

Guido Rivosecchi

Università di Napoli “Parthenope”

I VINCOLI EUROPEI AL GOVERNO DEI CONTI PUBBLICI NAZIONALI

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2013.008>

1. PREMESSA METODOLOGICA E DELIMITAZIONE DELL’OGGETTO DI INDAGINE

Il IV Colloquio italo-polacco – a cui ho l’onore di partecipare – costituisce una straordinaria occasione per focalizzare la riflessione scientifica su alcune questioni di rilevante interesse nel processo di integrazione europea. Una di queste è indubbiamente costituita dal tema che mi è stato assegnato, relativo ai vincoli europei al governo dei conti pubblici.

L’approccio comparatistico – privilegiato nel Convegno di questi giorni – consente, tra l’altro, di mettere a confronto i processi di adeguamento degli ordinamenti polacco e italiano alla rinnovata configurazione delle regole europee di indirizzo e controllo delle finanze pubbliche, a partire dalle (scarne) novità introdotte dal Trattato di Lisbona del 2007 e, più di recente, dai (consistenti e continui) interventi posti in essere dalle istituzioni europee – attraverso diversi strumenti – in “reazione” alla crisi economico-finanziaria, dell’euro e dei debiti sovrani, culminati nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*), sottoscritto il 2 marzo del 2012 da venticinque dei ventisette Paesi dell’Unione (con l’esclusione della Gran Bretagna e della Repubblica ceca).

Dal nostro punto di vista nazionale, per l’Italia risulta di particolare interesse un confronto con l’ordinamento polacco, sia per il metodo seguito nei rispettivi

percorsi di adattamento agli stessi vincoli europei, sia per i contenuti, caratterizzati ormai – dopo l’approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”), di revisione, tra l’altro, dell’art. 81 della Costituzione italiana, che disciplina la materia – da una certa convergenza tra i due ordinamenti, quanto meno nel riconoscere esplicite limitazioni di carattere sostanzialmente quantitativo al governo dei conti pubblici.

E’ infatti in questa sede appena il caso di ricordare che la Costituzione polacca – come larga parte delle Costituzioni dei Paesi che sono stati assoggettati ai c.d. parametri di Copenaghen nel processo di allargamento dell’Unione europea – prevede da tempo, contrariamente a quella italiana, vincoli di contenuto all’andamento delle finanze pubbliche sia per il debito pubblico che per il disavanzo. Infatti, ai sensi dell’art. 216, paragrafo 5, Cost. polacca, lo Stato non può contrarre prestiti né attribuire garanzie e avalli finanziari in conseguenza dei quali il debito pubblico superi i tre quinti del valore del prodotto interno lordo annuale”, con un’evidente costituzionalizzazione del parametro già previsto dall’apposito Protocollo allegato al Trattato di Maastricht (che, come noto, limita il debito consentito al 60 per cento del PIL). Apparentemente meno restrittivo il limite previsto per il disavanzo, che comunque, ai sensi dell’art. 220, paragrafo 1, Cost. polacca, non può essere mai superiore a quanto previsto dalla legge di bilancio, che si configura quindi – come nel caso italiano – come una sorta di fonte interposta rispetto alla trasposizione del vincolo dettato dal diritto dell’Unione europea. Al paragrafo 2 dello stesso art. 220 è inoltre disposto che la legge di bilancio non possa comunque prevedere la copertura del *deficit* mediante la contrazione di obbligazioni presso la Banca centrale dello Stato, anche sotto questo profilo trasponendo in Costituzione il divieto posto dallo stesso Trattato di Maastricht.

Non è quindi una novità che il diritto dell’Unione europea introduca pregnanti vincoli al governo dei conti pubblici degli Stati membri (Manzella, 1992; Colarullo, 2010). Del resto, la stessa configurazione del sistema delle fonti degli ordinamenti statuali è ormai da tempo sistematicamente compenetrata dall’impatto del diritto comunitario (G. Tesauro, 2003). La progressiva affermazione dei principi del primato, della diretta applicabilità, dell’effetto diretto e dell’effetto utile delle fonti del diritto dell’Unione europea, nel noto e progressivamente convergente cammino comunitario della Corte di giustizia e delle Corte costituzionali nazionali, ha finito – nel caso italiano – per superare l’assetto (prevalentemente) gerarchico e (tendenzialmente) chiuso del sistema delle fonti del diritto (Guzzetta – Marini, 2004; Bin – Caretti, 2009; Bin – Pitruzzella, 2009).

Le conseguenze più incisive di questi processi si sono tra l'altro prodotte sulle fonti normative di governo dei conti pubblici. Nel caso italiano, un ruolo particolarmente rilevante viene riservato alla rilettura dell'art. 81 Cost. italiana – ancora prima della già richiamata revisione costituzionale del 2012, su cui avrà modo di soffermarmi – e della disciplina di bilancio, alla luce degli obblighi introdotti dal diritto dell'Unione europea (Rivosecchi, 2007). D'altro canto, lo stesso art. 117, primo comma, Cost. italiana, nella parte in cui dispone espressamente la pari soggezione del legislatore statale e di quello regionale ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, pur essendo prevalente l'interpretazione continuista del rapporto tra ordinamento interno e ordinamento dell'Unione europea (Pinelli, 2001; Groppi, 2001; Caretti, 2003; Crivelli, 2004), comporta rilevanti implicazioni in chiave monista (Torchia, 2001; D'Atena, 2002; Violini, 2003; Falcon, 2003), successivamente colte anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana (sin dalla sent. n. 406 del 2005), che non possono essere trascurate anche nella reinterpretazione del sistema delle fonti di disciplina delle decisioni aventi effetti finanziari.

Gli interventi delle istituzioni europee e nazionali degli ultimi anni – nel caso italiano, culminate nella già citata legge costituzionale n. 1 del 2012 – si inscrivono in una ridefinizione in chiave europea della *programmazione finanziaria* come *metodo* di governo dei conti pubblici e come incisivo strumento di *governance* complessiva delle politiche economiche. Al riguardo, in relazione all'accursi della crisi economico-finanziaria e alla definizione di una nuova strategia comune per la crescita e l'occupazione (c.d. “Europa 2020”), si è infatti sviluppato un intenso dibattito che ha condotto a incisivi interventi delle istituzioni europee sino alla ridefinizione – come vedremo nel prossimo paragrafo – della cornice di riferimento di governo europeo dei conti pubblici degli Stati membri, culminata nel già richiamato *Fiscal Compact*.

Il nuovo sistema di *governance* economica dell'Unione, si articola lungo quattro direttive fondamentali: un più stringente meccanismo di programmazione e coordinamento delle politiche economiche nazionali nell'ambito del c.d. “sempre europeo”; l'introduzione di vincoli quantitativi alle decisioni di bilancio, accompagnata da un'applicazione maggiormente vincolante delle nuove limitazioni al debito e al disavanzo, anche sotto il profilo sanzionatorio; un processo di armonizzazione delle regole di contabilità e di programmazione finanziaria degli Stati membri, orientato all'introduzione di requisiti essenziali comuni ai fini della raccolta, classificazione, redazione e trasmissione dei dati contabili su un arco temporale pluriennale (c.d. quadri nazionali di bilancio); un meccanismo permanente di gestione delle crisi economico-finanziarie per salvaguardare la stabilità dell'area dei Paesi aderenti alla moneta unica.

Sotto il primo profilo, il c.d. “semestre europeo” – da non confondersi con il semestre di presidenza dell’Unione europea, che, come noto, consiste nel meccanismo di rotazione paritaria a cadenza semestrale dei governi degli Stati membri nel ricoprire il ruolo di presidenza del Consiglio dell’Unione europea (combinato disposto artt. 16, par. 9, TUE e 236 TFUE) – si traduce in pregnanti forme di coordinamento preventivo e di convergenza delle politiche economiche degli Stati della c.d. zona euro e di quelli dell’Unione, che costituiscono un vero e proprio ciclo annuale di programmazione finanziaria nel quale sono inscritte le decisioni di bilancio nazionali. Esso si articola in sei distinte fasi: entro gennaio, la Commissione presenta al Parlamento europeo l’indagine annuale sulla crescita, in cui delinea gli obiettivi di governo dell’economia e delle finanze pubbliche, dando conto, tra l’altro, dei risultati conseguiti dagli Stati membri rispetto alle raccomandazioni ricevute ai fini della gestione finanziaria dell’anno precedente; entro febbraio/marzo, il Consiglio europeo elabora le “linee guida” trasversali e complessive di politica economica e di bilancio sia in riferimento al livello europeo che a quello degli Stati membri; entro aprile, gli Stati membri, nell’ambito degli indirizzi formulati dal Consiglio europeo, presentano i Piani nazionali di riforma (PNR), formulati nell’ambito della nuova Strategia europea per la crescita e l’occupazione, ed i Piani di stabilità e convergenza (PSC), elaborati nell’ambito del Patto di stabilità e crescita; entro giugno, la Commissione europea formula le raccomandazioni di politica di bilancio rivolte ai singoli Stati membri; entro luglio, il Consiglio Ecofin e, per la parte di sua competenza, il Consiglio occupazione e affari sociali approvano le raccomandazioni della Commissione europea; infine, nei restanti sei mesi, gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio tenendo conto delle raccomandazioni ricevute.

Il governo dei conti pubblici degli Stati membri viene quindi attratto in chiave europea non più soltanto sotto specie di vincolo di risultato in riferimento agli obiettivi parametrici – già posti dal Trattato di Maastricht, dal Patto di stabilità e ora dalla rinnovata configurazione del vincolo di bilancio –, ma anche sotto quello – più stringente e pervasivo – relativo ai tempi, alle procedure e (in larga parte) ai contenuti della programmazione economico-finanziaria delle risorse e degli investimenti pubblici, nell’ambito di un più ampio quadro di valutazione dello stato di salute dell’economia dei Paesi membri che si avvale anche di indicatori macroeconomici provenienti dal settore privato (ad esempio, l’indebitamento delle famiglie e delle imprese).

Sotto questo profilo, ci si limita ad osservare incidentalmente come le recenti iniziative delle istituzioni europee esprimano la consapevolezza in merito all’opportunità, da un lato, di una forte ripresa della mano pubblica nel governo dell’e-

conomia e, dall'altro, di ancorare il coordinamento delle politiche economiche e i processi di convergenza a parametri relativi non soltanto all'andamento delle finanze pubbliche dei Paesi membri, ma anche allo stato di salute complessivo delle loro economie. L'esperienza islandese e quella greca, solo per citare gli esempi più evidenti, hanno abbondantemente dimostrato i rischi a cui possono essere esposti gli Stati membri anche in caso di eccessivo indebitamento del settore privato (oltre che pubblico).

Già nella prima fase della crisi economico-finanziaria globale del 2008, le istituzioni europee hanno infatti tentato non soltanto di rafforzare le misure di convergenza economica tra gli Stati membri, ma anche di instaurare vere e proprie forme di coordinamento e di programmazione preventiva degli interventi di sostegno all'economia (Rivosecchi – Zuppetta, 2010). Questi interventi scontano però ancora i limiti del Trattato di Lisbona, che, sotto questo profilo, non ha innovato l'incidenza degli "indirizzi di massima" delle politiche economiche nazionali stabiliti in sede europea (artt. 2, par. 3, e 5, par. 1, TFUE) (Pinelli, 2009). Infatti, le difficoltà e le resistenze nazionali molto spesso, ben lunghi dal garantire un effettivo coordinamento, hanno finito per esporre l'Europa a rischi di vere e proprie spaccature (Amato, 2009), sino alla fase più recente della crisi dei debiti sovrani, che ha finito per acuire questa prospettiva, imponendo ulteriori interventi delle istituzioni europee.

Il presente contributo si ripropone di approfondire la ridefinizione degli strumenti normativi di governo dei conti pubblici, partendo dal quadro di riferimento comune agli Stati membri, per poi passare all'analisi del problematico adeguamento dell'ordinamento italiano ai mutamenti del diritto dell'Unione europea e delle conseguenti torsioni impresse al sistema delle fonti e concludere – anche alla luce di qualche spunto di comparazione con l'ordinamento polacco – con le prospettive di reinserimento delle istituzioni nazionali nei circuiti decisionali dell'Unione europea, dopo il Trattato di Lisbona e la crisi economico-finanziaria.

2. I RINNOVATI VINCOLI EUROPEI AL GOVERNO DEI CONTI PUBBLICI

Il punto di partenza della nostra analisi non può che muovere dalla rinnovata configurazione dei vincoli europei al governo dei conti pubblici, che esprimono la "reazione" delle istituzioni dell'Unione davanti alla crisi economico-finanziaria, nella misura in cui il legislatore comunitario (*rectius*: le istituzioni europee, in quanto il tentativo di ridefinire i vincoli al governo dei conti pubblici si muove

ormai prevalentemente al di fuori del diritto dell’Unione) torna continuamente sulla materia, in molti casi a distanza di pochi mesi o, addirittura, di poche settimane. Sono note le tappe che hanno condotto, in un anno circa, dal Patto Europlus, ai c.d. *Six Pack* e *Two Pack*, nonché, da ultimo, al già richiamato *Fiscal Compact*. Si tratta – come si vedrà – di interventi volti a garantire il rafforzamento degli obiettivi parametrici nel governo dei conti pubblici degli Stati membri, sia sotto forma di Trattati “paralleli”, esterni al diritto dell’Unione – al di là, quindi, delle stesse procedure di revisione recentemente modificate con il Trattato di Lisbona –, sia mediante i tradizionali strumenti a disposizione del legislatore comunitario (regolamenti e direttive).

Il primo irrigidimento delle regole del patto di stabilità si è prodotto attraverso il c.d. patto Europlus del 25 marzo 2011, con il quale gli Stati membri partecipanti si impegnavano a “recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell’Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita”, consentendo comunque loro di mantenere “la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere”, facendo comunque sì che avesse “una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)”. Sin da questo atto, si assiste ad un sostanziale riconoscimento dell’insufficienza del solo diritto dell’Unione europea e vengono postulati nuovi strumenti normativi finalizzati a garantire determinati obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici (Lupo, 2012).

Successivamente il c.d. *Six Pack* (“pacchetto” di sei atti normativi, costituito da cinque regolamenti e una direttiva) ha introdotto nel diritto dell’Unione un’interpretazione restrittiva delle regole del patto di stabilità, predisponendo una sorveglianza più stringente sui bilanci dei paesi aderenti alla moneta unica, sia sotto il profilo preventivo che sotto quello repressivo-sanzionario, al fine di garantire correzioni degli squilibri macroeconomici e limitazioni quantitativamente più incisive ai disavanzi eccessivi. Da questo punto di vista, la direttiva sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell’8 novembre 2011) aveva già previsto l’introduzione di “regole di bilancio numeriche specifiche”, intese come limiti quantitativi permanenti alla decisione di bilancio, riferibili – su un arco temporale pluriennale – all’intero settore delle amministrazioni pubbliche.

La prospettiva da ultimo richiamata si acuisce decisamente nel c.d. *Two Pack*, un più recente “pacchetto” costituito da due progetti di regolamento comunitario – già in via di approvazione da parte del parlamento europeo – che forniscono interpretazioni ulteriormente restrittive del vincolo di bilancio, con incisivi effetti – come tenterò di chiarire – sul ruolo dei parlamenti nazionali. La Commissione

intende tra l'altro introdurre, con una delle misure proposte, una norma simile a quella poi prevista nel *Fiscal Compact*. Infatti, l'art. 4, paragrafo 1, della proposta di regolamento COM 821, presentata il 23 novembre 2011 (uno dei due regolamenti di cui, appunto, si compone il *Two-pack*), stabilisce che “gli Stati membri dispongono di regole di bilancio numeriche sul saldo di bilancio che, applicate ai processi di bilancio nazionali, conseguono l'obiettivo di bilancio a medio termine di cui all'articolo 2 bis del regolamento (CE) n. 1466/97” e aggiunge che “tali regole interessano l'insieme delle pubbliche amministrazioni e sono vincolanti, preferibilmente di natura costituzionale”. Ora tale previsione deve con ogni probabilità ritenersi superata per effetto del (successivamente adottato) *Fiscal Compact* – come indica l'orientamento generale delineato dal Consiglio UE del 16 febbraio 2012 – sempre qualora il Trattato venga ratificato nei termini in cui è stato sottoscritto (Lupo, 2012).

Sia nel caso del c.d. patto Europlus che in quello del c.d. *Fiscal Compact*, il Consiglio europeo viene quindi a ravvisare i limiti del diritto dell'Unione nell'intento di rafforzare e rendere maggiormente cogente il vincolo di bilancio, ma anziché promuovere una revisione degli istituti a tal fine previsti dal diritto comunitario, predilige la soluzione di Trattati “paralleli”. Evidentemente, né il Patto europlus, né tantomeno il nuovo regolamento europeo erano ritenuti sufficienti: si è perseguita la via opposta di garantire un impegno esplicito da parte degli Stati aderenti al *Fiscal Compact* a modificare la propria Costituzione, o comunque ad auto-vincolarsi in modo efficace. L'opzione “suggerita” in favore della revisione costituzionale sottende, ancora una volta, l'idea che le Costituzioni nazionali siano parte di una più ampia costituzione europea composita o multilivello, quando proprio gli eventi degli ultimi anni mostrano tutti i limiti di tale impostazione, specie sotto il profilo dell'inidoneità della “parte” nazionale a compensare il *deficit* di democraticità dell'Unione, proprio a partire dalle questioni finanziarie e di bilancio (Rivosecchi, 2007).

Il *Fiscal compact* si configura quindi come un Trattato “parallelo”, stretto al di fuori del diritto dell'Unione e dalle modalità previste dallo stesso Trattato di Lisbona per la revisione (art. 48), e con un limitato coinvolgimento degli organi rappresentativi (Ciolli, 2012). L'accordo è stato infatti elaborato da un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti degli Stati membri, della Commissione europea, di un rappresentante del Regno Unito (che poi, assieme alla Repubblica ceca, non ha aderito), e di tre rappresentanti del Parlamento europeo, che riferivano periodicamente alle Commissioni affari costituzionali e Affari economici e monetari sull'andamento dei lavori. Il parlamento europeo ha, dal canto suo, tentato di reinserirsi nel circuito di elaborazione dell'accordo votando una risoluzione, che,

tra l'altro, lamentava la possibilità di conseguire gli stessi obiettivi mediante il ricorso al metodo comunitario e agli strumenti forniti dal diritto dell'Unione e richiedeva un suo maggiore coinvolgimento, nonché il rafforzamento della cooperazione con i parlamenti nazionali.

Sotto la spinta dell'andamento dei mercati e della crisi dei debiti sovrani, il nuovo Trattato impone, come noto, due regole fondamentali: da un lato, il conseguimento del pareggio di bilancio o, per meglio dire, la determinazione di una soglia al *deficit* strutturale consentito, nel corso di un ciclo, pari allo 0,5 per cento del PIL (art. 3, paragrafo 1, lett. b)); dall'altro, la previsione di un percorso di riduzione del debito pubblico rispetto al PIL, annualmente commisurata in un ventesimo della distanza tra il suo livello effettivo e la soglia del 60 per cento (art. 4). Sul recepimento delle suddette regole è inoltre previsto il sindacato della Corte di giustizia (art. 8), non senza, invero, qualche ambiguità, potendosi intendere quest'ultimo circoscritto al solo recepimento dei vincoli nella loro rinnovata configurazione negli ordinamenti interni o all'effettivo rispetto degli obiettivi parametrici prefissati.

L'adeguamento alle nuove regole sul governo dei conti pubblici dovrebbe essere assicurato, da parte degli Stati aderenti, “al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del Trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – *preferibilmente* mediante l'adozione del nuovo vincolo di bilancio negli ordinamenti mediante una fonte di natura costituzionale” (art. 3, paragrafo 2, del Trattato; cors. ns.). La disposizione in parola, quindi, così come già prevedevano il Patto Europlus e la stessa lettera della Banca Centrale Europea del 5 agosto 2011 (che definiva “appropriata” una “riforma costituzionale che rendesse più stringenti le regole di bilancio”) sembrano indicare una preferenza per la fonte costituzionale, ma non certo un obbligo nella scelta degli strumenti di adeguamento degli ordinamenti nazionali alle nuove regole di bilancio (Luciani, 2011).

Il già menzionato *Two Pack*, oltre a rafforzare in senso ulteriormente restrittivo il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio dei paesi della zona euro, istituzionalizzano un calendario di bilancio comune (art. 3 COM (2011) 821), consentirebbe tra l'altro alla Commissione, in caso di scostamento dagli obiettivi parametrici, di rendere un parere negativo sul documento programmatico di bilancio direttamente al parlamento nazionale (artt. 6-8 COM (2011) 821), finendo, in tal modo, per imporre interventi correttivi al parlamento stesso sia nella fase di predisposizione del bilancio, sia, in via successiva, nell'esecuzione del bilancio, al fine di scongiurare la formazione di disavanzi eccessivi anche nel corso dell'esercizio finanziario.

3. IL PARLAMENTO ITALIANO DI FRONTE AI VINCOLI EUROPEI: IL DIFFICILE ADEGUAMENTO DELLE PROCEDURE DECISIONALI TRA VECCHIO E NUOVO ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE

Nel caso italiano, i riflessi dei rinnovati vincoli esterni alla decisione finanziaria del parlamento – a partire dal tentativo di delineare un nuovo ciclo di bilancio modellato sugli impegni e sugli obiettivi parametrici posti in sede europea – si sono anzitutto prodotti sulla riforma della legge di contabilità, che, in un duplice momento (leggi 31 dicembre 2009, n. 196 e 7 aprile 2011, n. 39), asseconda la sostanziale attrazione della stessa funzione finanziaria del parlamento – sia nel procedimento che nei contenuti – in chiave comunitaria, nell’ambito del c.d. “semestre europeo” (Rizzoni, 2011).

Tra i molti profili che si potrebbero sviluppare in questa prospettiva, oltre alla compressione dei tempi della decisione parlamentare – che necessariamente il “semestre” comporta, nella ridefinizione del ciclo annuale di bilancio – e alla carenza di obblighi di informazione nei confronti del parlamento (Bergonzini, 2011; Lupo-Rivosecchi, 2012), mi limito a segnalare uno dei più rilevanti, relativo alle tecniche di copertura finanziaria già introdotte dal decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194 (c.d. decreto “taglia spese” o “blocca spese”), convertito, con modificazioni, nella legge 31 ottobre 2002, n. 246, e successivamente confermate dall’art. 17, commi 10-14, della legge n. 196 del 2009. Queste ultime non sembrano tanto discutibili nella parte in cui prevedono il congelamento degli stanziamenti di spesa quando risultino in pericolo i saldi di bilancio, nella misura in cui il vincolo, in questo caso, riflette il patto di stabilità europeo per come viene tradotto nella sequenza Documento di economia e finanza/risoluzioni parlamentari di approvazione. Quindi – nella fattispecie – il parlamento accetta e fa proprio il vincolo mediante un procedimento in qualche modo assimilabile a quelli fiduciari, già a suo tempo introdotto per l’esame e approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria (Lupo, 1996; Rivosecchi, 2007). Sembrano invece decisamente più discutibili le disposizioni che continuano a distinguere la spesa autorizzata dalla spesa prevista o valutata, con specifico riferimento alle leggi che generano automatismi di spesa, particolarmente rilevanti ai fini della tutela dei diritti sociali. Ebbene, per queste leggi, anche il citato art. 17 della legge n. 196 del 2009, ribadendo alcune misure già introdotte nell’ordinamento dal c.d. decreto-legge “taglia-spese”, conferma tecniche di copertura di dubbia conformità al quarto comma dell’art. 81 Cost. ancora vigente (e direi anche al terzo, nella nuova formulazione dell’art. 1 della citata legge costituzio-

nale n. 1 del 2012), nella misura in cui prevede che la quantificazione degli oneri a fini di copertura delle leggi di spesa operi come limite massimo di spesa (a meno che non contengano un'apposita clausola di salvaguardia). Quello che colpisce maggiormente in questi recenti interventi sulla legge di contabilità è l'idea di fondo – direi in contrasto con l'art. 81 Cost., quanto meno nella ricostruzione prevalente in dottrina da Onida (Onida, 1969) in poi e nella giurisprudenza costituzionale, per lo meno sino alla fine degli anni Ottanta (De Fiores, 2005), anche se oggi la Corte sembra orientata in altra direzione (sentt. nn. 70 e 115/2012) – che le funzioni allocative e redistributive del parlamento che si esprimono nel finanziamento delle leggi di spesa debbano necessariamente corrispondere alle risorse disponibili, stabilendo così che il legislatore può riconoscere soltanto diritti finanziariamente condizionati, nella misura in cui le leggi che generano automatismi di spesa possono essere attuate soltanto nei limiti della spesa coperta.

La tesi richiamata ha avuto una eco piuttosto limitata nella dottrina costituzionalistica italiana (Castelli Avolio, 1953; Miglio e Bognetti, 1983) ed è stata sostenuta con un duplice ordine di argomentazioni: da un lato, facendo rientrare l'art. 81 nell'ambito della nozione prescrittiva di “costituzione economica” (Bognetti, 1983); dall'altro, muovendosi prevalentemente sul terreno degli argomenti “originalisti” nell'interpretazione delle disposizioni costituzionali, alla ricerca della vera o presunta intenzione del Costituente (Bognetti, 1995 e 2008), peraltro mai utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento all'art. 81, i quali nascondono spesso una concezione recessiva della Costituzione (Tripodina, 2008; Romboli, 2011). Intendo dire, tanto per essere chiari, che le tesi di Einaudi e di Vanoni alla Costituente – posto che fossero effettivamente per il pareggio, cosa tutta da verificare (Rivosecchi, 2007), rispetto alla *vulgata* dominante (Alesina – Giavazzi, 2012) – non possono aver alcun peso nell'interpretazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., per la semplice considerazione – a tacer d'altro – che si riscontra almeno una legge – quella di bilancio – non soggetta all'obbligo di copertura per espressa previsione costituzionale (Onida, 1969; Brancasi, 1985 e 2010). Da questo punto di vista – sia detto per inciso senza la possibilità di meglio sviluppare l'assunto – la teoria dell'interpretazione storico-soggettiva poco si presta a cogliere appieno le potenzialità delle norme costituzionali, garantite invece dall'approccio esegetico-testuale, o da quello logico-sistematico, specie di fronte a fenomeni che non erano presenti al momento costituente, quale appunto possono essere configurati i vincoli europei (Rivosecchi, 2010). E in ogni caso, anche rimanendo sullo scivoloso terreno dei lavori preparatori, emerge l'intento comune ai Costituenti di distinguere il piano della

legge di bilancio da quello delle leggi di spesa, per come si desume dal rapporto intercorrente tra terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost., finalizzati a perseguire rispettivamente l'interesse generale alla sostenibilità delle finanze pubbliche (mediante la legge di bilancio, che stabilisce gli equilibri finanziari generali) e gli specifici interessi di settore inerenti alla tutela dei diritti costituzionali (mediante le leggi tributarie e di spesa, che ridefiniscono il titolo giuridico delle entrate e delle spese), in un sistema di condizionamento reciproco tra i due livelli. Da un lato, la legge di bilancio non può modificare le altre leggi (il che non significa che sia un atto meramente ricettizio, ma soltanto che può muoversi esclusivamente negli ambiti residuali non sufficientemente definiti dalla legislazione ordinaria); mentre le normali leggi non devono pregiudicare gli equilibri stabiliti nel bilancio, né devono compromettere la competenza dei successivi bilanci a stabilirli (Brancasi, 2005; Rivosecchi, 2007).

Questo approccio risulta completamente ribaltato dalla revisione dell'art. 81 Cost., disposta dall'art. 1 della citata legge costituzionale n. 1 del 2012. Anzitutto sul piano del metodo, mi sembrano ancora una volta invertiti i termini della questione: finché la legittimazione delle istituzioni europee deriva dagli Stati e dalle Costituzioni nazionali, si dovrebbe partire dalla dottrina dei controlimiti rispetto alle cessioni di sovranità economico-finanziaria in favore dell'Unione e non viceversa misurare la compatibilità delle norme (costituzionali e non) di governo dei conti pubblici ai vincoli europei, tanto più quando questi sono posti da accordi paralleli stretti al di fuori dello stesso diritto dell'Unione. Non è un caso, ad esempio, che la Germania abbia aderito al Patto Europlus soltanto dopo aver approvato una revisione della Costituzione in senso compatibile con la rinnovata configurazione dei vincoli europei (Brancasi, 2011; Luciani, 2011).

Con la revisione dell'art. 81 Cost., il parlamento abbandona completamente la prospettiva richiamata non soltanto mediante la costituzionalizzazione di un vincolo di contenuto sotto forma di equilibrio di bilancio, ma soprattutto con la soppressione del terzo comma: la norma che subordina e impedisce alla legge di bilancio di modificare le altre leggi che ne vincolano il funzionamento.

Tra gli altri elementi critici dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012 segnalo l'ambiguità dei termini utilizzati, sia dal punto di vista della teoria economica che da quello della terminologia giuridica. Le "fasi avverse" e le "fasi favorevoli del ciclo economico", di cui lo Stato deve tenere conto nell'assicurare l'equilibrio secondo il nuovo art. 81, primo comma, Cost., necessitano, ai fini della loro effettiva determinazione, di parametri che dovranno essere individuati nella legge di attuazione. Ambigua risulta anche la formulazione della limitazione del ricorso all'indebitamento, di cui all'art. 81, secondo comma, Cost. riformato,

la quale, se riferita al saldo, consente di contrarre debito in via ordinaria per il finanziamento di spese che non concorrono a comporre il saldo “indebitamento netto”. Essa risulta, però, come è stato osservato (Brancasi, 2012), da un lato eccessivamente restrittiva, in quanto proprio i principi di sostenibilità intergenerazionale – spesso richiamati più o meno opportunamente – dovrebbero consentire il ricorso al debito soltanto per il finanziamento delle spese remunerative per le generazioni future, e, dall’altro, eccessivamente permissiva, in quanto consente, ad esempio, di finanziare non soltanto il rinnovo del debito in scadenza, ma anche alcune ulteriori categorie di spese, come quelle finalizzate all’acquisizione di partecipazioni azionarie. Quanto invece alla possibilità di contrarre debito in deroga alle limitazioni ordinarie, non è affatto chiaro se le due condizioni poste dal nuovo art. 81, secondo comma, Cost. – che impongono di tenere conto degli “effetti del ciclo economico” e del “verificarsi di eventi eccezionali” – posto che risultano tutt’altro che chiarite le fattispecie, debbano necessariamente coesistere (Brancasi, 2012), come sembrerebbe indicare l’uso della congiunzione copulativa “e” in luogo di quella disgiuntiva “o” – privilegiata invece dall’art. 3, paragrafo 3, lett. b), del *Fiscal compact*, ai fini dell’individuazione delle “circostanze eccezionali” che giustificano deroghe rispetto ai rinnovati vincoli del Trattato – o sia possibile il ricorso all’indebitamento anche al verificarsi di una soltanto di esse.

Al riguardo, l’interpretazione del nuovo art. 81, secondo comma, Cost., è tutt’altro che univocamente orientata, sia riguardo alla natura degli atti che saranno posti in essere per l’attuazione della riforma, che ai loro contenuti. Dal primo punto di vista, anche se, nei commenti a prima lettura, interpretando il nuovo secondo comma in combinato disposto con il sesto, si è insistito sulla natura di legge rinforzata ai fini dell’individuazione del contenuto della legge di bilancio, non sembra potersi escludere che il ricorso all’indebitamento in deroga, ai sensi del secondo comma, possa essere consentito mediante un atto bicamerale non legislativo (Elia, 1958; Rivosecchi, 2008), facendo la norma riferimento soltanto ad una “autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti”. Dal secondo punto di vista, molto dipenderà dai contenuti della legge rinforzata di cui al sesto comma. In sé, l’introduzione del divieto del ricorso all’indebitamento ha poco senso se si prescinde dal contesto e dall’uso che si intende fare delle relative risorse; esso dovrebbe semmai essere sottoposto a uno scrutinio di sostenibilità economico-finanziaria. In altre parole, è difficile sfuggire all’impressione che, partendo dall’assunto che la crisi sia ascrivibile ai presunti eccessi dello Stato sociale (Luciani, 2011), il legislatore costituzionale confonda le regole di coordinamento della finanza pubblica in senso statico con quelle di coordinamento in senso dinamico, intendendo con le prime le dispo-

sizioni atte a disciplinare i procedimenti decisionali aventi effetti sui conti pubblici rispetto al principio di legalità finanziaria che debbono essere collocate in Costituzione; con le seconde, gli interventi di governo dei conti pubblici aventi carattere congiunturale e quindi ascrivibili all'indirizzo di maggioranza (Branca, 2012; Rivosecchi, 2012). Le misure relative al debito riguardano a mio parere queste ultime e non le prime, con il rischio, costituzionalizzando invece vincoli di contenuto, di irrigidire e restringere eccessivamente l'ambito riservato alla discrezionalità di governo e parlamento, specie nei periodi di recessione (K. Arrow; P. Diamond; W. Sharpe; C. Schultze; A. Blinder; E. Maskin; R. Solow; L. Tyson, 2011).

Guardando poi ai regolamenti parlamentari, è curioso che le ipotesi di riforma al momento più accreditate (al Senato, da ultimo formalizzate in una proposta PDL-PD, a firma Quagliariello-Zanda; alla Camera, formulate, ancora in bozza, in un paio di recenti sedute della Giunta per il regolamento) non diano particolare spazio all'adeguamento della disciplina regolamentare alle richiamate riforme degli ultimi anni del diritto dell'Unione europea – a partire dal Trattato di Lisbona e dall'introduzione del c.d. “semestre” – limitandosi ad un formale adeguamento ai nuovi istituti previsti dalla legge n. 196 del 2009, con particolare riferimento all'*iter* del disegno di legge di stabilità.

4. SEGUE: LE TORSIONI IMPRESSE AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO E AL SISTEMA DELLE FONTI

Alla luce di queste tendenze, l'effetto incisivo dei vincoli europei al governo dei conti pubblici contribuisce anzitutto a determinare la progressiva marginalizzazione del parlamento nei processi di produzione normativa. Tra i molti profili degni di nota in merito ai riflessi sul sistema delle fonti, mi limito a segnalare quello più rilevante in materia economico-finanziaria: la fuga verso “delegificazioni anomale”, mediante rinvii a fonti di natura non regolamentare sotto forma di decreti del presidente del consiglio dei ministri o del ministro dell'economia (Cartabia, 2011), particolarmente copiosi in diversi settori del governo dell'economia, operati soprattutto mediante decreti-legge o disposizioni inserite in sede di conversione. Tutto ciò finisce per determinare un sostanziale allontanamento dal modello delineato dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 (“Disciplina dell'attività di Governo e Ordinamento della presidenza del Consiglio dei Ministri”), demandando ad atti dei quali non sempre è chiara la natura giuridica l'attuazione o la modifica di disposizioni di rango primario, con l'effetto – molto spesso

– di sospendere l’efficacia di leggi di spesa vigenti. Viene in tal modo sottratto al parlamento ogni strumento di decisione in settori tutt’altro che secondari di governo dell’economia, a fronte di un recente orientamento – dopo una fase più prudente – fortemente critico della Corte costituzionale, che, specie nella sentenza 17 marzo 2006, n. 116, ha definito un decreto ministeriale del quale è esplicitata la natura non regolamentare (di cui all’articolo 3 del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, recante “Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica”) come “atto statale dalla indefinibile natura giuridica”, al quale, peraltro, si attribuisce la disciplina di materie che necessiterebbero di una regolamentazione tramite fonti primarie” (“Diritto”, n. 7). E’ appena il caso qui di rilevare – senza la possibilità di approfondire adeguatamente la questione, che sta peraltro assumendo una considerevole rilevanza nei più recenti processi di produzione normativa – che il fenomeno in esame, con specifico riferimento ai profili di dubbia legittimità costituzionale delle disposizioni di legge che rinviano a tali decreti, appare sostanzialmente lesivo del principio di tipicità delle fonti secondarie ex art. 117, sesto comma, Cost. (Bin, 2004), nonché del riparto di competenze normative tra Stato e regioni, essendo attribuite potestà soltanto formalmente non regolamentari a organi statali di governo (e perfino al singolo ministro), in elusione, tra l’altro, del principio della corrispondenza della forma dell’atto agli effetti normativi, della funzione di mantenimento dell’unità di indirizzo politico-amministrativo del governo attribuita al Presidente del Consiglio ex art. 95, primo comma, Cost. e del ruolo di consulenza giuridico-amministrativa del Consiglio di Stato ex art. 100, primo comma, Cost., conseguente alla fuoriuscita dalla modellistica delineata dall’art. 17 della legge n. 400 del 1988 (Albanesi, 2011).

La tendenza in esame si manifesta già di fronte ai primi provvedimenti adottati in reazione alla crisi economico-finanziaria, con particolare riferimento ai decreti-legge delle “manovre” estive del 2011. In particolare, l’art. 2, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, prevede che l’efficacia di disposizioni a vario titolo di incremento delle entrate e di contenimento della spesa possano essere prorogate “con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto non regolamentare anche per gli anni successivi al 2013, fino al raggiungimento del pareggio di bilancio”, demandando così a un atto ordinariamente a contenuto politico il compito di modificare il termine di vigenza della disciplina posta da fonti di rango primario, sino alla data – non predeterminabile – di conseguimento del pareggio di bilancio.

Il ricorso a tali strumenti si acuisce ulteriormente con i decreti-legge adottati dal Governo Monti. Si susseguono infatti, in rapida sequenza: il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici” (c.d. decreto consolidamento conti pubblici o “salva Italia”), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; il decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative; differimento di termini relativi all’esercizio di deleghe legislative” (c.d. decreto “proroga termini”), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14; il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (c.d. decreto liberalizzazioni o “cresci Italia”), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27; il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo” (c.d. decreto semplificazioni e sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35; il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento” (c.d. decreto semplificazioni tributarie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44. Questi provvedimenti prevedono numerose procedure di delegificazione “anomala” – con una media di circa otto disposizioni per decreto ad autorizzazioni a delegificazioni mediante rinvii a fonti di natura non regolamentare – utilizzate soprattutto in materia economico-finanziaria e costantemente motivate dalla congiuntura negativa e dalla crisi economica, che sembrano assumere i connotati di vere e proprie procedure di delega.

Analogamente, sul piano del governo dei conti pubblici, è sempre più frequente la tendenza a flessibilizzare voci del bilancio mediante rinvii a decreti del ministro dell’economia.

Il più significativo “banco di prova” sulla compressione del ruolo del parlamento nei procedimenti legislativi ai tempi della crisi è tuttavia costituito dal ricorso combinato alla decretazione d’urgenza, ai maxi-emendamenti e alla questione di fiducia sui provvedimenti di governo dell’economia. Nonostante, infatti, il sostanziale rafforzamento del governo che emerge dalle riforme legislative e di contabilità degli ultimi trent’anni, gli atti normativi di indirizzo della finanza pubblica della corrente legislatura hanno segnato un consistente spostamento del baricentro delle procedure di bilancio in favore dell’Esecutivo e, in particolare, del Ministero dell’economia e delle finanze. Sotto la spinta dei rinnovati obiettivi parametrici definiti in sede europea e – oggi ancor di più – dall’andamento dei mercati finanziari rispetto alla crisi dell’euro e dei debiti sovrani, il legislatore

sembra muovere dall'assunto che sia necessario compensare le presunte carenze ravvisate nelle norme costituzionali e regolamentari rispetto al conseguimento di ulteriori meccanismi di razionalizzazione e di stabilizzazione dell'indirizzo finanziario del governo, al fine di valorizzare il principio di responsabilità dell'Esecutivo in sede europea per l'andamento dei conti pubblici.

In questa discutibile prospettiva, la sequenza dei provvedimenti di governo dei conti pubblici degli anni più recenti esprime la tendenza sempre più marcata a effettuare corpose anticipazioni dei contenuti delle manovre autunnali attraverso uno o più decreti-legge, originariamente collocati nel periodo primaverile (c.d. "manovrine correttive") e, negli anni più recenti, "spalmati" su tutto l'anno, a seconda delle esigenze di aggiustamento dell'andamento delle finanze pubbliche.

Sin dall'avvio della XVI legislatura, si è assistito a un ulteriore incremento di questa tendenza, che ha finito per determinare consistenti svuotamenti della legge finanziaria, nonché, dopo l'entrata in vigore alla riforma del 2009, della legge di stabilità e degli altri provvedimenti in cui si articola il ciclo annuale di bilancio. Il punto di "svolta" può essere rappresentato dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, uno dei decreti "omnibus" che anticipano la manovra finanziaria. Quest'ultimo infatti, all'art. 1, comma 1-bis, con una disposizione peraltro inserita in sede di conversione, dispone che "in via sperimentale, la legge finanziaria per l'anno 2009 contiene esclusivamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico con l'esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico", modificazione poi messa a regime dall'art. 11, comma 3, della legge n. 196 del 2009, con riferimento alla legge di stabilità. In tal modo, il legislatore, novando il previgente art. 11 della legge n. 468 del 1978, vieta espressamente l'inserimento nella legge di stabilità di ogni disposizione finalizzata al sostegno o al rilancio dell'economia. Vero è che le leggi finanziarie degli anni precedenti non contenevano "esclusivamente disposizioni strettamente attinenti al loro contenuto tipico" e quindi violavano, almeno in parte, il divieto di contenere norme di carattere ordinamentale, microsettoriale o localistico (Lupo, 2009). Ma qui, di fronte alla crisi, si passa all'eccesso opposto di limitare ogni possibile intervento del parlamento sul lato della crescita con la finanziaria prima e con la legge di stabilità poi, a cavallo della riforma della legge di contabilità del 2009.

Né risulta valorizzato il ruolo del parlamento nell'approvazione della legge di bilancio, a cui si tenta di attribuire maggior peso politico e un ruolo di indirizzo nei confronti dell'attività amministrativa, da ultimo – come si è visto – con la revisione costituzionale dell'art. 81 Cost. che espunge il terzo comma. Il processo di valorizzazione del bilancio è infatti indebolito per effetto dei tagli "line-

ari” costantemente disposti in reazione alla crisi, in genere con decreto-legge, e altresì – come si diceva – delle norme rivolte ad introdurre, in capo al governo, significativi poteri di rimodulazione, in corso di esercizio, delle risorse finanziarie non solo tra unità previsionali di base (che restano, anche nella classificazione attualmente vigente, l’unità omogenea che accorpa più capitoli, oggetto del voto parlamentare), ma anche tra programmi di spesa (che riguardano settori più ampli, riclassificati sotto il profilo funzionale), vanificando in tal modo le scelte allocative compiute dal parlamento al momento dell’approvazione della legge di bilancio.

Sul piano procedurale, l’allineamento ai vincoli europei e alla tempistica di risanamento dettata dai mercati finanziari è stato perseguito soprattutto attraverso un uso sempre più “specializzato” del binomio maxi-emendamento/questione di fiducia in riferimento ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Al riguardo, è diffusa la tesi che dalla presunta debolezza del governo nel procedimento legislativo discenda il ricorso alla decretazione d’urgenza e ai maxi-emendamenti, con un incremento, cioè, di quell’uso per così dire specializzato della questione di fiducia, specie alla Camera, il cui regolamento non consente l’applicazione del contingentamento ai disegni di legge di conversione per espressa previsione regolamentare (ad esempio: Lippolis – Pitruzzella, 2007; Perna, 2010). Sarebbe quindi la scarsa funzionalità del procedimento legislativo ordinario a determinare una sorta di “fuga” nei procedimenti legislativi “speciali” e soprattutto nel ricorso alla questione di fiducia.

Se si guarda, però, alla più recente prassi parlamentare questa tesi risulta sostanzialmente smentita proprio in materia economico-finanziaria e fiscale, a partire dai primi provvedimenti adottati in reazione alla crisi. Già l’*iter* del disegno di legge di conversione del decreto-legge sul c.d. “scudo fiscale” (decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, recante “Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009”) – che conteneva diverse misure di intervento di fronte alla congiuntura negativa – mostra chiaramente come, una volta approvato dal Senato il provvedimento con maxi-emendamento del governo, quando, nel successivo passaggio alla Camera, l’ostruzionismo si sposta dal disegno di legge di conversione – che va in aula sullo stesso testo “conservativo” licenziato dalla commissione – agli ordini del giorno, il presidente della Camera, nella seduta del 1° ottobre 2009, comunica all’assemblea di disporre della facoltà di sottoporre il disegno di legge di conversione al voto finale dell’assemblea entro il termine fissato dalla Costituzione, come se quindi, anche alla Camera, fosse vigente l’istituto di cui all’art. 55, comma 6, del regolamento del Senato, che – si ricorda – consente alla presidenza di assemblea di modificare il calendario “per inserirvi argo-

menti che, per disposizione della Costituzione o del regolamento, debbono essere discussi e votati in una data ricadente nel periodo considerato dal calendario stesso". E' quindi soltanto il richiamo alla possibilità di porre in votazione il provvedimento entro i termini costituzionalmente previsti a sortire effetti anti-ostruzionistici e a garantire la conversione del decreto-legge, indipendentemente – ed è questo il punto – dal vigente art. 154 del regolamento della Camera, che esclude il contingentamento sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge, e dal maxi-emendamento che riscrive il testo.

L'evoluzione successiva della prassi dimostra quindi come il governo non sia in realtà costretto a porre la fiducia per garantire la conversione del decreto entro i termini costituzionalmente previsti, in quanto la presidenza di assemblea potrebbe comunque ricorrere alla c.d. ghigliottina. In altre parole, il ricorso al maxi-emendamento su cui viene posta la questione di fiducia non è necessario ai fini della certezza dei tempi di decisione del parlamento, ma costituisce comunque strumento privilegiato dal governo nel procedimento legislativo, in quanto, trincerandosi dietro la considerazione (di fatto sempre meno consistente) che il disegno di legge di conversione del decreto-legge non è contingibile alla Camera, viene presentato al Senato (si pensi a tutti i decreti-legge in materia economico-finanziaria adottati di fronte alla crisi nel periodo 2008-2010: dal decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale", primo decreto c.d. "anti-crisi", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2; al decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini", convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102; al decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie", convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, uno dei decreti c.d. "proroga termini", recentemente oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012), dove i criteri di ammissibilità degli emendamenti sono meno rigorosi; trasmesso alla Camera in prossimità della scadenza; e quindi utilizzato da governo, maggioranza e (in parte) anche dall'opposizione come strumento per veicolare i contenuti normativi più eterogenei. Il risultato è quello di costruire procedimenti legislativi di fatto "speciali", in cui, nella confusione dei ruoli costituzionalmente definiti, si smarrisce definitivamente ogni assunzione di responsabilità di fronte ad un testo "approvato a colpi di fiducia" (Lupo, 2007 e 2010; Piccirilli, 2008).

Di qui, tra l'altro, i rilievi della lettera del Capo dello Stato inviata il 22 febbraio 2011 al presidente del consiglio e ai presidenti di Camera e Senato, nella

quale si censura tale prassi. Al riguardo, è appena il caso di ricordare gli evidenti contrasti che essa determina con l'art. 77 Cost. e con l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, nonché con gli stessi regolamenti parlamentari, in quanto l'ampiezza del decreto e l'inserimento di disposizioni eterogenee in sede di conversione finisce per precludere il vaglio preventivo del presidente della Repubblica in sede di emanazione *ex art.* 87, quinto comma, Cost., nonché il corretto esame referente delle commissioni competenti *ex art.* 72, primo comma, Cost. In definitiva, la deprecabile prassi sopra richiamata da un lato finisce per comprimere le procedure e i tempi di esame dei provvedimenti proprio nel ramo del parlamento in cui la maggioranza politica è meno solida – solitamente quella che esamina in seconda battuta il testo – e, dall'altro, determina il consolidamento di processi di produzione normativa dai contenuti fortemente disorganici ed eterogenei.

Queste tendenze sono pienamente confermate con il governo Monti, nonostante la larga maggioranza parlamentare che lo sorregge e che determina la diminuzione del tasso di conflittualità tra i gruppi in parlamento, sia pure con alcune differenze rispetto a quanto caratterizzava le procedure nella prima fase della crisi. Anzitutto, la convergenza dei principali gruppi parlamentari sui disegni di legge di conversione dei decreti (unita al venir meno della conflittualità tra presidente del consiglio e presidente della Camera) non rende più necessario presentarli al Senato (il cui regolamento – come si è detto – garantisce una più agevole ammissibilità degli emendamenti). Degli ultimi quattro decreti-legge già richiamati, maggiormente rilevanti in tema di governo dell'economia – il decreto c.d. “salva Italia”, l'ultimo “proroga termini”, il decreto semplificazioni e sviluppo, quello sulle liberalizzazioni – soltanto quest'ultimo è presentato, in prima battuta, al Senato. In secondo luogo, non si registra quella tendenza ad includere alcuni emendamenti delle opposizioni nella riformulazione finale del maxi-emendamento, specie in sede di conversione dei decreti, che in parte aveva caratterizzato la procedura con il quarto Governo Berlusconi. Persiste, invece, anche con il Governo Monti – e anzi si incentiva – l'uso della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia, con un considerevole tasso di emendabilità dei provvedimenti in sede di conversione da parte dei rappresentanti dei tre partiti di maggioranza (PDL, PD, UDC).

Da questo punto di vista, la recente sentenza 16 febbraio 2012, n. 22 della Corte costituzionale rappresenta una svolta significativa, segnando un più incisivo sindacato sulle disposizioni inserite in sede di conversione ai decreti-legge sotto il profilo dell'omogeneità, riconosciuto come carattere di per sé costituzionale mediante la valorizzazione dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 e dei regola-

menti parlamentari. Infatti la Corte ritiene – con affermazione particolarmente incisiva rispetto ai precedenti – che esso costituisca “esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell’art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell’intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza” (“Diritto”, n. 3.3). Il vincolo di omogeneità viene poi esteso dal Giudice delle leggi alla legge di conversione, in quanto “l’esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario non *risponde* soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma è imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario” (cors. ns.), con la conclusione – decisiva rispetto alle ricostruzioni tradizionali – che “l’oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione” (“Diritto”, n. 4.2).

L’aspetto della richiamata sentenza che maggiormente colpisce “a prima lettura” è indubbiamente costituito dal sostanziale allontanamento dalle tradizionali ricostruzioni sul rapporto tra decreto-legge e legge di conversione (per tutti, Esposto, 1962) – che non può ovviamente essere approfondito in questa sede – ma che a mio parere si estende sino ai limiti del superamento della (sinora) consolidata tesi che vedeva, sia pure con diverse sfumature, in dottrina e soprattutto nella giurisprudenza costituzionale, la novazione della fonte nella legge di conversione (per tutti, Modugno – Nocilla, 1973; Paladin, 1979; *contra*, Raveraira, 1986; Pitruzzella, 1989; Concaro, 2000).

La Corte sembra così percorrere più decisamente la via intrapresa con la sentenza n. 29 del 1995 sotto il profilo del sindacato sui vizi *in procedendo* in sede di conversione dei decreti-legge, censurando – in questa occasione – la prassi delle Camere di inserire disposizioni estranee ed eterogenee rispetto al contenuto proprio del provvedimento. Sotto questo profilo, la pronuncia sembra portare a compiuta maturazione la tendenza alla riaffermazione del principio di indisponibilità della disciplina costituzionale sul procedimento legislativo da parte delle Camere, con particolare riferimento alla votazione articolo per articolo di cui all’art. 72, primo comma, Cost., secondo alcuni già in qualche modo prefigurato, nel solco della sentenza n. 9 del 1959, da precedenti “aperture” della giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 262/1998, 171/2007, 128/2008: Manetti, 2008 e 2012; Lupo, 2012), che potrebbe contribuire sotto diversi profili a ridefinire ruoli e responsabilità non solo del governo, ma anche dello stesso parlamento nei processi di produzione normativa.

5. QUALCHE SPUNTO DI COMPARAZIONE CON L'ORDINAMENTO POLACCO, AI FINI DEL RECEPIMENTO DELLE NUOVE REGOLE DI BILANCIO (E DEL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ COMUNITARIA E COSTITUZIONALE)

Al di là delle profonde torsioni che l'impatto della crisi economico-finanziaria e l'irrigidimento dei vincoli di bilancio ha prodotto nell'ordinamento costituzionale italiano, oggi gli Stati aderenti al *Fiscal Compact* devono affrontare delicate questioni relative all'adeguamento alle nuove regole di governo dei conti pubblici e al relativo sindacato di legittimità.

In via generale, si può preliminarmente osservare che la disciplina costituzionale polacca – come accennavo in premessa – appare maggiormente articolata rispetto a quella italiana. Essa dedica infatti ben 12 articoli – ricompresi nella Parte X della Costituzione – allo specifico tema delle finanze pubbliche. Al riguardo, la Costituzione italiana concentra in un solo articolo – l'81 – l'omologa disciplina, anche se – oltre ai labili riferimenti ai disegni di legge di bilancio e consuntivi per i quali l'art. 72, quarto comma, Cost., prescrive l'*iter* ordinario di esame (c.d. sede referente) e l'art. 75, secondo comma, Cost., vieta (assieme alle leggi tributarie) il ricorso al *referendum* abrogativo – dopo la menzionata legge costituzionale n. 1 del 2012 troviamo importanti richiami all'equilibrio di bilancio anche all'art. 97 Cost. riformato, dedicato alla disciplina delle pubbliche amministrazioni e all'art. 119 Cost., sulle autonomie territoriali (De Martin – Rivosecchi, 2009).

Nella Costituzione polacca, poi, alle disposizioni costituzionali ricordate si aggiungono rilevanti norme sui controlli giurisdizionali sulle leggi e sugli atti che comportano oneri alle finanze pubbliche (art. 190, paragrafo 3, Cost. polacca, relativo al sindacato del Tribunale costituzionale sugli atti di spesa; art. 204, paragrafo 1, Cost. polacca, sulle competenze della Suprema Camera di Controllo – assimilabile alla nostra Corte dei conti – sull’“analisi della realizzazione del bilancio statale e delle proposte di politica monetaria”). Né possono trascurarsi le disposizioni sulle competenze del Consiglio dei ministri in punto di deliberazione ed esecuzione del progetto di bilancio e di chiusura del conto consuntivo e del rendiconto (art. 146, paragrafo 4, Cost. polacca); nonché quelle in materia di entrate degli autogoverni territoriali, costituite da propri introiti, dalle sovvenzioni generali e dalle dotazioni finalizzate del bilancio dello Stato (art. 167, paragrafo 2, Cost. polacca).

Alla luce delle disposizioni costituzionali dell'ordinamento polacco e di quello italiano – sommariamente richiamate – ci si dovrebbe quindi interrogare sul rap-

porto intercorrente tra i vincoli al governo dei conti pubblici posti dal diritto dell’Unione europea e i rispettivi processi di adattamento negli ordinamenti interni, che oggi possiamo riconoscere hanno privilegiato, limitatamente al tema dell’equilibrio di bilancio – dapprima in Polonia, e, successivamente, in Italia – la fonte di rango costituzionale. L’interrogativo andrebbe a mio parere posto soprattutto sotto il profilo dell’utilità di “stabilizzare” in Costituzione il vincolo di bilancio sotto forma di limiti al debito o al disavanzo, quando proprio l’esperienza europea sembra proprio mostrare la mutevolezza del vincolo stesso.

Infatti, come abbiamo visto, l’insistenza e la frenesia con cui il legislatore comunitario torna sulla materia sembra proprio indicare che quelle poste dal diritto dell’Unione europea si configurano come regole di coordinamento delle finanze pubbliche in senso dinamico, mutevoli, cioè, nel tempo a seconda della congiuntura sia in termini qualitativi che quantitativi – dal divieto di disavanzi eccessivi del Trattato di Maastricht, al patto di stabilità, ai limiti all’indebitamento strutturale, alla nuova politica di bilancio “prudente” del *Six Pack* e del *Fiscal Compact* – sulle quali il sindacato è sempre stato di natura assolutamente politica da parte di Commissione e Consiglio, come dimostra la prassi applicativa del patto di stabilità e la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia (sent. Corte di Giustizia, 13 luglio 2004, in causa 27/04, *Commissione/Consiglio- Patto di Stabilità e Crescita*: Rivosecchi, 2005).

Sotto questo profilo, viene in questione uno degli aspetti meno approfonditi nell’attuale dibattito sul *Fiscal Compact* (e – nel contesto italiano – sulla legge costituzionale n. 1 del 2012): la configurazione del sindacato sul recepimento delle regole di governo dei conti pubblici da parte degli ordinamenti degli Stati membri, nonché sul rispetto del rinnovato vincolo di bilancio ove questo sia stato – come nel caso italiano (e, già precedentemente, in quello polacco) – recepito in Costituzione.

E’ infatti appena il caso di ricordare che sul recepimento delle regole introdotte dal nuovo Trattato è previsto il sindacato della Corte di giustizia (art. 8 del *Fiscal Compact*), non senza, invero, qualche ambiguità, potendosi intendere quest’ultimo circoscritto al solo adeguamento degli ordinamenti interni ai vincoli nella loro rinnovata configurazione o all’effettivo rispetto degli obiettivi parametrici prefissati da parte della legislazione statale e regionale. Si tratta – a mio parere – di due aspetti della questione che vanno tenuti distinti e che difficilmente potranno essere entrambi ricondotti al Giudice della legittimità comunitaria (così, invece, Maduro, 2012). Dal primo punto di vista, l’attribuzione del controllo alla Corte di giustizia sulla conformità delle scelte degli ordinamenti alle regole di governo dei conti pubblici, di cui all’art. 8 del *Fiscal Compact*, non farà che

incentivare le asimmetrie della costruzione europea, attraendo ad un organo giurisdizionale un controllo che, appunto, come dimostrano le richiamate vicende del patto di stabilità, è sempre stato di natura politica. Quanto, invece, al sindacato sulla conformità al rinnovato vincolo di bilancio delle leggi statali e regionali e degli atti aventi forza di legge, non vi è ragione per ritenere che le Corti costituzionali degli Stati membri recedano da un controllo di costituzionalità che si annuncia ben più incisivo rispetto a quello – nel caso italiano – sinora svolto sul mancato rispetto dell’obbligo di copertura di cui all’art. 81, quarto comma, Cost. (ancora) vigente, in ragione dell’ampliamento del parametro di giudizio che l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012 indubbiamente comporta.

Analoghe considerazioni – a mio modesto parere – potrebbero forse svolgersi per l’ordinamento costituzionale polacco, nella misura in cui sarà reso più incisivo il sindacato sul vincolo di bilancio da parte del Tribunale Costituzione per effetto della ratifica del *Fiscal Compact*. Tanto più – chiedendo conferma ai colleghi polacchi – mi pare di poter dire per effetto dell’art. 190, paragrafo 3, della Cost. polacca, che prevede il parere del Consiglio dei ministri sui termini, fissati dal Tribunale Costituzionale, di perdita di efficacia di atti normativi per effetto di sentenze legate a spese finanziarie non previste nella legge di bilancio. Chiedo ai colleghi polacchi se questa disposizione non potrebbe forse aprire qualche spazio per differire nel tempo le pronunce di incostituzionalità del Tribunale in merito a leggi che violino gli equilibri di bilancio, ponendo la norma costituzionale una qualche forma di raccordo con l’Esecutivo (sia pure soltanto sotto il profilo del differimento nel tempo della declaratoria di incostituzionalità, non venendo certo in questione – presumo – l’autonomia del Giudice costituzionale).

Sui processi di adeguamento alle regole fiscali europee, mi limito a qualche considerazione conclusiva relativa all’ordinamento italiano. A mio parere al fine di mettere in comunicazione i rinnovati vincoli europei con le procedure decisionali di bilancio del parlamento in un quadro compatibile con la Costituzione e con il ruolo delle Camere da essa delineato, sarebbero auspicabili interventi in grado di conseguire due obiettivi: da un lato, rafforzare il rigore delle coperture finanziarie dei provvedimenti che comportano, a vario titolo, oneri finanziari; dall’altro, introdurre regole certe che permettano di governare l’intero sistema dei conti pubblici, con riferimento alle grandezze contabili del diritto dell’Unione europea, ricomprendenti, cioè, l’intero complesso delle amministrazioni pubbliche. Al riguardo, sarebbe stata quindi sufficiente un’interpretazione rigorosa dell’art. 81, quarto comma, Cost., soprattutto sotto l’aspetto dei “mezzi” e dei profili temporali delle coperture, delineato forse in forma troppo generica – per i vincoli sovranazionali oggi vigenti – dalla norma costituzionale. In questa pro-

spettiva, si sarebbe potuto procedere rafforzando le regole di copertura nella legge di contabilità (o, eventualmente, con un intervento circoscritto sulla disposizione costituzionale), precisando tassativamente i mezzi di copertura consentiti e il loro ambito temporale, estendendo esplicitamente la portata dell'art. 81, quarto comma, Cost. tanto alle maggiori spese quanto alle minori entrate (risultato già peraltro garantito dalla giurisprudenza costituzionale) e riferendola all'intero aggregato delle amministrazioni pubbliche, in quanto rilevante in sede europea.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: PARLAMENTI NAZIONALI E GOVERNO DEI CONTI PUBBLICI NEI CIRCUITI DECISIONALI DELL'UNIONE EUROPEA, DOPO IL TRATTATO DI LISBONA E LA CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA

Alla luce di queste poco rassicuranti tendenze in merito alla “tenuta” delle istituzioni nazionali e – soprattutto – dei parlamenti nazionali di fronte alla crisi economico-finanziaria e ai rinnovati vincoli europei, mi pare opportuno riprendere, in conclusione, la questione del reinserimento delle assemblee legislative nei circuiti decisionali di governo dei conti pubblici, che credo debba oggi essere necessariamente collocato nel quadro dell’Unione europea. Con un forte eccesso di semplificazione, mi pare di poter affermare che, in riferimento al Trattato di Lisbona e, da ultimo, al c.d. *Fiscal Compact*, si confrontino due tesi di fondo: da un lato, chi riscontra una sorta di possibile compensazione dell’ulteriore cessione di sovranità di bilancio nella valorizzazione dei parlamenti nazionali mediante la cooperazione interparlamentare europea; dall’altro, chi tende piuttosto a sottolineare l’ineluttabile declino della sovranità degli Stati membri e dei parlamenti.

Dal primo punto di vista, da alcuni viene posta in rilievo la più recente dimensione della cooperazione interparlamentare nel Trattato sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012, che, nel solco dei precedenti protocolli sul ruolo dei parlamenti nazionali, oltre a riaffermare le loro prerogative e il loro ruolo nei meccanismi di correzione e rientro dal *deficit* e dal debito di cui all’art. 3 (c.d. patto di bilancio), prevede, all’art. 13, che il parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiscano l’organizzazione e la promozione di una Conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali “ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell’ambito di applicazione del Trattato”. Il modello di riferimento dell’organo è presumibilmente costituito, da un lato, dalla Conferenza degli organi dei parlamenti nazio-

nali specializzati negli affari comunitari (COSAC), e, dall’altro – nella sua composizione mista – dalle Convenzioni istituite per l’elaborazione della Carta dei diritti e del Trattato costituzionale, successivamente comunitarizzato dall’art. 48 del Trattato sull’Unione europea in merito al procedimento di revisione ordinaria del Trattato stesso. Al riguardo, si è parlato di vera e propria “clausola parlamentare” del Trattato (Manzella, 2012), che svilupperebbe ulteriormente, nel solco di quanto previsto nei Protocolli sul ruolo dei parlamenti nazionali e sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegati al Trattato di Lisbona, una sorta di “sistema parlamentare europeo”, in ragione di questi collegamenti sempre più stretti tra parlamento europeo e parlamenti nazionali.

Da questo punto di vista, appare indubbiamente significativo il tentativo di reinserire i parlamenti nazionali nei circuiti decisionali dell’Unione – peraltro già perseguito dal Trattato di Lisbona, con il quale i parlamenti nazionali entrano formalmente nell’architettura istituzionale dell’Unione – con l’obiettivo di rafforzare “una rete parlamentare euro-nazionale di sostegno alle nuove politiche economiche e finanziarie dell’UE” (Manzella, 2012).

Credo però che siano ancora insufficienti gli strumenti a garanzia del ruolo del parlamento italiano nella costruzione europea, nella misura in cui sono tutti giocati nel tentativo, perseguito soprattutto attraverso i regolamenti e le prassi parlamentari sul c.d. controllo sulla sussidiarietà, di potenziare il ruolo delle Camere nella fase ascendente di formazione dei progetti di atti normativi comunitari. La disciplina regolamentare si limita infatti a disciplinare troppo genericamente il reinserimento dei parlamenti nazionali nel circuito decisionale europeo, prevedendo l’assegnazione alle commissioni di merito e alle commissioni politiche dell’Unione europea dei progetti di atti normativi comunitari ai fini dell’espressione dei pareri (artt. 127 reg. Cam.; 144 reg. Sen.), nonché la facoltà di provocare l’intervento del Ministro competente in previsione dell’inserimento di proposte della Commissione europea all’ordine del giorno del Consiglio dei ministri delle Comunità europee (art. 126-bis reg. Cam.).

Del tutto carenti appaiono poi i regolamenti di entrambi i rami del parlamento quanto alla partecipazione dei consigli regionali, che dovrebbe essere garantita non soltanto sotto il profilo del controllo sulla sussidiarietà, secondo quanto previsto dall’art. 6 dell’apposito Protocollo allegato al Trattato di Lisbona (che richiederebbe, anche per effetto dell’intreccio delle procedure con le assemblee regionali, specifiche riforme regolamentari), ma, più in generale, rispetto al contributo regionale nella fase ascendente, valorizzato dall’art. 117, quinto comma, Cost., e dall’art. 5 della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (“Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle proce-

dure di esecuzione degli obblighi comunitari") (Rivosecchi, 2009). E' infatti proprio facendo leva sull'art. 144, comma 5, reg. Sen., che la Commissione specializzata negli affari comunitari di quel ramo del Parlamento ha recentemente avviato – pur in assenza di apposite disposizioni regolamentari – una sorta di scrutinio sulla sussidiarietà, che emerge dall'esame dei pareri resi nella fase ascendente (Gianniti – Mastroianni, 2008).

Da un lato, il potenziamento del ruolo del parlamento nei diversi procedimenti della fase ascendente – a partire dalla valorizzazione della c.d. riserva di esame parlamentare e dal controllo sulla sussidiarietà – ha senza dubbio costituito un significativo tentativo di reinserimento nei processi normativi comunitari, nelle misura in cui non solo le Camere, ma le stesse commissioni permanenti si figurano spesso come interlocutrici dirette delle istituzioni dell'Unione. Dall'altro, però, il parlamento rimane ancora sostanzialmente privo di strumenti in grado di incidere efficacemente sull'elaborazione delle politiche europee. Faccio un solo esempio: in fase di elaborazione del c.d. *Fiscal compact* si è registrato un articolato e approfondito dibattito, nel gennaio scorso, in entrambi i rami del parlamento, che si è concluso con il voto di due mozioni con le quali si impegnava il governo Monti a: modificare il progetto di Trattato tenendo conto di vari fattori dell'andamento del ciclo economico e della sostenibilità sociale del patto; circoscrivere il sindacato della Corte di giustizia sul recepimento del vincolo di bilancio nell'ordinamento interno; rafforzare il controllo parlamentare; appoggiare l'introduzione di una tassazione sulle transazioni finanziarie; riesaminare il ruolo delle agenzie di *rating*; rilanciare il progetto volto all'introduzione dei c.d. *euro-bond*. Di tutto questo, l'unica traccia nel Trattato è costituita dall'art. 13 che delinea un labile disegno di cooperazione interparlamentare, a fronte di pesanti e incisive cessioni di sovranità sul bilancio e dell'ulteriore attrazione in chiave europea delle politiche economiche di fronte alla crisi.

La prospettiva comparatistica, invece, offre spunti ben più solidi tutti orientati a rafforzare garanzie interne all'ordinamento, come quelle fornite, da un lato, dalle pronunce degli ultimi mesi del Tribunale costituzionale federale tedesco sulle leggi relative al Fondo di stabilità europeo e, dall'altro, dall'*European Union Act* approvato dal parlamento inglese nel 2011, soltanto per fare due esempi in qualche modo paradigmatici delle vicende più recenti, in quanto relativi l'uno alla giurisdizione costituzionale e l'altro alla legislazione.

Il Tribunale costituzionale federale tedesco assume infatti il parlamento nazionale quale argine principale su cui misurare la tenuta del principio democratico, valorizzato nella sua dimensione difensiva (R. Bifulco, 2011; Bonini, 2011 e 2012; Saitto, 2012). Esso, come noto, tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012, si

è pronunciato in più occasioni distinte, ribadendo il nesso tra manovra di bilancio, indebitamento e forma di governo parlamentare. Il Giudice costituzionale tedesco ha infatti sottolineato a più riprese che la competenza del parlamento nazionale in materia di bilancio non è trasferibile agli organi sovranazionali, affermando che – ferma restando la presunzione di compatibilità in linea con la giurisprudenza c.d. *Solange* – spetta solo al *Bundestag* la valutazione di questi rischi. Da ultimo, nella pronuncia del 28 febbraio del 2012 avente ad oggetto alcune modifiche apportate dal parlamento alla legge sul meccanismo di stabilità, nella parte in cui consente – in situazioni di straordinaria necessità e urgenza – ad una sottocommissione ristretta della commissione bilancio di autorizzare il governo federale a erogare le misure finanziarie in favore degli Stati membri dell'Unione europea gravemente indebitati, accogliendo in parte il ricorso di due deputati, il Tribunale si è pronunciato riconoscendo l'incostituzionalità parziale del meccanismo, in quanto la funzione rappresentativa e il controllo sulla procedura deve spettare alla Camera nel suo complesso. Il Giudice costituzionale tedesco, quindi, pur nell'intento di preservare il principio democratico piuttosto che il ruolo del parlamento in sé – in quanto sanziona comunque la legge parlamentare – ha affermato che qualsiasi decisione avente effetti finanziari non è in alcun modo “esternalizzabile” rispetto al controllo del *Bundestag* nel suo complesso.

Sul lato della legislazione è invece particolarmente significativo l'esempio inglese, che con il recente *European Union Act* – promulgato, ricevuto il *royal assent*, il 19 luglio 2011 –, impone al parlamento l'approvazione di una legge e, in qualche caso, prevede lo svolgimento di un *referendum* per rendere esecutive alcune clausole dei Trattati (Craig, 2012). Gli aggravamenti procedurali così introdotti – anche per l'uso combinato del *referendum* – rendono più efficace il controllo parlamentare, con particolare riferimento a quattro settori ritenuti dal legislatore inglese cruciali ai fini del rafforzamento dei controlimiti rispetto alle cessioni di sovranità: revisione dei Trattati; talune categorie di diritti di cittadinanza, anche con riferimento all'estensione della giurisdizione della Corte di giustizia; rapporti tra giurisdizione della Corte di giustizia e della Corte EDU, con specifico riguardo al diritto di famiglia e alla materia penale; spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Fasone – Griglio – Piccirilli, 2012).

In questo quadro, la prospettiva di analisi comparatistica sembra confermare che si manifestano diversi problemi di consolidamento dell'ordinamento composito dell'Unione europea, soprattutto per la difficoltà di assicurare – sul delicato terreno dei poteri fiscali e di spesa – quegli scambi di legittimazioni reciproche con gli Stati su cui esso è fondato. Di qui, i problemi connessi alla trasposizione sul piano degli ordinamenti interni delle nuove regole di governo dei conti pub-

blici. Ciononostante l'Unione, ben lungi dal configurarsi come ulteriore strumento al servizio dei mercati, costituisce – ancora una volta – l'unica grande opportunità di gestione comune della fase più recente dei processi di globalizzazione e della crisi stessa che stiamo attraversando. Pur nella condivisibile (e obbligata) scelta di adeguarsi ai vincoli europei, permangono però – nel caso italiano – consistenti nodi irrisolti non soltanto in merito alla difficoltà di garantire un'adeguata partecipazione del parlamento nazionale agli strumenti della *governance* europea – che rischia invece di determinare incisive torsioni del sistema delle fonti e della forma di governo –, ma anche in merito al sindacato sul rispetto del vincolo di bilancio. Come si è tentato di dimostrare, la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio sembra infatti impropriamente incorporare in riforme ordinamentali esigenze (per quanto gravi) di carattere invece congiunturale, imposte cioè dalla crisi economico-finanziaria, da quella dell'euro e dei debiti sovrani. E non è sempre del tutto certo che di fronte a gravi periodi di recessione la scelta di irrigidire il vincolo stesso in Costituzione costituisca la risposta più adeguata.

1. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

Sulla *governance* economica europea e le regole comuni di governo dei conti pubblici, già in riferimento al Trattato di Maastricht, cfr., per tutti, A. Manzella, *Il «vincolo europeo» sul governo dell'economia*, in: *Studi in onore di Franco Piga*, Milano, Giuffrè, 1992, 1491 ss.; nonché, per una recente panoramica sugli effetti dei vincoli europei sulle manovre di bilancio, cfr. E. Colarullo, *Dieci anni di manovre finanziarie. Gli strumenti giuridici di governo del bilancio: critica e riforma*, in: *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. Caretti e M.C. Grisolía, Bologna, Il Mulino, 2010, 245 ss.

Sulla configurazione del sistema delle fonti degli ordinamenti statuali, ormai da tempo sistematicamente compenetrata dall'impatto del diritto comunitario, cfr., per tutti, G. Tesauro, *Diritto comunitario*, III Ed., Padova, Cedam, 2003, 159 ss. Sull'incidenza del diritto dell'Unione europea sul progressivo superamento dell'assetto (prevalentemente) gerarchico e (tendenzialmente) chiuso del sistema delle fonti del diritto italiano, sono indicative le più recenti impostazioni manualistiche: cfr., ad esempio, G. Guzzetta – F.S. Marini, *Diritto pubblico italiano ed europeo. I – Fonti e organizzazione*, Torino, Giappichelli, 2004, 146 ss.; R. Bin – P. Caretti, *Profilo costituzionali dell'Unione europea*, II Ed., Bologna, Il Mulino, 2009, 213 ss.; R. Bin – G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2009, 64. Per

ulteriori indicazioni sulla rilettura dell’articolo 81 della Costituzione italiana alla luce dei vincoli europei, cfr. G. Rivosecchi, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 361 ss.

Per l’interpretazione “continuista” (nel senso di prevalentemente dualista) del rapporto tra ordinamento interno e ordinamento dell’Unione europea, si vedano, sia pure con differenti sfumature, C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento comunitario*, in: *Foro it.*, 2001, V, 194 ss.; T. Groppi, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in: *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi – M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2001, 133 s.; P. Caretti, *Stato, regioni enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003, 60 ss., spec. 63; E. Crivelli, *Commento all’art. 6, in L’attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge ‘La Loggia’ (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, a cura di P. Cavalieri e E. Lamarque, Torino, Giappichelli, 2004, 144 s. Sottolineano, invece, le rilevanti implicazioni in chiave monista L. Torchia, *I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in: *Le regioni*, 2001, 1203 ss.; G. Falcon, *Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in: *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. Falcon, Bologna, Il Mulino, 2003, 11 s.; L. Violini, *Il potere estero delle regioni e delle province autonome. Commento all’articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6*, ivi, 119; A. D’Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione europea*, in: *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002, 133 s.

Sulle forme di coordinamento e di programmazione preventiva degli interventi di sostegno all’economia, cfr., ad esempio, G. Rivosecchi e M. Zuppetta, *Governo dell’economia e diritti fondamentali nell’Unione europea: una riflessione introduttiva*, in: *Governo dell’economia e diritti fondamentali nell’Unione europea*, a cura di G. Rivosecchi e M. Zuppetta, Bari, Cacucci, 2010, 11 ss. Sulle prime reazioni delle istituzioni europee di fronte alla crisi, cfr. C. Pinelli, *La crisi finanziaria e l’Unione europea. Le prime reazioni*, in: *Governare l’economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, a cura di G. Amato, Firenze, Passigli Editori, 2009, 318 ss.; nonché, sui limiti di questi interventi, specie sotto il profilo del coordinamento delle politiche, cfr. G. Amato, *Introduzione a Governare l’economia globale*, cit., 12.

Per un approfondimento dei fattori e delle modalità di compressione dei tempi e della dialettica parlamentare, cfr. G. Rivosecchi, *Fattore tempo e garanzie pro-*

cedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della “soluzione Alfonso Tesauro”), in: *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. II, Napoli, Jovene, 2010, 1221 ss., spec. 1236 ss.

Riguardo ai diversi riflessi della legge costituzionale n. 1 del 2012 sul sistema delle fonti, cfr. N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, Relazione al Convegno “Costituzione e pareggio di bilancio” tenutosi il 18 maggio 2012 alla Luiss Guido Carli, in corso di pubblicazione ne *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, Jovene, 2012, reperibile al sito www.astrid.eu. Sulla difficoltà della “parte” nazionale a compensare il *deficit* di democraticità nella costruzione europea in riferimento alle questioni finanziarie e di bilancio, a partire dalla questione centrale dell’autonomia finanziaria dell’Unione, cfr. G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e procedure di bilancio della Comunità europea*, in: *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Parte generale, tomo II, II Ed., Milano, Giuffrè, 2007, 653 ss., spec. 693 s.

Riguardo alla richiamata “svolta” della giurisprudenza costituzionale degli anni Novanta che eleva il vincolo di bilancio alla condizione di valore nel giudizio di costituzionalità, cfr. C. De Fiores, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in: *Corte costituzionale e processi di decisione politica. Atti del seminario di Otranto – Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004*, a cura di V. Tondi della Mura – M. Carducci – R.G. Rodio, Torino, Giappichelli, 2005, 196 ss.

Sul *deficit* di democraticità nella rinnovata configurazione dei vincoli europei al governo dei conti pubblici, con particolare riferimento al c.d. *Fiscal Compact*, cfr. I. Ciolfi, *Il pareggio di bilancio in Costituzione, tra le ragioni del diritto costituzionale e i vincoli comunitari*, in: *Il diritto dell’economia*, vol. 25, n.77 (n. 1-2012), 105 ss. Che i più recenti Trattati “paralleli” e orientamenti delle istituzioni europee indichino una preferenza per la fonte costituzionale, ma non un obbligo nell’adeguamento degli ordinamenti nazionali alle nuove regole di bilancio è sostenuto da M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC, “Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana”, Torino, 27-29 ottobre 2011, *paper*, 62 ss., reperibile al sito www.rivistaic.it. Quanto agli effetti dell’introduzione del c.d. “semestre europeo” sul ciclo annuale di governo dei conti pubblici, cfr. G. Rizzoni, *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto* (2/11/2011), in: www.rivistaic.it, n. 4/2011, spec. 7 ss.

Sul ridimensionamento degli obblighi di informazione al parlamento nelle più recenti riforme delle procedure di bilancio, cfr. C. Bergonzini, *Teoria e pratica*

delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009, in: *Quad. cost.*, 2011, 48 ss.; N. Lupo e G. Rivosecchi, *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in: *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. Pellegrini, Padova, CEDAM, 2012, 200 s. Riguardo alla risoluzione parlamentare di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria (ora Documento di economia e finanza) come auto-vincolo parlamentare sotto taluni profili assimilabile alla mozione di fiducia, cfr. N. Lupo, *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in: *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. De Siervo, Torino, Giappichelli, 1997, 81 ss.; G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007, 294 ss.

Il richiamo a V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, è sotto il duplice profilo del pareggio del bilancio, inteso soltanto come obiettivo politico e non come obbligo giuridico (438 ss.), e sul rapporto tra legge di bilancio, leggi di spesa e copertura finanziaria (618 ss.).

L'introduzione di vincoli quantitativi al governo dei conti pubblici in Costituzione è proposta nell'ambito del più ampio progetto di revisione a suo tempo avanzato dal c.d. "Gruppo di Milano": cfr. G. Bognetti, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in: "Gruppo di Milano", *Verso una nuova Costituzione*, Ricerca promossa dal Ceses su "Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti", diretta da G. Miglio e condotta da G. Bognetti, S. Galeotti, G. Petroni, F. Pizzetti, tomo I, Varese, Giuffrè, 1983, 318 ss. Per la tesi che esso fosse già desumibile dall'intenzione del Costituente, cfr. G. Bognetti, *La costituzione economica italiana*, II Ed., Milano, Giuffrè, 1995, 111 ss., spec. 114; Id., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in: *Nomos*, n. 3/2008, 35 ss. Sull'uso degli argomenti "originalisti" nell'interpretazione costituzionale e sul rischio che nascondano una concezione recessiva della Costituzione, cfr., di recente, C. Tripodina, *L'argomento originalista nella giurisprudenza costituzionale in materia di diritti fondamentali*, in: *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di F. Giuffrè – I. Nicotra, Torino, Giappichelli, 2008, 249 ss.; R. Romboli, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in: *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, a cura di R. Romboli, Torino, Giappichelli, 2011, 54 ss.

Un recente esempio della *vulgata* richiamata nel testo, tanto diffusa quanto scarsamente rispondente all'effettivo dibattito alla Costituente sull'art. 81 Cost., è fornito da A. Alesina – F. Giavazzi, *Le riforme da blindare*, in: *Il Corriere della*

sera, 3 marzo 2012, i quali, in poche battute, riescono a fornire un’interpretazione costituzionalmente errata sia del principio della copertura finanziaria delle leggi e della relativa giurisprudenza costituzionale in materia (ritenuta “responsabile di aver aperto la strada all’approvazione di leggi prive di copertura”), che dell’art. 138 Cost. (richiedendo al parlamento l’introduzione di una formulazione più rigorosa del pareggio in sede di seconda deliberazione sul progetto di revisione, quando il testo non è più emendabile). Sulla legge di bilancio non soggetta all’obbligo di copertura, cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 399 ss. e 761 ss.; A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, 273 ss.; Id., *Le decisioni di finanza pubblica secondo l’evoluzione della disciplina costituzionale*, in: *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Bologna, Il Mulino, 2010, 351 ss., spec. 353. Per un approfondimento del rapporto tra legge di bilancio e altre leggi nella prospettiva richiamata nel testo, cfr. A. Brancasi, *L’ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005, 115 ss. e 161 ss.; G. Rivosecchi, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 222 ss. Per una critica “a prima lettura” al progetto di revisione dell’art. 81 Cost., cfr. A. Brancasi, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione* (10 gennaio 2012), in: www.forumcostituzionale.it.

Sugli atti bicamerali non legislativi, cfr. L. Elia, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in: *Studi sulla Costituzione*, II, Milano, Giuffrè, 1958, 421 ss.; nonché, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, G. Rivosecchi, *Atti bicamerali non legislativi*, in: *Dizionario sistematico di Diritto costituzionale*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Il Sole 24 Ore, 2008, 123 ss.

Sulla distinzione tra regole di coordinamento in senso statico e regole di coordinamento in senso dinamico nel governo dei conti pubblici, cfr. A. Brancasi, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, nonché G. Rivosecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, entrambi in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Atti del Convegno di Cagliari 15-16 ottobre 2010, a cura di L. Cavallini Cadeddu, Napoli, Jovene, 2012, rispettivamente 3 ss. e 45 ss.

Sui rischi connessi all’introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione, soprattutto sotto il profilo dell’eccessivo irrigidimento dell’ambito riservato alle manovre finanziarie, specie nei periodi di recessione, si veda la lettera del 28 luglio 2011 a firma di otto economisti emeriti o vincitori del premio Nobel (K. Arrow; P. Diamond; W. Sharpe; C. Schultze; A. Blinder; E. Maskin;

R. Solow; L. Tyson) indirizzata ai vertici delle istituzioni degli Stati Uniti, *Nobel Laureates and Leading Economists Oppose Constitutional Balanced Budget Amendment*.

Per un commento alla citata sentenza della Corte di giustizia, cfr. G. Rivosecchi, *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in: *Giur. It.*, 2005, 899 ss.

Sull'adeguamento dei regolamenti parlamentari alle riforme della legge di contabilità nella prospettiva dell'integrazione europea, cfr. N. Lupo, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in: *Quad. cost.*, 1999, 523 ss., spec. 541 ss.

Sui poteri interdittivi delle commissioni-filtro nell'*iter legis*, con particolare riferimento alla commissione bilancio, cfr. M. Magrini, *Il ruolo delle Commissioni "filtro" nel procedimento legislativo: quando la "cassa" (e il Governo) prevale sulla Costituzione (e sul Parlamento)*, in: *Quad. cost.*, 2010, 589 ss.

La lettera del Presidente della Repubblica del 22 febbraio 2011 inviata al Presidente del Consiglio e ai Presidenti del Senato e della Camera, nella quale si censura la prassi volta ad incrementare, in sede di conversione, il contenuto etereogeneo dei decreti-legge, è reperibile al sito www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11360. In merito ai deleterei effetti della disomogeneità dei decreti-legge sui processi di produzione normativa, cfr. N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma essenziale, per limitare le patologie della produzione normativa*, in: *Studi in memoria di Alessandra Concaro*, a cura di Giuseppe D'Elia, Gilia Tiberi e Maria Paola Viviani Schlein, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 419 ss.

La tendenza del governo a privilegiare decreti di natura non regolamentare per evitare censure di illegittimità (e di incostituzionalità delle disposizioni di legge che ne autorizzano l'emersione) è sottolineata da M. Cartabia, *Il governo "signore delle fonti"*? , in: *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" – Università degli Studi di Milano – Bicocca, 10-11 giugno 2011, a cura di M. Cartabia – E. Lamarque – P. Tanzarella, Torino, Giappichelli, 2011, X s. In favore del riconoscimento della tipizzazione delle fonti secondarie ex art. 117, sesto comma, *Cost.*, dopo la riforma del Titolo V, si veda R. Bin, "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale". Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in: *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol.I, Napoli, Jovene, 2004, 334 ss. Per un recente approfondimento degli aspetti problematici inerenti al massiccio ricorso da parte del governo a decreti

“di natura non regolamentare”, cfr. E. Albanesi, *I decreti del Governo “di natura non regolamentare”*. *Un percorso interpretativo*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 169 ss., spec. 187 ss.

Per un’analisi del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, sotto il profilo dell’introduzione di divieti di inserimento di disposizioni finalizzate al sostegno e al rilancio dell’economia, cfr. N. Lupo, *Le sessioni di bilancio, ieri e oggi*, in: *La funzione finanziaria del Parlamento. Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, a cura di G.G. Carboni, Torino, Giappichelli, 2009, 37 ss.

In merito alla presunta debolezza del governo nel procedimento legislativo e sul connesso ricorso alla decretazione d’urgenza e ai maxi-emendamenti, cfr. V. Lippolis – G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, 47 ss.; R. Perna, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d’urgenza*, in: *Quad. cost.*, 2010, 59 ss., spec. 66 ss.

Sulle prassi degenerative dei maxi-emendamenti, cfr. N. Lupo, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in: *Quaderni regionali*, 2007, 243 ss., spec. 261 ss. G. Piccirilli, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 301 ss.; N. Lupo, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in: *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi presso la Luiss Guido Carli il 1° ottobre 2009, Padova, CEDAM, 2010, 4 ss.

Sul decreto-legge come fatto normativo sanato soltanto dalla legge di conversione, è richiamata la nota tesi di C. Esposito, *Decreto-legge*, in: *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, 831 ss. Sulla legge di conversione come novazione della fonte, cfr., per tutti, F. Modugno – D. Nocilla, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto-legge*, in: *Dir. soc.*, 1973, 353 ss.; L. Paladin, *Art. 77*, in: *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, la formazione delle leggi, tomo II, Bologna – Roma, Zanichelli – Il Foro Italiano, 1979, spec. 85; *contra*, M. Raveraira, *Necessità e urgenza dei decreti-legge e legge di conversione*, in: *Giur. cost.*, 1986, 602 ss.; G. Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, CEDAM, 1989, spec. 131 ss.; A. Concaro, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, Giuffrè, 2000, 116 ss. Sulle recenti “aperture” della giurisprudenza costituzionale in merito alla sindacabilità del procedimento legislativo, cfr. M. Manetti, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in: *Quad. cost.*, 2008, 835 ss., spec. 842 ss.; nonché, in riferimento alla sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale, *Id.*, *La via maestra che dall’inemendabilità dei decreti legge conduce all’illegittimità dei maxi-emendamenti* (17/7/2012), in: www.rivistaic.it, n. 3/2012.

Sui recenti caratteri dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, cfr. G.C. De Martin e G. Rivosecchi, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27)*, in: *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scorzese, Roma, Donzelli, 2009, 335 ss.

Prospetta un'ulteriore attrazione di competenze in favore della Corte di giustizia sul vincolo di bilancio M. Poiares Maduro (2012). "Opening Statement", in: A. Kocharov (ed.) *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, EUI Working Papers, Department of Law, 2012/09, 3-5.

Valorizza gli elementi di cooperazione interparlamentare nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, A. Manzella, *La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale" europeo*, in: *Astrid Rassegna*, n. 4, 23 febbraio 2012, reperibile al sito www.astrid.eu.

Sul mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona e ai rinnovati vincoli europei, cfr. G. Rivosecchi, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in: www.ossevatoriosullefonti.it, fasc. n. 3/2009. In merito alle procedure parlamentari del c.d. controllo sulla sussidiarietà, cfr. L. Gianniti – R. Mastroianni, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in: *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2008, 161 ss., spec. 165 ss.

Sulla richiamata giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco, che assume il parlamento nazionale quale argine principale su cui misurare la tenuta del principio democratico a fronte delle cessioni di sovranità in favore dell'Unione europea, cfr., sia pure con diversità di approcci, R. Bifulco, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria* (16 settembre 2011), reperibile al sito www.astrid.eu; M. Bonini, *Dai "Signori dei Trattati" al "Dominus del bilancio": principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco* (29/11/2011), Id., *Status dei parlamentari e European Financial Stability Facility: controllo democratico e indebitamento pubblico nella giurisprudenza del BVerfG* (28/3/2012), entrambi in www.rivistaic.it, rispettivamente n. 4/2011 e n. 1/2012; F. Saitto, *Germania. Il Tribunale costituzionale federale, con un'interpretazione conforme, ha respinto la Verfassungsbeschwerde contro la legge che istituisce il Fondo di stabilità europeo*, in: www.dpce.it, n. 4/2011.

Per un primo commento all'*European Union Act*, nel senso del rafforzamento del ruolo del parlamento nazionale, cfr. P. Craig, *The European Union Act 2011: locks, limits and legality*, in: *Common Market Law Review*, 48, 2011, 1915 ss.; nonché C. Fasone – E. Griglio – G. Piccirilli, *The Implementation of the Lisbon Treaty in the Parliamentary Rules of Procedure. The Italian “Zero-Option” in Comparative Perspective, paper* presentato alla 19th Conference of Europeanists, Council of European Studies, 22-23 March 2012, Boston, USA, spec. 15 ss.

Summary

THE EUROPEAN RESTRICTIONS ON THE MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES

The author analyzes the normative instruments for the management of public finance in the perspective of European integration. Starting from the common to the Member States in the context of tighter public finances, in particular the so-called *Fiscal Compact*, the author makes alignment problematic overview of Italian legal system to the changes in the law of the European Union, which are a consequence of changes to certain aspects of the shape of the state form of government and the system of sources of law. The conclusions of the observations coming from the comparison with the Polish legal system, focus on the perspective of the inclusion of national institutions in the circulation of EU decision-making after the experience of the Lisbon Treaty and the economic and financial crisis.

Keywords: Fiscal Compact; public finances; EU decision-making; financial crisis; the Lisbon Treaty.

Streszczenie

EUROPEJSKIE OGRANICZENIA W ZARZĄDZANIU FINANSAMI PUBLICZNYMI

Autor poddaje analizie instrumenty normatywne dotyczące zarządzania finansami publicznymi w perspektywie integracji europejskiej. Wychodząc od wspólnego państwowym członkowskim kontekstu obostrzeń w dziedzinie finansów publicznych, w szczególności tzw. *Paktu fiskalnego*, autor dokonuje oglądu problematycznego procesu dostosowywania włoskiego porządku prawnego do zmian zachodzących w prawie Unii Europejskiej, którego konsekwencją są zmiany dotyczące niektórych aspektów związanych z kształtem

państwa, formą rządów i systemem źródeł prawa. Konkluzje, po uwzględnieniu uwag płynących z porównania z polskim porządkiem prawnym, koncentrują się na perspektywie włączenia instytucji narodowych w obieg decyzyjny Unii Europejskiej po doświadczeniach Traktatu lizbońskiego i kryzysu ekonomiczno-finansowego.

Tłumaczenie: C. Bronowski

Słowa kluczowe: pakt fiskalny; finanse publiczne; proces decyzyjny w UE; kryzys ekonomiczny; Traktat z Lizbony.

