

Il “fattore tempo” nel procedimento euro-nazionale di approvazione della legge di bilancio

MARCO CUTRONE*

Sommario

1. Premessa. – 2. Il tempo accelerato delle procedure parlamentari. – 2.1. La sessione di Bilancio: un procedimento parlamentare euro-nazionale. – 3. I “tempi” nel Calendario Comune di Bilancio. – 4. Il ciclo di Bilancio 2018. – 4.1. Le prassi del procedimento legislativo nell’interpretazione della Corte costituzionale: l’Ordinanza n. 17 del 2019. – 5. Il ciclo di Bilancio 2019. – 5.1. Il tempo accelerato nell’interpretazione della Corte costituzionale: l’Ordinanza n. 60 del 2020. – 6. Uno sguardo alla Sessione di Bilancio 2020-2021. – 7. Cenni conclusivi.

Data della pubblicazione sul sito: 23 febbraio 2020

Suggerimento di citazione

M. CUTRONE, *Il “fattore tempo” nel procedimento euro-nazionale di approvazione della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Dottore in Giurisprudenza nell’Università degli studi di Trento; tutor presso il Master in Parlamento e politiche pubbliche della Libera università internazionale degli studi sociali “Guido Carli”, Roma. Indirizzo mail: marco.cutrone@yahoo.com.

1. Premessa

Nel considerare le prassi parlamentari legate al procedimento legislativo, non si può prescindere dal “fattore tempo”; soprattutto oggi, che il Parlamento non è “solo” nello svolgimento dell’attività legislativa, né a livello nazionale, né a livello sovranazionale¹, e, soprattutto, non è “isolato”² da importanti mutamenti della realtà contingente. La vita politica, nell’era del mercato globale tecnologico, è infatti condizionata dalla quasi immediatezza delle reazioni, a livello economico internazionale, da parte dei cosiddetti “mercati finanziari”; reazioni che si producono con estrema rapidità, anche davanti a semplici annunci.

D’altro canto, gli attori politici sono sottoposti alla perenne esposizione mediatica, conseguente alle nuove abitudini di comunicazione istantanea via social networks. La modalità di comunicazione via web, oggi così invasiva non solo a livello di contatto diretto e costante tra esponenti politici ed elettorato di riferimento, ma anche a livello istituzionale, mal si concilia con i tempi di riflessione e di attuazione della mediazione politica, poiché impone massima rapidità di reazione e, contemporaneamente, un annullamento della sedimentazione di idee, proposte e ragionamenti, per concentrarsi invece sull’attualità di un presente immediato, corrispondente alla pubblicazione praticamente sincrona dei vari interventi e alla loro durata effimera³.

¹ Si pensi essenzialmente alla necessità del Parlamento di conformarsi ai tempi concertazione della legge di bilancio nel procedimento euro-nazionale.

² Le due denotazioni si devono a N. LUPO, *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi" e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in A. D’ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 606.

³ Queste nuove, pressanti, dimensioni temporali esplicano i loro effetti sul tempo parlamentare e sul suo uso, il quale, come ricorda A. MANZELLA, è già di per sé dipendente da scelte di politica istituzionale, «per almeno tre gravi ragioni. La prima è quella di dare all’intero sistema di governo certezza e predeterminazione sui tempi della decisione parlamentare. La seconda è quella di assicurare il coordinamento temporale alla moderna legislazione d’intervento (che ha vincoli d’interdipendenza nei tempi altrettanto importanti che nei contenuti). La terza è la necessità di garantire il diritto della maggioranza a decidere, superando eventuali ostruzionismi di minoranza». A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003, p. 155.

La distanza tra i tempi della politica e il tempo “reale”⁴, insieme alla *desincronizzazione*⁵ tra le dinamiche del parlamentarismo e le istanze di rapidità richieste dal contesto storico degli ultimi decenni, hanno profondamente influenzato e trasformato le azioni di Governo e Parlamento.

2. Il tempo accelerato delle procedure parlamentari

L’accelerazione delle procedure parlamentari era diventata un imperativo già fin dall’ultima, significativa, riforma del Regolamento della Camera del 1997, che era stata ispirata dalla volontà di dare attuazione al cosiddetto “parlamento decidente”, espressione usata dall’allora Presidente della Camera nella premessa al volume dei lavori preparatori della riforma. L’esigenza di efficacia e di durata ragionevole delle decisioni, di fronte alla cronica lentezza dei lavori parlamentari, aveva ispirato le principali innovazioni regolamentari, dalla programmazione dei lavori, al contingentamento dei tempi.

Ma la giusta esigenza di certezza e definizione dei tempi delle decisioni si è poi sempre più associata al paradigma della rapidità⁶, per cui, più del “buon andamento”⁷ della vita dell’istituzione parlamentare, più ancora della nozione di “Parlamento decidente”, ciò che conta ormai nel contesto attuale è che vi sia un “Parlamento che decida in tempo”⁸ e che la classica e diffusa locuzione “tempi certi”, usata nella prassi e nei documenti parlamentari, si trasformi in “tempi certi e veloci”.

Considerate le prassi del procedimento legislativo nelle ultime legislature, infatti, si può affermare che non solo l’esaltazione del versante “decisionale”, ma

⁴ «Questa riduzione del tempo all'immediato presente, quale 'tempo reale' -spesso inteso addirittura come *deadline* - mette in crisi l'idea di 'durata' come tempo continuo e riduce fortemente i margini per qualsiasi mediazione. Non solo per quella, interna alla temporalità stessa, tra passato, presente e futuro, ma anche per quella istituzionale del Parlamento, le cui funzioni legislativa e di indirizzo politico hanno una strutturazione temporale irriducibile al 'tempo reale'.» così G. FILIPPETTA *La raccolta dei precedenti parlamentari tra archivistica, codicistica e ermeneutica*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2012, p. 8.

⁵ L’espressione è di E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 34.

⁶ *Ibidem*.

⁷ L’espressione fa riferimento a una delle prerogative istituzionali più importanti della Presidenza d’Assemblea: «Il Presidente rappresenta la Camera. Assicura il buon andamento dei suoi lavori, facendo osservare il Regolamento» (art. 8 r.C.); «Il Presidente rappresenta il Senato e regola l’attività di tutti i suoi organi, ... Assicura, impartendo le necessarie direttive, il buon andamento dell’Amministrazione del Senato» (art. 8 r.S.).

⁸ Sui concetti di Parlamento che «deve lavorare in tempo» e «Parlamento che lavora» si veda G. FILIPPETTA, *La raccolta dei precedenti parlamentari*, cit., pp. 6 ss.

soprattutto quella del versante temporale, è prevalente su altre considerazioni e ha finito per produrre «l'effetto di trasformare il Parlamento in un luogo di mera ratifica di decisioni già prese, [perdendo così] il valore aggiunto che le sedi parlamentari, in quanto sedi rappresentative, partecipative e trasparenti, possono fornire ai processi decisionali»⁹.

A partire dalle legislature del maggioritario, la progressiva capacità da parte della maggioranza di disporre a proprio favore non solo delle modalità di approvazione delle leggi, ma anche della gestione del tempo, è stata ed è tuttora condizionata dal principio sempre più dominante secondo cui la certezza sui tempi della decisione debba prevalere sulle garanzie date al dibattito in aula, sulla corretta definizione dei contenuti dei provvedimenti, riducendo «lo scopo del procedimento legislativo e dei procedimenti parlamentari in generale alla sola assunzione di una decisione (qualunque essa sia)»¹⁰.

In nome della tempestività delle decisioni, i Governi che si sono succeduti si sono sempre più allontanati dai limiti formali e procedurali imposti dai Regolamenti parlamentari e dalla Costituzione, arrivando a considerare l'auspicata "certezza dei tempi" della riforma del 1997 come alternativa, per così dire, alla "certezza del dibattito". Così, la necessità del coinvolgimento democratico e della discussione politica è stata associata al paradigma della lentezza e il dibattito parlamentare ha finito per essere considerato in molti casi quasi «dannoso, perché può ostacolare la linearità della scelta»¹¹; i regolamenti spesso sono stati avvertiti come "vischiosi"¹²; gli emendamenti, soprattutto se presentati da maggioranze poco compatte, visti come problematici.

In questo quadro, si spiega la progressiva preponderanza dell'azione dell'Esecutivo e il diffondersi di procedure tese a dare certezza di una conclusione che sia soprattutto rapida. Questo spiega in parte l'abuso della decretazione d'urgenza, divenuto l'espedito istituzionale più efficace per evitare un iter considerato senza certezza di tempi¹³, con il suo corollario del maxi-emendamento

⁹ N. LUPO, *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi"*, cit., p. 607.

¹⁰ E. LONGO, *La legge precaria*, cit., pp. 25 ss.

¹¹ M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AA. VV., *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico. Atti del XXV Convegno annuale AIC, Parma, 29-30 ottobre 2010*, Jovene, Napoli, 2012, p. 4.

¹² E. LONGO, cit., p. 37.

¹³ «Del resto, queste prassi sono l'espressione di un cambiamento complessivo del rapporto tra Governo e Parlamento che non si rispecchia del tutto nel quadro costituzionale dei poteri o comunque nei meccanismi che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi. Esse evidenziano il bisogno del Governo – e prima ancora delle burocrazie ministeriali – di imporsi su maggioranze poco compatte attraverso l'uso di strumenti legislativi che assicurino tanto certezza negli effetti degli interventi normativi,

e della contestuale posizione della questione di fiducia, finalizzati a «evitare o aggirare la discussione parlamentare e a blindare il contenuto delle decisioni sottoposte al voto»¹⁴.

L’efficienza ha progressivamente assunto il senso specifico di salvaguardia di una determinazione assunta fuori dalle Camere, rischiando così di oscurare definitivamente una funzione essenziale dei procedimenti parlamentari, che è quella di contribuire alla decisione legislativa non tanto nel momento della redazione del testo, quanto soprattutto nel momento dell’istruttoria, in cui si dovrebbe procedere all’inquadramento del problema, alla definizione degli interessi coinvolti e all’individuazione delle strategie dirette a risolverlo¹⁵.

Il fatto che queste prassi distorsive siano trasversali alle ultime Legislature e alle varie maggioranze, è testimoniato dall’esame dei dati sui tempi di approvazione dei decreti legge, che risultano compressi a volte in modo inverosimile. Tra i molti esempi, possono essere considerati paradigmatici quello notissimo dell’approvazione della Legge 124/2008 (cosiddetto “*Lodo Alfano*”), il DDL di conversione del d.l. 7 maggio 2012, n. 52, recante “*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*” (la cosiddetta “*Spending review*”), che è stato approvato alla Camera in soli due giorni, uno di discussione generale e uno di approvazione; l’A.C. 5256 (legge 28 giugno 2012, n.92) recante “*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*”, che è stato esaminato e approvato (con fiducia) alla Camera con un iter che si è svolto dal 25 al 27 giugno 2012; l’A.C. 5603 (legge 24 dicembre 2012, n. 243) , “*Disposizioni per*

quanto immediatezza nella risposta politica alle esigenze socio-economiche espresse dai propri elettori»; così E. LONGO, *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, in *Federalismi.it*, 3, 2019, p. 18.

¹⁴ M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, p. 60. Un esempio di prassi di questo combinato disposto maxi-emendamento e questione di fiducia si è avuto durante l’approvazione della legge n. 183/2014, con la quale è stata conferita la delega relativa al decreto legislativo n. 81/2015 (cosiddetto *Jobs act*), quando il Presidente del Consiglio ha posto la questione di fiducia su un maxi-emendamento presentato direttamente in Aula e interamente sostitutivo del precedente testo, ciò ha impedito ai parlamentari sia «di conoscere col dovuto anticipo il testo» su cui avrebbero dovuto votare, sia «di pronunciarsi distintamente su ogni aspetto della riforma legislativa», e ha permesso all’Esecutivo «di sottrarsi al dibattito parlamentare sul merito della riforma », così A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2014, p. 7. Secondo l’autore lo scopo della questione di fiducia in questo caso non era quello canonico di ricompattare la maggioranza di governo, ma piuttosto quello di «mettere fuori gioco [...] le opposizioni interne al maggior partito di maggioranza», *ibidem*.

¹⁵ M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti*, cit., p. 4.

l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”, che è stato esaminato in soli tre giorni alla Camera e in due al Senato¹⁶.

Ma gli esempi più eclatanti dell'applicazione di queste anomale accelerazioni risultano essere quelli relativi al procedimento di approvazione delle leggi di Bilancio, che, come risulta da puntuali ricostruzioni, a partire dalla metà degli anni '90 hanno registrato in via di prassi l'applicazione di «procedure completamente nuove, elaborate in sede di Commissione Bilancio o dalla Presidenza di Assemblea, spesso per “rimediare” a problemi procedurali a loro volta prodotti da prassi fino a quel momento utilizzate»¹⁷. Tali procedure, inizialmente indipendenti l'una dall'altra, si sono radicate e tendono a comprimere fortemente i tempi della dialettica parlamentare.

È proprio in occasione dell'approvazione della legge di Bilancio che la prassi del maxi-emendamento ha esplicitato i suoi effetti peggiori; basti pensare che dal 2001 ad oggi tali leggi sono passate dall'essere costituite da alcune decine di articoli, fino ad uno solo, composto progressivamente da un numero sempre maggiore di commi, come dimostrano i casi del 2007 (1364 commi), del 2017 (1181 commi) e del dicembre 2018 (1143 commi).

Per quanto riguarda più direttamente la compressione dei tempi dell'iter parlamentare, a titolo di esempio, dalle statistiche sull'attività legislativa svolte dal Servizio Studi del Senato, risulta che durante l'ultima legislatura conclusa, la XVII (2013- 2018; Governi Letta, Renzi, Gentiloni), il tempo medio di approvazione¹⁸ delle leggi di Bilancio è stato di 12 giorni al Senato e di 13 alla Camera.

I dati confermano che il deterioramento delle procedure non è stato arginato dalla riforma della *governance* economica europea¹⁹ e dalla relativa istituzione di un procedimento di bilancio condiviso dagli stati membri.

¹⁶ Fonte: G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2016, pp. 53-82.

¹⁷ Per la ricostruzione si veda C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?* in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2012, L'autrice individua nell'approvazione D.L. n. 112 del 25 giugno 2008 il momento in cui si registra il ricorso ai “peggiori precedenti” e si radicano nuove prassi, poi confermate negli anni.

¹⁸ Come viene segnalato dallo stesso ufficio, il tempo di approvazione viene calcolato considerando l'intervallo che intercorre tra il primo esame del DDL e la sua approvazione.

¹⁹ L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, CEDAM, Padova, 2021

2.1 La sessione di Bilancio: un procedimento parlamentare euro-nazionale

Il ciclo di Bilancio si qualifica, com’è noto, come un procedimento euro-nazionale²⁰, in quanto le istituzioni coinvolte sono sia europee (Commissione e Consiglio) che nazionali (Governo e Parlamento) e in quanto le competenze assegnate ai due livelli sono parallele, essendo disciplinate sia da fonti europee²¹, che da fonti nazionali²². L’obiettivo del Calendario Comune di Bilancio è quello di sostituire un controllo che avveniva *ex post* da parte della UE, con un controllo «reciproco» e preventivo fra Stati e Istituzioni europee che si dispiega ulteriormente nel corso del ciclo²³.

Un primo effetto dell’articolazione procedurale del ciclo di Bilancio ricade sugli equilibri interni ai governi nazionali e sugli stessi sistemi di governo²⁴, come dimostra il rilievo che ha progressivamente acquisito, insieme alla centralità dell’Esecutivo, divenuto di fatto soggetto responsabile del rispetto dei vincoli formali e strutturali²⁵, la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri «quale riflesso del ruolo di indirizzo giocato in seno al Consiglio europeo»²⁶. Altrettanto significativa è l’influenza sull’individuazione dello stesso Ministro dell’Economia, cui è richiesto, «negli ultimi Governi, un profilo tecnico spiccato, in modo da poter

²⁰ L’espressione è stata coniata da A. MANZELLA, N. LUPO in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014.

²¹ Il complesso sistema di fonti comprende, oltre al TFUE e al *Patto di Stabilità e Crescita*, a partire dal 2011, il *Patto EuroPlus*, il *Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e Governance nell’Unione economica e monetaria*, meglio noto come *Fiscal Compact*, e i c.d. *Six Pack* e *Two Pack*.

²² La Costituzione, in particolare gli articoli 81, 97, 117 e 119 novellati con la legge cost. 1/2012, i Regolamenti Parlamentari e la legge 243/2012.

²³ L. BARTOLUCCI, *Osservazioni a prima lettura sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e finanza*, in *Osservatorio AIC*, 6, 2019

²⁴ Su questo punto e in particolare sull’analisi di questi riflessi relativamente al caso concreto della vicenda dell’approvazione della legge di bilancio nel 2019, di cui si parlerà, si veda N. LUPO, *L’intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi*, 28, 2020.

²⁵ Sulle implicazioni sull’equilibrio complessivo del sistema di governo, in seguito all’approvazione della legge costituzionale 1/2012 si veda, tra molti, R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Il Filangieri Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 19-43.

²⁶ N. LUPO, *Il governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 30. Sul tema della “compartecipazione” alle istituzioni europee dei governi degli stati membri si veda anche N. LUPO, *L’intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi.it*, 28, 2020.

reggere efficacemente il duro e qualificato confronto che si svolge, tra i suoi colleghi, in seno al Consiglio dell'Unione europea»²⁷.

Parallelamente alla preminenza data agli Esecutivi, si è assistito ad un progressivo indebolimento del ruolo dei Parlamenti nazionali²⁸, che si sono visti

²⁷ N. LUPO, *Il governo italiano, settanta anni dopo*, cit. Emblematica, a questo proposito, si è rivelata la crisi istituzionale che si è prodotta all'indomani delle elezioni del marzo 2018, dopo il rifiuto da parte del Presidente della Repubblica Mattarella di accogliere la proposta di nomina del Ministro dell'economia fatta dall'allora Presidente del Consiglio incaricato, Conte. A seguito di tale veto, lo stesso Presidente del Consiglio incaricato aveva rimesso il proprio mandato ed era iniziata una tormentata fase di interlocuzioni, che aveva per alcuni mesi paralizzato la formazione di un nuovo Governo. La vicenda aveva suscitato una notevole attenzione da parte della dottrina e molti autori si erano interrogati sulla decisione del Presidente della Repubblica e sul valore del suo atto, facendo tra l'altro riferimento all'esistenza o meno di una consuetudine costituzionale, una regola quindi con valore pienamente giuridico, integrativa dell'art. 92 Cost. («*Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri*»). Sul punto si vedano, tra i numerosi interventi, quello di L. CARLASSARE, intervistata da S. TRUZZI, in *La costituzionalista Carlassare: "Mattarella non poteva mettere il veto su Savona"*, in *Il Fatto Quotidiano*, 30 maggio 2018, e quelli di R. CHIEPPA, C. PINELLI e M. ESPOSITO in AA. VV., *Atti del Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"* (Roma, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, 6 giugno 2018), in *Osservatorio Costituzionale*, 2, 2018. Alcuni autori avevano sottolineato le ragioni meramente politiche della scelta del Presidente della Repubblica, cfr. tra gli altri R. BIN, *A mente fredda. I poteri del Presidente della Repubblica e l'importanza delle prassi*, in *laCostituzione.info*, 14 maggio 2018. Tuttavia, nel discorso mediatico e nella pubblica opinione la questione che aveva assunto rilievo maggiore era stata quella relativa al fatto che alcune posizioni del Ministro dell'economia proposto non erano considerate con favore negli ambienti comunitari europei, come aveva lasciato chiaramente trasparire la stessa dichiarazione resa dal Presidente della Repubblica il 27 maggio 2019, la quale indicava nel Ministro controverso «un sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro».

²⁸ Cfr. R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., p. 21: «E' indubbio, infatti, che l'assetto politico - istituzionale che ha caratterizzato i primi decenni della storia repubblicana non si sarebbe potuto sviluppare con le caratteristiche che abbiamo conosciuto in presenza di uno stringente vincolo al saldo di bilancio. La regola costituzionale dell'equilibrio di bilancio possiede cioè un'intrinseca valenza maggioritaria perché riduce significativamente gli spazi per lo sviluppo di quel modello di "centralità parlamentare" che ha caratterizzato l'esperienza della Prima Repubblica. [...] Il passaggio dal vincolo di ciascuna decisione incrementale di spesa al vincolo sul saldo complessivo del bilancio, riporta al centro della discussione il ruolo del Governo in materia di legislazione di spesa. In particolare, nel nuovo contesto risulta completamente ridisegnato il circuito della responsabilità istituzionale che rappresenta il cuore della democrazia parlamentare».

sottrarre una parte significativa dei poteri di bilancio, storicamente conferiti alle assemblee rappresentative ed elette²⁹ e che hanno sperimentato un’erosione del loro stesso ruolo politico³⁰. La cosa risulta tanto più rilevante in quanto le modalità di interpretazione dei vincoli europei sono connotate politicamente³¹ e la natura della legge di Bilancio è di per sé eminentemente politica³², come sottolineato a più riprese anche dalla Corte Costituzionale: «*il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte [...], sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche*»; il «*bilancio [...] è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche*»³³.

3. I “tempi” nel Calendario Comune di Bilancio

Il procedimento del ciclo di Bilancio è particolarmente condizionato dal “fattore tempo”, non solo perché i lavori parlamentari devono necessariamente essere “a tempi garantiti” entro l’anno finanziario, tanto che proprio all’interno della sessione di Bilancio aveva trovato le sue prime applicazioni l’istituto del contingentamento dei tempi³⁴, ma soprattutto per il fatto che il procedimento euro-nazionale risulta sottoposto a una doppia temporalità: il tempo oggettivo del rigido

²⁹ C. FASONE, *National Parliaments under ‘External’ Fiscal Constraints. The Case of Italy, Portugal, and Spain Facing the Eurozone Crisis*, SOG Working Papers, 19, 2014.

³⁰ E. GRIGLIO, A.D. CAPUANO, *La nuova governance economica europea: i risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 230. Sul tema si veda anche P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special Issue, 2015.

³¹ «La discrezionalità nel disegno delle politiche fiscali che residua agli Stati membri non è, come si è visto, inesistente, ma non è affatto scevra da vincoli: ed è proprio sulla migliore modalità di interpretare e di introiettare questi vincoli che si gioca la partita politica in sessione di bilancio»; così N. LUPO, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 4, 2020, p. 19.

³² Il Bilancio è un «terreno che è storicamente il luogo cruciale delle scelte democratiche, dello scambio e del punto di equilibrio tra copertura fiscale dei servizi pubblici e dei diritti sociali e dei rapporti incorporati nella moneta», P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi.it*, 6, 2016, p. 11. Sui rapporti tra legge di bilancio e rappresentanza politica si veda anche M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, 2, 2019.

³³ Rispettivamente: Corte Cost., sent. 184/2016; Corte Cost., sent. 61/2018.

³⁴ L’istituto fu introdotto dapprima all’interno delle sessioni di bilancio, per poi essere generalizzato a partire dal 1988 al Senato e dal 1997 alla Camera.

Calendario Comune europeo, il cui rispetto va assolutamente garantito, e un tempo che si potrebbe definire “soggettivo”, più flessibile, in quanto determinato di volta in volta da eventi e da scelte politiche che si producono nel contesto nazionale e che condizionano a loro volta i tempi del procedimento di approvazione in Parlamento³⁵.

Il Calendario, com'è noto, fissa delle precise scadenze, sulla base delle quali l'Unione coordina le politiche economiche e di bilancio degli stati membri. Le due fasi di questo calendario sono quella programmatica, del cosiddetto “Semestre europeo”, e quella attuativa, del “Semestre nazionale”. Con il nuovo anno si apre la prima fase³⁶, con la discussione e l'adozione da parte del Consiglio europeo degli indirizzi di politica economica e di bilancio degli Stati membri nell'anno di riferimento (gennaio-marzo). Successivamente, si delineano gli obiettivi e le politiche specifici a ciascun paese, con la seguente scansione: entro il 10 aprile di ogni anno il governo presenta al Parlamento il Documento di Economia e Finanza (DEF), in cui vengono indicati la situazione economica e finanziaria e gli obiettivi in ordine alle scelte macroeconomiche; entro il 30 aprile vanno presentati al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea il Programma di Stabilità e il Programma Nazionale di Riforma, entrambi contenuti nel DEF.

L'atto conclusivo del Semestre europeo è un atto tipico del diritto dell'Unione Europea³⁷, ossia una raccomandazione, specifica per ogni paese (CSRs: *country specific recommendations*). Alla luce di tali raccomandazioni, entro il 27 settembre il governo presenta al Parlamento la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF), che viene approvata da ciascuna Camera. Entro il 15 ottobre il Governo trasmette alla Commissione il proprio Documento Programmatico di Bilancio (DPB), contenente tra l'altro le previsioni macroeconomiche, l'obiettivo di saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche, la descrizione e la quantificazione delle misure inserite nella manovra di bilancio e il livello del debito pubblico.

A questo punto si apre la seconda fase, quella attuativa nazionale: il 20 ottobre il governo presenta al Parlamento il disegno di Legge di Bilancio, contenente la manovra triennale di finanza pubblica il cui iter di esame e di approvazione deve

³⁵ Di questo “tempo interno” parla N. LUPO, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 4, 2020, p. 7.

³⁶ Anche se l'atto iniziale del “Semestre europeo” è costituito dal documento presentato ogni autunno dalla Commissione europea, contenente insieme all'Analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey/AGS*) le priorità che la Commissione ritiene fondamentali al fine del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri per l'anno di riferimento.

³⁷ E. GRIGLIO, D.A. CAPUANO, *La nuova governance economica europea*, cit.

concludersi necessariamente entro il 31 dicembre, pena l’avvio dell’esercizio provvisorio.

Va precisato che in quest’ultima fase, che pure viene definita “nazionale”, parallelamente all’esame e alla discussione parlamentare, trovano collocazione le procedure di controllo e/o correttive da parte delle Istituzioni europee, con le loro precise scadenze di calendario: in base all’art. 7 del Reg. UE 473/2013 la Commissione adotta un parere entro il 30 novembre, a sessione di bilancio ancora aperta. Inoltre, in deroga al termine del 30 novembre, è prevista per la Commissione la possibilità di richiedere entro il 30 ottobre «la presentazione di un provvedimento riveduto», se riscontra «un’inosservanza particolarmente grave» nel DPB³⁸.

I tempi riservati all’iter nel Parlamento nazionale, al netto di eventuali interventi correttivi da parte delle Istituzioni europee, possono dunque essere ridotti fino a trenta giorni (30 novembre-31 dicembre).

È a partire da questi intrecci temporali, che si sono determinate nelle Sessioni di bilancio del 2018 e 2019 delle gravissime storture nel procedimento di approvazione parlamentare, tanto da aver dato luogo, in entrambi i casi, a due ricorsi per conflitto di attribuzioni presso la Corte Costituzionale.

In entrambi i casi, la temporalità “oggettiva” del Calendario Comune è rimasta pressoché interamente salvaguardata, mentre la temporalità del procedimento nazionale, che dovrebbe essere garantita dai Regolamenti parlamentari e dalla Costituzione, ha subito pesantissime alterazioni.

4. Il ciclo di Bilancio 2018

La vicenda è ormai nota: dopo le elezioni del 4 marzo 2018, durante la procedura di formazione del nuovo governo, nell’aprile 2018, dunque a ridosso della scadenza di presentazione del DEF, si è creata una complessa e lunga crisi politica e istituzionale, come già ricordato³⁹. Dopo un primo mandato “esplorativo” affidato ai Presidenti di Camera e Senato, il Presidente della Repubblica ha conferito ben tre incarichi successivi (Conte – Cottarelli -Conte), prima di arrivare ad una designazione definitiva.

Il richiamo a quel contesto politico va sottolineato, poiché, proprio per rispettare i tempi imposti dal Calendario Comune, il Governo Gentiloni che era rimasto in carica per gli affari correnti, nel perdurare delle difficoltà di formazione del nuovo Esecutivo sulla base dei nuovi risultati elettorali, si è trovato nella

³⁸ L. BARTOLUCCI, *La funzione finanziaria (e il rapporto con il semestre europeo)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2019, p. 115.

³⁹ Cfr. *supra*, nota 24.

necessità di presentare un DEF alle istituzioni europee, nel rispetto della scadenza prevista.

Nella particolare situazione in cui si trovava questo Esecutivo “provvisorio”, che risultava composto da partiti usciti sconfitti o molto ridimensionati dalle elezioni, la scelta è stata quella di redigere un Documento definito da molti “asettico”, in quanto volutamente privo della terza sezione (Programma Nazionale di Riforma), proprio quella in cui si individuano le priorità nelle tre macro aree delle misure macroeconomiche e di politica di bilancio, delle riforme strutturali e microeconomiche, e delle politiche del lavoro. In altre parole, l'intero quadro programmatico è venuto ad essere sospeso, rinviandolo al successivo Governo e si è scelto di presentare un DEF contenente esclusivamente i quadri tendenziali di finanza pubblica, i quali indicavano solo una previsione del rapporto deficit/PIL dell'1,6%. Il DEF così elaborato è stato presentato il 10 maggio ad un Parlamento nel quale ancora non si era costituita alcuna maggioranza che esprimesse un indirizzo di politica economica.

Per avere un incarico di Governo definitivo si è dovuto attendere il 31 maggio e perché questo nuovo Esecutivo, il Governo Conte I, avesse la fiducia del Parlamento, si è arrivati al 5 giugno, a “Semestre europeo” ormai inoltrato e a ridosso della pubblicazione definitiva da parte del Consiglio europeo delle Raccomandazioni specifiche per paese, che è avvenuta quell'anno il 13 luglio.

Il 27 settembre il Consiglio dei Ministri del nuovo Governo ha approvato una NADEF con saldi diversi rispetto a quelli comunicati in aprile dal Governo precedente; in particolare veniva fissato un rapporto deficit/PIL al 2,4 % e una previsione programmatica di crescita del PIL dell'1,2 % nel 2018, dell'1,5% nel 2019 e dell'1,4% nel biennio successivo⁴⁰.

Il nuovo Governo, aveva adattato infatti alcune scelte di bilancio e le relative fonti di finanziamento alle misure centrali del programma elettorale dei due partiti di maggioranza: tali misure costituivano anche parte integrante del programma politico presentato dal Presidente del Consiglio in sede di mozione di fiducia⁴¹. Si trattava, come ricorderà in seguito la stessa Corte Costituzionale, di scelte eminentemente politiche, le quali avevano determinato una modifica dei saldi presentati in via tendenziale ad aprile.

⁴⁰ Per una puntuale ricostruzione dei contenuti della manovra, con le progressive correzioni si veda L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., pp. 309 ss.

⁴¹ Le più note erano le misure di contrasto alla povertà (il c.d. *Reddito di cittadinanza*), di anticipo dell'età pensionabile (la c.d. *Quota 100*), e di *turn over* nella pubblica amministrazione.

Il Governo, dopo aver ottenuto da entrambe le Camere l’autorizzazione allo scostamento di bilancio ai sensi dell’articolo 6 della legge 243/2012⁴², ha presentato il Documento Programmatico di Bilancio alle Istituzioni europee il 16 ottobre. Due giorni dopo, il 18 ottobre, la Commissione ha inviato una prima lettera con la richiesta di una correzione della manovra ai sensi dell’art. 7 Reg. UE /2013/473 e con l’avvertimento dell’apertura di una procedura per disavanzo eccessivo (art. 126 del TFUE)⁴³.

A quel punto è iniziata una «lunga interlocuzione con le istituzioni dell’Unione europea»⁴⁴ per scongiurare la procedura di infrazione. Parallelamente a tale interlocuzione, l’iter dell’esame del disegno di legge di Bilancio è proseguito in Parlamento, prima alla Camera, in Commissione Bilancio e con una prima votazione di fiducia in Aula, poi all’esame della Commissione Bilancio al Senato, pur nella consapevolezza di tutti che si stava discutendo di saldi (e dunque di misure) provvisori, ossia di un testo che avrebbe sicuramente subito delle modifiche in conseguenza della serrata trattativa tra Governo e Istituzioni europee (come poi è avvenuto, a partire dalla previsione del rapporto deficit/PIL, che dal 2,4 % è stata poi portata al 2,04%).

Alla dilatazione della durata dell’interlocuzione con la Commissione europea (due mesi esatti, prima che si arrivasse il 19 dicembre ad una soluzione condivisa che consentisse la sospensione della procedura di infrazione) ha corrisposto un’estrema compressione dei tempi di esame parlamentare.

I contenuti definitivi del provvedimento sono stati presentati nuovamente in Commissione Bilancio al Senato il 22 dicembre, dove l’esame del testo è durato complessivamente 70 minuti⁴⁵. Contestualmente, ossia prima ancora che si fosse completato l’esame e votato il testo in Commissione, il Governo ha trasmesso all’Aula il maxi-emendamento interamente sostitutivo dell’art.1 del disegno di legge di Bilancio, su cui ha posto la questione di fiducia, che è stata votata la notte tra il 22 e il 23 dicembre. L’approvazione definitiva alla Camera, in seconda lettura, è avvenuta il 29 dicembre⁴⁶; la legge è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 31 dicembre 2018.

⁴² La legge “rinforzata” 243/2012 (art. 6, comma 3), in attuazione della legge cost. 1/2012 prevede una procedura di autorizzazione allo scostamento dall’obiettivo programmatico in casi di eventi eccezionali, definendo un piano di rientro che deve essere approvato dai due rami del Parlamento, con autonoma deliberazione, a maggioranza qualificata.

⁴³ Si richiamano anche gli artt. 81 e 97 Cost.

⁴⁴ Corte costituzionale, ord. 17/2019.

⁴⁵ Va ricordato che si trattava di un testo di 270 pagine.

⁴⁶ In tal modo, per la prima volta un’Assemblea si è trovata a votare la fiducia per due volte in venti giorni, sulla stessa legge, ma in due versioni completamente diverse. Cfr. C.

È proprio riguardo al profilo temporale del procedimento di approvazione del disegno di legge di Bilancio 2018/2019, che un gruppo di senatori il 28 dicembre, prima ancora che fosse concluso l'iter parlamentare, ha sollevato un ricorso per conflitto di attribuzioni.

4.1 Le prassi del procedimento legislativo nell'interpretazione della Corte costituzionale: l'Ordinanza n. 17 del 2019

L'Ordinanza n. 17 del 2019, con cui la Corte ha rigettato il ricorso, ha già offerto innumerevoli spunti di discussione⁴⁷; l'aspetto che qui più interessa è il riconoscimento da parte della Corte del carattere essenziale delle prassi parlamentari, sia sotto il profilo della loro problematicità, che sotto quello, antinomico, della necessità della loro applicazione.

La Corte non manca di sottolineare che l'approvazione della legge annuale di Bilancio, all'interno delle più generali attività legislative del Parlamento, acquista un rilievo centrale, e lo fa in due modi: da un lato, con un significativo riferimento storico, ricordando come il Bilancio contenga decisioni che «*costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare*»⁴⁸ e dall'altro sottolineando che nella legge di Bilancio annuale «*si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche*»⁴⁹.

Nel proporre il ricorso, i ricorrenti hanno scelto di non evocare gli elementi che appaiono come le maggiori e più costanti forzature operate in Parlamento da parte dell'Esecutivo, ossia, precisamente, la prassi del maxi-emendamento interamente sostitutivo del testo della legge e la contestuale posizione della questione di fiducia. Il loro rilievo si è concentrato, invece, proprio sul fatto che non vi sia stato per i Senatori, in particolare quelli della Commissione Bilancio, nemmeno il tempo

BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita che rischia di non rimarginarsi*, in *laCostituzione.info*, 27 dicembre 2018.

⁴⁷ Solo i commenti accessibili sul sito della Consulta Online sono 28. Tra gli altri V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, 3, 2019; M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova "voce" nel sistema delle garanzie costituzionali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2019; N. LUPPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019; G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte Costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 4, 2019.

⁴⁸ Corte Cost., ord. 17/2019, Cons. in dir. § 4.1.

⁴⁹ 4.1 Cons. dir.

materiale per poter leggere il testo definitivo del provvedimento. Peraltro, accanto a questo rilievo, non è stata presentata, da parte dei ricorrenti, una contestuale richiesta di annullamento della legge approvata in quelle circostanze. Una contraddizione che testimonia la volontà dei ricorrenti di evitare la responsabilità politica di un eventuale esercizio provvisorio⁵⁰.

Quanto alla Corte, nella decisione di respingere il ricorso, riconosce che «*Una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all’interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità. Ciò non può giustificare, però, qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche “contra Constitutionem”*». Per l’aspetto che qui interessa, la Corte dà un carattere di “necessità” all’estrema compressione dei tempi che i ricorrenti lamentano, affermando che «*la lunga interlocuzione con le istituzioni dell’Unione europea ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare e ha comportato un’ampia modificazione del disegno di legge iniziale, confluita nel maxi-emendamento*»⁵¹ (grassetto aggiunto).

Come osservato da parte della dottrina⁵², l’Ordinanza tenta di trovare un equilibrio tra la necessità di stigmatizzare queste prassi distorsive del procedimento legislativo e l’esigenza di non mettere in crisi il delicatissimo accordo politico-finanziario su cui si era sviluppata la Manovra di Bilancio.

Da ultimo, la Corte indica anche una giustificazione regolamentare per la compressione dei tempi di esame in Commissione, ricordando che le procedure censurate da parte dei ricorrenti sono avvenute pur sempre nel pieno rispetto dell’art. 161 del Regolamento del Senato (novellato nel dicembre 2017). Il comma

⁵⁰ Cfr. E. ROSSI, *L’ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell’annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2019: «Trattandosi della legge di bilancio, la mancata approvazione entro il 31 dicembre avrebbe comportato un vuoto, colmabile soltanto attraverso l’approvazione di un’altra legge (e neppure di un decreto-legge, stante la riserva di legge formale stabilita dall’art. 81, quinto comma, Cost) che consentisse l’esercizio provvisorio [...] si sarebbero prodotti effetti particolarmente gravi, potenzialmente dirompenti sul piano economico».

⁵¹ 4.4 Cons. in dir. Sul punto A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, p. 608: «Si trattava di “blindare” l’accordo faticosamente raggiunto con la Commissione, il cui raggiungimento ha comportato un abnorme allungamento dei tempi, erosi a danno dei parlamentari e – ciò che, forse, è ancora più grave – del Parlamento ut sic, come istituzione centrale dell’ordinamento repubblicano». Va ricordato che sulla stessa linea di mediazione che poi userà la Corte, si era espresso il Presidente della Repubblica nel suo messaggio di fine anno, poche ore dopo la promulgazione della legge.

⁵² Tra gli altri, F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e corte costituzionale*, cit., p. 5.

3-ter stabilisce infatti che la Commissione Bilancio, nel caso della posizione della questione di fiducia, è convocata per fornire un parere sui soli profili finanziari e non per aprire una discussione sul testo. Il comma 3-*quater* prevede che nel caso in cui la questione di fiducia sia posta sull'approvazione di un emendamento di iniziativa governativa, prima della discussione il Governo possa modificarne («precisarne») il contenuto, se per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo.

5. Il ciclo di Bilancio 2019

Nel 2019, l'iter di formazione della legge di Bilancio si è riprodotto in circostanze analoghe. Il Governo che aveva presentato il DEF nel corso del Semestre europeo è caduto e il nuovo incarico è stato dato a un nuovo Governo sulla base di un'altra maggioranza, la quale ha legittimamente rivisto alcune scelte di politiche pubbliche. Il nuovo Esecutivo, in carica solo dal 5 settembre, ha dovuto inseguire le scadenze d'autunno del Calendario Comune di Bilancio. Ancora una volta, sempre in ragione della combinazione tra le rigide scadenze temporali del Calendario Comune e la legittima esigenza dell'Esecutivo di connotare politicamente la Manovra, i tempi di esame si sono compressi e l'*iter* parlamentare ha subito notevoli forzature, benché più lievi rispetto a quelle della sessione precedente⁵³.

Il testo è approdato in Commissione alla Camera solo il 21 dicembre ed è stato esaminato in Aula a partire dal 22 dicembre, con la conseguenza che i Deputati hanno potuto disporre di meno di 24 ore per presentare gli emendamenti. Sulla base della necessità di arrivare in tempo alla scadenza di dicembre e di scongiurare così il ricorso all'esercizio provvisorio, il Governo ha scelto di porre lo stesso giorno la questione di fiducia sull'art. 1 del disegno di legge di Bilancio 2019/2020, con l'approvazione definitiva della legge alle ore 4:55 del 24 dicembre.

È interessante notare che in questa seconda vicenda il dato di contesto europeo era completamente diverso, non essendovi stata alcuna minaccia di procedura di infrazione per deficit eccessivo, ed essendo stata l'interlocuzione con le Istituzioni europee più distesa e molto meno pressante.

L'analogia che pare potersi evidenziare con la sessione precedente è invece quella della contrapposizione tra il tempo soggettivo della vita politica nazionale e il tempo rigido dei vincoli europei, con i limiti procedurali, ma soprattutto

⁵³ Il testo degli articoli modificati è stato presentato al Senato il 14 dicembre ed è stato approvato il 16 dicembre, mentre alla Camera il testo è stato trasmesso dal Senato per la prima lettura il 17 dicembre. L'esame in Commissione iniziato il 18 dicembre e si è concluso il 21 dicembre. La discussione alla Camera è iniziata il 22 dicembre e si è conclusa il 24 dicembre con l'approvazione definitiva

sostanziali e quindi ancora più condizionanti, che essi impongono alle politiche contabili e finanziarie degli Stati membri.

Esiste poi un’ulteriore analogia: anche nel caso del 2019 sono stati sollevati da parte di alcuni gruppi di opposizione della Camera dei ricorsi per conflitto di attribuzioni avverso la legge di Bilancio e il relativo *iter* di approvazione, questa volta con la richiesta di annullamento della legge stessa.

5.1 Il tempo accelerato nell’interpretazione della Corte costituzionale: l’Ordinanza n. 60 del 2020

L’esame dell’ordinanza n.60/2020, con cui la Corte Costituzionale ha respinto il ricorso per conflitto di attribuzioni, si rivela ai nostri fini particolarmente interessante, poiché la Corte entra per la prima volta nel merito della questione “tempo” in modo piuttosto articolato.

Come era già successo nel caso del 2018, i ricorrenti avevano lamentato che *«le modalità e le tempistiche attraverso cui la legge di bilancio per il 2020 è stata approvata»* avevano menomato le loro prerogative di parlamentari. La Corte prima di tutto rileva che *«le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, **col passare degli anni** hanno dovuto altresì farsi carico dell’**efficienza e tempestività** delle decisioni parlamentari, **primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei**, che hanno portato a un **necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio**»*⁵⁴ (grassetto aggiunto). Vengono dunque riconosciuti sia l’evoluzione che il concetto di tempo e di “tempistica parlamentare” hanno subito negli anni, sia lo stretto legame tra il tempo parlamentare e i tempi della procedura euro-nazionale, quasi a voler sottolineare la dipendenza del primo dai secondi.

Non solo, nel continuare la sua argomentazione la Corte afferma che esiste un vero e proprio rapporto causale tra le esigenze di adeguarsi ai “nuovi” tempi e il ricorso alle prassi oggetto di contestazione (*«da ciò, pertanto, sono sorte nuove prassi»*). In altre parole, le storture sono dovute al rispetto della necessaria “tempestività”, più ancora che ad altre esigenze di ordine politico.

E’ il rispetto dei tempi, coniugato all’efficienza, che giustifica secondo i giudici costituzionali il ricorso alle *«deformazioni e dilatazioni»*, le quali *«non sono, di per sé e prima facie, espressione di violazioni, dovendo emergere a tal fine che esse danno patentemente luogo a bilanciamenti di cui non si colgono le ragioni e il complessivo equilibrio»*, intendendo che, soprattutto nel caso in specie, e cioè l’*iter* di approvazione della legge di Bilancio, queste ragioni e questo equilibrio esistono.

⁵⁴ Ord. 60/2020, Cons. in dir.

Per concludere con ciò che attiene alla questione qui trattata, nella sua argomentazione per respingere il ricorso, la Corte, ribadendo che è necessario valutare le circostanze specifiche del caso in esame, sostiene ancora una volta, anche se indirettamente, la valenza politica della legge di Bilancio, sottolineando che « *il Documento di Economia e Finanza [...] era stato **approvato da un Governo diverso** da quello che ha poi presentato il disegno di legge di bilancio [...] che da ciò è derivata, come già per il 2018, una presentazione tardiva del progetto di bilancio alle Camere, **le cui scelte allocative, oltre a non poter essere pienamente corrispondenti all'elaborazione del DEF, non recavano ancora taluni degli interventi maggiormente discussi nel corso del successivo esame parlamentare**»⁵⁵ (grassetto aggiunto).*

6. Uno sguardo alla Sessione di Bilancio 2020-2021

Per quanto riguarda la sessione di bilancio del 2020⁵⁶, tre sono gli elementi che ne hanno condizionato lo svolgimento: prima di tutto il contesto emergenziale provocato dalla pandemia da COVID-19 e, in conseguenza di tale contesto, l'attivazione senza precedenti della clausola di salvaguardia generale del quadro di Bilancio dell'UE, la quale autorizza gli Stati membri a discostarsi dai vincoli di Bilancio normalmente applicabili, sospendendo un eventuale assoggettamento alla procedura per disavanzo eccessivo e lasciando quindi un più ampio margine di flessibilità alle scelte di politica economica. Il terzo elemento è rappresentato dalla continuità di Governo e di linea politica.

È indubbio che, anche nel 2020, si sia registrata una marcata compressione temporale nell'esame della legge di Bilancio in Aula, tuttavia va ricordato che l'iter di approvazione è avvenuto in concomitanza con importanti lavori parlamentari sovrapposti, quali la conversione in legge dei Decreti cd. *Ristori* e l'esame dei provvedimenti disposti dal Governo per far fronte via via alle nuove impennate dei contagi.

D'altra parte, l'urgenza delle decisioni in questa fase di emergenza ha gravemente accentuato una distorsione che già si era prodotta con una certa frequenza nella prassi e che ha condotto di fatto ad un sistema di

⁵⁵ Ord. 60/2020, Cons. in dir.

⁵⁶ Per una ricostruzione puntuale si rimanda a C. BERGONZINI, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2021, pp. 215-232

«monocameralizzazione»⁵⁷, in cui, per tutti i provvedimenti adottati, compresa quindi la legge di Bilancio, *una sola Camera istruisce e l'altra delibera*⁵⁸.

L'applicazione di questa formula e il fatto che la Commissione Bilancio abbia concordato all'unanimità la presentazione del testo all'Aula sotto forma di un unico maxi-articolo, hanno comunque consentito che una parte cospicua degli emendamenti accolti durante l'iter di approvazione della Manovra (76 su 307), provenissero dalle opposizioni o fossero *bipartisan*⁵⁹ e che, quantomeno in Commissione, fosse esaminato il testo definitivo del provvedimento.

A differenza delle sessioni precedenti, da un lato l'attivazione della clausola di salvaguardia ha reso meno stringenti i vincoli di bilancio, aprendo più spazio per le scelte politiche, dall'altro, la continuità della situazione politica ha con tutta probabilità contribuito ad una maggior disposizione al dialogo tra le forze parlamentari, anche in considerazione dell'emergenza in corso.

7. Cenni conclusivi

La centralità delle scelte politiche che connotano la sessione di Bilancio rende a volte particolarmente difficile circoscrivere la sua programmazione all'interno dei vincoli temporali del procedimento euro-nazionale.

⁵⁷ L'espressione è di C. BERGONZINI, *Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 239.

⁵⁸ Parole usate da M. AINIS, *Decreti, leggi last minute e voti di fiducia: Il Bicameralismo svuotato*, in *La Repubblica*, 26 dicembre 2020: «[...] il nostro bicameralismo perfetto funziona in modo imperfetto: una Camera istruisce, l'altra delibera». La tendenza a risolvere in questo modo l'esigenza di tempestività, evitando non solo che la “navette” sia usata a fini ostruzionistici, ma cercando anche di annullare i fisiologici rallentamenti della procedura del doppio esame dello stesso testo, è stata oggetto nel tempo di innumerevoli commenti e rilievi. Una soluzione percorribile potrebbe essere rappresentata, in un Parlamento ormai ridotto a 600 parlamentari, dall'esame delle Camere in seduta comune di certi provvedimenti, tra cui la legge di Bilancio. L'idea di valorizzare il parlamento in seduta comune è stata formalizzata anche in una proposta di legge costituzionale depositata recentemente in Parlamento (Atto Camera 2697 "Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia").

⁵⁹ Sul «clima di collaborazione e di concordia» che ha contraddistinto soprattutto i lavori in commissione Bilancio, segnando una marcata discontinuità con le sessioni precedenti cfr. C. BERGONZINI, *Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio*, cit., p. 219. L'autrice non manca di sottolineare come la presentazione da parte della Commissione di un testo in forma di maxi-articolo, da un lato interrompe la prassi consolidata del maxiemendamento presentato dal Governo, ma dall'altro conferisce all'intera sessione dei profili di incostituzionalità.

Le scansioni temporali legate alle dinamiche politiche nazionali, quali possono essere le elezioni di fine legislatura o il cambio di Esecutivo durante la legislatura, finiscono per confliggere con il Calendario Comune, la cui rigidità, in associazione agli stringenti vincoli procedurali e sostanziali, può contribuire al determinarsi di vere e proprie storture. È proprio nei casi concreti in cui un Parlamento nazionale si trova in uno stato di “debolezza”, perché non ancora strutturato ed organizzato intorno ad un Governo in carica nel pieno dei suoi poteri, che il suo ruolo all’interno del sistema euro-nazionale, già molto intaccato, viene definitivamente compromesso.

Gli eventi del 2018 e 2019 hanno dimostrato che, nell’intreccio tra tempi imposti dalle Istituzioni europee, tempi del Governo e tempi del Parlamento, sono state le garanzie delle Istituzioni europee ad essere interamente salvaguardate, a scapito di quelle nazionali, che sono state invece gravemente menomate, a cominciare da quelle dell’istituzione rappresentativa nazionale per eccellenza, che è il Parlamento⁶⁰.

Se il rapporto Parlamento nazionale-Governo nazionale si è “europeizzato”⁶¹, ciò che pare auspicabile è che vengano ricercati a livello sovranazionale dei meccanismi di elasticità temporale che, pur salvaguardando i principi della *governance* europea, possano anche assicurare una necessaria adattabilità alle dinamiche politiche dei singoli Stati. Verrebbero così ad essere garantiti non solo la legittima possibilità per ogni Esecutivo di presentare delle proposte in linea col proprio progetto politico e in cui possa riconoscersi la maggioranza parlamentare che lo sostiene, ma anche le tutele costituzionali della forma di governo parlamentare fondata sul principio di rappresentanza; a maggior ragione all’atto dell’approvazione di una legge di tale importanza per la comunità nazionale.

Le vicende esaminate mettono in luce una seconda criticità: nell’articolazione del processo decisionale, le interlocuzioni con le Istituzioni europee coinvolgono esclusivamente l’Esecutivo e la trasparenza che le accompagna è ancora troppo

⁶⁰ Venendo meno con ciò al dettato dell’art.3 paragrafo 2 del cd *Fiscal Compact*, il quale afferma «Le parti contraenti istituiscono a livello nazionale il meccanismo di correzione di cui al paragrafo 1, lettera e), sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, riguardanti in particolare la natura, la portata e il quadro temporale dell’azione correttiva da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali, e il ruolo e l’indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell’osservanza delle regole enunciate al paragrafo 1. Tale meccanismo di correzione **deve rispettare appieno le prerogative dei parlamenti nazionali**» (grassetto aggiunto).

⁶¹ N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell’UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, p. 2.

limitata⁶². Questo non fa che ostacolare il rapporto Governo-Parlamento, già molto sbilanciato nel quadro generale del procedimento. Perché il Parlamento sia messo nella condizione di incidere sulle scelte del Governo, come è stato suggerito da parte della Dottrina, si potrebbe dare effettività all’inattuata disposizione⁶³ contenuta nell’articolo 5 comma 4 della legge costituzionale n. 1 del 2012 che stabilisce che «*la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all’equilibrio tra entrate e spese*» deve essere disciplinata «*secondo modalità stabilite dai rispettivi Regolamenti*». Una valorizzazione della funzione parlamentare di controllo, con la garanzia di una dialettica maggioranza-opposizione⁶⁴ nonché l’adozione di meccanismi di più chiara e definita condivisione del dialogo istituzionale euro-nazionale, eviterebbero che il ruolo del Parlamento nella decisione di Bilancio fosse considerato non solo, come si è già ricordato, «complementare e di supporto»⁶⁵, ma, peggio, di intralcio.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Atti del Seminario* Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali, in *Osservatorio Costituzionale*, 2, 2018.

L. BARTOLUCCI, *La funzione finanziaria (e il rapporto con il semestre europeo)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2019.

L. BARTOLUCCI, *Osservazioni a prima lettura sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e finanza*, in *Osservatorio AIC*, 6, 2019.

L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, CEDAM, Padova, 2021.

C. BERGONZINI, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2021, pp. 215-232.

C. BERGONZINI, *Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020.

⁶² Molte delle degenerazioni delle procedure del 2018 sono avvenute in un quadro di non conoscenza da parte del Parlamento dei dettagli dell’interlocuzione con la Commissione europea. Come è stato acutamente osservato, in generale, il “two-level game” «si svolge quasi sempre al di fuori delle aule parlamentari e senza adeguata conoscenza dei processi decisionali in questione». N. LUPO, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 4, 2020, p. 19.

⁶³ N. LUPO, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *Amministrazione in cammino*, 9, 2020.

⁶⁴ E. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2013, p. 8.

⁶⁵ E. GRIGLIO, A.D. CAPUANO, cit., p. 262.

C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita che rischia di non rimarginarsi*, in *LaCostituzione.info*, 27 dicembre 2018.

C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012.

R. BIN, *A mente fredda. I poteri del Presidente della Repubblica e l'importanza delle prassi*, in *laCostituzione.info*, 14 maggio 2018.

R. CHIEPPA, C. PINELLI e M. ESPOSITO in AA. VV., *Atti del Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"* (Roma, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, 6 giugno 2018), in *Osservatorio Costituzionale*, 2, 2018.

P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special Issue, 2015.

P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi.it*, 6, 2016.

C. FASONE, *Has Euro-crisis law affected the power balance in national parliaments? A comparative analysis on the role of committees*, in *Politique européenne*, 59, 2018.

C. FASONE, *National Parliaments under 'External' Fiscal Constraints. The Case of Italy, Portugal, and Spain Facing the Eurozone Crisis*, SOG Working Papers, 19, 2014.

G. FILIPPETTA, *La raccolta dei precedenti parlamentari tra archivistica, codicistica e ermeneutica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012.

E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2013.

E. GRIGLIO, D.A. CAPUANO, *La nuova governance economica europea: i risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 227-265.

M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova "voce" nel sistema delle garanzie costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2019.

A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2014, p. 7.

G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 53-82.

M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, 2, 2019.

E. LONGO, *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, in *Federalismi.it*, 3, 2019.

E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

N. LUPO, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *Amministrazione in cammino*, 9, 2020.

N. LUPO, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 4, 2020.

N. LUPO, *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi.it*, 28, 2020.

N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019.

N. LUPO, *Il governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, 3, 2018.

N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, *Rivista AIC*, 3, 2014, pp. 1-27.

N. LUPO, *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi" e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 605-633.

M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AA. VV., *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV convegno annuale AIC, Parma, 29-30 ottobre 2010, Jovene, Napoli, 2012, pp. 3-44.

M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, pp. 54-69.

A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014.

A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003.

V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, 3, 2019.

R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 19-43.

G. RIVOCCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 3, 2013.

E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2019.

A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, 2, 2019.

F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte Costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 4, 2019.

G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?», in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2019.*