

MARINA ROMA
Dottoranda in diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Genova
roma.marinaroma@gmail.com

EMERGENZA E DECISIONI DI FINANZA PUBBLICA: PRIMA E DOPO IL COVID-19

EMERGENCY AND PUBLIC FINANCE: BEFORE AND AFTER COVID-19

SINTESI

Si è evidenziato in più sedi come la pandemia da Covid-19 e la conseguente risposta da parte delle istituzioni non abbiano fatto altro che enfatizzare alcune tendenze di fondo già presenti nel sistema.

Il fenomeno è particolarmente evidente nel settore della contabilità pubblica, in cui la necessità di apprestare soluzioni immediate, a supporto sia del sistema sanitario che dell'economia nel suo complesso, ha messo luce la netta tendenza ad una marginalizzazione delle assemblee rappresentative nelle decisioni sull'allocazione delle risorse.

Il presente studio si propone allora di analizzare come le dinamiche verificatesi recentemente in fase di adozione dei vari documenti che compongono la manovra finanziaria ma più in generale delle decisioni di spesa in senso lato (incluse quelle sviluppatesi nel corso dello stato di emergenza di cui alla D.C.M. 31 luglio 2020) rappresentino probabilmente il sintomo più evidente di un profondo cambio di assetto della forma di governo, in cui – all'irrigidirsi della normativa europea e costituzionale in materia di bilancio e al correlato sviluppo di un dialogo procedimentalizzato con le istituzioni di Bruxelles – si è accompagnata una progressiva marginalizzazione delle assemblee parlamentari.

Se dunque il bilancio (ma più in generale ogni provvedimento di spesa) – per utilizzare la nota formulazione Buscema – non è altro che la *«trascrizione in termini contabili»* dell'indirizzo politico – la crisi del parlamentarismo diviene specchio di una più estesa crisi della democrazia rappresentativa, sicché la predisposizione di nuovi meccanismi di riequilibrio nei rapporti tra esecutivo e legislativo diviene centrale nel salvaguardare il nucleo-forte della rappresentanza politica, per cui il Parlamento non può essere chiamato ad una mera ratifica *in extremis* di decisioni assunte da altri.

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic and the consequent response from the institutions have emphasised some basic trends that were already present in the system.

The phenomenon is particularly evident in the public accounting sector, where the need to provide immediate solutions to support both the healthcare system and the economy as a whole has highlighted the clear trend towards the mar-

ginalisation of representative assemblies in decisions concerning the allocation of resources.

Although significant changes were introduced during conversion into law (with Law no. 77 of 17 July 2020), the attempt to include such a provision, but more generally the entire management of public resources during the health emergency, must be read (in the writer's opinion) in the context of a broader framework.

The present study therefore analyses how the dynamics occurred during the adoption of the various documents that make up the financial manoeuvre but, more generally, of spending decisions in the broader sense (including those developed during the state of emergency referred to in the Ministerial Decree of 31 July 2020) represent the most evident symptom of a profound change in the structure of the form of government, in which – with the stiffening of the European and constitutional regulations on budgetary matters and the related development of a procedural dialogue with European institutions – there has been a progressive marginalisation of parliamentary assemblies.

If the budget (but more generally every public expenditure) – to use the well-known Buscema formulation – is nothing more than the “*transcription in accounting terms*” of the political direction of the country – the crisis of parliamentarism becomes the mirror of a more extended crisis of representative democracy, so that the predisposition of new mechanisms to rebalance the relations between executive and legislative powers becomes central to safeguarding the core force of political representation, so that Parliament cannot be called upon for the mere ratification of decisions taken by others.

PAROLE CHIAVE: finanza pubblica – legge di bilancio – Covid-19

KEYWORDS: public finance – budget law – Covid-19

INDICE: 1. Introduzione – 2. Una questione antica: lo scontro tra Governo e Parlamento nelle decisioni in materia allocazione delle risorse – 3. Il Parlamento italiano nella rinnovata architettura della *governance* economica europea – 4. Prime riflessioni sulla gestione delle decisioni di spesa nel corso dell'emergenza sanitaria da Covid-19 – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Nell'osservare la genesi delle ultime manovre finanziarie appare da subito evidente come lo scorrere del tempo costituisca, con ogni evidenza, la variabile *non giuridica* con il maggiore impatto sull'applicazione delle *regole giuridiche*, che presidiano lo svolgimento dei processi di contabilità dello Stato.

Il bilancio statale – quale «*infrastruttura pubblica*»¹ – deve, infatti, essere approvato in modo da garantire il tempestivo avvio della gestione, sicché diviene inevitabile che i relativi tempi di redazione e discussione risultino, anche ordinariamente, concentrati. Fermo tale assunto ineliminabile, le prassi sviluppatesi nella storia repubblicana dimostrano, tuttavia, come i Governi susseguiti nelle diverse legislature, in più occasioni, abbiano sfruttato l'urgenza di evitare

¹ Questa la definizione in P. DE IOANNA, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C. Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, pp. 15-37.

l'esercizio provvisorio, ricorrendo a meccanismi che riducono ulteriormente lo spazio di decisione riservato alle Camere. Ma se è evidente che la possibilità di incidere sulla gestione dei tempi costituisce un fattore preponderante nell'assetto dei rapporti fra più soggetti coinvolti in un procedimento, offrendo la possibilità di forzare la definizione del contenuto dell'atto conclusivo, altrettanto evidente è che – laddove il procedimento in questione sia l'approvazione del documento che costituisce «*trascrizione in termini contabili*» dell'indirizzo politico – il sistematico ricorso a meccanismi di accelerazione diviene fattore di profondo mutamento degli equilibri della forma di governo.²

Scopo del presente contributo è, allora, quello di illustrare come – già ben prima della pandemia – e con maggiore enfasi a seguito della riforma di cui alla legge costituzionale 1 aprile 2012, n. 1, si siano registrate alcune prassi di scostamento dal modello legale a favore di moduli emergenziali, che – marginalizzando il ruolo del Parlamento a favore dell'esecutivo – intaccano il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi Parlamenti.

2. Una questione antica: lo scontro tra Governo e Parlamento nelle decisioni in materia di allocazione delle risorse

L'assetto dei rapporti tra potere esecutivo e assemblee rappresentative nella genesi delle decisioni sull'allocazione delle risorse è questione antica quanto lo studio della forma di governo. Basti pensare a come alcuni momenti centrali per la nascita delle moderne democrazie siano originati proprio dallo scontro sulle decisioni impositive dei sovrani.³

Appare, quindi, naturale che la regolamentazione dei processi di contabilità pubblica miri, in prima battuta, ad equilibrare l'assetto tra poteri nella genesi delle relative decisioni.

Ciò detto, la Costituzione repubblicana non prevede una disciplina puntuale del ciclo di entrata e di spesa dello Stato. Come noto, l'art. 81 (nella sua formulazione originaria) si limitava, a riguardo, a prevedere – con una regola del tutto sovrapponibile a quella prevista dall'art. 70, in materia di processo legislativo – che *le Camere approvano* ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo *presentati dal Governo*. Fermo che la proposta governativa, nel permanere del rapporto di fiducia, dovrebbe puntare alla realizzazione del relativo programma

² La celebre espressione è di S. BUSCEMA, *Bilancio*, voce, Enciclopedia del Diritto, Milano, 1959, p. 379.

³ Si rinvia a M. LUCIANI, *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, in C. Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, p. 40-41, ove – definendo il bilancio quale «*centro di gravità istituzionale*» – ci si riferisce alla riflessione formulata da Giovanni Botero nel suo *La ragion di Stato* del 1589, per cui: «*Non è cosa peggiore in un Principe che 'l far professione d'accumular denari senza degno fine*», questo perché sudditi eccessivamente oppressi dalla politica economica del proprio sovrano «*non potendo tollerare le gravetze immotivate, desideraranno mutazione di Stato e di governo o, non volendo tolerarle, prorompono in qualche scandalos*».

(ma più in generale dell'indirizzo politico), l'ultima parola spetta, secondo il precetto costituzionale, al Parlamento, che – affinché quest'ultimo passaggio non si traduca in una mera ratifica – deve, però, essere messo nella posizione di offrire un contributo sostanziale.⁴ Non si spiegherebbe, altrimenti, la scelta del Costituente di coprire la materia con una riserva di assemblea, quale riconoscimento esplicito dell'imprescindibilità del confronto parlamentare come, peraltro, avviene per tutte le decisioni che attengono «alle grandi scelte dell'indirizzo politico generale di governo».⁵

Ma, fissato a livello costituzionale lo schema-base, la puntuale definizione delle regole sullo svolgimento delle procedure di finanza pubblica è tuttavia stata demandata, quasi integralmente, alla normativa primaria: da una parte, la legge di contabilità e, dall'altra, i regolamenti parlamentari.

Quanto a questi ultimi, occorre attendere le riforme susseguitesì nel corso degli anni Ottanta perché vi si introduca – in parallelo all'adozione, a livello comunitario, dell'Atto Unico Europeo – una prima regolamentazione della c.d. sessione di bilancio. Se è toccato, quindi, alla legge di contabilità – la legge 5 agosto 1978, n. 468, recante «Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio» – imporre al Governo i termini per la presentazione dei vari documenti del ciclo di contabilità dello Stato, sono stati proprio i regolamenti delle Camere a delineare i presidi volti a garantire l'approvazione del bilancio preventivo in modo da evitare l'esercizio provvisorio, fra cui l'obbligatorio inserimento nel programma, nel calendario e nell'ordine del giorno, del meccanismo del contingentamento dei tempi e del divieto di trattazione di altri affari.⁶

Va da sé che un sistema così configurato basa la propria tenuta sulla capacità (e sulla volontà politica) dei Governi di rispettare i termini di legge, mentre il Parlamento si trova a subire le conseguenze di eventuali ritardi. Ma (come

⁴ Sulla previgente versione dell'articolo 81 della Costituzione, senza alcuna pretesa di completezza, si rinvia a V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, in particolare pp. 165 e ss.; G. VEGAS, *Copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in A. Barettoni Arleri (a cura di) *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989, 119 e ss.; P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, 1993; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'articolo 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiramento*, Roma, 2006; G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007; A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C. Pinelli – T. Treu (a cura di), *La Costituzione economica: Italia Europa*, Bologna, 2010, pp. 347 e ss.; G. RIVISECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 2016, 2 e ss.

⁵ Così in M. A. GLIATTA, *Questioni problematiche relative alla formazione delle leggi di spesa. Il ruolo delle Commissioni-filtro e i limiti alla sovranità parlamentare di bilancio*, in *Nomos*, 1/2020, p. 3, ove si riprende S. GALEOTTI, *Il potere di decisione. Posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia*, in Id., *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1982, pp. 126 e ss.

⁶ Si vedano M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in S. Labriola (a cura di), *Il parlamento repubblicano*, Milano, 1999, p. 590; M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. Violante, F. Piazza (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Milano, 2001, p. 434; P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in (a cura di) L. Violante, F. Piazza, *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Milano, 2001, pp. 583-611; G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, Milano, 1968, pp. 315 e ss.

si è anticipato) il modello legale è stato ben presto destinato ad essere ulteriormente sbilanciato a favore dell'esecutivo, con il rapido svilupparsi di una serie di prassi che – sfruttando la necessità di ottenere un'approvazione in tempi circoscritti – finiscono per sminuire il ruolo delle Camere.

Per tutti, non può che citarsi il ricorso frequente al binomio maxiemendamento-questione di fiducia, che – con i meccanismi di razionalizzazione previsti in Costituzione (fra tutti, il voto per appello nominale) – ha posto spesse volte i parlamentari dinnanzi al 'ricatto' di ratificare la manovra finanziaria o di aprire la strada alla crisi di Governo.⁷ D'altro canto, il generalizzato utilizzo del decreto legge ha finito per coinvolgere progressivamente anche la disciplina della politica economica. Emblematica – per la portata e per avere (in un certo senso) inaugurato una nuova stagione – è l'emanazione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*» – poi convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133 – che, con l'intento di ridurre «*l'eccessiva concentrazione di decisioni che annualmente sono demandate alla sede della legge finanziaria*», di fatto ha finito per concentrare la manovra economica triennale in un provvedimento adottato dal Governo con procedura di urgenza e, al contempo, ha anticipato all'estate il contenuto sostanziale della legge finanziaria.

In disparte le considerazioni circa l'impossibilità di invocare quei presupposti «*necessità e urgenza*», che la Costituzione richiederebbe per il ricorso al decreto legge, per l'ordinaria gestione delle decisioni di finanza pubblica, si è osservato come la scelta di servirsi di un simile strumento normativo abbia di fatto capovolto l'ordinaria logica sottesa alle procedure di bilancio (per cui «*il Governo propone, il Parlamento critica*»), ponendo la Camere davanti alla scelta se convertire o meno in legge un provvedimento già in vigore, alle volte ad occhi chiusi, mancando (a seconda dei casi) l'approvazione del documento programmatico annuale o del rendiconto dell'anno precedente.⁸

⁷ Si vedano P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di Bilancio*, in AA.VV., *40 modeste proposte per far funzionare un po' meglio il Parlamento*, www.astrid-online.it; P. GAMBALE – D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo e la possibile definizione di «controlimiti» parlamentari*, in *Rassegna Parlamentare*, 2005; pp. 493 e ss.; C. Goretti – L. Rizzuto, *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio - evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2010, pp. 14 e ss.; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007, pp. 164 e ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, Relazione al seminario di studio su «*Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*», organizzato dal Centro di studi sul Parlamento della Luiss-Guido Carli e dal Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università degli studi di Teramo e svoltosi il 17 marzo 2006 a Roma.

⁸ Sul punto, si veda C. BERGONZINI, *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in: *Quaderni costituzionali*, fascicolo 3, settembre 2013, in cui si evidenzia come, proprio a partire dal 2008, le misure economiche siano state sistematicamente adottate con decreto legge, così stravolgendo l'intero *timing* della sessione di bilancio e producendo, di conseguenza, una «*alterazione in via di fatto [della] disciplina della sessione di bilancio senza modificare la l. n. 468 del 1978 ed i regolamenti parlamentari*», tanto che – all'atto di emanazione del decreto in questione – il Presidente della Repubblica ha diffuso una lettera inviata ai Presidenti di Assemblea e del Consiglio, in cui

In un contesto così delineato, l'introduzione delle nuove regole per il coordinamento delle finanze pubbliche altro non ha fatto (come si illustrerà) che potenziare il potere contrattuale del Governo.

3. Il Parlamento italiano nella rinnovata architettura della *governance* economica europea

All'esame dei cinque regolamenti e della direttiva che compongono il c.d. *Six Pack*, dei due regolamenti del successivo *Two Pack* e del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria – ossia gli atti normativi che costituiscono l'impianto fondativo del rinnovato sistema di coordinamento delle politiche economiche nell'Unione Europea – il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali appare del tutto marginale.⁹

Le affermazioni incluse nei considerando, che auspicavano una maggiore partecipazione delle assemblee rappresentative, sono rimaste mere assunzioni di principio, laddove – nel nostro Paese – l'implementazione delle regole sul coordinamento delle politiche di bilancio e l'entrata in vigore della legge costituzionale 1 aprile 2012, n. 1 – segnando nella sostanza il passaggio da una «*discrezione auto-regolata*» a una «*discrezione etero-regolata*»¹⁰ – in materia di conti pubblici, hanno portato ad un ulteriore ridimensionamento del ruolo delle Camere.

si evidenziava «*il rischio di un serio ingorgo nell'attività del Parlamento*» sottolineando, al contempo, la necessità di «*conciliare al meglio le esigenze dell'azione di Governo con la tutela delle prerogative del Parlamento*». Si veda, a riguardo, anche 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, 2009.

⁹ Compongono il *Six Pack* i regolamenti UE/1173/2011, UE/1174/2011, UE/1175/2011, UE/1176/2011, UE/1777/2011 e la direttiva 2011/85/UE. Il *Two Pack* è, invece, composto dai regolamenti UE/472/2013 e UE/473/2013. Il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria è stato stipulato quale trattato internazionale il 2 marzo 2012 e ratificato dall'Italia con legge 23 luglio 2012, n. 114. Si rinvia al paragrafo *L'Europa chiama i parlamenti: il ruolo (teorico) delle assemblee rappresentative nazionali nel nuovo contesto europeo*, in C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, 2013, Milano, pp. 104 e ss.

¹⁰ Questa l'espressione in P. DE IOANNA, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, cit., p. 22. Sulla riforma costituzionale del 2012, si vedano – senza alcuna pretesa di completezza – C. BERGONZINI, *Il nuovo principio dell'equilibrio di bilancio: le prime ricadute sull'ordinamento italiano*, in: C. Bergonzini – S. Borelli – A. Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, 2013; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Milano, 2013; G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in “*Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*”. Seminario di studio - Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano 2014, 3 e ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in, A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, 108 e ss.; I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, 14 settembre 2012, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2012; P. SANTORO, *La costituzionalizzazione eteronoma del pareggio di bilancio*, in *Giustamm*, maggio 2012; G. PERONI, *La crisi dell'Euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, 2012; G. BO-

Lo stesso *iter* parlamentare seguito dalla legge costituzionale 1 aprile 2012, n. 1 è stato caratterizzato da un'impressionante rapidità. Si è parlato a questo proposito di una «*revisione affrettata*» della Costituzione, atteso che il procedimento si è risolto in soli sette mesi.¹¹ A tale riforma non è poi seguita un'adeguata opera di riequilibrio dei rapporti tra esecutivo e legislativo, ma solo un mero adeguamento di nomenclature e scadenze temporali, sicché – divenuto il Governo naturale controparte nelle negoziazioni con le istituzioni europee – il Parlamento ha risentito di un'ulteriore compressione dei tempi per l'approvazione della manovra finanziaria annuale.¹²

Una volta trasmesso il documento programmatico di bilancio alla Commissione Europea, entro il 15 ottobre, il Governo è tenuto a presentare il disegno di legge di bilancio alle Camere, entro il 20 ottobre, e la Commissione (a sua volta) si deve esprimere entro il 30 novembre. Basta la semplice lettura delle suddette scadenze per accorgersi che è del tutto probabile che il parere della Commissione possa giungere nel corso della sessione di bilancio.¹³

Possono, infatti, qui profilarsi tre diversi scenari.

Un primo scenario, in cui il parere intervenga prima dell'inizio dei lavori o, comunque, dell'approvazione da parte della prima Camera. Già in questo primo scenario, può riscontrarsi un'evidente compressione dello spazio di azione del Parlamento: se il parere è positivo, il Parlamento non potrà alterare in maniera sostanziale i contenuti della manovra; se, invece, il parere è negativo, l'esame parlamentare dovrà attendere la predisposizione di una nuova manovra che ottenga parere positivo, con ulteriore compressione dei tempi.

Un secondo scenario, in cui il giudizio della Commissione intervenga dopo l'approvazione della seconda camera. Seppur questo scenario appaia del tutto improbabile – non essendosi mai assistito ad un'approvazione così anticipata – esso deve comunque essere contemplato, in quanto – in un simile scena-

GNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2011; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011.

¹¹ L'espressione è di A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 gennaio 2012. Per una sintetica ricostruzione dell'*iter* di approvazione della legge costituzionale 1 aprile 2012, n. 1, si rinvia a C. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, pp. 171-179.

¹² Sul ridimensionamento del ruolo del Parlamento nella rinnovata *governance* europea L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 4 giugno, 2013. C. BERGONZINI – G. RIVOSECCHI, *L'art. 81 e le procedure finanziarie*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*; E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013, pp. 8 e ss. Gli effetti dei processi di globalizzazione sulle assemblee rappresentative sono già illustrati in G. RIVOSECCHI, *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 2-3, pp. 499 e ss.

¹³ Una schematica ricostruzione dei suddetti tre scenari può ritrovarsi in A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *costituzionalismo.it*, 1/2019, pp. 27-29, ove si evidenzia come appaia già inopportuno che i contenuti principali della manovra vengano portati a conoscenza, in via prioritaria, di un organo tecnico e solo successivamente dell'organo rappresentativo.

rio – un'eventuale parere negativo renderebbe del tutto vano il lavoro parlamentare, a meno di non voler andare incontro ad una procedura di infrazione.

Infine, un terzo scenario, in cui il parere della Commissione intervenga nel corso dei lavori parlamentari. Anche in questa ipotesi, l'intervento del parere negativo della Commissione potrebbe rendere inutile l'attività sino a quel momento svolta dal Parlamento o, comunque, limitarne la discrezionalità, dovendosi in ogni caso evitare l'esercizio provvisorio.

Una simile dinamica si è registrata proprio con l'approvazione del bilancio dell'esercizio finanziario, in cui la compressione delle prerogative parlamentari è apparsa così grave da condurre ad un conflitto di attribuzione innanzi alla Corte Costituzionale. La vicenda è nota. Nonostante, il 23 ottobre 2019, la Commissione avesse anticipato una «*inosservanza particolarmente grave*» degli impegni assunti dal nostro Paese, il successivo 31 ottobre, il Governo presentava ugualmente il disegno di legge di bilancio alla Camera dei Deputati. La trasmissione di un nuovo documento programmatico di bilancio, il 21 novembre successivo, non aggirava il parere negativo della Commissione. Mentre l'Eurogruppo si determinava così per l'avvio di una procedura d'infrazione, come se nulla fosse, la Camera dei Deputati seguiva l'ormai consolidato schema del maxi-emendamento più questione di fiducia sul disegno di legge di bilancio. Una volta trasmesso il testo al Senato, il 18 dicembre, il Governo inviava a Bruxelles una nuova manovra finanziaria adeguata nei contenuti al precedente parere negativo, ottenendo in un giorno, invece, un parere positivo. Con i tempi per evitare l'esercizio provvisorio ormai strettissimi, in assenza di qualsiasi istruttoria da parte della Commissione bilancio e delle altre commissioni, il nuovo testo da approvare veniva presentato direttamente in aula come maxiemendamento nel tardo pomeriggio del 22 dicembre e poi approvato con questione di fiducia in tarda notte.¹⁴

Se (come visto) compressione dei tempi e binomio maxiemendamento-questioni di fiducia non erano certo nuovi alle prassi di bilancio, in tale occasione le negoziazioni con la Commissione avevano portato a un tale ritardo che un gruppo di parlamentari di minoranza si è rivolto alla Corte Costituzionale, con il dichiarato intento non già di sindacare il contenuto del disegno di legge annuale di bilancio, quanto piuttosto di «*ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento legislativo disegnato dall'art. 72 Cost. e soprattutto, con specifico riferimento alla legge di bilancio, dall'art. 81 Cost. e dall'art. 97, comma 1, Cost.*».¹⁵

¹⁴ Sull'iter di approvazione della legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2019, si vedano G. DI COSIMO, *Approvazione del bilancio: cambiano le maggioranze, ma non le procedure*, in *lacostituzione.info*, 27 dicembre, 2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 4, 2019.

¹⁵ Il giudizio (come noto) si è concluso con un'ordinanza di inammissibilità. Per i commenti alla pronuncia, tra i tanti, A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019; RENZO DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019; S. LIETO, *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza»*. Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019, in *Rivista AIC*, 1/2019;

Anche in occasione dell'approvazione della legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2020, si è assistito all'ennesimo braccio di ferro tra Governo e Parlamento, che ancora una volta è stato contestato dai parlamentari dinanzi alla Corte Costituzionale. Ma se la prassi è sempre quella descritta, per cui al Senato si ricorre alla questione di fiducia sul maxiemendamento, alla Camera il Governo ha posto la fiducia sullo stesso testo già approvato dal Senato, così mettendo i deputati dinnanzi al già descritto "prendere o lasciare", consistente o nell'accettare una manovra così com'è, senza possibilità di emendamento, ovvero di determinare l'esercizio provvisorio. Per quanto riguarda la manovra per il 2019, il ritardo accumulato era dovuto alla faticosa interlocuzione con le istituzioni europee, mentre - per quanto concerne il 2020 - lo slittamento è da ricollegarsi a contrasti interni alla maggioranza; tuttavia, anche in questo caso si è addivenuti ad un ricorso innanzi alla Corte Costituzionale, ancora una volta conclusosi, tuttavia, con la statuizione che «dalla sequenza oggettiva dei fatti non emerge un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto».¹⁶

L'applicazione delle regole di matrice europea ha, dunque, accentuato quella tendenza per cui l'ordinario svolgimento dei procedimenti di contabilità pubblica segue abitualmente moduli emergenziali, in cui il Parlamento, nell'urgenza di evitare l'esercizio provvisorio, viene relegato ad un'opera di mera ratifica di decisioni già cristallizzatesi nel loro contenuto, tanto che si è addivenuti, per due anni di seguito, ad un conflitto di attribuzioni, quel giudizio che più rappresenta la necessità impellente di soluzioni a conflitti "di tono costituzionale". La gestione delle decisioni di spesa nel corso dell'emergenza sanitaria da Covid-19 non ha seguito una diversa dinamica, confermando così una regola ormai consolidata.

A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019; N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019; G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, in *Osservatorio sulle fonti*; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo ... virtuale o in astratto (Nota minima a Corte costituzionale n. 17 del 2019)*, in *Consulta online*, 11 febbraio 2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, *cit.*

¹⁶ Per un commento alla vicenda che ha portato all'approvazione della manovra per il 2020, si vedano R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, per *Forum di Quaderni Costituzionali*; M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'inalicabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*; L. SAMBUCCI, *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

4. Prime riflessioni sulla gestione delle decisioni di spesa nel corso dell'emergenza sanitaria da Covid-19

Molto si è scritto in merito all'utilizzo di poteri normativi da parte dell'esecutivo nel corso dell'emergenza sanitaria. Con la conversione in legge del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante «*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*», avvenuta pressoché all'unanimità, con pochissimi emendamenti e nell'arco di soli 15 giorni, il Parlamento ha di fatto autorizzato il Governo ad affiancare al decreto-legge – strumento costituzionalmente previsto per fronteggiare «*casi straordinari di necessità ed urgenza*» – l'ormai noto (anche alle cronache) strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il coinvolgimento delle assemblee legislative è stato limitato a quanto stabilito (peraltro, in un secondo momento) dalla previsione, di cui all'art. 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, per cui: «*Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti (...), al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati*».¹⁷

Ma, come tali disposizioni hanno avuto l'innegabile effetto di escludere il Parlamento dalla definizione delle «*misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*», altrettanto può dirsi quanto all'individuazione di quei meccanismi volti a contrastare le conseguenze della pandemia sul sistema economico e sugli squilibri sociali, nonché (ma soprattutto) delle relative coperture finanziarie.

Nel far fronte alla straordinaria contingenza, il Governo italiano ha prima adottato il D.L. 2 marzo 2020, n. 9, avente ad oggetto «*Misure di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*», poi seguito – previa autorizzazione del Parlamento *ex art.* 81, c. 2, Cost. – dal D.L. 25 marzo 2020, n. 18 – contenente un secondo e più consistente pacchetto di misure economiche – e ancora in seguito dal D.L. 9 aprile 2020, n. 23, che include, tra l'altro, «*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro*». Ma, anche trascorsa la fase iniziale dell'emergenza, nei mesi successivi sino

¹⁷ Moltissimo è stato scritto negli ultimi mesi a riguardo, si rinvia, quindi, oltre agli altri contributi sul tema in questo numero della presente rivista, a P. BONETTI, *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020; P. CARETTI, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020; M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi.it*, 1/2020; U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020; M. C. GRISOLIA, *Il rapporto Governo-Parlamento nell'esercizio della funzione normativa durante l'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020; F. S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in *federalismi.it*, 1/2020; N. LUPO, *Così l'emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia*, Luiss SOG Policy Brief n. 13/2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 11 aprile, 2020, in *Consulta on line*; L. A. MAZZAROLLI, «*Riserva di legge*» e «*principio di legalità*» in tempo di emergenza nazionale, in *federalismi.it*, 1/2020.

ad oggi, il Governo ha continuato far confluire le misure di sostegno all'economia solo in decreti-legge.¹⁸

La scelta di continuare ad affidarsi *esclusivamente* a tale strumento, pur non esimendo il Governo dalla conduzione del necessario procedimento di conversione, ha posto il Parlamento innanzi alla necessità di pronunciarsi in maniera discontinua in merito ad una serie di atti già in vigore, che (come tali) avevano già dispiegato i propri effetti, in assenza di un quadro programmatico di insieme, anche per quanto concerne la gestione delle risorse pubbliche.

Questo a fronte di un ulteriore allontanamento da quell'obiettivo di medio termine – che dovrebbe, invece, garantire l'avvicinamento a «l'equilibrio tra le entrate e le spese» – su cui il monopolio decisionale è nei fatti stato nelle mani del Governo. Questo sin dal 5 marzo 2020, quando quest'ultimo ha inviato alla Commissione Europea una lettera, in cui dava atto delle misure già apprestate e, al contempo, rendeva nota l'imminente adozione di una serie di interventi di sostegno all'economia e al servizio sanitario nazionale, alla protezione civile e alle forze di sicurezza, del valore di circa 6,3 miliardi di Euro. Chiarito – nella relativa risposta all'esecutivo italiano – che le spese c.d. “one-off” sono escluse dal computo del saldo strutturale, il perdurare dell'emergenza ha spinto il Governo alla richiesta di autorizzazione all'ulteriore ricorso all'indebitamento, in aggiunta rispetto a quanto previsto nella Relazione al Parlamento del 5 marzo, per ulteriori 13,75 miliardi di Euro da utilizzare nel corso del 2020, fino ad un massimo totale di 20 miliardi di Euro.

Solo a questo punto ci si è rivolti formalmente al Parlamento.

Si rendeva, infatti, necessario dare avvio alla procedura di cui all'art. 81, secondo comma, Cost., per l'autorizzazione allo scostamento dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine. Non si contesta, in questo caso, il ricorrere di quelle circostanze che legittimano una deroga ai parametri di bi-

¹⁸ Si tratta, in ordine dal più recente al più risalente, del decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149, «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19»; decreto-legge 28 ottobre 2020, «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19.»; decreto-legge 20 ottobre 2020, n. 129 «Disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale», del decreto-legge 7 ottobre 2020 «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020»; del decreto-legge 8 settembre 2020, n. 111 «Disposizioni urgenti per far fronte a indifferibili esigenze finanziarie e di sostegno per l'avvio dell'anno scolastico, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.»; del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia.»; del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, «Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020.»; del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.»; del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»; del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, «Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19.».

lancio – basti pensare che, dal 2014 ad oggi, si è fatto ricorso a più riprese a tale procedura in normali circostanze in occasione dell'approvazione del Documento di Economia e Finanza o della Nota di Aggiornamento a tale documento – quanto le modalità con cui il Governo si è rapportato al Parlamento.¹⁹ Presentata la relazione predisposta ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012 – con l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine, in relazione agli interventi per fronteggiare l'emergenza Covid-19 – l'attività istruttoria parlamentare si è, infatti, limitata allo svolgimento di un'audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze Gualtieri, tenutasi in videoconferenza presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato l'11 marzo 2020, concentrando la discussione e il voto parlamentare sullo stanziamento di 20 miliardi di euro e sulle risoluzioni della maggioranza nella medesima giornata.²⁰ Per la votazione sono state, peraltro, implementate fra i due rami del Parlamento soluzioni diversificate, in modo da garantire una partecipazione contingentata dei parlamentari. Alla Camera, ad esempio, la Conferenza dei capigruppo ha optato per un accordo informale, per cui avrebbero partecipato alla seduta solo la metà dei deputati di ogni gruppo, ma al contempo – pur con un numero inferiore – si garantisse la proporzionalità tra i vari gruppi e, soprattutto, il raggiungimento della maggioranza assoluta dei componenti.²¹

Ciò non basta perché, a distanza di poco più di un mese, in occasione della presentazione del Documento di economia e finanza, il Governo ha richiesto l'autorizzazione ad nuovo scostamento per 55 miliardi.

Emblema della complessiva marginalizzazione del Parlamento – seppur significative modifiche siano state apprestate in sede di conversione in legge (L. 17 luglio 2020, n. 77) – diviene, in tale frangente, l'introduzione in seno al c.d. D.L. Rilancio (D.L. 19 maggio 2020, n. 3) di una previsione – nello specifico l'art. 265, comma 8 – che avrebbe consentito al Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base degli esiti del monitoraggio sull'utilizzo delle risorse destinate a ciascuna delle misure previste dal decreto stesso, di apportare «con propri de-

¹⁹ Come noto, l'art. 5, lett. d) della legge cost. 1 aprile 2012, n. 1 individua gli eventi eccezionali – di cui parla l'art. 81, secondo comma, Cost. – rinviando il dettaglio di tali eventi alla legge rinforzata di attuazione. L'art. 6 di tale legge indica che scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti in caso di eventi eccezionali, da stabilirsi in coerenza con l'ordinamento dell'Unione, ossia periodi di grave recessione economica ed eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, incluse gravi crisi finanziarie nonché gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

²⁰ In particolare, sono state approvate alla Camera la risoluzione Crippa, Delrio, Boschi e Muroni n. 6-00103, mentre al Senato la risoluzione Perilli, Marcucci, De Petris, Faraone, Steger n. 6-00102.

²¹ Sulla gestione dei processi di finanza pubblica nel corso dell'emergenza da Covid-19, si veda L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione Europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*; F. CAPRIGLIONE, *La finanza UE al tempo del coronavirus*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2020; A.G. LANZAFAME, *Il lockdown, l'avvio della "fase due", e i problemi della "fase tre". La gestione dell'emergenza, sanitaria ed economica, da Covid-19 tra disuguaglianze ingiuste e disuguaglianze necessarie*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2020.

creti, sentito il Ministro competente, le occorrenti variazioni di bilancio provvedendo a rimodulare le predette risorse tra le misure previste (...), ad invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica». Ad ogni evidenza, la norma in questione avrebbe consentito al Ministro dell'economia di modificare – con un semplice provvedimento amministrativo – le somme già assegnate dal Parlamento a taluni capitoli di spesa in tema di «misure urgenti previste in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza», conferendo, pertanto, una vera e propria delega “in bianco”, in spregio al sistema delle fonti e al ruolo delle Camere.

Ma se a marzo – pur trattandosi di uno scostamento 20 miliardi – e ad aprile – per 55 miliardi – simili modalità decisionali potevano (forse) apparire giustificate, altrettanto non può e non potrà dirsi quanto alle successive determinazioni che hanno allontanato il Paese dall'OMT, a partire da quella di luglio fino alla manovra 2021. La pandemia ha improvvisamente ribaltato il paradigma dell'intervento pubblico nell'economia – «*the key question is not whether but how the State should put its balance sheet to good use*»²² – e, anche nel confronto con le misure implementate dagli altri Stati membri, l'idea di uno Stato minimo con bilanci in pareggio appare lontana. Che uno scostamento di bilancio sia votato a fronte di un'istruttoria parlamentare contingentata (peraltro in un contesto di emergenza sanitaria globale) non stupisce, sol che si consideri che il tempo dedicato all'approvazione delle ultime due manovre dal Parlamento è stato del tutto coincidente. Occorre, tuttavia, evitare che ciò che non stupisce, in quanto ormai usuale, sia considerato alla stregua di un dato ormai ineliminabile negli equilibri della forma di governo.

Gli Stati sono dinnanzi ad una serie di scelte cruciali. Occorre, in prima battuta, individuare una strategia complessiva per indirizzare la spesa pubblica al fine di consentire la ripresa dell'economia e, al contempo, riallocare le perdite anche attraverso i necessari interventi sul piano fiscale. Ma prima ancora – all'apertura di una stagione di nuovo debito pubblico – bisogna chiedersi: è già tramontato il mito del bilancio in pareggio? E se la risposta sarà sì, quali saranno – anche in un'ottica intergenerazionale – le modalità volte a rendere una simile determinazione sostenibile? Tutto ciò rende imprescindibile un complessivo ripensamento dei processi di contabilità pubblica e, in generale, di definizione della strategia di politica economica – dall'attivazione del Meccanismo Europeo di Stabilità all'utilizzo delle risorse del *Next Generation Plan* – a meno di non voler estraniare l'organo rappresentativo dei cittadini da alcune decisioni fondamentali per la vita del Paese, con un impatto, però, notevole sulla stessa identità costituzionale della forma di governo.

²² L'espressione è tratta dalla celebre intervista a Mario Draghi al *Financial Times*, rinvenibile online: <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>

5. Considerazioni conclusive

Si è evidenziato in più sedi come la pandemia da Covid-19 e la conseguente risposta da parte delle istituzioni non abbiano fatto altro che enfatizzare alcune tendenze di fondo già presenti nel sistema. Il fenomeno è stato particolarmente evidente nel settore della contabilità pubblica, in cui la necessità di apprestare soluzioni immediate, a supporto sia del sistema sanitario che dell'economia nel suo complesso, ha messo luce una già radicata tendenza ad una marginalizzazione del Parlamento nelle decisioni sull'allocazione delle risorse.

Guardando alla genesi delle decisioni di finanza pubblica si dispone di una visuale privilegiata sui mutamenti istituzionali della forma di governo: l'osservazione delle dinamiche degli ultimi anni mostra come all'irrigidirsi della normativa europea e costituzionale in materia di bilancio e al correlato sviluppo di un dialogo procedimentalizzato con le istituzioni di Bruxelles si sia accompagnato, con l'emergere preponderante dell'esecutivo e delle strutture tecniche di supporto, un progressivo ridimensionarsi del ruolo delle Camere, chiamate sempre più spesso ad una mera ratifica *in extremis* di decisioni assunte da altri.

Diviene, allora, necessario immaginare meccanismi istituzionali per una nuova razionalizzazione della decisione di bilancio, che garantiscano la possibilità per il Governo di riunire la sua maggioranza alla coesione e alla responsabile adesione alle sue scelte, ma, allo stesso tempo, l'effettiva controllabilità al Parlamento. Alla naturale preponderanza del Governo, data dalla disponibilità di strutture tecniche e dal legame con la macchina amministrativa, si sono aggiunte le prerogative connesse alla rappresentanza nei rapporti con la Commissione: ciò erode in maniera consistente il ruolo di indirizzo nel definire il contenuto della manovra annuale delle Camere, ma non significa accettare che queste non possano ricercare un ruolo nuovo.

In disparte proposte altisonanti, come quella di assegnare al Parlamento in seduta comune la decisione di bilancio²³, la soluzione – accertato che i tempi della manovra debbano essere per forza di cose sempre più contingentati – potrebbe (a parere di chi scrive) risolversi, invece, in un potenziamento della stessa funzione di indirizzo, che interviene *ex ante*, tramite una maggiore incisività e vincolatività degli strumenti di dialogo anticipato, ma anche della (spesso tralasciata) funzione di controllo, *ex post* invece, in una maggiore valorizzazione dell'approvazione del rendiconto.

Ciò non perché la violazione delle prerogative parlamentari debba essere stigmatizzata in quanto tale, ma – come traspare anche dalle ultime due ordinanze della Corte Costituzionale con riferimento alle manovre 2019 e 2020 –

²³ Si veda, a riguardo, la proposta di legge disponibile online: https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo_Piano&content=Testo%2Bdella%2Bproposta%2Bdi%2Briforma%2Bcostituzionale%2Bsulla%2Bvalorizzazione%2Bdel%2BParlamento%2Bin%2Bseduta%2Bcomune%2C%2BI%27introduzione%2Bdella%2Bsfiducia%2Bcostruttiva%2Be%2Bla%2Bdifferenziazione%2Bdelle%2B Camere&content_auth=&Artid=44203

poiché un riequilibrio nei rapporti tra esecutivo e legislativo nella decisione di bilancio si impone non solo nell'ottica di salvaguardare il nucleo-forte della rappresentanza politica, soprattutto in un momento (come quello attuale) in cui il Governo in carica fonda la propria legittimazione non tanto su un risultato elettorale quanto su un accordo interno alle Camere stesse, ma anche la tenuta stessa elementi essenziali del nostro ordinamento. *In primis*, la separazione fra potere legislativo e potere esecutivo, o meglio fra il *continuum* Governo-maggioranza, da una parte, e l'opposizione parlamentare, dall'altra.

Come visto in principio, la stessa Carta costituzionale riconosce una prevalenza all'azione del Governo – che *presenta* la legge di bilancio – ma al Parlamento spetta il compito fondamentale di «*sintetizzare il possibile punto di coagulo delle priorità espresse dalle diverse forze sociali ed economiche*»²⁴, anche di minoranza.

²⁴ Questa l'espressione in P. DE IOANNA, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, cit.