ciclo di bilancio si rinvia all’ultima domanda].

Più precisamente, il Governo Draghi aveva già definito il Documento di economia e finanza DEF 2022 e la relativa Nota di aggiornamento (NADEF, 28 settembre 2022), sostanzialmente entro il termine previsto dalla disciplina del semestre europeo (27 settembre di ogni anno).

Il Governo Meloni, formato a seguito della crisi e delle nuove elezioni, giura il 22 ottobre 2022 e rivede ed integra la NADEF fuori termine rispetto a quanto previsto dalla disciplina euro-nazionale del ciclo di bilancio (4 novembre 2022). Poi, deve rapidamente predisporre il disegno di legge di bilancio, presentato poi alla Camera il successivo 29 novembre, alterando così la “normale” tempistica da seguire per esitare i documenti programmatici di bilancio e procedere alla discussione preliminare sui contenuti del ddl di bilancio nell’interlocuzione con la Commissione europea e il Parlamento.

Il 7 novembre 2022, in conseguenza delle mutate previsioni risultanti dalla NADEF “versione integrata” del Governo Meloni, viene deliberata in Consiglio dei ministri la richiesta di scostamento di bilancio da presentare in Parlamento (art. 6 l. n. 243/2012 ed art. 81 c. 2° Cost.).

Nella medesima seduta del Consiglio dei ministri si delibera la presentazione di un emendamento con elevato impatto finanziario relativo al ddl di conversione del d.l. 23 settembre 2022, n. 144 (c.d. “aiuti ter”) per il sostegno finanziario dovuto al rialzo dei prezzi dell’energia [la legge di conversione verrà approvata il 17 novembre 2022, l. n. 175/2022].

Camera e Senato approveranno con le relative risoluzioni lo scostamento, rispettivamente, nelle sedute dell’8 e 9 novembre 2022, preliminarmente alla discussione sulla nuova NADEF.



Questo è un passaggio molto rilevante nella *sequenza* procedimentale che porta all’approvazione della legge 197 del 2022, se visto nella prospettiva del *sostanziale* rispetto della dialettica Governo-Parlamento, *rectius*, della tutela anche delle prerogative dell’opposizione, dato che sullo scostamento di bilancio è richiesta la maggioranza assoluta e che lo scostamento di bilancio è stato deliberato con due Risoluzioni in cui vi è stato il concorso dei deputati e dei senatori di tutti i gruppi di opposizione [cfr. All. 2 al Resoconto della Seduta dell’Aula Senato nr. 7 del 9 novembre 2022; Res. Camera Seduta dell’Aula n. 8 del 9 novembre 2022].

La fase finale del ciclo di bilancio 2022 si è intrecciata quindi con interventi finanziari “indifferibili e urgenti” effettuati combinando scostamento di bilancio e procedimenti parlamentari speciali come quelli relativi all’approvazione della legge di conversione, che condizionano in modo evidente anche la definizione dei successivi contenuti della legge di bilancio.

La linea d’intervento seguita dal Governo Meloni appare anche in perfetta continuità con quella utilizzata dal Governo Draghi per fronteggiare la crisi energetica [scostamento di bilancio e intervento con d. l. n. 144/2022 cd. *aiuti ter*, cfr. risoluzioni approvate nelle sedute del 13 e 15 settembre di Senato e Camera] ed in linea, come si diceva, anche con gli orientamenti programmatici della Commissione europea espressi nella Comunicazione di maggio 2022 su *REPowerEU* in cui si avvertiva l’esigenza di sostenere famiglie e imprese rispetto al caro energia con misure di sostegno di varia natura.

Va sottolineato che la combinazione fra scostamenti di bilancio e provvedimenti indifferibili ed urgenti si era vista soltanto a ridosso dell’approvazione della legge di bilancio nel 2020 [per un quadro complessivo degli scostamenti della XVIII legislatura si rinvia alla pagina tematica del sito web della Camera <https://temi.camera.it/leg19/temi/gli-scostamenti-di-bilancio-della-xviii-legislatura-un-quadro-d-insieme.html>] ma è anche vero che l’anticipazione di alcuni contenuti della manovra finanziaria con decreto legge la rintracciamo già prima della revisione costituzionale del 2012, nei primi anni duemila con il Governo Berlusconi II. Questa prassi era stata fortemente stigmatizzata dalla dottrina [cfr. L. CARLASSARE, *La riserva di legge come limite alla decretazione d’urgenza*, in AA.VV., *Scritti in memoria di L. Paladin*, Napoli, 2004, I, 423 ss].

Quanto all’iter legislativo, la legge n. 197/2022 è il risultato di un procedimento che vede l’anomala conclusione per stralcio del disegno di legge presentato originariamente dal Governo il 29 novembre 2022 [AC C-643] il cui esame in commissione era iniziato il 1° dicembre 2022 e, come si è già detto, al Senato non vede concludersi neppure l’esame e la discussione in V Commissione.

Tutto ciò è l’effetto dell’intervento della Ragioneria Generale dello Stato sulle coperture [peraltro già l’Ufficio Parlamentare di Bilancio aveva evidenziato tali dubbi sulle coperture, cfr. Audizione della Presidente alle V Commissioni riunite di camera e senato del 5 dicembre 2022 su cui si veda la risposta alla domanda seguente].

In particolare, dal disegno di legge originario sono stati stralciati in Commissione AC C 643-bis, AC C 643-ter, AC C. 643-quater.

Di questi diversi disegni di legge, a seguito dei rilievi della Ragioneria generale dello Stato sulla violazione dell'art. 81 c. 3° Cost., l'AC C-643 bis è stato poi modificato con il maxiemendamento [AC C-643-bis/I, assorbito da AC C-643-bis] sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia e che è stato approvato alla Camera il 24 dicembre.

L'iter legislativo al Senato si è quindi concluso in soli 5 giorni, con il voto finale dell'Aula il 29 dicembre su un testo [AS S 442] su cui, come si è detto, è stato sostanzialmente assente l'esercizio delle prerogative di cui all'art. 72 Cost. da parte dei Senatori.

Si confermano così le recenti e criticabili prassi parlamentari che rendono il bicameralismo perfetto e paritario un vero e proprio *monocameralismo di fatto* alternato su base annuale.

Quanto alla contrazione dei tempi complessivi del dibattito parlamentare e, quindi, alla garanzia del principio della discussione, si consideri che il ddl è stato esaminato per un totale complessivo di 29 giorni dall'assegnazione in Commissione alla Camera (1 dicembre 2022) all'approvazione finale del Senato (29 dicembre 2022).

Alla Camera ed al Senato, si segnalano passaggi procedurali fortemente problematici [oltre ai maxiemendamenti e ai voti su questioni di fiducia] fra cui lo stralcio del ddl originariamente assegnato in V Commissione il 1° dicembre ed il ritorno sempre in V Commissione del ddl governativo risultante dallo stralcio il 22 dicembre e la mancata conclusione dell'esame in V Commissione al Senato. Inoltre, nella discussione sulle coperture svolta in commissione, la contrazione dei tempi ha condotto i Deputati dei gruppi di opposizione a lasciare la seduta alla Camera [cfr. Camera dei Deputati Bollettino delle Commissioni sedute del 22 dicembre 2022, p. 23].

In questo contesto, inoltre, la possibilità, per il Capo dello Stato, di esercitare il potere di cui all'art. 74 Cost., risulta essere sostanzialmente vanificata dai tempi dell'approvazione parlamentare: l'esercizio del potere di rinvio delle leggi, come nella già nota ipotesi delle leggi di conversione [su cui cfr. Lettera del Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio del 6 febbraio 2023 relativa alla legge di conversione del d.l. n. 198/2022 cd. Milleproroghe] avrebbe condotto ad impedire l'approvazione della legge di bilancio entro i termini previsti dall'ordinamento finanziario e contabile dello Stato, dunque avrebbe comportato un effetto lesivo dell'art. 81 c. 4° Cost. e la conseguente necessità di ricorrere all'esercizio provvisorio (art. 81 c. 5° Cost.).

## **RENATO IBRIDO**

La principale conferma che si rinviene nel procedimento di formazione dell'ultima legge di bilancio può essere rintracciata nel totale disallineamento fra le prassi e le norme regolamentari scritte. Anche le norme legislative in materia di contabilità hanno segnalato un non trascurabile problema di tenuta. In particolare, più ci si è approssimati al momento della decisione finale sugli emendamenti e sul testo del

disegno di legge tanto più la procedura seguita sembrerebbe essersi allontanata dal dato normativo.

Basti pensare, ad esempio, alle previsioni regolamentari scritte che richiedono una forma di pubblicità integrale per le sedute della Commissione bilancio dedicate all'esame in sede referente del disegno di legge di bilancio. Anche in occasione della legge di bilancio per il 2023, le Commissioni hanno proceduto con forme di resocontazione sommaria. Tale circostanza porta ad interrogarsi sull'applicabilità del tradizionale principio del *nemine contradicente* a questo specifico ambito regolamentare. Infatti, a differenza di altre norme dei Regolamenti espressione di una dimensione auto-organizzativa delle Camere, il regime di pubblicità dei lavori è finalizzato a tutelare la conoscibilità dell'attività parlamentare proprio da parte di quei soggetti che non possono esprimere obiezioni alla deroga del Regolamento. Certamente le Camere rimangono libere di rideterminare in senso più restrittivo le forme di pubblicità delle sedute dedicate all'esame in sede referente della legge di bilancio (anche perché la logica convulsa e l'informalità della formazione del testo nella Commissione V rendono a dir poco ardua qualsiasi ipotesi di resocontazione integrale). Tuttavia, è opportuno che tali modifiche al regime di resocontazione seguano il procedimento tipico di revisione regolamentare.

L'esame della legge di bilancio per il 2023 ha inevitabilmente risentito dei ritardi determinati dall'insediamento della legislatura nel corso del mese di ottobre. La stessa inusuale assenza degli apparati governativi e della Ragioneria generale dello Stato in alcuni momenti cruciali del procedimento di approvazione della legge di bilancio – nonché alcuni incidenti di percorso talvolta anche clamorosi – sono probabilmente da ricollegarsi alla compressione dei tempi determinata dalla tardiva presentazione del disegno di legge di bilancio. Anche nelle precedenti manovre di bilancio non era stato rispettato il termine del 20 ottobre per la presentazione del disegno di legge di bilancio. A partire dalla XVIII legislatura, il ritardo nell'avvio dell'iter parlamentare ha oscillato infatti fra gli 11 giorni in occasione della legge di bilancio per il 2019 ed i 22 giorni per la legge di bilancio del 2022. Con la prima manovra della XIX legislatura, il ritardo è tuttavia salito a 39 giorni: un dato senza precedenti.

A ciò occorre aggiungere un elemento di contesto politico, ma con profonde ripercussioni procedurali: la diffidenza reciproca fra gli attori coinvolti nella formazione della legge di bilancio ha portato alla scelta di concentrare alla Camera la votazione degli emendamenti in Commissione in una unica seduta, così “disinnescando” e depotenziando sia l'esame svolto nelle 8 precedenti sedute sia lo stesso vaglio di ammissibilità degli emendamenti (con non trascurabili conseguenze, fra l'altro, sulla tenuta del contenuto proprio della legge di bilancio).

Sia consentito infine porre l'accento su una tendenza più generale. Nell'autunno del 2018, in occasione dell'approvazione della legge di bilancio poi oggetto del vaglio della Corte in occasione dell'ordinanza n. 17/2019, il provvedimento fu oggetto di tre letture da parte delle Camere. Da alcuni anni, invece, l'iter di formazione della legge di bilancio tende ad esaurirsi in due sole letture, costringendo il ramo del Parlamento chiamato intervenire per secondo a dover approvare senza modifiche il disegno di legge.

L’inversione fra le due Camere nell’esame di altri provvedimenti paralleli approvati con la fiducia in seconda lettura (ad esempio il decreto-legge “fiscale”) nonché della legge di bilancio dell’anno successivo non è sufficiente a compensare questa tendenza (anche nota come “monocameralismo di fatto” o “alternato”), la quale finisce per mortificare la qualità dell’esame parlamentare. Il ramo del Parlamento chiamato a ratificare in blocco il disegno di legge in seconda lettura, di fatto, già oggi occupa una posizione di maggiore marginalità rispetto alle Camere alte dei sistemi a bicameralismo differenziato. Queste ultime possono infatti esprimere la propria voce, proponendo modifiche, magari successivamente disattese nelle successive letture, ma che quanto meno “rimangono agli atti”.

## MARIO MIDIRI

La struttura formale della legge di bilancio conferma la consueta – ma abnorme – dilatazione della parte I, sezione I (misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici). Nella legge di bilancio per il 2023 (l. n. 197/2022) l’art. 1 comprende 903 commi; la parte II, sezione II (approvazione degli stati di previsione) ha 20 articoli (artt. 2-21).

Utili i raffronti con le leggi precedenti. La legge 30 dicembre 2021, n. 234 ha un articolo 1 di ben 1013 commi, cui si sommano i 21 articoli della parte II (artt. 2-22). La legge 30 dicembre 2020, n. 178 all’art. 1 contiene 1150 commi, più i 19 articoli della parte II (artt. 2-20).

Anche questa volta la parte prima della legge di bilancio presenta una pluralità di contenuti, difficilmente compatibile con le previsioni della normativa generale. L’art. 15, l. n. 243/2012 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, Cost.) statuisce infatti che nella parte prima “non possono essere previste norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale”. Benché si tratti di legge immediatamente attuativa dell’art. 81 Cost. come novellato dalla l. cost. n. 1/2012, questa previsione ha rivelato, in concreto, ridotta forza precettiva e risulta in parte disapplicata. Ne risulta appannato il ruolo della sessione di bilancio come momento di controllo dell’indirizzo costruito con i passaggi parlamentari (l’approvazione del Documento di Economia e Finanza: DEF, e della Nota di aggiornamento al DEF: NADEF) sulle scelte di prelievo e di spesa [cfr. L. GIANNITI, *Le sessioni di bilancio del 2018, del 2019 e del 2020: procedure di bilancio, poteri del Parlamento, rapporti con l’Unione europea*, in *Giur. cost.*, 2020, 3323 ss.].

Ancora, si è riaffermata l’anomala prassi di contenere in unico articolo l’intera prima parte della legge di bilancio in vista della questione di fiducia, con ciò dando luogo ad «una sorta di impropria redigente estrema» [cfr. G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d’Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quad. cost.*, 2021, 551 ss., 563 e ivi richiamate le

sedute della Comm. bilancio Cam. dep., 23.11.2016, 4.12.2018, 20.12.2020. Cfr. altresì C. FASONE, *Le commissioni parlamentari nella gestione della crisi pandemica*, in *Il Parlamento nell'emergenza pandemica. Il Filangieri*, 2021, 59, 69; cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2009; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, Napoli, 2018].

Si è riproposto pure, durante la sessione di bilancio, l'intreccio tra legge di bilancio e altri provvedimenti (es. il decreto-legge “milleproroghe”) con una pluralità di stanze di compensazione che danno l'immagine del “Parlamento trasformatore”, nel senso che la sede parlamentare è occasione per aggiustamenti e integrazioni in seno alle forze di maggioranza, e con secondari margini di intervento per le opposizioni [attività integrativa che incontra però i vincoli di bilancio e che si diviene più significativa quando detti vincoli vengono allentati, com'è accaduto nella fase dell'emergenza post-covid e della provvisoria sospensione delle regole UE in tema di bilanci pubblici: si veda la conversione dei decreti-legge con modificazioni aggiuntive ed ampliamento dell'oggetto (segnalato criticamente nella lettera del Presidente Mattarella in data 23/07/2021 ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio e nella lettera in data 24/02/2023, con richiamo di Corte cost. sentenza n. 22 del 2012), ma sempre con indiscussa primazia dell'iniziativa governativa. La lettera di Mattarella 24/02/2023 trae spunto dal decreto-legge milleproroghe 29 dicembre 2022 n. 198, convertito in l. 24 febbraio 2023, n. 14 con ben 205 commi aggiuntivi rispetto ai 149 originari].

Occorre interrogarsi sulle ragioni di questi evidenti scostamenti rispetto alle prescrizioni formali. Vi è certamente il fattore tempo: pesa la disponibilità solo a inizio d'autunno di proiezioni macro-economiche attendibili. Vi è però dell'altro: con queste modalità – certo discutibili – l'asse governo-parlamento mostra una sua capacità reattiva rispetto alle spinte esterne, e una porosità che consente di assorbire le istanze di plurimi settori socio-economici. È quello che ha inteso dire la Corte costituzionale quando ha postulato il “necessario bilanciamento” tra il principio del contraddittorio nelle procedure parlamentari e le esigenze di efficienza [Corte cost., ord. n. 60/2020: “al fine di valutare il grado delle lesioni invocate dai ricorrenti, va rilevato che le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio” (corsivo ns.)]. Prima, v. Corte cost., ord. n. 17/2019]. Anche se bisognerebbe aggiungere che questo processo di tipo incrementale presenta tratti caotici, dannosi per la razionalità interna della manovra di bilancio e per la sua fattura normativa. Una razionalizzazione da molti auspicata è di distribuire alcune misure in disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, con la garanzia di approvazione a data certa, recuperando la *ratio* della programmazione dei lavori parlamentari che è quella di organizzare i lavori delle

Camere sulla base di obiettivi dotati di consistenza e coerenza [Cfr. V. LIPPOLIS (a cura di), *A cinquant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive, quaderno 2021 de Il Filangieri*, Napoli, 2021 e ivi in part. i contributi di N. LUPO, M. MANETTI, L. VIOLANTE; v. ancora L. GIANNITI, *Le sessioni di bilancio del 2018, del 2019 e del 2020*, cit.].

## GUIDO RIVOSECCHI

*Più conferme che novità nel procedimento di formazione dell'ultima legge di bilancio, anche dal punto di vista delle fonti del diritto.*

Esaminando il procedimento di formazione dell'ultima legge di bilancio dal punto di vista delle fonti del diritto, è confermata l'ormai consolidata tendenza ad affiancare l'approvazione della legge di bilancio con la conversione di alcuni decreti-legge che assumono rilievo centrale sul piano del governo dell'economia e della finanza.

Il fenomeno non è certamente nuovo e conduce ad avvalorare una sostanziale fungibilità tra i contenuti della legge di bilancio e la disciplina dettata da decreti-legge di governo dell'economia dalle caratteristiche intersettoriali, funzionalmente accomunati dal solo obiettivo di governare la spesa pubblica spesso con manovre di contenimento; decreti che, ormai da diversi anni, anticipano o accompagnano sistematicamente la legge di bilancio con l'effetto di “svuotarla” di contenuti. Si tratta di decreti-legge *omnibus* e di carattere *seriale*, vale a dire di provvedimenti che vengono approvati ogni anno con modalità e forme identiche per la manutenzione legislativa di determinati settori dell'ordinamento: il decreto-legge c.d. “fiscale” e il decreto-legge c.d. “proroga termini” che, assieme alla legge di bilancio, compongono ormai da diversi anni un vero e proprio «trittico» in cui si articola la manovra finanziaria [cfr. G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2020, 23 ss.].

Quanto detto produce un'evidente “segmentazione” della legislazione finanziaria che si riflette negativamente sulla qualità della legislazione e si traduce nella frammentazione della legislazione *tout court*, poiché da tempo la legge di bilancio, assieme ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, costituisce il principale strumento di produzione delle fonti primarie trattandosi degli unici disegni di legge a tempi di esame costituzionalmente garantiti.

Dal 2014 la sequenza di approvazione degli atti della legislazione finanziaria statale vede in avvio dell'anno finanziario l'emanazione di un decreto-legge in materia fiscale (che deve assicurare la copertura finanziaria “anticipata” delle misure di spesa); successivamente, l'approvazione della vera e propria manovra con la legge di bilancio; infine, a conclusione del procedimento, l'approvazione del decreto-legge c.d. “proroga termini”, anch'esso contenente norme di natura economico-finanziaria, solitamente emanato nel periodo, particolarmente “stretto”, intercorrente tra l'approvazione definitiva della legge di bilancio e il 31 dicembre di ogni anno.

La discutibile fungibilità tra legge di bilancio e decretazione d’urgenza in materia economico-finanziaria sembra palesare la difficile “tenuta” delle norme della legge di contabilità che disciplinano il contenuto *proprio* della legge di bilancio.

Inoltre, l’eterogeneità dei decreti-legge in materia di economia e governo dei conti pubblici rende assai difficile una “reazione” consapevole e articolata del Parlamento in ogni fase del procedimento legislativo, specie di fronte alle emergenze. In sede di assegnazione ed esame dei disegni di legge di conversione, tale disomogeneità contribuisce a segnare la progressiva perdita di centralità delle commissioni parlamentari permanenti anzitutto poiché impone un’assegnazione per l’esame dei decreti stessi sulla base di “macro-finalità”, generalmente o alla Commissione affari costituzionali o alla Commissione bilancio. Ciò produce l’effetto di limitare l’esame parlamentare alle sole conseguenze istituzionali e a quelle relative alle compatibilità finanziarie dei provvedimenti d’urgenza, precludendo l’esame delle commissioni di merito quanto ai possibili riflessi dei decreti-legge sui singoli settori produttivi: proprio ciò che, invece, dovrebbe essere privilegiato di fronte alle crisi. Nelle fasi successive del procedimento legislativo il fenomeno in esame incentiva la presentazione di emendamenti eterogenei così favorendo la perdita del contenuto proprio dei decreti-legge.

Le tendenze sopra richiamate nei rapporti tra Governo e Parlamento nell’approvazione della legge di bilancio e nella legislazione finanziaria assumono significato ancor più critico se si pensa che la decisione di bilancio è divenuta la sede principale dei processi di produzione normativa con l’effetto di deprimere ulteriormente il ruolo del Parlamento. Tali prassi, infatti, riducono i tempi di esame costringendo i parlamentari a riversare gli emendamenti negli unici disegni di legge a tempi costituzionalmente garantiti (disegno di legge di bilancio e disegni di legge di conversione di decreti-legge ormai “collegati” alla decisione di bilancio).

Anche rispetto alla discutibile fungibilità tra legge di bilancio e decretazione d’urgenza in materia economico-finanziaria il sindacato della Corte costituzionale si è dimostrato tutt’altro che rigoroso. Basti pensare che, nel giustificare la compressione dei tempi dell’esame parlamentare del disegno di legge di bilancio, l’ord. n. 60/2020 sembra addirittura avallare la sopra richiamata fungibilità nella parte in cui afferma che, mentre il Senato stava approvando il maxi-emendamento interamente sostitutivo del disegno di legge di bilancio, la Camera aveva sostanzialmente partecipato all’approvazione della manovra poiché stava discutendo, approvando ed emendando il decreto “fiscale”, *«parte sostanziale esso stesso della manovra di bilancio, che il Senato avrebbe poi approvato senza discussione»* (ord. n. 60/2020).

Anche nell’ultima sessione di bilancio si trova conferma delle tendenze poco sopra richiamate. Infatti, durante l’esame da parte della Camera del disegno di legge di bilancio, il Senato stava esaminando il d.l. 8 novembre 2022, n. 176 (*Misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica; c.d. “aiuti quater”*), il cui disegno di legge di conversione era stato presentato dal Governo il 18 novembre 2022 e approvato dal Senato il 21 dicembre 2022, con l’effetto di lasciare soltanto alla Camera l’esame e il dibattito *sostanziale* sul disegno di legge di bilancio.

Stando a quanto affermato dalla Corte costituzionale nell’ord. n. 60/2020 nel passo poco sopra riportato, la partecipazione inadeguata della seconda Camera all’approvazione dell’ultimo disegno di legge di bilancio potrebbe essere in qualche modo “compensata” dall’esame e approvazione – al Senato – del disegno di legge di conversione del decreto-legge c.d. “aiuti *quater*”: ciò concorrerebbe a negare – secondo quanto sopra argomentato, in linea con le precedenti decisioni della giurisprudenza costituzionale – il conseguimento della soglia di *evidenza* necessaria ai fini dell’ammissibilità di un eventuale conflitto tra poteri.

In tale contesto, occorrerebbe ripristinare procedure capaci di assicurare tempi più distesi di esame al fine di garantire il ruolo costituzionalmente affidato ai gruppi e ai singoli parlamentari. All’opposto, anche nell’ultima sessione di bilancio, la scelta di sovrapporre all’esame del disegno di legge di bilancio disegni di legge di conversione di decreti-legge dal contenuto assai rilevante sul piano dell’indirizzo finanziario ha confermato le storture e l’irrazionalità del procedimento culminate, tra l’altro, nella tendenza di non pochi deputati a presentare emendamenti al decreto-legge c.d. “aiuti *quater*” in Commissione bilancio; emendamenti dichiarati correttamente inammissibili – tra i 3.024 emendamenti presentati – in quanto il relativo disegno di legge di conversione era all’esame dell’altro ramo del Parlamento (v. seduta della Commissione bilancio della Camera dei deputati del 10 dicembre 2022, 3 ss.).

Tutto ciò chiama in causa la stessa prescrittività delle norme costituzionali sulle fonti. L’art. 81 Cost. costituisce, oggi, il principale strumento di produzione di fonti di rango primario poiché, come sopra detto, assieme a quelli di conversione dei decreti-legge, il disegno di legge di bilancio è l’unico a tempi di esame costituzionalmente garantiti e in esso, quindi, confluiscono larga parte dei contenuti normativi. Pertanto, quale fonte sulla produzione, l’art. 81 Cost. dovrebbe assumere rilievo nella prospettiva della *separazione* dei poteri e, quindi, della distinzione dei ruoli tra Governo e Parlamento. All’opposto, le degenerazioni da tempo in atto vengono spesso sottostimate ed erroneamente ricondotte – spesso anche in dottrina – a fisiologiche trasformazioni della forma di governo parlamentare.

#### FIAMMETTA SALMONI

Dal punto di vista delle fonti del diritto mi sembra sia confermata la prassi degli ultimi anni in virtù della quale il Governo detiene il controllo assoluto della manovra di bilancio a scapito, come accennato *supra*, delle prerogative del Parlamento, anche a causa dell’abuso della decretazione d’urgenza.

Come noto, infatti, la legge di bilancio e i decreti legge sono le uniche fonti cui la Costituzione attribuisce termini di approvazione certi.

Di conseguenza, da una parte abbiamo che a causa della sistematica apposizione della fiducia sul maxiemendamento con cui il Governo *blinda* il disegno di legge di bilancio per consentirne l’approvazione entro il 31 dicembre dell’anno si produce una sorta di effetto *tagliola* sulla discussione parlamentare.



Dall'altra, mentre in una delle due Camere si esamina il disegno di legge di bilancio (con tutte le limitazioni già rilevate che derivano dall'impossibilità per il Parlamento di esaminarne a fondo il testo, discuterlo e, se del caso, emendarlo), nell'altra viene discussa l'approvazione del c.d. decreto milleproroghe, con cui vengono solitamente prorogati i termini delle misure di natura fiscale adottate durante l'anno con i c.d. decreti fiscali.

Cosicché, non solo si ha una primazia assoluta del Governo riguardo alle scelte di politica economica e finanziaria nazionali, ma, in concreto, le due Assemblee finiscono per non svolgere più gli stessi compiti, come vorrebbe il nostro bicameralismo perfetto, ma si occupano di fonti diverse ancorché con un contenuto *collegato* (al punto che più di qualcuno, in dottrina, ha affermato che ci troveremmo di fronte ad una sorta di monocameralismo di fatto o di bicameralismo alternato).

È ovvio che in questo caso siamo di fronte ad una inammissibile prassi *contra constitutionem* che dovrebbe essere stigmatizzata dalla Consulta, cosa che, sinora, come visto, non è accaduto. Quest'ultima, infatti, pur avendo riconosciuto che in materia economica e di bilancio gli strumenti esistenti sono utilizzati con evidenti «forzature procedurali» (ord. n. 17/2019, cit.) e «indubbie deformazioni e dilatazioni rispetto alle prassi applicative iniziali con aspetti non privi di criticità» ha poi concluso che tutto ciò non è altro che il frutto «della naturale elasticità delle regole e degli istituti propri della vita delle istituzioni politiche» (ord. n. 60/2020, cit.), finendo per dare dignità costituzionale proprio a tutti quei comportamenti che non siano «di per sé e *prima facie*, espressione di violazioni» (*ibidem*).

In assenza di un intervento risolutivo del giudice delle leggi contrastante con la predetta giurisprudenza che non si limiti ad affermare in via di principio la natura di *bene pubblico* del bilancio, ma che da tale natura faccia discendere la necessaria conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge di bilancio approvata senza il rigoroso rispetto delle norme della nostra Carta fondamentale, sarebbe necessaria almeno l'approvazione di una modifica dell'attuale disciplina sulla manovra di bilancio che la renda più razionale e, soprattutto, che sancisca l'obbligo di coinvolgere in maniera sostanziale il Parlamento a tutela dei fondamentali principi democratico e rappresentativo.

Poco importa, a mio avviso, che il ciclo di bilancio sia parzialmente disciplinato da fonti sovranazionali, giacché l'esame nazionale della programmazione economica e finanziaria e la connessa manovra di bilancio ben possono seguire un percorso *interno* diverso da quello previsto a livello unionale pur continuando a rispettarne termini e condizioni. Cosa ci impedisce, infatti, di scadenziare in maniera diversa l'esame e l'approvazione dei complessi documenti contabili e finanziari richiesti sia dall'ordinamento europeo, sia da quello interno? Cosa ci impedisce di prevedere una tempistica interna rispettosa del dettato costituzionale e della centralità del Parlamento pur rispettando le scadenze contenute nelle fonti sovranazionali?

Se tuttora l'ordinamento UE e quello italiano si configurano come due ordinamenti separati e distinti, reciprocamente autonomi, ancorché coordinati e comunicanti (Corte cost., sent. n. 389/1989), nulla osta, ritengo, all'adozione di una

normativa che invece di intrecciarsi con quella europea segua una sua strada rispettosa, ovviamente, anche dei vincoli eurounitari. Nulla ci impone di sincronizzare i nostri procedimenti interni con quelli dell’UE al punto di farne un *procedimento unico* composto di una fase europea e una italiana. La legge di bilancio non è il frutto di un singolo procedimento che origina nel livello sovranazionale e termina in quello nazionale, ma è il cuore delle scelte politiche nazionali, il «nervo del loro imperio» [J. BODIN, *I sei libri dello Stato* (1576), a cura di M. ISNARDI PARENTE, D. QUAGLIONI, III, Torino, 1997, Libro VI, cap. II, 331].

### **III Domanda**

#### **Quale ruolo hanno avuto i rilievi e le interlocuzioni con l’Ufficio parlamentare di bilancio e la Ragioneria generale dello Stato nella prassi?**

**CHIARA BERGONZINI**

Guardando al ruolo giocato dai due organismi tecnici specializzati nella finanza pubblica nel corso della sessione di bilancio 2022, in generale si può affermare che entrambi hanno svolto il compito loro assegnato nell’attuale dinamica della forma di governo, con relevantissime differenze in termini di incisività sui lavori parlamentari.

L’Ufficio parlamentare di bilancio (Upb) è stato sentito in audizione presso le Commissioni Bilancio riunite nella seduta pomeridiana del 5 dicembre 2022. Dal confronto con i deputati e dal testo depositato (pubblicato nel sito dell’Ufficio) emergono le potenzialità e al contempo i limiti del contributo del *Fiscal Council*. Dal primo punto di vista, le osservazioni dell’Upb riguardo la manovra economica di cui si stava iniziando l’esame coincidono in larga parte con le osservazioni formulate dalla Commissione europea sul DPB dell’Italia, datate 14 dicembre. Quest’ultima ha censurato in particolare: l’innalzamento del tetto per l’uso dei contanti; la cd. “rottamazione” delle cartelle esattoriali fino a 1000 euro; l’innalzamento della soglia per l’obbligo di accettare i pagamenti tramite POS; il rinnovo dei requisiti per il pensionamento anticipato; la mancata attuazione della delega fiscale, peraltro già segnalata nelle raccomandazioni del luglio precedente (C(2022) 9622 final, p.to 19, 8). L’Upb, dieci giorni prima, aveva evidenziato criticità sugli stessi profili, soffermandosi in particolare sui forti rischi di iniquità e inefficienza delle misure fiscali inserite in manovra (le modifiche al regime forfetario) e sui rischi connessi all’ampliamento dell’uso del contante (Upb, *Audizione testo integrale*, rispettivamente 60 e 109 ss.). Se ben “sfruttate”, quindi, le indicazioni dell’Ufficio – armoniche anche con le audizioni della Corte dei conti e della Banca d’Italia – avrebbero rappresentato (e rappresenterebbero) una preziosa fonte di suggerimenti tecnici per i decisori; il condizionale è d’obbligo, tuttavia, perché esattamente qui si colloca il limite dell’attività del *Fiscal Council*, che *assiste ma non sostituisce* le decisioni politiche. Né, del resto, potrebbe farlo, data la natura di organo ausiliario delle Camere, la cui attività *deve*

arrestarsi proprio quando il dibattito politico si anima (cfr. *amplius* C. BERGONZINI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in M. LUCIANI – N. LUPO - C. BERGONZINI, *Il Bilancio dello Stato*, Napoli, 2022, 101-144).

Un altro tema emerso a più riprese dai rilievi dell'Upb anche nel corso dell'audizione, e del resto ricorrente negli anni tra gli avvertimenti degli organi tecnici, riguardava la «necessità di adottare cautele o quantificare in maniera accurata e precisa l'impatto delle misure, sia dal lato delle spese sia dal lato delle entrate» [«...abbiamo sollevato una serie di cautele che riguardano alcune incertezze nelle quantificazioni degli effetti di alcune di queste misure, anche se non tutte. Tali incertezze di quantificazione riguardano tanto misure dal lato degli impieghi, quanto misure dal lato delle risorse: ad esempio le stime sul gettito della definizione agevolata dei contenziosi; le stime sull'onere della *flat-tax* incrementale o, ad esempio, sul gettito del contributo straordinario di solidarietà per le imprese che operano nel settore energetico. Alcune misure, per esempio le anticipazioni di imposta, per loro natura hanno effetti positivi sul gettito nell'immediato, perché si anticipa la riscossione dell'imposta, ma hanno poi effetti negativi che non sono contabilizzati perché si materializzeranno al di là dell'orizzonte di programmazione»: Lilia Cavallari, Upb, audizione del 5 dicembre 2022, 9]. Com'è già emerso ricostruendo lavori parlamentari, il tema delle coperture è centrale nella definizione del ruolo della Ragioneria generale dello Stato.

Tradizionalmente cruciale a causa della necessità della cd. bollinatura (che attesta l'esito positivo della verifica effettuata della Ragioneria sui profili finanziari) per qualsiasi decisione di spesa, il peso della RGS è, per così dire, inversamente proporzionale alla capacità delle maggioranze di raggiungere accordi politici. Soprattutto da quando si è consolidata la sequenza maxiemendamento-questione di fiducia-monocameralismo di fatto – quindi almeno nell'ultimo lustro –, infatti, la prassi mostra che se il Governo riesce a presentare un testo relativamente definito e “blindato” rispetto alle varie componenti della maggioranza, allora la Ragioneria svolge solo il proprio compito, squisitamente tecnico, di certificare le coperture. Se invece il testo continua ad essere oggetto di modifiche anche dopo la chiusura della fase referente, allora il ruolo della Ragioneria arriva a sfiorare pericolosamente il limite della scelta politica, perché, quando i tempi a disposizione per le decisioni si calcolano in *ore* e il termine per la chiusura dei lavori è imminente, l'esistenza o meno di una copertura – *rectius*: la possibilità di *reperire* una copertura – diviene dirimente per la definizione stessa del testo.

Paradigmatico in tal senso è un episodio verificatosi durante la concitata fase di esame del ddl Bilancio presso l'Assemblea della Camera. Come già detto, il 22 dicembre il testo è approdato in Aula nella generale consapevolezza che sarebbe stato necessario un rinvio in Commissione Bilancio, per correggere diversi problemi nelle coperture a causa delle ultime misure inserite. La richiesta avanzata nel tardo pomeriggio dal Presidente della Commissione Bilancio era infatti «esclusivamente al fine di modificare o sopprimere dal provvedimento alcune disposizioni», in totale 20 (compresa una tabella); il medesimo Presidente, sollecitato dagli interventi dei membri di minoranza della Commissione (che avevano effettivamente sollevato il problema già

nel corso della sede referente), ha inoltre fornito rassicurazioni circa il “perimetro” dell’esame in Commissione, ribadendo che si sarebbe discusso solo delle disposizioni richiamate (poi precisate, stanti alcuni errori contenuti nel primo elenco).

Due ore e mezzo più tardi, alla ripresa dei lavori, immediatamente dopo la posizione della questione di fiducia da parte del Governo sull’art. 1, si apre un dibattito sull’ordine dei lavori in cui l’opposizione denuncia che è «successo un fatto gravissimo in Commissione bilancio» (Camera, Ass., sed. 22 dicembre 2022, 96). Il passaggio merita citazione integrale:

«Cos’è successo in Commissione bilancio? Che abbiamo posto un problema molto preciso al Governo e cioè di chiarirci se l’emendamento Gnassi [rif. articolo aggiuntivo Gnassi 146.020, N.d.A.], di cui la Ragioneria ha chiesto lo stralcio, era un emendamento coperto oppure no. Ora l’esito [...] è che l’emendamento Gnassi era coperto, così come tutti gli altri. [...] Quindi, sommando però le coperture dell’emendamento Gnassi – che ricordo prevedeva 450 milioni per gli enti locali – e le coperture di tutti gli altri, non si poteva fare, perché non c’era più copertura. A questo punto, *bisognava scegliere o di togliere l’emendamento Gnassi oppure di togliere quasi tutti gli altri*. Questa *non è una scelta che spettava alla Ragioneria dello Stato* [...], è una scelta che spettava alla Commissione. Di fronte a ciò, la risposta è stata che c’è stata tolta la parola e la maggioranza, da sola, si è votata tutti gli emendamenti. È un comportamento inaccettabile che crea un precedente veramente grave; per una maggioranza, che si è posta la questione di limitare il potere della Ragioneria, non esaminando tutte le osservazioni che la stessa ha posto sull’assenza di coperture finanziarie, lasciare in mano alla Ragioneria la scelta – che, glielo dico, avrei fatto anch’io – su cosa stralciare è una cosa gravissima» (*ibidem*, corsivi non testuali).

Al di là dei toni veementi – che ciascuna parte politica assume quando si trova all’opposizione, salvo poi consolidare i medesimi precedenti a ruoli invertiti – e al netto di qualsiasi considerazione sul merito politico – irrilevante in questa sede –, la vicenda risulta in effetti confermata anche dal resoconto, pur sommario, della seduta della Commissione [Cfr. Camera, Comm. Bilancio, sed. del 22 dicembre 2022, 21-23], e rappresenta perfettamente ciò a cui si riferiva Paolo De Ioanna, quando, ragionando sul rapporto tra decisori e burocrazie, osservava che «la politica pensa di guidare le danze, ma in realtà spesso resta essa stessa prigioniera di un rapporto di cui perde il controllo» [P. DE IOANNA, *A nostre spese*, Roma, 2013, 9]. A scanso di equivoci, si tiene a chiarire che non si intende in tal modo attribuire alla RGS la *volontà* di sostituirsi ai decisori, ma solo sottolineare che tale risultato diventa quasi inevitabile quando gli unici a mantenere una visione complessiva della manovra sono coloro i quali “tengono i conti”.

**ELISA CAVASINO**

Per quanto riguarda l’Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), emerge un quadro variegato. Per le prassi, il punto di riferimento di questa analisi è costituito dall’Audizione della Presidente dell’UPB il 5 dicembre 2022 presso le V Commissioni bilancio di Camera e Senato Riunite.

Da un lato, i moniti rivolti in quella audizione non hanno condotto ad un ripensamento dell’impianto normativo, salvo poi costringere il Governo a provvedere con decreto legge, ad anno finanziario già iniziato, in risposta a provvedimenti di EUROSTAT che assumono particolare incidenza nel calcolo del disavanzo [vicenda del *superbonus* edilizio cfr. d.l. n. 11 del 2023 sulla cessione dei crediti del *superbonus*].

Dall’altro, in seguito all’Audizione dell’UPB che sollevava il problema delle coperture di alcune misure, sono in effetti giunte *nuove quantificazioni* delle misure previste ad opera della Ragioneria generale dello Stato che hanno poi condotto il Governo a ridefinire i contenuti della manovra che il Parlamento ha recepito attraverso stralcio del ddl e approvazione con fiducia del maxiemendamento governativo.

Rispetto al *superbonus* edilizio la Presidente dell’UPB, nell’audizione da ultimo richiamata avvertiva il Parlamento della necessità di evitare ulteriore crescita del disavanzo pubblico e dell’inevitabile avviarsi di un percorso «in cui gli spazi di manovra saranno più stretti, con sempre più accurate e prudenziali quantificazioni sia degli impieghi che delle necessarie risorse di copertura». L’UPB teneva in considerazione anche di quanto disposto con il d.l. n. 176/2022 [cd. *aiuti quater*, considerato, sempre nella stessa audizione, come *parte* della manovra di bilancio per il 2023].

Si consideri peraltro che già rispetto alla disciplina originaria del *superbonus* e delle cessioni (d.l. n. 34 del 2020) l’UPB aveva prospettato al Parlamento gli effetti sulla finanza pubblica dipendenti dalla possibilità di una diversa registrazione contabile dei crediti d’imposta, poi risolta definitivamente da Eurostat con la pubblicazione del Manuale del 1 febbraio 2022 [cfr. Audizione della Presidente UPB nell’ambito dell’Indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale dinanzi alla VI Commissione del Senato, 2 marzo 2023, pp. 57 ss.].

Rispetto alle coperture, poi, l’UPB segnalava sia che alcune quantificazioni delle misure previste si presentavano come «piuttosto incerte» [stime del gettito derivante da definizione agevolata del contenzioso e flat tax incrementale sugli autonomi] sia che alcune relazioni tecniche presentavano stime prive di quantificazioni degli effetti di alcune misure con impatto sulle entrate future [cfr. pagina 5 della sintesi dell’Audizione].

Quanto alla Ragioneria Generale dello Stato è molto importante osservare i rilievi sulla riformulazione delle coperture e lo stralcio di alcuni emendamenti al disegno di legge individuati nell’allegato 2 resoconto della seduta della V Commissione Bilancio del 22 dicembre 2022 [Camera dei Deputati Bollettino delle Commissioni sedute del 22 dicembre 2022, p. 28 ss.].

Le indicazioni della RGS sono state recepite dal Governo e condivise dalla maggioranza [Camera dei Deputati Bollettino delle Commissioni sedute del 22

dicembre 2022, p. 28 ss. e Camera dei Deputati Resoconto seduta Aula del 22 dicembre 2022].

Si trattava di indicazioni a formulare pareri negativi su diversi emendamenti per ragioni o di “carenza/inidoneità di copertura” o per gli effetti negativi sui saldi di finanza pubblica. Fra questi ritengo che l'accoglimento delle indicazioni della Ragioneria che sono state più veementemente contestate dalle opposizioni sugli emendamenti posti alla manovra [un contributo ai Comuni di 450 milioni di euro, emendamento 146.020 Gnassi, PD] sia dipeso soprattutto dalla motivazione offerta dalla stessa Ragioneria che, sul piano della garanzia della legalità costituzionale finanziaria appare del tutto condivisibile: «carenza/inidoneità di copertura» ai sensi dell'art. 81 Cost. Dalla nota della Ragioneria emerge, infatti, anche se in modo non proprio intellegibile per il decisore politico, il profilo della *inidoneità* della Copertura *sub specie di incostituzionalità* della stessa per contrasto con il giudicato costituzionale [ossia con le pronunce della Corte costituzionale nn. 4/2020 e 80/2021 e con i principi espressi da Corte cost. n. 18/2019, cfr. Allegato 2 al citato Bollettino del 22 dicembre 2022, 28].

Al Senato, poi, l'impedimento alla discussione degli emendamenti in V Commissione è, come si è detto, il risultato di un intervento della Sottosegretaria Savino che ha rilevato come non ci fossero margini di manovra finanziaria rispetto al testo esitato dalla Camera [Senato, resoconto della seduta n. 25 del giorno 28 dicembre della V Commissione].

In conclusione, i rilievi della Ragioneria Generale dello Stato sono stati fortemente condizionanti iter e contenuti della manovra, mentre quelli dell'UPB, pure se coerenti con il quadro normativo UE e di sicuro rilievo, non sono stati altrettanto rilevanti sull'iter legislativo, il che è abbastanza paradossale date le funzioni attribuite dall'UPB, di supporto e ausilio alla decisione parlamentare.

## MARIO MIDIRI

«Come è di consuetudine» – sono parole del presidente della V Commissione (Bilancio) – al termine dell'esame in sede referente la Ragioneria generale dello Stato ha valutato gli effetti finanziari del testo approvato [MANGIALAVORI, presidente della V Commissione CD, Cam. dep., Ass., stenogr. seduta 22.12.2022, 84] ed ha redatto una nota che è stata considerata ai fini del rinvio in Commissione del testo. Il Presidente della V Commissione ha chiarito che il rinvio in Commissione ha l'esclusivo fine di modificare o sopprimere le disposizioni che presentano profili problematici dal punto di vista della copertura finanziaria, quali risultanti dalla citata nota della Ragioneria generale. Fin qui niente di nuovo. Da qualche parte si è osservato che i “buchi” segnalati sarebbero più numerosi degli anni precedenti. Cosa che però non sembra confermata dal numero delle disposizioni oggetto del rinvio in Commissione [Le norme oggetto di rinvio sono state così individuate: comma 234-septies, comma 239-bis, comma 240, comma 258, comma 277-bis, comma 309-

octies, comma 333-bis, comma 344-sexies, comma 351-bis, comma 356-viciesquinqüies, comma 356viciessexies, comma 359-viciesquater, comma 386, comma 388-quinquies, comma 492-viciessexies, comma 492-viciessepties, comma 494-quater, comma 501, comma 502, Tabella 2: v. stenogr. seduta cit].

Vero è però che nella giornata conclusiva dell'*iter* alla Camera dei deputati – l'unico rilevante [il 23 dicembre 2022 l'Assemblea della Camera dei deputati ha votato la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti, dell'art. 1 atto C.643-bis-A/R, nel testo approvato dalla Commissione a seguito del rinvio dell'Aula, con 221 voti favorevoli, contrari 152, astenuti 4, votanti 373. Veloce l'*iter* al Senato che il 29 dicembre 2022 ha votato la questione di fiducia sull'approvazione dell'articolo 1 del ddl AS n. 442 nel testo identico a quello approvato dalla Camera dei deputati: favorevoli 109, contrari 76, astenuti 1], il Senato essendosi limitato a ratificare – sono emersi aperti rilievi critici alla Ragioneria Generale, ai cui funzionari si è rimproverato a un tempo di essere stati poco presenti in alcune fasi dei lavori della Commissione bilancio, ma anche di avere dato poi indicazioni sulle norme da stralciare esorbitanti dal mero ausilio tecnico [V. da una parte, le dichiarazioni dei deputati Mollicone e Foti cfr. [www.lastampa.it/economia/2022/12/23/news](http://www.lastampa.it/economia/2022/12/23/news) e v. anche [www.huffingtonpost.it/politica/2022/12/23/news/manovra\\_meloni-10965699](http://www.huffingtonpost.it/politica/2022/12/23/news/manovra_meloni-10965699); dall'altra la considerazione della dep. Guerra secondo cui “lasciare in mano alla Ragioneria la scelta ... su cosa stralciare è una cosa gravissima”: stenogr, seduta 22.12.2022 cit., p. 96].

C'è da augurarsi che si tratti di episodio eccezionale, perché sarebbe assai negativo compromettere la neutralità della Ragioneria Generale [Com'è noto, la Ragioneria Generale dello Stato è un organo centrale di supporto e verifica per Parlamento e Governo nelle politiche, nei processi e negli adempimenti di bilancio; ha come principale obiettivo istituzionale quello di garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche assicurando l'uniforme interpretazione ed applicazione delle norme contabili. Ad essa è demandata la verifica degli andamenti della spesa pubblica, a garanzia della certezza ed affidabilità dei conti dello Stato. Sono di sua competenza la predisposizione dello schema di bilancio di previsione annuale, con i relativi provvedimenti di assestamento e variazione, del bilancio pluriennale dello Stato, dei provvedimenti ad essa collegati. Inoltre, essa è chiamata ad intervenire - in sede di esame preventivo - su ogni disegno di legge o atto del Governo che possa avere ripercussione diretta o indiretta sulla gestione economico-finanziaria dello Stato] in tensioni politiche, fisiologiche in fase di distribuzione delle risorse pubbliche: della nota tecnica è il Ministro dell'economia e finanza ad avere piena responsabilità politica.

**GUIDO RIVOSECCHI**

*La scarsa incidenza dell’Ufficio parlamentare di bilancio sulla decisione e la decisiva influenza della Ragioneria generale dello Stato nella prassi.*

Per rispondere al terzo quesito proposto, occorre preliminarmente richiamare il ruolo dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio (d’ora in poi: UPB): l’organismo indipendente, previsto dalla l. cost. n. 1/2012 sull’equilibrio di bilancio e dalla legge “rinforzata” n. 243/2012 sull’attuazione dell’art. 81 Cost., a cui è affidata l’analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica allo scopo di valutare l’osservanza delle regole di bilancio. L’UPB opera nel “sistema” degli analoghi *Fiscal Council* istituiti dagli Stati membri dell’Unione europea, coordinati dall’*European Fiscal Board*, l’autorità chiamata a verificare l’andamento dei conti pubblici e il rispetto delle regole per conto della Commissione europea. I *Fiscal Council* rispondono all’esigenza di garantire nel sistema euro-nazionale di governo dei conti pubblici l’attendibilità delle stime previsionali sottoposte all’esame dei Parlamenti nazionali per assicurare la credibilità e la “tenuta” delle regole del diritto del bilancio.

L’ordinamento italiano si è dotato di un organismo indipendente a cui fonti costituzionali e “rinforzate” rimettono la valutazione degli scostamenti dalla disciplina di bilancio euro-unitaria e degli «*eventi eccezionali*» che possono giustificare tali deviazioni. Le funzioni affidate all’UPB sono dunque strumentali alle decisioni del Parlamento e sono ben distinte da quelle degli organi di controllo e giurisdizionali (Corte dei conti e Corte costituzionale), in quanto espressamente rivolte a valutare l’attendibilità delle proposte del Governo rispetto agli obiettivi di finanza pubblica al fine di consentire una decisione parlamentare maggiormente consapevole.

D’altra parte, anche qualora non fosse stato espressamente previsto, l’esigenza di introdurre un organismo indipendente a cui attribuire tali compiti era in qualche modo presupposta alla l. cost. n. 1/2012. Quest’ultima ha infatti introdotto in Costituzione nozioni sino a quel momento proprie della sola teoria economica come quelle di «*fasi avverse e fasi favorevoli del ciclo economico*», di «*sostenibilità del debito*» e di limiti all’indebitamento (artt. 81 e 119 Cost.); nozioni che presuppongono l’analisi delle fasi espansive e di quelle restrittive in ordine all’ampiezza dell’avanzo o del disavanzo per garantire l’effettiva giustiziabilità dei rinnovati parametri costituzionali. Da questi ultimi può discendere la necessità di adottare provvedimenti correttivi e la conseguente esigenza di misurare la congruità delle proposte avanzate dal Governo e discusse dal Parlamento rispetto al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea. In altre parole, la riforma dell’art. 81 Cost. riflette un impianto teorico che esige di per sé l’introduzione di un organismo capace di attenuare le asimmetrie informative tra Governo e Parlamento per sorreggere adeguatamente le Camere nelle loro decisioni *politiche* sulla finanza pubblica [cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, 204 ss.].

La l. cost. n. 1/2012 e l’introduzione del principio dell’equilibrio hanno enfatizzato tali tendenze, postulando l’introduzione di organismi indipendenti per la verifica dell’andamento e delle proiezioni delle finanze pubbliche, specie in ordine alla validazione dei dati relativi all’andamento dei conti pubblici monopolizzati dalla



Ragioneria generale dello Stato. Ciò soprattutto al fine di rafforzare il controllo parlamentare sull’andamento dei conti pubblici.

La soluzione, però, non era costituzionalmente imposta nel senso dell’introduzione dell’UPB poiché i principi previsti dal quadro euro-unitario avrebbero potuto essere parimenti soddisfatti mediante il potenziamento dei Servizi parlamentari del Bilancio, sia pure a condizione di rafforzarne i caratteri di autonomia e indipendenza, o affidando le richiamate funzioni ad organi di rilievo costituzionale già da tempo istituiti, come la Corte dei conti, trattandosi di organi di natura magistratuale e quindi capaci di soddisfare i requisiti dell’imparzialità e dell’indipendenza [per un approfondimento: cfr. G. RIVOSECCHI, *Uno studio sull’Ufficio parlamentare di bilancio, preteso potere dello Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2021, 1 ss.].

A diritto vigente, le analisi e le valutazioni spettanti all’UPB vanno dalla validazione delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, alla valutazione di impatto dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo, con particolare riguardo alla loro sostenibilità finanziaria, alla verifica degli eventuali meccanismi correttivi adottati in caso di scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e degli eventi eccezionali idonei a giustificare le deroghe al principio dell’equilibrio. Si tratta di competenze assai vaste e articolate, in larga parte di derivazione europea, capaci di contribuire a colmare le asimmetrie informative tra Governo e Parlamento e di fornire al decisore politico strumenti di valutazione particolarmente incisivi in quanto rimessi a un organismo dotato di autonomia e indipendenza di giudizio e quindi prezioso nell’incrementare la trasparenza e la consapevolezza degli effetti delle decisioni di finanza pubblica.

Nondimeno, l’attività dell’UPB non sembra mai tradursi in automatismi capaci di imporre a Governo e Parlamento misure correttive delle stime o anche soltanto ulteriori oneri di motivazione rispetto alle decisioni finanziarie adottate. Anche il noto istituto del *comply or explain* – che impone al Governo di adeguarsi alle valutazioni del *Fiscal Council* o di spiegare le ragioni per cui intende discostarsene e che dovrebbe costituire lo strumento capace di sorreggere il processo decisionale favorendone la trasparenza e la controllabilità a garanzia della funzione di validazione delle stime previsionali – nel caso italiano può essere attivato soltanto su richiesta di una minoranza delle Commissioni parlamentari competenti, secondo quanto previsto dall’art. 18, co. 3, l. n. 243/2012.

Anche l’ultima sessione di bilancio ha confermato quanto detto in ordine al rilievo e ai limiti delle funzioni svolte dall’UPB. L’influenza dell’organo si è manifestata soprattutto in sede di *audizione parlamentare* e in fase istruttoria, non potendo esso incidere *direttamente* sulla *decisione di bilancio* in quanto tale. L’UPB è infatti chiamato a svolgere funzioni di ausilio e supporto al decisore politico fornendo basi conoscitive e informative “certe” ai fini dello sviluppo di processi decisionali maggiormente trasparenti e consapevoli e, in tal modo, capaci di garantire maggiore attendibilità degli effetti delle decisioni di finanza pubblica.

La Ragioneria generale dello Stato, invece, svolge un ruolo fondamentale in via di prassi *anche* durante l’esame del disegno di legge di bilancio in quanto costantemente

chiamata a verificare l'effettività delle coperture finanziarie dei singoli articoli ed emendamenti di volta in volta presentati.

Il procedimento di formazione dell'ultima legge di bilancio mostra, ancora una volta, che i deputati si richiamano spesso, durante la discussione, alle stime della Ragioneria in ordine alle coperture finanziarie: la maggioranza per giustificare i ritardi e i rinvii nella presentazione degli emendamenti e le opposizioni per censurare il difetto di copertura (v., in particolare, le sedute del 18 dicembre della Commissione bilancio e del 22 dicembre 2022 della Camera dei deputati, in cui le opposizioni lamentano che siano stati impiegati in maniera improduttiva i sei giorni di esame del testo in Commissione, non avendo, il Governo, fornito indicazioni circa le stime della Ragioneria sulla copertura e determinando, così, una vera e propria situazione di stallo nell'esame).

L'impressione finale è che, in via di prassi, la Ragioneria generale dello Stato giochi un ruolo particolarmente incisivo, soprattutto nella valutazione delle stime e del maxi-emendamento che, oramai da vent'anni, costituisce l'esito procedurale dell'intera manovra. Nell'iter di formazione dell'ultimo disegno di legge di bilancio ciò è confermato dalla lunga sospensione della seduta richiesta dal Vicepresidente della Commissione bilancio per consentire l'interlocuzione con la Ragioneria sulla nota relativa alle coperture del maxi-emendamento (v. seduta del 22 dicembre 2022 della Camera dei deputati, 95).

In definitiva, l'indispensabile ausilio tecnico fornito dalla Ragioneria generale dello Stato non dovrebbe essere occasione per il Governo di avviare reiterate interlocuzioni sulle stime previsionali e sulle coperture al di fuori del procedimento con l'effetto di sottrarre alla Commissione bilancio parte della sede referente costituzionalmente prevista o di mettere la Commissione di fronte al “fatto compiuto” costituito dalla modifica delle tabelle allegate al bilancio quale esito di tali interlocuzioni. All'opposto, Presidente di Commissione e Governo dovrebbero farsi garanti di tempi più distesi di esame anche delle note della Ragioneria al fine di consentire l'adeguata partecipazione al dibattito di tutti i parlamentari.

#### ***IV Domanda***

#### **Quali vincoli ha espresso il PNRR sul ciclo di bilancio?**

**CHIARA BERGONZINI**

L'ultimo profilo da prendere in considerazione riguarda gli eventuali vincoli espressi dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul ciclo di bilancio 2022.

La domanda impone innanzitutto di chiarire che in Italia pare quantomeno improprio, almeno dal 2008, parlare di “ciclo di bilancio” nell'accezione tecnica dell'espressione: intendendo, cioè, quella serie di passaggi politico-procedurali che, partendo dalla programmazione economico-finanziaria tradotta nel DEF di aprile, dovrebbe condurre ad una consapevole approvazione parlamentare, entro il 31

dicembre, della Legge di Bilancio annuale e pluriennale. In questo specifico senso, nella realtà il ciclo di bilancio non esiste più, perché ormai la produzione normativa in materia economico-finanziaria consiste nella stratificazione progressiva e in gran parte incontrollata di provvedimenti d’urgenza che si affastellano uno sull’altro, a volte raggruppati da un nome comune e una numerazione progressiva (che tuttavia non garantiscono in alcun modo coerenza tra i decreti); spesso tanto consolidati da avere cadenza annuale (i Milleproroghe); in generale approvati in base a contingenze estemporanee e senza alcuna visione nemmeno sul medio periodo.

Ciò precisato, e limitandosi all’oggetto delle precedenti riflessioni, il PNRR non ha avuto percepibili conseguenze sullo svolgimento della sessione di bilancio 2022. Stando a quanto risulta dai resoconti, esso è stato sporadicamente menzionato durante alcuni interventi parlamentari e, nelle due occasioni in cui il richiamo aveva attinenza col merito del dibattito, il PNRR è stato utilizzato in un caso come motivazione per l’inserimento di una disposizione che altrimenti sarebbe stata platealmente estranea al contenuto proprio e nell’altro per giustificare il primo intervento del Governo di “riscrittura” del testo della manovra.

Il primo riferimento è alla seduta della Commissione del 1° dicembre, in cui il Presidente annuncia lo stralcio delle disposizioni estranee al contenuto proprio. Al termine dell’elenco presidenziale, i rappresentanti di tutti i gruppi di opposizione chiedono lo stralcio anche dell’art. 143 del ddl originario, «concernente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) ai fini dell’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione», sottolineando «il palese carattere ordinamentale delle disposizioni in esso contenute» e rilevando «come la previsione di cui al comma 9 del predetto articolo, nel quale è autorizzata la spesa di 500.000 euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025 per le spese di funzionamento derivanti dalle attività di cui ai precedenti commi, costituirebbe un mero artificio volto sostanzialmente a determinare l’aggiramento dei limiti previsti per il contenuto proprio della legge di bilancio» (Camera, Comm. Bilancio, sed. del 1° dicembre 2022, 20 res., intervento della rappresentante del gruppo PD-IDP, a cui hanno fatto seguito, con le stesse motivazioni, i rappresentanti degli altri gruppi di minoranza). Nel dibattito seguito a tale richiesta, un’esponente della maggioranza interviene (21 res.) rilevando che «lo stralcio dell’articolo 143, riguardante la determinazione dei LEP, sarebbe in contrasto con gli obiettivi dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in materia di attuazione del federalismo fiscale, segnalando anche che la norma appare connessa con le disposizioni dell’articolo 141» (quest’ultimo rubricato “Adeguamento dei termini per l’attuazione del federalismo regionale alle scadenze previste dal PNRR”). La strumentalità del richiamo al PNRR emerge chiaramente dalla decisione del Presidente sulla richiesta di stralcio, negata non per motivi legati alla realizzazione del Piano, ma perché considerata rispettosa dei limiti di contenuto proprio [«Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, fa presente preliminarmente che le posizioni espresse da ciascun gruppo in ordine alla proposta di stralcio saranno analiticamente riportate nel resoconto della seduta. Nel merito, segnala che non ritiene di accedere alle richieste di includere gli articoli 69 e 143 nella proposta di parere da sottoporre all’attenzione della

Presidenza della Camera ai sensi dell’articolo 120, comma 2, del Regolamento, per le motivazioni di seguito rappresentate. [...] Per quanto concerne l’articolo 143, recante disposizioni per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), di cui all’articolo 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione, nonché per la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* ai fini dell’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, rappresenta che la determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni *standard*, è volta a definire la cornice normativa per il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica e risulta, pertanto, in linea con il contenuto proprio della prima sezione della legge di bilancio, come definito dall’articolo 21, comma 1-*ter*, lettera *g*), della legge di contabilità e finanza pubblica». (Camera, Comm. Bil., sed. 1° dicembre 2022, 25 res.). Pur non essendo questa la sede per approfondire l’annosa questione del rispetto del contenuto proprio della legge di bilancio, è doveroso rilevare, almeno, la contraddittorietà intrinseca dell’argomento, che fa leva sulla natura di “cornice normativa” della disposizione per escludere che essa rientri tra le norme di carattere ordinamentale o organizzatorio vietate dalla legge di contabilità e dalla legge rinforzata n. 243/2012].

Il secondo caso si verifica ancora durante la fase referente, ma nel corso dell’intervento del Ministro dell’economia seguito alla presentazione dei primi due pacchetti di emendamenti (18 dicembre). Dopo le affermazioni già richiamate in merito allo “spacchettamento” del maxiemendamento imposto dalla Presidenza della Camera (*supra*, risposta alla I domanda, 1.2.) il Ministro «passa poi a riassumere il contenuto degli emendamenti che il Governo ha già presentato o presenterà a breve. Accedendo alle richieste pervenute dai vari ministeri ritenute indispensabili al funzionamento del Piano nazionale di ripresa e resilienza, elenca una serie di misure che non ha avuto accoglimento nella prima versione del disegno di legge di bilancio, tra cui quelle riguardanti le Forze di sicurezza e la Polizia penitenziaria, nonché quelle riguardanti il personale dell’ANPAL e dell’Ispettorato del lavoro» (Camera, Comm. Bilancio, sed. del 18 dicembre 2022, 31).

Per il resto, come già accennato, il PNRR è stato oggetto di occasionali menzioni a supporto di interventi nel merito della manovra, senza influire sulla sua struttura. Il che, peraltro, non stupisce, e anzi si colloca nella tendenza illustrata in apertura alla frantumazione delle decisioni di politica economica nei decreti legge. Sul piano logico, ancor prima che su quello progettuale e normativo, l’urgenza dovrebbe essere l’ultima delle basi su cui costruire un Piano di durata pluriennale volto alla modifica strutturale di alcuni assi fondamentali del cd. “sistema Paese”. Eppure, come ben illustrato – in chiave problematica – da Elisa Cavasino [*Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti*, Napoli, 2022, 99 ss., spec. 104-105 e 125 ss.], sin prima implementazione del Piano il procedimento legislativo è stato considerato un fattore di rischio per il raggiungimento dei relativi obiettivi: ed è infatti sufficiente una ricerca sul portale *Normattiva* condotta inserendo “PNRR” come *key-word* per ottenere un nutrito elenco di decreti legge, utilizzati già per predisporre impianto e *governance*. In definitiva, sarebbe stato irrealistico aspettarsi un improvviso cambio di approccio con la sessione 2022; e non stupisce che risalga al 24 febbraio 2023 – due mesi dopo l’approvazione del

Bilancio 2023-2025 – il d.l. n. 13, recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”. Per quanto possa apparire paradossale, e a dir poco stridente con numerosi principi costituzionali, insomma, anche i lavori parlamentari per l’approvazione del Bilancio 2023-25 confermano che il più importante piano di politica economica dal secondo dopoguerra è stato *escluso* dallo strumento di programmazione economico-finanziaria annuale, per essere tradotto in provvedimenti d’urgenza o, nella migliore delle ipotesi, in delegazioni legislative.

## ELISA CAVASINO

I vincoli al ciclo di bilancio nella fase di attuazione del PNRR derivano dall’intreccio fra la disciplina del semestre europeo ed il regolamento che istituisce il dispositivo sulla ripresa e la resilienza (reg. UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021).

Il PNRR, è, infatti, un piano di esecuzione del regolamento *Recovery* [*rectius*, un allegato della decisione di esecuzione del regolamento adottata dal Consiglio UE]. Quanto al dispositivo *Recovery*, esso è immaginato come uno “strumento” finanziario che mira anche ad assicurare il perseguimento delle linee di investimento, riforma e di politica finanziaria indicate agli Stati nelle *Country specific recommendations* 2019 e 2020 nell’ambito del semestre europeo.

Infatti, il *Recovery* sostiene in modo diretto riforme ed investimenti pubblici degli Stati membri che mirano ad offrire una «risposta alle sfide individuate nell’ambito del semestre europeo» [considerando n. 17 reg. UE 241/2021] e ciò ha una ricaduta evidente nel sistema di valutazione del Piano e delle sue possibili modifiche (artt. 18, 19 e 21 reg. UE 241/2021).

Per tale ragione i contenuti del piano sono inevitabilmente collegati alle raccomandazioni specifiche per Paese del semestre europeo 2019 e 2020 e si definisce «un meccanismo per garantire il collegamento tra il dispositivo e una sana *governance* economica» [considerando n. 29 e art. 10 reg. UE 241/2021].

L’impianto del PNRR italiano, infatti, è coerente con le Raccomandazioni e con il Piano nazionale di riforma previsto dalla disciplina del semestre europeo, come suggerito dai *considerando* del reg. UE 241/2021 (*considerando* nr. 32 e *considerando* 38).

Per assicurare che la *governance* del dispositivo *Recovery* sia coerente con il semestre europeo sono previste misure sanzionatorie specifiche per il mancato rispetto della *sana governance* finanziaria (art. 10 reg. UE 241/2021).

Si individuano, quindi, ipotesi di sospensione totale o parziale degli impegni e dei pagamenti in caso di mancata attuazione di «misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo», salvo l’ipotesi di attivazione della *general escape clause* di cui all’art. 3 par. 5 e all’art. 5 par. 2 reg. (CE) 1467/97 [cfr. art. 10 par. 1 reg. UE 241/2021] e quella di

sospensione individuate dall’art. 10 par. 2 reg. UE 241/2021, quasi tutte legate alla mancata ottemperanza alle raccomandazioni o ai piani previsti dai reg. UE 1176/2011 e 273/2013: insufficienza dei piani d’azione correttivi dello Stato nell’ambito della procedura per squilibri eccessivi di cui al reg. UE 1176/2011; inadempimento dello stato al reg. UE 1176/2011 per mancata adozione delle azioni correttive prescritte; inadempimento ai programmi di aggiustamento macroeconomico previsti dall’art. 7 reg. UE 472/2013].

Tuttavia, nel contesto della crisi geopolitica com’è stato quello del 2022, non si è assistito ad un rigoroso rispetto della sana *governance* finanziaria, ma sono stati utilizzati al contrario tutti gli spazi di flessibilità offerti dai parametri europei.

Anche per il 2022 ed il 2023 la *general escape clause* è rimasta ancora attiva, quindi i meccanismi sanzionatori dell’art. 10 reg. (UE) 241/2021 sono stati, di fatto, sospesi.

Le raccomandazioni specifiche per l’Italia per il 2022 hanno avvertito della necessità di manovre di bilancio «prudenti» e gli atti di *soft law* dell’Unione che preannunciano una modifica al reg. (UE) 241/2021 sembrano orientarsi nel senso di limitare ulteriormente il margine di decisione dello Stato [gli orientamenti della Commissione europea su *REPowerEU* sono molto dettagliati quanto a investimenti e riforme che potranno essere inseriti nel “capitolo energia” del PNRR].

Così il principale effetto del PNRR, nel 2022, è stato quello di *liberare* margini di manovra finanziaria: lo Stato ha potuto definire la sua manovra di bilancio sulla base anche delle *provisioni* in termini di crescita del PIL derivanti dall’attuazione del PNRR (cfr. in particolare l’impianto del DEF e delle NADEF 2022) ed ha potuto adottare una serie di provvedimenti anticrisi proprio in ragione dell’esistenza del Piano, che ha consentito di finanziare una serie di progetti d’investimento.

Forse è anche per questo che tutti o quasi gli spazi residui di manovra sono stati utilizzati per fronteggiare le nuove sfide in materia di politiche energetiche utilizzando atti e *fonti differenti dalla legge di bilancio: i decreti legge e le relative leggi di conversione*, unitamente alle *risoluzioni sugli scostamenti di bilancio*.

Se si osservano i contenuti della legge di bilancio alla luce della decretazione d’urgenza che mira governare la “crisi energetica”, si vedrà che la fattibilità finanziaria degli interventi anti-crisi è dipesa essenzialmente dagli scostamenti di bilancio, approvati, com’è noto, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuno dei due rami del Parlamento.

Quasi tutti gli scostamenti di bilancio del 2022 sono collegati ai dd.ll. n. 38, 50, 80, 115, 144 e 187 del 2022 che, di fatto, hanno sottratto alla legge di bilancio ampi spazi di manovra.

Se si considerano anche i contenuti dei dd.ll. nn. 153, 176, 179 del 2022 del periodo ottobre-novembre 2022 l’impatto finanziario diventa davvero notevole.

Si osservi a tal riguardo che lo stesso Ufficio parlamentare di bilancio nel considerare l’impatto finanziario della manovra di finanza pubblica ha preso in considerazione il disegno di legge di bilancio per il 2023 unitamente *al* d.l. n. 176/ 2022

[cfr. Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio del 5 dicembre 2022 già richiamata].

Potremmo dire quindi che fintantoché l’art. 10 reg. UE 241/2021 sulle sanzioni resterà “sospeso” e la situazione geopolitica molto critica, l’impatto vincolante del PNRR sulla legge di bilancio non si manifesterà in modo pieno, ma, piuttosto, in modo indiretto, attraverso la necessità di coordinare l’attuazione del Piano e gli impegni programmatici assunti nell’ambito del semestre europeo.

In altre parole, il Piano, in questa fase, mostra il suo volto positivo, liberando la manovra di bilancio e i decreti legge anti-crisi dal peso di finanziare progetti d’investimento, che sono stati coperti con il *Recovery*.

Ma quando interverrà la riforma del regolamento *Recovery* [con *REPowerEU*] il grado di vincolatività sul versante degli investimenti sarà fortemente accresciuto anche perché sarà sempre più complesso garantire una soddisfacente attuazione del PNRR, dati i ritardi che sembrano accumularsi nell’attuazione dello stesso [cfr. Corte dei Conti SS.RR. controllo *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, marzo 2022].

In conclusione, il reg. UE n. 241/2021, che disciplina il dispositivo sulla ripresa e la resilienza, infatti, ha arricchito gli obblighi dello Stato con riferimento sia ai contenuti dei documenti programmatici che compongono il ciclo di bilancio (che contengono anche dati, previsioni, valutazioni relative all’attuazione del PNRR), sia quanto ai contenuti della legge di bilancio.

Ma sebbene i vincoli sovranazionali abbiano assunto ulteriori e più stringenti contenuti, ciò non sembra precludere alla dichiarazione d’illegittimità costituzionale di leggi di bilancio rese in giudizi via incidentale, sia perché le decisioni della Corte potrebbero essere di accoglimento parziale e quanto agli effetti temporali, naturalmente non retroattive (Corte cost. nn. 4 e 115 del 2020; n. 80/2021); sia poiché le norme UE che disciplinano il *Recovery* e il PNRR consentono margini di flessibilità nella sua attuazione, imponendone la “soddisfacente” e non la “puntuale” attuazione.

Il reg. UE 241/2021, in altri termini, non può essere considerato come una fonte che “pietrifica” i contenuti del PNRR e ne impone il puntuale coordinamento con la legge di bilancio sottraendo completamente il diritto al bilancio del Parlamento.

Questo innanzitutto perché da un lato l’art. 10 reg. UE 241/2021 è sospeso sino a quando è attiva la *general escape clause* del Patto di stabilità. Dall’altro, perché la sequenza decisionale che porta all’approvazione della legge di bilancio comprende oggi anche il ricorso sempre più frequente alla decretazione d’urgenza ed agli scostamenti di bilancio, il che può paradossalmente rafforzare il ruolo delle opposizioni, dato che il dibattito ed il voto sulle risoluzioni relative agli scostamenti potrebbe rafforzare il ruolo del Parlamento e, in particolare, delle opposizioni.

Inoltre, le Conclusioni dei Consigli europei di marzo e ottobre 2022 e le Comunicazioni della Commissione europea sul piano *REPowerEU* del maggio 2022 e su *Recovery and Resilience Facility: Two years on* del febbraio 2023 fanno emergere con evidenza che il bilancio dello Stato diventa oggi strumento di governo delle crisi geopolitiche, dunque deve mantenere una sua flessibilità e capacità di adattamento al variabile quadro macro-economico.

Il punto critico, da questo punto di vista, al netto della preannunciata riforma della disciplina UE sul Patto di stabilità e la crescita, è quanto il Parlamento sarà capace di offrire un contributo *razionale* alla definizione dell’indirizzo politico euro-nazionale in materia finanziaria: quanto spazio c’è ancora per il diritto al bilancio del Parlamento dipenderà molto da come maggioranza e opposizione interpreteranno le loro prerogative rispetto al principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio inteso in prospettiva dinamica e nella chiave della responsabilità intra ed inter-generazionale [cfr. posizione espressa dal Senatore M. MONTI sulla «banalizzazione» del ricorso allo scostamento di bilancio al Senato nella Seduta dell’Aula n. 7 del 9 novembre 2022, RS p. 58].

## RENATO IBRIDO

A seguito dell’adesione dell’Italia al PNRR, lo spazio di manovra delle istituzioni nazionali – non solo nell’ambito della legge di bilancio ma in relazione ad un largo spettro delle politiche pubbliche – risulta fortemente condizionato dai *target* e dai *milestone* del Piano. Al di là degli specifici “traguardi” e “obiettivi” che incidono anche sul ciclo di bilancio, credo sia utile richiamare l’attenzione su due particolari ordini di vincoli espressi dal PNRR: i primi di ordine temporale; i secondi legati alla scelta della fonte del diritto da utilizzare per realizzare gli impegni assunti. Peraltro, questi due vincoli appaiono strettamente intrecciati.

In primo luogo, il PNRR presenta un orizzonte temporale lungo e soprattutto un quadro di scadenze ben più rigido rispetto a quello previsto dalle norme di contabilità pubblica e dai Regolamenti parlamentari. Mentre ad esempio il termine nazionale di presentazione del disegno di legge di bilancio è ormai definitivamente “saltato”, il mancato rispetto delle scadenze europee previste dal PNRR può portare alla sospensione dei pagamenti in favore dello stato membro.

All’arretramento delle fonti domestiche corrisponde un rafforzamento della capacità di condizionamento delle fonti del diritto UE, comprese innanzitutto quelle non vincolanti. Basti pensare alle “*country specific recommendations*”, ossia le raccomandazioni dell’ECOFIN contenenti indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche degli stati membri. Se in passato, tali raccomandazioni – anche in virtù della loro natura non vincolante – avevano ricevuto uno scarso seguito nelle successive fasi del ciclo di bilancio nazionale, con l’art. 18 del Regolamento RRF esse sono diventate un “parametro” per valutare i Piani presentati dagli stati membri. Inoltre, e soprattutto, il mancato rispetto dei vincoli previsti dal PNRR e dalle raccomandazioni specifiche per paese può giustificare la decisione della BCE di non acquistare titoli del debito pubblico dello stato membro nell’ambito dei più recenti programmi di politica monetaria non convenzionale.

A ciò occorre aggiungere che il PNRR appare tutt’altro che neutrale sul terreno della scelta degli strumenti normativi da parte dello stato membro. In effetti, il Piano presentato dal Governo italiano e approvato dalle istituzioni europee prevede una “*road map*” di 53 interventi normativi che dovranno essere approvati tra maggio 2021 e marzo



2026. Di questi 53 provvedimenti, 31 saranno approvati con legge ordinaria, incluse naturalmente le leggi di bilancio; 22 provvedimenti saranno invece adottati con decreto-legge e decreti legislativi. È evidente che la circostanza di prevedere con così largo anticipo il ricorso alla decretazione d'urgenza finisce per svilire, se non per mortificare, i presupposti straordinari di necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77 Cost.

#### MARIO MIDIRI

Più che emergere specifici vincoli, sembra di poter inferire dal testo un indirizzo nel senso di interventi a supporto o complementari del Piano. Ad es. in tema di cybersecurity, alle risorse del PNRR la legge di bilancio 2023 ha aggiunto due fondi nazionali: il Fondo per l'attuazione della Strategia nazionale di cybersicurezza, che finanzia gli investimenti volti al conseguimento dell'autonomia tecnologica in ambito digitale; il secondo Fondo ha come obiettivo la gestione dei progetti di cybersecurity, con risorse pari a 10 milioni di euro per il 2023, 50 per il 2024 e 70 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025.

Sono state altresì previste risorse per compensare la revisione dei prezzi derivante dall'aumento del costo dei materiali e per supportare i Comuni nell'attuazione del PNRR [V., in part., il Fondo MEF per compensare revisione prezzi derivante dall'aumento del costo dei materiali da costruzione per le opere pubbliche; il Fondo MIT per compensare la revisione dei prezzi dovuta all'aumento eccezionale del costo dei materiali (art. 1, comma 458); le risorse per progettazione e assistenza tecnica specialistica in favore dei Comuni (art. 1, commi 779-780); il finanziamento per i segretari comunali per i comuni fino a 5.000 abitanti (art. 1, comma 828). Cfr. [www.mef.gov.it/focus/Le-principali-misure-della-manovra-2023](http://www.mef.gov.it/focus/Le-principali-misure-della-manovra-2023)]. Da segnalare il ruolo che ha assunto, a questo riguardo, il d.l. n. 198/2022 (disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito con modificazioni da l. 24 febbraio 2023, n. 14, in cui sono presenti norme finalizzate al potenziamento della capacità amministrativa per l'attuazione del PNRR (ad. es. Ministero dell'interno) oltre che a proroghe di bandi in attuazione di detto Piano [ cfr. il dossier CD 16 febbraio 2023, [temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-17779/disposizioni-urgenti-materia-termini-legislativi-13.html](http://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-17779/disposizioni-urgenti-materia-termini-legislativi-13.html) ].

#### GUIDO RIVOSACCHI

*L'incidenza limitata dei vincoli espressi dal PNRR sul ciclo di bilancio e l'utilizzo di un apposito decreto-legge per dare attuazione al Piano.*

Alla luce dell'analisi del procedimento di formazione dell'ultima legge di bilancio, deve essere riconosciuto che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi: PNRR) non ha prodotto vincoli *diretti* sul ciclo complessivo di bilancio.

Raramente la Commissione bilancio della Camera dei deputati si è richiamata ai vincoli del Piano stesso. Il PNRR è chiamato in causa nella seduta di avvio dell’esame del disegno di legge di bilancio in occasione della replica di alcuni deputati della maggioranza alla richiesta delle opposizioni di stralciare l’art. 143 del disegno di legge sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (d’ora in poi: LEP), trattandosi di misura di carattere ordinamentale che, quindi, incontra i limiti di contenuto della legge di bilancio normativamente previsti (v. intervento on. Guerra - PD nella seduta della Commissione bilancio della Camera dei deputati del 1° dicembre 2022, 20). Alcuni esponenti della maggioranza tentano di opporre l’argomento dell’esigenza di determinare tempestivamente i LEP in quanto misura prevista dal PNRR (v. intervento on. Cattiol - Lega nella seduta della Commissione bilancio della Camera dei deputati del 1° dicembre 2022, 21). In altre occasioni, il PNRR è richiamato genericamente dalle opposizioni per richiedere maggiori risorse per gli enti locali (v. seduta della Commissione bilancio della Camera dei deputati del 7 dicembre, 7) o a sostegno di emendamenti successivamente respinti (v. seduta della Camera dei deputati del 18 dicembre, 21).

Nel complesso, il PNRR risulta menzionato raramente nel dibattito parlamentare. Ciò sembra confermare la tesi della natura di atto di indirizzo politico collocabile sulla linea di sviluppo dei procedimenti euro-nazionali [cfr., ad esempio, N. LUPO, *I poteri dello Stato alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it – paper*, 7 settembre 2022, 4 ss.] o di atto di pianificazione a portata generale e a proiezione pluriennale [cfr. M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il corriere giuridico*, 8-9/2021, 1029 ss.]. Difficilmente potrebbe essere invece sostenuta la tesi, pure da taluni avanzata in dottrina, della *legificazione* del PNRR [in questo senso, v. F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021, 87 ss.]. Al riguardo, è infatti sufficiente osservare: che il PNRR non è stato approvato con legge pur essendo noto alla nostra tradizione giuridico-amministrativa l’istituto delle leggi di approvazione degli atti di pianificazione che si configurano come leggi-provvedimento; che un conto è riconoscere che singole riforme incuse nel PNRR sono state realizzate mediante fonti di rango primario (peraltro per opzione non sempre indicata dal PNRR, ma per scelta autonoma di Governo e Parlamento) con gli effetti che tali fonti producono e un altro conto è invece desumere dalla conversione in legge del d.l. n. 77/2021 sugli organi di governo del PNRR la *legificazione per relationem* dell’intero Piano; che, conseguentemente, il PNRR non riveste la forma di legge poiché non è mai stato approvato con legge formale del Parlamento, né tale soluzione è imposta dalla riserva di legge di cui all’art. 41, co. 3, Cost.

La conferma della scarsa incidenza del PNRR, quantomeno nelle forme di vincoli giuridici *direttamente* opponibili nel *ciclo* di bilancio, si trova nella stessa scelta del Governo stesso di “scorporare” le misure direttamente rivolte all’attuazione del Piano per collocarle, nella fase immediatamente successiva al varo della manovra, nell’apposito d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, rivolto a dettare «*Disposizioni urgenti per*

*l’attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune».*

Più in generale, quanto ai vincoli europei alla manovra di bilancio si può precisare quanto segue. Che la decisione di bilancio sia divenuta una procedura euro-nazionale, da cui esitano scelte condivise tra istituzioni di bilancio comunitarie e statuali, non è certo una novità: lo è almeno da dieci anni per effetto delle ripetute adesioni ai Trattati europei votate dal Parlamento nazionale in linea con il principio costituzionale sopra richiamato circa la centralità della rappresentanza politica nel governo dei conti pubblici. Ma il Semestre europeo, così come l’esigenza di fornire tempestiva attuazione al PNRR, non dovrebbe diventare, per una sorta di eterogenesi dei fini, strumento di limitazione del ruolo costituzionalmente affidato a Governo e Parlamento nella decisione di bilancio e – soprattutto – non dovrebbe essere utilizzato per comprimere il dibattito parlamentare.

Nell’ordinamento costituzionale, non lo si dirà mai abbastanza, la decisione di bilancio è anzitutto rivolta assicurare il *controllo democratico* sulle decisioni di finanza pubblica. Non è certamente un caso che su tale istituto si sia storicamente sviluppato il conflitto tra i poteri per il controllo sull’impiego delle risorse. Se tutti i diritti “costano”, nel senso che sono condizionati nell’attuazione legislativa dalla disponibilità delle risorse o, almeno, da quella che le Corti costituzionali definiscono la «*riserva del possibile e del ragionevole*», chi controlla le tasse e la spesa pubblica è capace di conformare il rapporto tra poteri e diritti. È per questa ragione che la decisione di bilancio è stata affidata dalla Costituzione *in via esclusiva alla rappresentanza politica* (al punto tale da escludere il *referendum* abrogativo sulle leggi tributarie e di bilancio) e ad essa deve rimanere saldamente ancorata evitando le storture che si sono palesate anche nel procedimento di formazione dell’ultima legge di bilancio.

È difficile ipotizzare che tali torsioni possano essere contenute mediante riforme dei regolamenti parlamentari rivolte ad aggiornare la pur obsoleta disciplina regolamentare per la semplice considerazione che le violazioni delle norme costituzionali sul procedimento sono spesso perpetuate in via di prassi mediante l’applicazione di regole non scritte sulla scorta di una malintesa dottrina del “precedente” parlamentare: l’unica regola che governa l’intera sessione di bilancio determinando il rovesciamento della gerarchia delle fonti [C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2008, 741 ss., spec. 756 ss.].

In assenza di un mutamento di orientamento delle prassi di Governo e Parlamento, la risposta dovrebbe venire sul piano dei controlli costituzionali. E, sotto questo profilo, non si può che tornare, in conclusione, sul ruolo del Giudice delle leggi, opportunamente evocato dall’interrogativo centrale del presente *Forum* di discussione.

Alla Corte costituzionale si può e si deve chiedere di più sia in termini di sindacato sui vizi formali della legislazione finanziaria, in ipotesi di questioni sollevate in via incidentale, sia in ordine alla possibilità per singoli o gruppi di parlamentari di contestare le modalità di approvazione della legge di bilancio mediante il conflitto

“intra-potere” a tutela, cioè, di attribuzioni dei parlamentari nei confronti della Camera di appartenenza.

L’*astratta* apertura e la *sostanziale* chiusura sinora manifestate dalla Corte preclude la possibilità di assicurare la giustiziabilità del procedimento e, con essa, il diritto/dovere del singolo parlamentare di partecipare alla discussione per contribuire alla dialettica democratica e di esprimere un voto *consapevole* sulla decisione *politicalmente* più rilevante. Al riguardo, non deve essere trascurato che la riduzione del numero dei parlamentari disposta dalla l. cost. n. 1/2020, in uno con la mancata riforma della legge elettorale, ha prodotto l’effetto di limitare l’accesso alla rappresentanza politica. In questo contesto, i ricorsi dei singoli parlamentari rivolti a garantire attribuzioni costituzionali in ordine alla partecipazione alle sedute, alla garanzia della discussione e alla libera e consapevole espressione del voto potrebbero costituire l’unico strumento posto a presidio del ruolo del Parlamento e della legalità costituzionale nella decisione di bilancio.

#### FIAMMETTA SALMONI

Ritengo che la convinzione, manifestata da più parti, che il PNRR stia portando l’Europa verso un futuro più sociale non sia propriamente fondata. Come ho già avuto occasione di affermare, sebbene i documenti sovranazionali, le Comunicazioni della Commissione, i Regolamenti, ecc., facciano spesso riferimento alla solidarietà sociale, è comunque sempre e ovunque affermato con una certa determinazione che il fine da raggiungere non è l’Europa sociale in sé, bensì la convergenza e la coesione affinché possa ristabilirsi «un mercato interno ben funzionante» per ovviare alle «carenze strutturali delle economie degli Stati membri», rafforzarne la resilienza, aumentarne la produttività e condurre «a una loro maggiore competitività» essenziali, quindi, «per riportare tali economie sul giusto corso» e solo a quel punto «ridurre le disuguaglianze e le divergenze nell’Unione» (ad es. Reg. (UE), n. 241/2021, cons. 6).

Volgendo lo sguardo al *Piano nazionale di ripresa e resilienza* italiano si conferma tale convincimento. Le riforme e gli investimenti ivi previsti, infatti, sono fortemente sbilanciati in favore di interventi che poco o nulla hanno a che fare con la solidarietà sociale, l’eguaglianza sostanziale ed il soddisfacimento dei diritti sociali. Basti pensare ai fondi che, nel periodo di vigenza del Piano (2021-2026), sono stati destinati all’istruzione o alla salute. Ad esempio, per il *Piano asili nido e scuole dell’infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia* che fa parte della Missione 4, Componente 1, sono stati stanziati solo 4.9 miliardi di euro; per il *Rafforzamento dell’assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture, i.e.*, Ospedali di Comunità, che fa parte della Missione 6, Componente 1, è stanziato solo 1 miliardo di euro; per il *Potenziamento dei centri per l’impiego*, che fa parte della Missione 5, Componente 1 (denominata Politiche per il lavoro) sono stati previsti soltanto 600.000 euro in sette anni e così via.

Tutto questo, ovviamente, si riflette sulla manovra di bilancio, sulla legge di bilancio e sui i suoi contenuti sostanziali.

L’affermazione ad opera della Corte costituzionale fin dalla sua sent. n. 184/2016 (punto 3, cons. dir.), che il bilancio è un *bene pubblico* tutelato e garantito dalla Costituzione, seguita dall’altrettanto importante affermazione contenuta nella sua più recente sent. 34/2021, summenzionata, dove anche i principi di equilibrio e sana gestione finanziaria sono identificati come *beni pubblici* (*ivi*, punto 5.2, cons. dir.) dovrebbero operare nel senso di garantire che il contenuto sostanziale della legge di bilancio (insieme a quello del decreto legge fiscale e del decreto milleproroghe) sia volto alla garanzia dei diritti sociali e non solo. Eppure nella legge di bilancio 2023 di *contenuto sociale* se ne rinviene davvero poco.

Che tale biasimevole conclusione sia il risultato anche dei limiti cui dobbiamo sottostare in virtù del PNRR e dei suoi vincoli anch’essi a basso contenuto sociale credo sia difficilmente confutabile, così come difficilmente confutabile è la circostanza che attraverso il *Recovery fund* il ruolo che la Costituzione attribuisce al Parlamento e al Governo nella decisione di bilancio sia stato inevitabilmente limitato (se non, addirittura) compromesso.

\*\*\*

## I PARTECIPANTI AL FORUM

**Chiara Bergonzini**, Ricercatrice Senior in Diritto costituzionale – Università di Macerata

**Elisa Cavasino**, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Palermo

**Renato Ibrido**, Professore associato di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Firenze

**Mario Midiri**, Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico – Libera Università Maria Santissima Assunta “LUMSA”, Roma

**Guido Rivosecchi**, Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Padova

**Fiammetta Salmoni**, Professoressa ordinaria di Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli Studi “Guglielmo Marconi”, Roma