

Leggi di spesa, andamento del ciclo economico e trasformazioni della rappresentanza politica

di Renato Ibrido

29 maggio 2017

SOMMARIO: 1. “Argomento della crisi”, metodo comparativo e trasformazioni della rappresentanza: una premessa – 2. L’espansione dei modelli deliberativi finalizzati ad assicurare la rapidità e “efficienza” della decisione parlamentare di spesa – 2.1. *Le procedure finanziarie di spesa quale categoria autonoma* – 2.2. *I poteri governativi di opposizione alle iniziative parlamentari di spesa* – 2.3. *Le clausole di copertura finanziaria* – 2.4. *Il “voto bloccato” in relazione alle iniziative di spesa del Governo* – 2.5. *L’asimmetria fra i poteri delle Commissioni bilancio e quelli delle altre Commissioni permanenti* – 3. Verso una conclusione

1. “Argomento della crisi”, metodo comparativo e trasformazioni della rappresentanza: una premessa

In un fondamentale contributo del 1945, Guido Calogero¹ – intervenendo nell’ambito del dibattito sulla storicità dei concetti giuridici – ebbe modo di affermare che, a rigore, il problema della definizione di “rappresentanza politica” si sarebbe potuto porre se e quando un siffatto concetto non avrebbe assunto una portata giuridica nell’ambito di un ordinamento soprannazionale, ad esempio quale principio tutelabile in sede giurisdizionale o quale condizione per l’ammissione di uno stato in seno ad una determinata organizzazione sovranazionale².

Non è questa la sede per approfondire le ragioni di ordine teorico che avevano condotto l’insigne studioso a esprimere un siffatto giudizio, ragioni legate per lo più all’esigenza di preservare la ricerca giuridica dalle eccessive “invasioni” del metodo logico-dogmatico. Ciò che invece colpisce nella rilettura di questa pagina di Calogero – e che con sguardo retrospettivo non può non destare una certa impressione – è piuttosto la precisione con la quale l’autore aveva anticipato già nel 1945 un mutamento culturale oggi ancora in atto. Mi riferisco, precisamente, alla tendenza al

¹ Come è noto, Guido Calogero è stato il successore di Ugo Spirito presso la Cattedra di filosofia teoretica della Università La Sapienza di Roma. Sul suo itinerario intellettuale e scientifico, cfr. M. DURST, *Etica, politica, educazione nella filosofia e nella vita di Guido Calogero*, in T. SERRA (cur.), *La filosofia italiana del ventesimo secolo: i filosofi della Sapienza*, Roma, Nuova cultura, 2011, 103 ss.

² G. CALOGERO, *La polemica sui concetti giuridici*, in *Riv. dir. comm.*, XLIII, 1945, I, 112 ss., ora anche in N. IRTI (cur.), *La polemica sui concetti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2004, 71 ss. e spec. 88-89 con il titolo “*La natura dei concetti giuridici*”.

ripensamento della categoria della rappresentanza politica, e più in generale di quella di democrazia rappresentativa, nel quadro di uno spazio giuridico post-statuale³.

Che i concetti di rappresentanza e di democrazia rappresentativa debbano oggi essere declinati tenendo conto dell'apertura delle Costituzioni nazionali alla dimensione sovranazionale nonché di quelli di costituzionalizzazione dell'area giuridica CEDU-UE appare d'altronde confermato da diversi dati di carattere testuale. Ricordo solamente alcuni fra gli esempi più significativi: l'art. 10, par. 1 TUE – nello stabilire che il funzionamento dell'Unione europea si fonda sulla democrazia rappresentativa – presuppone che anche gli attori nazionali che concorrono alla formazione della volontà dell'Unione siano inseriti all'interno di sistemi democratico-rappresentativi, pena, fra l'altro, l'impossibilità di dare applicazione al Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali⁴; i criteri di ammissibilità delle richieste di adesione all'Unione europea convenuti dal Consiglio europeo, richiamati dall'art. 49 TUE, si fondano sul rispetto di una serie di *standard* democratici la cui violazione, fra l'altro, giustifica l'attivazione della procedura di reazione nei confronti di «una violazione grave da parte di uno stato membro» dei valori fondamentali dell'Unione (art. 7 TUE)⁵; l'art. 3 del Protocollo addizionale CEDU sancisce il “diritto al Parlamento”, sicché il mancato rinnovo dell'Assemblea elettiva ad intervalli regolari e sulla base di consultazioni libere può essere senz'altro oggetto di tutela giurisdizionale dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Una volta ammesso che l'idea di democrazia rappresentativa debba essere ripensata nella prospettiva di uno spazio giuridico post-nazionale occorre altresì prendere atto che il ricorso al metodo comparativo nella ricostruzione di tali concetti non individua solamente il segno di una pur feconda e indispensabile apertura alla (ri)considerazione dei concetti giuridici in chiave storico-culturale. L'impiego del metodo comparativo

³ Per una ricostruzione del dibattito relativo alla evoluzione storica del principio rappresentativo, nella sterminata letteratura, cfr. almeno P. RIDOLA, *Le trasformazioni della rappresentanza politica*, in ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 63 ss.; ID., *Rappresentanza, unità politica e pluralismo*, ivi, 95 ss.; M. COTTA, *Parlamento e rappresentanza*, in G. PASQUINO (cur.), *Manuale di scienza politica*, Bologna, il Mulino, 1986; N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, Donzelli, 2009; F. BERTOLINI, *Rappresentanza e attività di governo*, Napoli, Editoriale scientifica, 1997; D. NOCILLA – L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, 543 ss.; F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, Padova, Cedam, 2000; G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati: contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, Giuffrè, 2005; S. STAIANO, *Rappresentanza*, relazione al XXI convegno annuale dell'AIC (Trento, 11-12 novembre 2016).

⁴ Sul principio di democrazia rappresentativa nell'Unione europea, cfr. P. RIDOLA, *Il principio democratico tra stati nazionali e Unione europea*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 305 ss.; ID., *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, ivi, 325 ss.; A. MANZELLA – N. LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014; N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 3, 2014; A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea. Lezioni Jean Monnet 2010-2012*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, spec. 9 ss.; C. PINELLI, *Le “Disposizioni relative ai principi democratici”*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (cur.), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*², Bologna, il Mulino, 2010, 135 ss.

⁵ Sulla procedura di reazione ex art. 7 TUE, cfr. G. DE BÚRCA, *The evolution of EU Human Rights Law*, in P. CRAIG – G. DE BÚRCA (cur.), Oxford, OUP, 2011, 464 ss. e spec. 483 ss.; M. DAWSON – E. MUIR, *Enforcing Fundamental Values: EU Law and Governance in Hungary and Romania*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 4, 2012, 469 ss.

trova piuttosto copertura giuridica in vere e proprie meta-norme sulla interpretazione, le quali contribuiscono ad integrare i percorsi di riconoscimento del diritto vigente.

In particolare, vengono in rilievo tre gruppi di clausole “comparative”: innanzitutto, l’art. 6, par. 2 TUE attribuisce ai diritti CEDU risultanti dalle “tradizioni costituzionali comuni” agli stati membri lo *status* di principi generali del diritto dell’Unione europea. Tale categoria, ripresa anche dal Preambolo della Carta di Nizza, presuppone dunque l’esistenza di un criterio di giudizio della legittimità dell’azione delle istituzioni UE e degli stati membri, al quale risulterebbe consustanziale l’impiego in sede ermeneutica del metodo storico-comparativo⁶.

In secondo luogo, il recente Protocollo n. 15 (ancora non entrato in vigore ma sostenuto da una meta-norma sulla interpretazione ormai consolidata nella giurisprudenza di Strasburgo) ha “codificato” all’interno del Preambolo CEDU il principio del “margine di apprezzamento” quale vincolo nella interpretazione della Convenzione⁷. Sennonché, l’ampiezza del margine riconosciuto agli stati contraenti è modulato (anche) con criteri comparatistici, a seconda dell’esistenza o meno di un *consensus standard* fra gli stati contraenti⁸. Ciò significa che ogni singolo atto normativo e giudiziario – lungi dall’assumere rilievo solamente nello stato nel quale è stato adottato – diviene, attraverso un processo circolare che ha il suo punto di snodo a Strasburgo, un “segmento” potenziale del diritto positivo degli altri stati contraenti⁹.

⁶ Sulla categoria delle tradizioni costituzionali comuni, cfr. P. RIDOLA, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea e le “tradizioni costituzionali comuni” degli stati membri*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 163 ss.; ID., *Diritti di cittadinanza, il pluralismo e il “tempo” dell’ordine costituzionale europeo. Le “tradizioni costituzionali comuni” e l’identità culturale europea in una prospettiva storica*, ivi, 51 ss.; A. RUGGERI, “Tradizioni costituzionali comuni” e “controlimiti”, *tra teoria delle fonti e teoria dell’interpretazione*, in DPCE, 1, 2003, 102 ss.; F.J. ANSUÁTEGUI ROIG, *Derechos fundamentales y “tradiciones constitucionales comunes” en la aplicación del Derecho Europeo*, in M. BARRANCO AVILÉS – Ó. CELADOR ANGÓN – F. VACAS FERNÁNDEZ (cur.), *Perspectivas actuales en la aplicación del Derecho*, Madrid, Dykinson, 2014, 241 ss.; L. COZZOLINO, *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza delle Corti di giustizia delle Comunità europee*, in P. FALZEA – A. SPADARO – L. VENTURA, *La Corte costituzionale e le Corti d’Europa*, Torino, Giappichelli, 2003, 3 ss. Sull’uso dell’argomento comparativo da parte della Corte di giustizia, cfr. G. REPETTO, *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teorie dell’interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, Napoli, Jovene, 2011, spec. 207 ss. Sulle tecniche argomentative della Corte di giustizia, cfr. altresì G. MARTINICO, *L’integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli, Jovene, 2009.

⁷ Sul principio del margine di apprezzamento, cfr. J. GARCÍA ROCA, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Cizur Menor, Thomson Reuters, 2010, spec. 146 ss.; Y. ARAI-TAKAHASHI, *The margin of appreciation doctrine and the principle of proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerpen/Oxford, Intersentia, 2002. Sui metodi di interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell’uomo adottati dai giudici di Strasburgo, cfr. inoltre B. RANDAZZO, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell’uomo*, Milano, Giuffrè, 2012, spec. 78 ss.

⁸ Cfr. G. REPETTO, *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teorie dell’interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, cit., spec. 115 ss.

⁹ Paradigmatica è, in particolare, la vicenda dell’interpretazione dell’art. 12 CEDU elaborata nella sentenza *Schalk e Kopf c. Austria*. Quasi in un *prospective overruling*, la Corte di Strasburgo ha chiarito infatti la propria competenza a rivedere in futuro l’interpretazione dell’art. 12 resa in quel singolo caso, richiedendo quale presupposto per un mutamento giurisprudenziale la formazione di un *consensus standard* nell’ambito delle legislazioni nazionali degli stati contraenti. Tale decisione rivela, in definitiva, l’esistenza di un rapporto circolare fra interpretazione costituzionale delle corti nazionali e interpretazione convenzionale della Corte EDU: se l’interpretazione delle norme costituzionali risulta condizionato in alcuni stati dal tono “semicostituzionale” della Convenzione, e in altri dalla

Infine, in relazione al funzionamento interno delle Assemblee rappresentative, la ricerca ed il perseguimento, attraverso la comparazione, delle “*best practices*” parlamentari non rappresenta un obiettivo eccentrico all’indagine dei Presidenti di Assemblea, ma trova copertura giuridica nella clausola del “buon andamento” dei lavori parlamentari, principio oggetto di “codificazione” da parte di numerosi Regolamenti parlamentari¹⁰. Come già evidenziato in altra sede, infatti, questa clausola – almeno per come interpretata dalla c.d. “giurisprudenza parlamentare” – autorizza ad aggiornare il significato delle disposizioni regolamentari secondo una eclettica “metodologia dei risultati”, fungendo da chiave di accesso ad nucleo duro di regole comuni alle Assemblee rappresentative, intrinsecamente sussidiario e per lo più strutturato per principi, il quale affonda le proprie radici, fra l’altro, in alcuni criteri aprioristici di coerenza e razionalità¹¹.

Rimane in ogni caso fermo che, anche nei settori non coperti da queste clausole “comparative”, l’impiego di tale metodo conserva un ruolo fondamentale. Al pari dell’argomento sociologico¹², anche gli argomenti comparativi vanno infatti apprezzati sul terreno dell’“ottimizzazione” dei risultati, consentendo di risalire dai testi ai contesti, e rendendo altresì più agevole l’individuazione e la comprensione dei *Prinzipien*, ossia, secondo la nota definizione di Alexy, delle «norme che prescrivono

formalizzazione di obblighi di interpretazione conforme, proprio la (ri)lettura delle norme costituzionali nazionali può contribuire alla formazione di quel *common ground* tra i diversi ordinamenti che è considerato dai giudici di Strasburgo quale requisito essenziale per aggiornare in futuro le proprie interpretazioni della Convenzione.

¹⁰ Cfr., *ex multis*, art. 8, c. 1 Reg. Cam; art. 8 Reg. Sen; art. 32, c. 1 del Regolamento del Congresso dei deputati spagnolo; art. 22, c. 1 del Regolamento del Parlamento europeo; artt. 41, c. 1, lett. g), 50, c. 1, 69, c. 1 e 103, c. 1 dell’Assemblea della Repubblica portoghese; art. 7, c. 3 dell’Assemblea regionale siciliana; art. 4, c. 1 del Regolamento interno del Consiglio regionale del Lazio; art. 8, c. 1 del Regolamento interno dell’Assemblea regionale toscana; art. 14, c. 1 del Regolamento generale della Lombardia; art. 10, c. 5 del Regolamento interno del Consiglio regionale dell’Abruzzo; art. 26, c. 1 dello Statuto della Regione Molise; art. 7 del Consiglio regionale della Sardegna; art. 55, c. 1 del Regolamento dell’Assemblea di Madrid; art. 37, c. 1 del Regolamento del Parlamento basco; art. 29, c. 1 del Parlamento andaluso; art. 31, c. 1 delle *Cortes Valencianas*; § 7, c. 1 del Regolamento del *Bundestag* tedesco.

¹¹ Per questa interpretazione della clausola del “buon andamento” dei lavori parlamentari e sull’emergere nelle Assemblee parlamentari del profilo di un Presidente “comparatista”, si perdoni il rinvio a R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, FrancoAngeli, 2015, spec. 383 ss. e 450 ss. *Contra* M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, ivi, 305 ss. e spec. 308-309, secondo la quale, a stretto rigore, il “buon andamento” non includerebbe «un potere quasi-normativo» del Presidente di Assemblea, ma si limiterebbe ad identificare la funzione presidenziale di mantenere l’ordine delle sedute e proteggere le prerogative dell’Assemblea da ingerenze esterne. Concordo peraltro con una precedente interpretazione di tale clausola proposta dalla stessa autrice, secondo la quale «il Presidente, nel sovrintendere all’esatta osservanza del Regolamento, deve rispondere anche del “buon andamento” (art. 8 R.C.) dei lavori: ciò che lo colloca in via di principio in una posizione assai diversa da quella del giudice. La sua capacità di imporre soluzioni imparziali – specularmente alla capacità del Regolamento di porre norme “universali” – dipende dallo svolgimento di una continua opera di mediazione, che tenga conto delle esigenze espresse volta per volta dalle forze politiche (M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, 154-155).

¹² Sul quale, cfr. R. IBRIDO, *L’argomento sociologico nella giurisprudenza costituzionale in materia di orientamento sessuale. Esperienze e casi*, in *Genius*, 2, 2015.

che qualcosa» sia «da realizzare nella misura più alta possibile relativamente alle possibilità giuridiche e fattuali»¹³.

Dunque, se il concetto di democrazia rappresentativa deve essere ripensato su base post-statuale, e se nell'area giuridica sovranazionale apposite meta-norme sulla interpretazione abilitano/impongono di ricorrere alla comparazione per l'individuazione del significato giuridico di tale concetto non può allora non essere problematizzato l'invito rivolto da Gazzoni ai comparatisti di tenersi estranei dalle discussioni di "diritto positivo"¹⁴.

Per rendere l'idea di quanto la recente crisi economica abbia condizionato le chiavi di lettura adottate dai giuristi è sufficiente osservare che negli ultimi anni si è affacciato nel dibattito sulle strategie di classificazione dei metodi interpretativi un nuovo e singolare canone argomentativo, il quale – pur di fatto impiegato anche in passato dalle corti costituzionali¹⁵ – sembra aver acquisito solo oggi una sua dignità e autonomia rispetto ad altre forme di interpretazione orientata alle conseguenze¹⁶: l'"argomento della crisi". In altre parole, il canone il quale – attraverso il riferimento all'andamento negativo del ciclo economico o all'emergenza finanziaria – esprime oppure oscura una ragione di giudizio che si ripercuote sulla soluzione del caso *sub iudice*¹⁷.

¹³ Sui principi come precetti di ottimizzazione, cfr. R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*², Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1994, tr. it.: *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, il Mulino, 2006, 101 ss. e spec. 106-107. La distinzione fra principi e regole proposta da Alexy presenta alcuni importanti profili di affinità rispetto a quella elaborata da R. DWORKIN, *Taking rights seriously*, London, Duckworth, 1977, 105, tr. it.: *I diritti presi sul serio*, Bologna, il Mulino, 1982, 90 ss. e 157 ss. Secondo quest'ultimo autore, le regole offrirebbero solamente l'alternativa tra integrale applicazione e integrale disapplicazione, mentre i principi sfuggirebbero alla logica del "tutto-o-niente".

¹⁴ «Si sa che alle discussioni di diritto interno e quindi alle soluzioni che debbono o possono essere adottate in applicazione di tale diritto, i comparatisti è bene che restino del tutto estranei, perché al massimo essi possono (...) decostruire, cioè a dire fare confusione. Diverso ovviamente è il giudizio nei confronti di quei civilisti i quali, abdicando al ruolo critico e ricostruttivo che loro spetterebbe, abbracciano le tesi dei comparatisti, con discorsi approssimativi e ripetitivi, non poco irritanti» (F. GAZZONI, *Il cammello, il leone, il fanciullo e la trascrizione del trust*, in *Riv. notariato*, 5, 2002, 1107 ss.).

¹⁵ Cfr. C. PINELLI, *Diritti costituzionalmente condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (cur.), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1994, 548 ss.

¹⁶ Sull'argomento fondato sulle «conseguenze pratiche mediate (di secondo grado), esterne al sistema giuridico, che la decisione ipotizzata presumibilmente produrrebbe nel tessuto sociale», cfr. L. MENGONI, *L'argomentazione orientata alle conseguenze*, in ID., *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, Giuffrè, 1996, 91 ss., spec. 95. In relazione al canone «che permette di valutare un atto o un evento in funzione delle sue conseguenze favorevoli o sfavorevoli» utilizzano l'espressione "argomento pragmatico" C. PERELMAN – L. OLBRECHTS-TYTECA, *Traité de l'argumentation: la nouvelle rhétorique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, tr. it.: *Trattato dell'argomentazione*, Torino, 2013, 288. In ogni caso, al di là delle denominazioni, occorre evidenziare il collegamento di questo canone con la weberiana "etica della responsabilità", ossia con un atteggiamento per il quale «si deve rispondere delle conseguenze prevedibili del proprio agire» (M. WEBER, *La politica come professione*, [1919], in ID., *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, 2004, spec. 109). Sull'estensione fattuale del fenomeno dell'interpretazione e argomentazione consequenzialista, cfr. anche N. LUHMANN, *Ausdifferenzierung des Rechts: Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Frankfurt/Main, Suhrkamp Verlag, 1981, tr. it.: *La differenziazione del diritto: contributi alla sociologia e alla teoria del diritto*, Bologna, il Mulino, 1990, 75 ss.

¹⁷ Per una analisi in merito all'utilizzo dell'"argomento della crisi" da parte della Corte costituzionale italiana, a partire dalla giurisprudenza degli anni Settanta, ed una sua comparazione con le decisioni più recenti, cfr. M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (cur.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica: atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile*

Ebbene, la scelta di tematizzare la questione delle trasformazioni della rappresentanza politica in periodo di crisi economica dal particolare punto di vista dei procedimenti di formazione delle leggi di spesa risponde all'esigenza di misurarsi con un dilemma di fondo: la tendenza in atto a recuperare nel procedimento legislativo, e in particolare nelle procedure finanziarie di spesa, schemi procedurali orientati ad assicurare la rapidità e l'efficienza della decisione a scapito delle garanzie di partecipazione dei rappresentanti eletti costituisce esclusivamente il prodotto dell'andamento negativo del ciclo economico, e quindi si tratta di patologie destinate ad essere riassorbite con il superamento della "grande depressione"¹⁸, oppure questo *trend* – in quanto riconducibile ad un complesso di fattori più profondo – appare irreversibile¹⁹?

2. L'espansione dei modelli deliberativi finalizzati ad assicurare la rapidità e "efficienza" della decisione parlamentare di spesa

2.1. Le procedure finanziarie di spesa quale categoria autonoma

Secondo una proposta ricostruttiva già anticipata in altra sede, l'espressione "procedure finanziarie di spesa" appare idonea ad indicare l'insieme dei profili di

2012, Napoli, Jovene, 2012, 373 ss. il quale individua due diversi filoni giurisprudenziali: da un lato, in alcune sentenze, la Corte tematizza la crisi e l'emergenza economica ponendole come argomento fondativo oppure rafforzativo di un determinato mutamento giurisprudenziale, che tuttavia si intende contestualizzare oppure relativizzare; dall'altro, in un secondo gruppo di decisioni, la crisi costituisce un argomento tacito e presupposto, e la sua mancata esplicitazione appare funzionale ad attribuire al mutamento giurisprudenziale carattere strutturale anziché contingente.

¹⁸ Per una comparazione fra le crisi innescate dalla vicenda dei *mutui subprime* e la Grande Depressione degli anni Trenta, cfr. F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2008). Il caso italiano*, cit.; P. CIOCCA, *1929 e 2009: due crisi commensurabili?*, in *Apertacontrada*, 2009; C.M. REINHART – K.S. ROGOFF, *This time is different: eight centuries of financial folly*, Princeton, PUP, 2009, tr. it.: *Questa volta è diverso. Otto secoli di follia finanziaria*, Milano, Il Saggiatore, 2010; G. FONDERICO – G. VESPERINI, *Il salvataggio pubblico delle banche*, in G. NAPOLITANO (cur.), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012, 17 ss. Sul trasferimento del rischio sistemico nell'Eurozona, cfr. almeno G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, Cedam, 2011, 407 ss.

¹⁹ Sulla tendenza di ogni crisi economica a portare con sé modelli deliberativi finalizzati ad assicurare la rapidità e l'efficienza della decisione, così da incrinare le effettive *chance* di affermazione del modello kelseniano di compromesso parlamentare, cfr. G. RIVOSACCHI, *Il Parlamento*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (cur.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica: atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, Jovene, 2012, 221 ss. e spec. 223-224. Sui modelli di deliberazione politica orientati a garantire l'efficienza e la rapidità della deliberazione, cfr., le teorie del *Public Choice* di J.M. BUCHANAN, *Public Finance in a Democratic Process*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967 e R. WAGNER, *Democracy in Deficit*, New York, Academic Press, 1977. Fra le c.d. "teorie funzionaliste", cfr. T. PARSONS, *The Structure of Social Action*, New York, McGraw-Hill, 1937, 228 ss. e N. LUHMANN, *Grundrechte als institution: ein beitrag zur politischen soziologie*, Berlin, Duncker & Humblot, 1965, tr. it.: *I diritti fondamentali come istituzione*, Dedalo, Bari, 2002. A questo eterogeneo filone di studi è poi riconducibile la concezione della rappresentanza di M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland: zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, München-Leipzig, Verlag von Duncker & Humblot, 1918, tr. it.: *Parlamento e governo: per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

specialità dell'*iter* legislativo avente ad oggetto la formazione di provvedimenti che comportano variazioni di natura finanziaria²⁰.

Intesa in questo significato, la categoria delle procedure finanziarie di spesa mantiene una sua autonomia organizzativa e concettuale rispetto all'altra grande categoria di procedure finanziarie, vale a dire le procedure incidenti sul processo di bilancio, sebbene non manchino con queste ultime significativi momenti di contatto e di raccordo. Basti pensare, in relazione all'esperienza italiana, all'art. 119 Reg. Cam., il quale prevede la sospensione di ogni deliberazione sui progetti di legge che comportino nuovi oneri durante il periodo della sessione bilancio.

L'indagine comparatistica consente di raggruppare i profili di specialità delle procedure finanziarie di spesa rispetto ai procedimenti di formazione delle leggi prive di conseguenze di natura finanziaria attorno a quattro fondamentali tipologie di congegni: l'attribuzione al Governo di poteri di opposizione *ad hoc* rispetto alle iniziative finanziarie di spesa del Parlamento (*infra* par. 2.2.); la previsione di apposite clausole di copertura finanziaria (*infra* par. 2.3.); il meccanismo del "voto bloccato" sulle proposte di spesa del Governo (*infra* par. 2.4.); il rafforzamento delle prerogative delle Commissioni Bilancio (*infra* par. 2.5.).

Naturalmente, questa elencazione non pretende di avere carattere esaustivo. È significativo, peraltro, che proprio queste quattro tecniche siano state oggetto di un rilevante processo di "comunicazione" fra esperienze giuridiche, ponendo in evidenza l'esistenza di fenomeni di interferenza e mutua influenza fra Parlamenti in materia di procedure finanziarie di spesa.

2.2. I poteri governativi di opposizione alle iniziative parlamentari di spesa

Un primo gruppo di congegni elaborati per assicurare al Governo un ruolo di *dominus* nelle procedure finanziarie di spesa (e che dunque contraddistingue l'*iter* dei provvedimenti caratterizzati da variazioni di natura finanziaria rispetto alle altre proposte legislative) è rappresentato dall'introduzione di appositi poteri di opposizione dell'esecutivo rispetto alle iniziative legislative di spesa del Parlamento.

L'archetipo di questi congegni può essere rintracciato nello *Standing Order* n. 48 della *House of Commons*, il quale richiede che ogni iniziativa parlamentare «*relating to public money*», per avere corso, sia accompagnata dal parere favorevole del Governo²¹. Ai sensi dello *Standing Order* n. 49, una volta ottenuto l'assenso governativo, la Camera, su proposta di un Ministro, deve poi approvare una apposita risoluzione di spesa (c.d. *Money Resolution*²²).

Gli *Standing Orders* assegnano dunque al Governo una sorta di potere di veto in materia di leggi di spesa. Vero è che la Camera dei Comuni ha saputo ritagliarsi alcuni spazi in altre tipologie di procedure finanziarie, ad esempio attraverso il potenziamento

²⁰ Cfr. R. IBRIDO, *Procedure finanziarie di spesa e "forme" di governo*, in *Rass. parl.*, 1, 2014, 23 ss.

²¹ Sugli aspetti procedurali del potere di opposizione del Governo del Regno Unito rispetto alle iniziative finanziarie del Parlamento, cfr. T. ERSKINE MAY, *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*²⁴, London, LexisNexis, 2011, 337, 558, 755-758; R. ROGERS – R. WALTERS, *How Parliament works*⁵, London, Pearson Longman UK, 2004, 190, 208, 407.

²² Per prassi, il medesimo principio si applica alle iniziative volte ad introdurre o incrementare un'imposta.

della funzione informativa e di controllo sull'impiego dei flussi finanziari. E tuttavia, sembrerebbe trattarsi pur sempre di "palliativi" inidonei a controbilanciare lo strapotere del Governo nell'ambito delle procedure di esame delle iniziative legislative di spesa del Parlamento²³.

La soluzione sperimentata dalla Camera dei Comuni con lo *Standing Order* n. 48 ha rappresentato un vero e proprio punto di riferimento nel panorama comparato. Tale disposizione ha in particolare costituito il modello che ha ispirato l'introduzione nell'ordinamento tedesco della c.d. "clausola Höpker-Aschoff"²⁴.

Ai sensi dell'art. 113 del *Grundgesetz*²⁵, il Parlamento, su richiesta del Governo federale, deve astenersi dal procedere alla deliberazione delle leggi di spesa per un periodo non superiore a sei settimane, termine entro il quale deve pervenire il parere motivato del Governo²⁶. Nell'ipotesi di approvazione della legge di spesa, il Governo può poi rifiutare il proprio consenso alla promulgazione della legge entro quattro settimane, sempreché in precedenza sia stato attivato il procedimento di sospensione della deliberazione parlamentare²⁷. Sebbene la procedura prevista dalla clausola Höpker-Aschoff non sia mai stata attivata²⁸, ciò non significa che tale disposizione non abbia svolto, al pari dell'istituto dell'emergenza legislativa, una efficace funzione deterrente. Al contrario, in dottrina si è rilevato come l'art. 113 GG abbia contribuito

²³ In questo senso, cfr. F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito: un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012, spec. 183 ss. In parte diversa è la lettura di G. RIVOSACCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 131 ss. e spec. 147, secondo il quale il ruolo del Governo di *dominus* dell'indirizzo politico economico-finanziario è stato determinato più dai caratteri del sistema politico e dal formato partitico che non dalle soluzioni operative accolte nella disciplina delle procedure finanziarie.

²⁴ Hermann Höpker-Aschoff, già Ministro delle Finanze della Repubblica di Weimar, e successivamente primo Presidente del *Bundesverfassungsgericht* aveva contribuito alla stesura dell'art. 113 GG in qualità di deputato del *Parlamentarische Rat*.

²⁵ L'attuale formulazione dell'art. 113 GG corrisponde alla versione oggetto di modifiche da parte della ventesima legge di revisione della Legge Fondamentale del 12 maggio 1969. Questa revisione ha inciso profondamente anche su altri aspetti, ad esempio introducendo il principio della *golden rule*: allo scopo di porre un freno all'indebitamento, l'art. 115 GG permette il ricorso al debito solo per le spese in conto capitale.

²⁶ Tale precetto è stato "interpretato" dal § 87 del Regolamento di procedura del *Bundestag* in senso estensivo, ossia come divieto di inserimento del progetto legislativo di spesa all'ordine del giorno e non solo, quindi, quale divieto di deliberazione finale dell'Aula.

²⁷ Nell'integrare il precetto costituzionale, il § 87 del Regolamento di procedura del *Bundestag* ha chiarito le conseguenze procedurali dell'opposizione governativa, stabilendo che il progetto di legge deve essere rinviato alla Commissione di settore e alla Commissione Bilancio. Inoltre, qualora il progetto di legge sia già stato trasmesso al *Bundesrat*, e il Governo abbia formulato la propria opposizione, il Presidente del *Bundestag* deve informarne il *Bundesrat* e la trasmissione del progetto di legge si intende come non effettuata.

²⁸ Come infatti ha osservato G. DELLEDONNE, *Financial Constitutions in the EU: From the Political to the Legal Constitution?*, in *Sant'Anna Legal Studies*, 5, 2012, 9-10 in relazione alle critiche della dottrina tedesca e in particolare alle obiezioni di H. SIEKMANN, *Artikel 113*, in MICHAEL SACHS (cur.), *Grundgesetz: Kommentar*⁵, München, Beck, 2009, 2258, «it seems not to consider the real dynamics of the budgetary process in contemporary democracies, where the executive and "its" parliamentary majority normally tend to seek the very same policy objectives». In ogni caso, secondo la ricostruzione di M. RICHTER, *The Basic Law and the Democratic Party State: Constitutional Theory and Political Practice*, in *Cornerstone of democracy. The West German Grundgesetz, 1949–1989*, German Historical Institute, Washington D.C., 1995, 37 ss. e spec. 50 «This provision in particular sought to prevent a recurrence of a favorite NSDAP tactic, namely to propose expenditures attractive to voters that it knew would be defeated and thereby score a propaganda victory».

ad agevolare significativi meccanismi di consultazione e di contrattazione di carattere preventivo fra Governo e Parlamento²⁹.

Al pari della clausola Höpker-Aschoff, anche la formulazione dell'art. 134 della Costituzione spagnola (da ora CE) è stata elaborata sulla scorta delle suggestioni alimentate dal confronto con la soluzione di derivazione anglo-britannica. Ai sensi dell'art. 134, c. 6 CE³⁰, infatti, gli emendamenti e i progetti di legge di spesa di iniziativa parlamentare, per aver corso, devono ottenere il parere favorevole del Governo.

Data infatti la natura pattizia del bilancio, l'iniziativa legislativa va esercitata dai due "contraenti" (Parlamento e Governo) in modo coerente alle autorizzazioni di spesa accordate in sede di approvazione del bilancio annuale, mentre eventuali modifiche alle originarie previsioni di bilancio necessitano del consenso di entrambe le "parti"³¹.

I principi contenuti nell'art. 134 CE sono poi ulteriormente sviluppati dai Regolamenti parlamentari delle due Camere. Innanzitutto, entrambi i Regolamenti prevedono, quale requisito per l'avvio dell'esame del progetto di legge di spesa, la trasmissione del testo al Governo affinché l'esecutivo possa valutare l'opportunità di avvalersi della prerogativa prevista dall'art. 134, c. 6 CE³².

²⁹ Cfr. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 169 ss. e spec. 171

³⁰ Invero, la disposizione trova dei precedenti anche nel diritto franchista, ed in particolare nell'art. 54, c. 2 della Legge organica dello Stato del 1967. Sulla disciplina costituzionale che prevede una funzione di controllo del Governo sul potere di spesa delle Cortes, cfr., fra gli altri, C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, *Artículo 134: Los presupuestos del Estado*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (cur.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, X, Madrid, Edersa, 1996, 305 ss.; I.M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008; F. BALAGUER CALLEJÓN (cur.), *Manual de derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2008, 506 ss.

³¹ Come in effetti ha osservato P. BIGLINO CAMPOS, *Iniciativa legislativa*, in *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, 3598 «cuando el Gobierno manifiesta su conformidad o disconformidad con la tramitación, se limita a actuar conforme al encargo que le ha atribuido el propio Parlamento, garantizando la coherencia en la actuación de dicho órgano, mediante la facultad de paralizar las iniciativas de otros sujetos».

³² Invero, l'individuazione delle iniziative di spesa può essere oggetto di incertezze sul piano applicativo. A tale problema i due Regolamenti parlamentari hanno risposto con soluzioni organizzative in parte diverse. Presso il Congresso dei deputati, sono previsti due distinti procedimenti a seconda che si tratti di progetti di legge o emendamenti di spesa: in relazione ai primi, la questione è risolta a monte dall'art. 126, c. 2 Reg. Cong., in quanto tutti i progetti di legge, indipendentemente dalle loro conseguenze di carattere finanziario, debbono essere pubblicati e trasmessi al Governo su ordine dell'Ufficio di presidenza (*Mesa*). Più complessa è la procedura di individuazione degli emendamenti di spesa: stando alla lettera dell'art. 111 del Regolamento, tale compito dovrebbe competere al relatore nominato dalla Commissione. Peraltro, con la risoluzione del 12 gennaio 1983, il Presidente del Congresso – nell'esercizio delle proprie facoltà di interpretazione e integrazione del Regolamento – ha attribuito all'Ufficio di presidenza della Commissione di settore il compito di individuare gli emendamenti onerosi, introducendo altresì la possibilità di proporre "appello" alla *Mesa* del Congresso. In ogni caso, la materiale trasmissione al Governo degli emendamenti è effettuata dal Presidente di Assemblea. Al Senato è invece previsto un unico procedimento applicabile sia ai progetti di legge sia agli emendamenti (art. 151 del Regolamento), senza peraltro che sia necessario individuare le iniziative di spesa. Tutti gli emendamenti ed i progetti di legge presentati al Senato, anche non onerosi, sono infatti trasmessi immediatamente al Governo. Sarà poi l'esecutivo a valutare quali iniziative comportino conseguenze di carattere finanziario. Nell'ipotesi di un eventuale disaccordo fra il Governo e una Camera circa l'individuazione di una iniziativa di spesa, residua la possibilità di un controllo "esterno" da parte del Tribunale costituzionale. Infatti, se le Camere approvano un emendamento o un progetto di legge di spesa malgrado l'opposizione motivata dell'esecutivo, il Governo potrà promuovere un

Quanto alle modalità con le quali il Governo può esprimere la propria opposizione, il Regolamento del Congresso prevede un termine di quindici giorni per la presentazione da parte del Governo del proprio parere negativo³³. Decorso tale termine³⁴, la mancata risposta motivata del Governo è intesa nei termini di un "silenzio-assenso"³⁵. L'opposizione del Governo comporta invece l'interruzione dell'esame del progetto di spesa³⁶.

Come rileva Piedad García-Escudero Márquez, la prassi parlamentare segnala una evoluzione dell'istituto dell'opposizione governativa: mentre nei primi anni di vigenza della Costituzione democratica era tutt'altro che insolito il ricorso a tale strumento da parte dell'esecutivo, oggi i casi di diniego *ex art. 134 CE* sono assai rari, in quanto il Governo preferisce conseguire il medesimo risultato appoggiandosi alla propria maggioranza parlamentare, alla quale viene dunque lasciato il compito di bloccare iniziative di spesa non gradite al Governo³⁷.

2.3. Le clausole di copertura finanziaria

Mentre i poteri di opposizione alle iniziative "onerose" del Parlamento hanno avuto larga diffusione nel panorama comparato, più infrequente è invece la formalizzazione di specifiche clausole di copertura finanziaria sulla falsariga del congegno previsto dall'art. 81, c. 3 della Costituzione italiana.

Vero è che l'esperienza spagnola e quella francese hanno segnalato un avvicinamento rispetto alla soluzione già sperimentata in Italia. E tuttavia, le differenze rispetto al vincolo introdotto dall'art. 81 Cost. rimangono significative: in Spagna, infatti, l'obbligo di copertura esiste solamente in relazione agli emendamenti di iniziativa parlamentare al bilancio (c.d. istituto delle "*enmiendas constructivas*") e non, come in Italia, con riferimento alle leggi o emendamenti di spesa; in Francia, invece il meccanismo di compensazione degli oneri – il quale è applicato in relazione ai soli emendamenti di spesa presentati dai parlamentari – costituisce l'esito di un

conflitto tra organi costituzionali oppure presentare un ricorso di incostituzionalità per violazione dell'art. 134 CE. È qui che è possibile apprezzare la differenza fra l'opposizione formulata dal Governo sulle iniziative di spesa, la quale produce effetti vincolanti per le Camere, ed il parere non vincolante espresso dal Governo ai sensi dell'art. 126 del Regolamento del Congresso in relazione alla "presa in considerazione" dei progetti di legge. In quest'ultimo caso, infatti, il parere governativo investe non la coerenza rispetto agli indirizzi finanziari concordati con l'approvazione del bilancio, bensì il merito e l'opportunità politica del provvedimento.

³³ Benché il requisito della motivazione sia previsto espressamente solo in relazione alla opposizione sugli emendamenti, tale onere procedurale si ritiene applicabile, *a fortiori*, ai progetti di legge.

³⁴ Più brevi sono i termini previsti al Senato. L'opposizione del Governo deve essere comunicata nel termine di dieci giorni qualora si tratti di proposte di legge e cinque nell'ipotesi di emendamenti. Se questi ultimi sono presentati nell'ambito del procedimento di urgenza, il termine si riduce a due giorni. Inoltre, anche al Senato, il silenzio del Governo è inteso nei termini di un "silenzio-assenso".

³⁵ Nel caso in cui, peraltro, il Congresso non dia comunicazione al Governo, nelle forme previste dal Regolamento, degli emendamenti che importano nuovi oneri, l'opposizione agli emendamenti potrà essere formulata in qualsiasi momento della fase di esame degli emendamenti.

³⁶ In ultima analisi, nell'ipotesi di approvazione della legge a discapito del parere negativo del Governo, l'esecutivo potrà proporre, anche in questo caso, un conflitto di competenza innanzi al Tribunale costituzionale.

³⁷ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, 170 ss. e spec. 174.

processo di trasformazione dell'istituto della irricevibilità finanziaria, gradualmente reso più flessibile.

L'art. 81, c. 3 Cost. (art. 81, c. 4 nel testo che ha ricevuto applicazione fino all'esercizio finanziario 2013³⁸) può essere dunque elevato a caso esemplare di clausola di copertura finanziaria³⁹.

³⁸ La riforma dell'art. 81 Cost. introdotta con la legge cost. n. 1 del 2012 è stata, come è noto, oggetto di diverse interpretazioni: mentre parte della dottrina ha ipotizzato il venir meno della sovranità finanziaria dello stato (G. DI GASPARE, *Il nuovo art. 81 Costituzione: dallo Stato finanziatore allo Stato scommettitore?*, in *Amm. in camm.*, 2015) altri autori hanno tentato di proporre quella che a loro avviso sarebbe «una concezione irenica del pareggio di bilancio» (A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2013, 357 ss. e spec. 377 ss.). Sul problema della mancanza di una autorizzazione parlamentare al finanziamento degli eventuali maggiori oneri del servizio del debito pubblico determinati dalle fluttuazioni speculative dei tassi di interesse sui titoli di stato, cfr. anche G. DI GASPARE, *Funambolismi di finanza pubblica: il nuovo art. 81 Costituzione e la legge di stabilità*, in *Amm. in camm.*, 2016. Sulla legge cost. n. 1 del 2012, cfr. V. LIPPOLIS – N. LUPO – G.M. SALERNO – G. SCACCIA (cur.), *Costituzione e pareggio di bilancio (Filangieri, Quaderno 2011)*, Napoli, Jovene, 2011; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in www.cortecostituzionale.it, 2013, 18; G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Oss. fon.*, 2, 2013, spec. 9; C. PINELLI, *Interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio*, in *Astrid*, 6, 2015, spec. 5; D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad. cost.*, 1, 2012, 113 ss; R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2012; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, Aracne, 2012; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, cit., 92 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3, 2012; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, Giuffè, 2015.

³⁹ L'art. 81, c. 4 ha avuto peraltro una vita travagliata. Secondo una prima linea interpretativa, di carattere restrittivo, tale disposizione poneva un obbligo di copertura solo per l'esercizio in corso al momento dell'entrata in vigore della legge. In base invece ad una impostazione più rigorosa ed esigente, l'obbligo di copertura doveva trovare applicazione anche in relazione agli oneri ricadenti su esercizi futuri. Sulla questione si è espressa la Corte costituzionale, la quale, con la sentenza n. 1 del 10 gennaio 1966 ha optato per una soluzione intermedia. Ad avviso della Corte, l'interpretazione che limita l'obbligo di copertura al solo esercizio in corso si riduce ad una vanificazione dell'obbligo stesso in chiaro contrasto con lo spirito e la lettera della Costituzione. Peraltro, mentre gli oneri ricadenti sull'esercizio in corso devono essere indicati in modo puntuale e rigoroso, una maggiore elasticità può essere ammessa per quelli ricadenti su esercizi futuri. In questo senso, secondo la Corte, è possibile ricorrere, nella copertura delle spese future, oltre che ai mezzi consueti, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del Governo. La successiva giurisprudenza costituzionale ha ulteriormente puntualizzato i canoni elaborati con riferimento all'interpretazione dell'art. 81, c. 4 Cost. In particolare, nelle decisioni più recenti, le quali probabilmente riflettono il clima che ha accompagnato la fase più acuta della crisi economica, e che in ogni caso anticipano alcuni mutamenti introdotti con la legge cost. n. 1 del 2012, sembra trasparire un indirizzo di maggiore rigore da parte della Corte. Solamente per accennare ad alcune fra le pronunce più significative, occorre ricordare la sentenza n. 70 del 21 marzo 2012, con la quale la Corte ha affermato l'illegittimità costituzionale della prassi concernente l'identificazione dei mezzi di copertura con un "avanzo di amministrazione presunto", ossia un avanzo non ancora accertato in sede di approvazione del rendiconto. Più in generale, la giurisprudenza costituzionale ha sviluppato il principio in base al quale l'"onere della prova", nella identificazione dei mezzi di copertura è a carico della legge che introduce nuovi oneri (in questo senso, in particolare, la sentenza n. 115 del 2012). Sull'obbligo di copertura finanziaria delle leggi, cfr., in ogni caso, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, LUP, 2007;

Questa disposizione, la quale è stata considerata da una parte della dottrina come il perno procedimentale della “costituzione economica”⁴⁰, trovò la propria genesi nel dibattito che si svolse all’interno della II sottocommissione della Commissione dei Settantacinque dell’Assemblea Costituente⁴¹.

Il fondamentale tratto distintivo del sistema di controlli posto a presidio del rispetto dell’art. 81, c. 3 è rappresentato dal suo carattere “reticolare”. In questo senso, la vicenda italiana segnala che la tenuta dell’obbligo di copertura finanziaria delle leggi è indissolubilmente legata alla capacità dei quattro “guardiani” dell’art. 81 Cost. (Corte costituzionale, Presidente della Repubblica, Corte dei conti, Parlamento) di fare “gioco di squadra”, anche eventualmente appoggiandosi alla “giurisprudenza” interna sviluppata da ciascuno di questi “guardiani” della compatibilità finanziaria delle leggi⁴².

In particolare, i Regolamenti parlamentari hanno introdotto due fondamentali congegni per assicurare il rispetto dell’obbligo di copertura⁴³: il divieto di

ID., *Art. 81, Art. 81*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1579 ss. e spec. 1605 ss.; G. SALERNO, *Art. 81*, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 499 ss.; S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, II, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro Italiano, 1979, 197 ss.; G. SALVEMINI (cur.), *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, Venezia, Marsilio, 2003; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., spec. 324 ss.; S. SCAGLIARINI, *La clausola di copertura finanziaria delle leggi. Problemi chiusi e problemi aperti nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, 1, 2007, 109 ss.

⁴⁰ È questa la posizione sviluppata da N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. DI GASPARE – N. LUPO (cur.), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, Giuffrè, 2005, 103 ss. e spec. 116-117.

⁴¹ Nel corso dell’intervento del 24 ottobre 1946, Luigi Einaudi, ebbe modo di denunciare i rischi relativi alla attribuzione alle Camere del potere di iniziativa in materia finanziaria. Come infatti l’esperienza aveva dimostrato, mentre una volta erano le stesse Assemblee parlamentari «che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi è spesso avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari», abbiano proposto «spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle». Da qui, secondo Einaudi, due possibilità: o privare i membri delle Camere del diritto di fare proposte in materia di spesa, oppure, in subordine, «l’obbligo di accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa, così che la proposta abbia un’impronta di serietà». Con l’avallo del relatore Costantino Mortati, fu proprio questa seconda soluzione – la quale in parte era già stata sperimentata con la legge di contabilità generale del 1923 – ad essere trasfusa nel testo dell’art. 81, c. 4. Veniva dunque introdotto un congegno finalizzato a responsabilizzare i singoli parlamentari, così arginando, per usare le parole di Einaudi, i pericoli derivanti dalla “soverchia facilità” della spesa pubblica.

⁴² Sottolinea l’importanza di un *network* procedurale e di informazione tra Presidenza della Repubblica, Governo, Parlamento, Corte dei conti e Corte costituzionale, G. SALVEMINI, *Ruolo della Presidenza della Repubblica*, in ID., *I guardiani del bilancio: una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, cit., 85 ss. e spec. 94.

⁴³ Una terza modalità di controllo prevista dai Regolamenti parlamentari, sia pure in senso più lato, è costituito dalla istituzioni presso le Camere di apposite strutture di supporto alla V Commissione, incaricate di svolgere un’attività istruttoria relativa alla valutazione della relazione tecnica. Sono invece rimaste inascoltate, almeno per il momento, le proposte di una parte della dottrina volte a promuovere, anche sulla scorta del modello statunitense del *Congressional Budget Office*, un processo di progressiva unificazione dei Servizi del Bilancio di Camera e Senato. Sulla incidenza delle strutture di supporto rispetto alla forma di governo, cfr. N. LUPO, *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei principi generali e dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sopranazionale*, in *Rass. parl.*, 1, 2012, 51 ss.

assegnazione dei disegni di legge non corredati dalla relazione tecnica del Governo⁴⁴ e gli aggravamenti procedurali previsti al fine di rafforzare il valore del parere negativo della Commissione Bilancio. Precisamente, ai sensi degli artt. 74 Reg. Cam. e 40 Reg. Sen., la V Commissione è chiamata ad adottare pareri obbligatori in relazione alla conformità dei progetti di legge e degli emendamenti che implicano nuovi oneri al parametro di cui all'art. 81, c. 4 Cost. Per le Commissioni in sede legislativa il parere della Commissione Bilancio è sempre vincolante: qualora la Commissione di settore intenda non adeguarsi al parere negativo o al parere condizionato della Commissione Bilancio, l'Assemblea riacquista la propria competenza legislativa. Per le Commissioni in sede referente, al contrario, il parere non è vincolante, sebbene esso produca in ogni caso alcune importanti aggravamenti procedurali⁴⁵.

I casi di leggi approvate a discapito del parere negativo della Commissione Bilancio sono infrequenti. Vero è che l'azione di una maggioranza compatta e determinata ad andare avanti malgrado l'esito negativo delle verifiche compiute in sede di istruttoria finanziaria, in ultima battuta, può essere solamente rallentata dagli aggravamenti procedurali previsti dai Regolamenti parlamentari. E tuttavia, occorre tenere conto che la funzione di controllo sull'obbligo di copertura *ex art.* 81, c. 3 Cost. esprime un universo molto più complesso rispetto a quello che emerge dai rapporti di forza fra i gruppi parlamentari. In primo luogo, all'analisi dei profili finanziari delle leggi è consustanziale una dialettica trasversale tra gli organi titolari della politica di settore (il Ministero competente per materia e la Commissione di merito) e i soggetti portatori dell'interesse intersettoriale dell'equilibrio finanziario (il Ministero dell'economia e la Commissione Bilancio). In secondo luogo, in un bicameralismo perfetto e non

⁴⁴ L'art. 76-*bis* Reg. Sen. vieta al Presidente del Senato di assegnare alle Commissioni permanenti competenti «i disegni di legge di iniziativa governativa, di iniziativa regionale o del CNEL, nonché gli schemi di decreto legislativo che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture». Ha considerato inoltre improponibili «gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica». Sebbene nel Regolamento della Camera manchi una disposizione di analogo tenore, la prassi, di fatto, appare coincidente con la disciplina prevista dal Regolamento del Senato. Per le proposte di legge di iniziativa parlamentare e per gli emendamenti non governativi la relazione tecnica è invece facoltativa, potendo essere redatta su richiesta delle Commissioni competenti per materia o della Commissione Bilancio.

⁴⁵ Nel dettaglio: il Presidente della Camera deve innanzitutto avvisare l'Aula, prima di passare all'esame di un articolo sul quale la Commissione Bilancio ha espresso parere contrario o parere favorevole condizionato e la Commissione in sede referente non si sia adeguata (art. 85, c. 1-*bis* Reg. Cam.). In secondo luogo, ai sensi dell'art. 86, c. 4-*bis* Reg. Cam, le proposte della Commissione Bilancio di soppressione o di modificazione del testo motivate con riferimento all'osservanza dell'art. 81, c. 4 Cost. s'intendono presentate come emendamenti in caso di parere contrario o di parere favorevole contenente condizioni disattese dalla Commissione di merito. Al Senato questi aggravamenti procedurali sono ancora più penetranti in relazione agli emendamenti. In base all'art. 102-*bis* Reg. Sen. gli emendamenti che importino nuovi oneri, per i quali la Commissione Bilancio abbia espresso parere contrario motivando la sua opposizione con la mancanza della copertura finanziaria, non sono procedibili, a meno che quindici senatori non ne chiedano la votazione. In tal caso, i richiedenti sono considerati presenti, agli effetti del numero legale, ancorché non partecipino alla votazione. Inoltre, la deliberazione ha luogo mediante votazione nominale con scrutinio simultaneo. Come si desume da questa disposizione, il Regolamento del Senato – pur prevedendo la possibilità di superare il parere contrario della Commissione Bilancio – ha imposto ai senatori richiedenti l'“appello” in Assemblea di assumersi personalmente e pubblicamente la responsabilità di una eventuale violazione della Costituzione.

specializzato, l'istruttoria finanziaria è "doppia", sicché tale dialettica finisce per estendersi anche al rapporto fra le Commissioni "gemelle" delle due Camere. Ancora, la rappresentanza delle opposizioni all'interno delle Commissioni di settore consente di trovare, almeno su singoli provvedimenti settoriali, punti di convergenza più o meno parziali con la maggioranza⁴⁶. Infine, l'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di rinvio costituisce un valido deterrente rispetto al rischio di prendere, in materia di provvedimenti di spesa, decisioni non sagge⁴⁷.

Quanto alle esperienze straniere, in Spagna gli artt. 133 del Regolamento del Congresso e 149 del Regolamento del Senato stabiliscono che gli emendamenti di iniziativa parlamentare al bilancio che comportano ulteriori oneri finanziari devono essere corredati, a pena di inammissibilità, dalla indicazione della corrispondente riduzione a compensazione dei nuovi oneri. Sebbene il vincolo delle *enmiendas constructivas* non abbia fondamento costituzionale, occorre sottolineare che il Tribunale costituzionale spagnolo (S.T.C. 99/1987 e S.T.C. 103/2008) ha riconosciuto, in via pretoria, la parametricità dei Regolamenti parlamentari e dunque l'eventuale violazione di queste disposizioni regolamentari può essere sanzionata con la dichiarazione d'incostituzionalità⁴⁸. In ogni caso, occorre ricordare che il vincolo delle "enmiendas constructivas" rientra fra le specificità delle procedure finanziarie incidenti sul processo di bilancio piuttosto che non fra le peculiarità delle procedure finanziarie di spesa.

In Francia, l'esistenza di una qualche forma di vincolo di copertura rappresenta l'esito della evoluzione in via legislativa e giurisprudenziale dell'istituto costituzionale della irricevibilità finanziaria. Come è noto, l'art. 40 della Costituzione della V Repubblica prevede l'irricevibilità degli emendamenti e dei progetti di legge di iniziativa parlamentare che comportino una diminuzione delle entrate pubbliche oppure la creazione o l'aggravio di un onere finanziario. Come è stato osservato dalla dottrina francese, l'art. 40, il quale «*occupe une place de choix*» nell'ambito degli strumenti di razionalizzazione del potere, lungi dal configurare – sulla scorta dell'art. 17 della Costituzione del 1946⁴⁹ una semplice limitazione dell'iniziativa finanziaria del Parlamento – ha individuato un «*pouvoir d'autolimitation*» del Parlamento che sfiora «*l'autocensure*»⁵⁰. Peraltro, il legislatore organico, superando la precedente

⁴⁶ Lo sottolinea M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Roma, Ediesse, 2004, 218.

⁴⁷ Sulla tendenza a richiamare, nei messaggi di rinvio motivati sulla base della violazione dell'art. 81, c. 4 Cost., puntuali e precise valutazioni della Commissione Bilancio, cfr. R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (cur.), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1997, 295.

⁴⁸ Sulla parametricità dei Regolamenti parlamentari spagnoli, e per una sottolineatura del carattere assolutamente recessivo di questa soluzione nel panorama comparato, sia consentito rinviare a R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., 259 ss. *Contra* R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, in *Rass. parl.*, 1, 2013, 185 ss.

⁴⁹ L'art. 17 della Costituzione della IV Repubblica prevedeva espressamente il diritto di iniziativa dei parlamentari in materia di spesa. Peraltro, nessuna proposta tendente a creare nuovi oneri poteva essere introdotta in sede di discussione del bilancio.

⁵⁰ O. GARIAZZO, *Article 40*, in F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRÉTOT (cur.), *La Constitution de la République française: analyses et commentaires*³, Paris, Économica, 2008, 1011 ss. Sull'istituto dell'irricevibilità finanziaria, cfr. anche J. BARROT, *Article 40 de la Constitution*, Paris, Assemblée nationale, 1994; P.F. LOTITO, *Forma di governo e processo di bilancio: analisi dell'ordinamento francese e riflessioni sull'ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 1997, 247 ss. Per gli aspetti di

impostazione accolta dalla giurisprudenza costituzionale – ma con l'avallo dello stesso *Conseil constitutionnel* – ha previsto una sorta di obbligo di copertura, consentendo ai parlamentari di presentare iniziative di spesa corredate dall'indicazione di una diminuzione di oneri. A differenza di quanto previsto dall'art. 81 della Costituzione italiana, peraltro, la compensazione deve avvenire all'interno della medesima "missione" (ossia l'insieme di programmi che concorrono all'attuazione di una determinata politica pubblica)⁵¹.

La verifica, presso l'Assemblea Nazionale, del rispetto del vincolo posto dall'art. 40 della Costituzione spetta, almeno formalmente, al Presidente dell'Assemblea nazionale e al Presidente della Commissione di settore⁵². Occorre aggiungere che il giudizio di ricevibilità appare assai più stringente per gli emendamenti piuttosto che non per i progetti di legge. Anche il *Conseil constitutionnel* – il quale può essere chiamato a pronunciarsi in seconda battuta – ha adottato un indirizzo non particolarmente rigoroso in relazione ai progetti di legge⁵³.

Peculiare è poi la vicenda statunitense, dove la presenza di vincoli di sostenibilità finanziaria delle leggi costituisce il frutto di una auto-imposizione del Congresso. Attraverso un apposito atto non legislativo – e dunque un documento sul quale il Presidente non può apporre il veto – il Congresso statunitense definisce i "paletti" di

carattere procedurale, cfr. anche P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*⁴, Paris, Montchrestien, 2010, 167 ss.

⁵¹ Sul punto, cfr. F. LUCHAIRE, *La loi organique relative aux lois de finances devant le Conseil Constitutionnel*, in *Revue du droit public*, 5, 2001, 1460 ss.

⁵² Il Presidente di Assemblea, ai sensi dell'art. 89, c. 1 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale (da ora RAN) esercita tale potere con riferimento ai progetti di legge depositati in Ufficio di presidenza (art. 89, c. 1 RAN) e agli emendamenti presentati in Aula (art. 89, c. 3 RAN). In relazione agli emendamenti, il Presidente di Assemblea può consultare, in caso di dubbio, il Presidente o il relatore della Commissione Finanze o un membro dell'Ufficio di presidenza specificamente designato. Inoltre, in mancanza di parere, il Presidente può adire l'Ufficio di presidenza. Il Presidente della Commissione di settore, invece, decide sulla ricevibilità finanziaria degli emendamenti presentati in Commissione (art. 89, c. 2 RAN). Anche in questo caso, il Presidente di Commissione in sede referente può, in caso di dubbio, coinvolgere il proprio Ufficio di presidenza o un suo componente, oppure, ancora, avvalersi del parere del Presidente o del relatore della Commissione Finanze. Invero, nella prassi, il Presidente di Assemblea e quello di Commissione si attengono al parere della Commissione Finanze, la quale è sempre consultata in ordine al vaglio di ricevibilità finanziaria degli emendamenti e dei progetti di legge di iniziativa parlamentare, mentre gli emendamenti e i disegni di legge di origine governativa sono esentati da tale controllo. Dunque, in base ad una prassi più che consolidata è sempre la Commissione Finanze che decide sul vaglio di ricevibilità, tanto è vero che essa «fa ormai riferimento ad una cospicua mole di precedenti» (C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, 454).

⁵³ Con la *Décision* n° 2005-526 DC del 13 ottobre 2005, il *Conseil* ha affermato la conformità *sous réserve* alla Costituzione della novella regolamentare che, in materia di leggi di spesa, limitava il diritto di presentazione di emendamenti alle ore 17:00 dei due giorni precedenti l'esame del relativo capitolo di spesa, consentendo altresì alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari di stabilire un termine di presentazione ancor più breve. Benché queste disposizioni siano state concepite più per un'esigenza di celerità e speditezza dei lavori parlamentari che non piuttosto come garanzia di chiarezza e sincerità del dibattito, nondimeno il *Conseil* ha ritenuto di poterle utilizzare quale strumento di bilanciamento nel conflitto fra il principio di *clarté et sincérité du débat parlementaire* ed il "diritto" di emendamento il quale, come è noto, trova nella Costituzione francese uno specifico aggancio testuale. Su questa decisione, cfr. F. DURANTI, *Francia: Regolamenti parlamentari e giustizia costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 2005. Sulla giurisprudenza costituzionale francese in materia di emendamenti, cfr. G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, LUP, 2007, 363 ss. e spec. 383 ss.

natura finanziaria entro i quali le Camere si impegnano ad esercitare i propri poteri legislativi. Tale documento – il quale prende il nome di *Budget Resolution* – ha offerto un contributo decisivo nel processo di rivitalizzazione del peso del Congresso nell'ambito delle procedure di spesa. Il rispetto degli auto-vincoli è poi assicurato dal vaglio di sostenibilità finanziaria esercitato dalla Commissione per gli stanziamenti (*Appropriations Committee*⁵⁴) sulle proposte ed emendamenti di spesa⁵⁵.

2.4. Il “voto bloccato” in relazione alle iniziative di spesa del Governo

Una terza tecnica impiegata per rafforzare la posizione del Governo di *dominus* delle procedure finanziarie di spesa può essere rintracciata nel meccanismo del “voto bloccato”.

L'approdo più radicale dell'istituto è rappresentato, come è noto, dall'“*engagement de responsabilité sur un texte*” previsto nella Costituzione della V Repubblica francese, la quale consente al Primo Ministro, previa autorizzazione del Consiglio dei Ministri, di impegnare di fronte alla Assemblea Nazionale la responsabilità del Governo su un testo. In realtà, in questo caso, il voto bloccato è meramente eventuale, in quanto il testo si considera approvato a meno che nelle successive ventiquattro ore non sia depositata una mozione di censura, successivamente votata secondo le modalità previste dall'art. 49. Tale congegno di razionalizzazione aveva assunto originariamente una portata generale. È peraltro significativo, tuttavia, che la riforma “Sarkozy” abbia successivamente circoscritto questo procedimento fiduciario ad una delle principali ipotesi legge di spesa – il finanziamento della previdenza sociale – oltretutto ai progetti di legge finanziaria e ad un ulteriore disegno o proposta di legge a sessione⁵⁶.

Presso la *House of Commons*, invece, le proposte di spesa del Governo non sono emendabili in sede parlamentare, potendo essere soltanto approvate o rigettate in blocco⁵⁷. Tuttalpiù, il Parlamento può proporre di integrare il nesso tra il singolo

⁵⁴ Si consideri che negli stati Uniti, l'effettivo impiego di risorse pubbliche richiede un doppio intervento in sede parlamentare: da un lato, una apposita legge di autorizzazione, esaminata dalla Commissione di settore, provvede ad individuare il programma federale da finanziare e le modalità di finanziamento; successivamente, le Camere, previo esame delle Commissioni per gli stanziamenti, procedono ad approvare una legge con la quale si dispone il materiale trasferimento dei fondi. Data la farraginosità di questo doppio procedimento, di solito la Commissione per gli stanziamenti autorizza provvisoriamente il trasferimento dei fondi, in attesa che la Commissione di settore convalidi *ex post* la spesa effettuata.

⁵⁵ Sul punto, cfr. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., spec. 289 ss. e 587 ss. Segnalano il rischio di una possibile marginalizzazione del ruolo delle Commissioni di settore a vantaggio delle Commissioni per gli stanziamenti W. MCKAY – C.W. JOHNSON, *Parliament and Congress. Representation and Scrutiny in the Twenty-first Century*, Oxford, OUP, 2010, spec. 270-271.

⁵⁶ Sulla natura dell'istituto, cfr., fra gli altri, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, 31 ss. Per una panoramica generale sulla revisione costituzionale del 2008, cfr. *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia. (Il Filangieri. Quaderno 2008)*, Napoli, Jovene, 2009, spec. 237 ss.; M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO (cur.), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, Giappichelli, 2010.

⁵⁷ Invero, tale principio trova applicazione anche in relazione alle leggi tributarie. Cfr. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., spec. 585.

stanziamento di spesa e il relativo obiettivo-funzione. Si tratta in ogni caso di una facoltà della quale il Parlamento fa uno scarso utilizzo⁵⁸.

Un risultato analogo a quello del “voto bloccato” è conseguito, per altra via, dal Governo spagnolo, il quale è solito introdurre gli interventi di spesa modificativi di un bilancio già approvato nell’ambito di decreti-legge, vale a dire da una “fonte” non emendabile in sede parlamentare⁵⁹.

A differenza di queste due esperienze, la Costituzione italiana ha escluso qualsiasi forma di limitazione alla emendabilità delle proposte di spesa del Governo. Infatti, gli artt. 70, 72, 94, 81 Cost. hanno chiaramente presupposto il potere parlamentare di emendamento⁶⁰, sicché la tendenza ad “azzerare” tale prerogativa attraverso la posizione della fiducia sui maxi-emendamenti deve essere considerata come «una elusione indifendibile dei principi costituzionali»⁶¹. Non a caso, la dottrina ha identificato la posizione della fiducia sul maxi-emendamento come il caso paradigmatico di violazione del “principio di sincerità” nell’ordinamento italiano⁶². È

⁵⁸ Cfr. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 144.

⁵⁹ Nell’ordinamento spagnolo, il decreto-legge ha una durata limitata di trenta giorni, entro i quali il Congresso dei deputati deve procedere alla conversione in legge. Peraltro, la mancata “convalida” – fenomeno rarissimo in Spagna – determina la decadenza del decreto con effetti *ex nunc*. Al Congresso è inoltre preclusa la possibilità di emendare il decreto, che può essere solamente approvato o rigettato in blocco. L’art. 86, c. 3 CE consente peraltro di trasformare il decreto-legge in un progetto di legge da esaminare con la procedura di urgenza, sebbene questa procedura sia raramente utilizzata.

⁶⁰ In particolare, l’art. 72 Cost., nel prevedere l’approvazione della legge «articolo per articolo» sembra chiaramente presupporre il potere parlamentare di emendamento.

⁶¹ Così N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, LUP, 2007, 41 ss. Contra D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxi-emendamento nell’esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 3, 2013, il quale ritiene la tendenza consolidatasi nelle ultime legislature ad includere nel testo del maxi-emendamento i contenuti approvati, o quanto meno esaminati, dalla Commissione restituisca l’immagine di un Parlamento adeguatamente coinvolto nelle fondamentali opzioni politiche. Sulla distinzione fra maxi-emendamenti “conservativi” e “innovativi”, cfr. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 4, 2005, 807 ss. Sulla incompatibilità del maxi-emendamento con i principi costituzionali, cfr., fra gli altri, G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, spec. 259 ss. Le obiezioni della dottrina sono state riprese in un messaggio di rinvio del Presidente della Repubblica Ciampi (A.C., XIV Legislatura, doc. I, n. 6, del 16 dicembre 2004). Dal canto suo il Presidente del Senato, sen. Pera, ha affermato «l’impossibilità di individuare un eventuale limite di ordine costituzionale all’approvazione dei maxiarticoli» sulla base della mancanza di una definizione costituzionale di articolo (A.S., XIV Legislatura, boll. giunte e comm., 27 dicembre 2004, 25 ss.). La Corte costituzionale ha infine configurato il procedimento di conversione di un decreto-legge oggetto di fiducia come un “procedimento abbreviato” ex art. 72, c. 2 Cost. (sent. 391/1995 Corte cost.), rigettando le censure di costituzionalità avanzate contro la disposizione introdotta in sede di conversione a seguito dell’approvazione di un maxi-emendamento governativo. Vi è da chiedersi, peraltro, se le critiche mosse al fenomeno del “voto bloccato” contenute in un *obiter dictum* della sent. n. 32 del 2014 non costituiscano il possibile preludio di un *revirement* giurisprudenziale.

⁶² Con l’espressione “principio di sincerità” – termine impiegato in particolare dalla giurisprudenza costituzionale francese – si intende la previsione di una serie di vincoli procedurali finalizzati a sottoporre gli attori politici ed istituzionali ad una rete di doveri reciproci di lealtà e “*fair play*”. Sulle tracce del “principio di sincerità” nell’ordinamento italiano – e per una identificazione dell’abbinamento della questione di fiducia con il maxi-emendamento come il caso esemplare di violazione del suddetto principio – cfr. M. LUCIANI, *Il “principio di sincerità” nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 4, 2010, 575 ss., spec. 582-583. Sulla tendenza al rafforzamento del “principio di

appena il caso di aggiungere che, pur trovando applicazione anche in altri ambiti settoriali, sono soprattutto le procedure finanziarie ad aver costituito il laboratorio all'interno del quale è maturata tale *bad practice*⁶³.

2.5. L'asimmetria fra i poteri delle Commissioni bilancio e quelli delle altre Commissioni permanenti

Un quarto profilo di specialità delle procedure finanziarie di spesa rispetto all'*iter* dei provvedimenti legislativi privi di conseguenze finanziarie può essere infine rintracciato nello speciale *status* riconosciuto alle Commissioni che – indipendentemente dalla loro denominazione (commissioni bilancio, commissioni finanze, *etc.*) – hanno il compito di valutare la sostenibilità finanziaria delle leggi di spesa.

L'indagine comparatistica conferma infatti l'esistenza di un *trend* al rafforzamento di questi organi, i quali hanno finito per assumere, se non in alcuni casi un vero e proprio ruolo di coordinamento delle altre Commissioni, quanto meno una posizione preminente nel procedimento legislativo⁶⁴.

In Francia, ad esempio, l'importante funzione di vaglio sulla ricevibilità finanziaria delle iniziative legislative – la quale si aggiunge ai penetranti poteri di controllo sulla gestione finanziaria del bilancio dello stato e delle imprese a partecipazione pubblica – fanno della Commissione Finanze un punto di snodo strategico nel processo di decisione parlamentare. Anche per questo, il Regolamento dell'Assemblea nazionale – all'indomani della riforma costituzionale "Sarkozy" – ha assegnato la presidenza di tale organo ad un deputato di opposizione (art. 39, c. 3), controbilanciando questa previsione con l'attribuzione alla maggioranza del relatore permanente della Commissione (c.d. relatore generale)⁶⁵.

Significativa è l'esperienza tedesca, dove la giurisprudenza costituzionale ha rintracciato nel potenziamento del ruolo della Commissione Bilancio un profilo complementare rispetto all'attribuzione al Governo di un potere di "supervisione" delle procedure finanziarie di spesa. Profilo che in qualche modo intende racchiudere le potenziali risposte al pericolo di una marginalizzazione delle istituzioni parlamentari. Si pensi, ad esempio, alla sentenza del 7 settembre 2011, con la quale il *Bundesverfassungsgericht* ha riconosciuto alla Commissione Bilancio il potere di

sincerità" nel progetto di riforma del Regolamento della Camera dei deputati, in particolare attraverso l'introduzione di stringenti limiti ai maxi-emendamenti, cfr. R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2014, spec. 10 ss.

⁶³ Cfr. C. BERGONZINI, *I Presidenti di Assemblea in sessione bilancio, tra Governo e Parlamento*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – G. RIVOCCHI (cur.), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, cit., 255 ss., e spec. 272 ss.

⁶⁴ Sul punto, cfr. ancora C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., spec. 573 ss. Invero, sul ruolo monopolizzante della Giunta per il Bilancio in età pre-repubblicana, cfr. R. FERRARI ZUMBINI, *Pier Silverio Leicht e la sua attività di parlamentare del Regno*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 2011, 311 ss.

⁶⁵ Sulla evoluzione della posizione dell'opposizione nell'esperienza francese, soprattutto a seguito dell'attuazione della riforma costituzionale del 2009 da parte delle leggi organiche e dei Regolamenti parlamentari, cfr. G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, il Mulino, 2012, 139 ss. e spec. 190 ss.

esercitare, per conto di tutto il *Bundestag*, «una “funzione costituzionale” di garanzia dell'autonomia parlamentare sulle decisioni di spesa»⁶⁶. Con una interpretazione conforme a *Grundgesetz* della legge sulla salvaguardia della stabilità nella zona Euro, infatti, il Tribunale costituzionale federale ha chiarito che il Governo – prima di assumere qualsiasi impegno in merito al sostegno finanziario ad altri paesi – deve ottenere il voto favorevole della Commissione Bilancio⁶⁷.

Quanto all'Italia, l'asimmetria tra le sempre più potenti Commissioni Bilancio, organi che detengono la “regia” in sede parlamentare del ciclo di quantificazione degli oneri, e le altre Commissioni permanenti si è ulteriormente accentuata nel recente contesto di crisi economica.

Emblematica è, ad esempio, la tendenza all'assegnazione di decreti-legge eterogenei sulla base di “macro-finalità”, e dunque all'ampliamento dell'attività referente della V Commissione. L'esame sugli aspetti incidenti sullo sviluppo dei singoli settori produttivi si è andato così fondendo e confondendo con le valutazioni più direttamente incidenti sulla compatibilità finanziaria dei provvedimenti. Oppure si pensi al fenomeno consolidatosi soprattutto nel recente contesto di crisi economico-finanziaria, il quale ha condotto a trasformare il vaglio sulle coperture della Commissione Bilancio in una sorta di potere interdittivo senza appello. Paradossale fu la vicenda dell'autunno 2009, allorché l'Aula della Camera, dopo aver convertito i decreti-legge pendenti, non fu convocata per un paio di settimane a causa della mancanza di provvedimenti che avevano superato il vaglio della Commissione Bilancio. Non solo, dunque, l'atteggiamento della V Commissione appare più rigoroso in relazione ai progetti di iniziativa legislativa parlamentare, ma si tende con sempre maggiore frequenza a “bypassare” le disposizioni che consentono l'esame in Aula anche in caso di parere contrario sulle coperture.

Persino nelle Assemblee regionali⁶⁸ e nel Parlamento europeo, che pure è un collegio con alcune caratteristiche assolutamente *sui generis* rispetto ai Parlamenti

⁶⁶ Così C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., 574-575 con riferimento alla sentenza del 7 settembre 2011.

⁶⁷ Sulla affermazione della centralità delle prerogative delle Assemblee parlamentari nella più recente giurisprudenza costituzionale tedesca, cfr. P. RIDOLA, “*Karlsruhe locuta causa finita?*” *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi*, 18, 2012; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul meccanismo europeo di stabilità e sul fiscal compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi*, 18, 2012; M. BONINI, *Il BVERFG, giudice costituzionale o «signore dei trattati»? Fondo “salva-Stati”, democrazia parlamentare e rinvio pregiudiziale nella sentenza del 12 settembre 2012. BVERFG, 2 bvr 1390/11 vom 12 september 2012, absatz-nr. (1-319)*, in *Rivista AIC*, 4, 2012 e, da ultimo, F. SAITTO, *Economia e stato costituzionale. Contributo allo studio della “Costituzione economica” in Germania*, Milano, Giuffrè, 2015.

⁶⁸ L'art. 65, c. 7 del Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana prevede l'obbligo delle Commissioni di settore di richiedere il parere della Commissione Bilancio qualora il disegno di legge, per le disposizioni contenute nel testo del proponente o, per le modifiche da apportare, implichi nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate o contenga disposizioni rilevanti ai fini delle previsioni della programmazione regionale. Il parere deve essere reso entro dieci giorni, decorsi i quali la Commissione referente può proseguire comunque nel proprio *iter*. Invero, in molti casi, la Commissione referente, al termine dell'esame dell'articolato, richiede il parere con una quantificazione degli oneri «spesso approssimativa e raramente indicando la copertura della spesa». Ciò comporta che la Commissione Bilancio, anziché limitarsi a verificare la correttezza delle quantificazioni, sia sostanzialmente «delegata a provvedervi». Il parere contrario della Commissione Bilancio può essere disatteso dalla Commissione in sede referente e non esistono, come presso le due Camere nazionali, congegni idonei ad aggravare l'*iter* procedurale del disegno di legge approvato in mancanza del parere favorevole sul rispetto

nazionali⁶⁹, i Regolamenti interni non hanno mancato di valorizzare la posizione della Commissione Bilancio nell'ambito dei procedimenti legislativi e di natura finanziaria⁷⁰.

A livello europeo, l'apogeo di questo processo di rafforzamento delle Commissioni Bilancio può essere rintracciato, almeno potenzialmente, nell'art. 13 del *Fiscal Compact*, il quale ha istituito una apposita Conferenza dei rappresentanti delle Commissioni Bilancio del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali⁷¹.

Peraltro, occorre rilevare che mentre nei paesi del *Commonwealth* i Parlamenti sono coinvolti per lo più nella fase di controllo *ex post* del bilancio, coincidente con la sua esecuzione, nell'Europa continentale tende invece ad essere valorizzata la fase di controllo *ex ante*, vale a dire la fase precedente l'approvazione del bilancio⁷². Ciò non può non avere riflessi anche sulla "qualità" dell'apporto delle Commissioni Bilancio nei procedimenti finanziari di spesa, dal momento che in questo secondo gruppo di ordinamenti la Commissione chiamata a vigilare sul rispetto dei vincoli di compatibilità finanziaria delle leggi è la stessa Commissione "ibrida" alla quale sono state attribuite sia funzioni legislative, sia funzioni di controllo nel processo di Bilancio.

dell'obbligo di copertura finanziaria. In ultima istanza, per i testi in Aula, è responsabilità della presidenza valutare la loro procedibilità in relazione al rispetto degli obblighi discendenti dall'art. 81 Cost.. Peraltro, nella fase più recente, la possibilità di licenziare il testo per l'Aula in assenza del parere sulla copertura finanziaria o addirittura disattendendo tale parere deve considerarsi come una ipotesi «del tutto teorica». Con il tempo, infatti, il parere della Commissione Bilancio, da «formalmente obbligatorio» si è trasformato in «sostanzialmente vincolante», sicché tale organo deve essere considerato come «il *dominus*» del procedimento legislativo, decidendo di fatto a quali disegni di legge deve essere dato il via libera e quali «bloccare per tempi a volte indeterminati». Non sono mancati casi nei quali la Commissione Bilancio – forte del proprio peso politico – ha introdotto modifiche sostanziali al testo (dandovi copertura finanziaria), suscitando levate di scudi da parte delle Commissioni di settore e rendendo necessario un intervento arbitrare del Presidente di Assemblea. Cfr. T. TOMASELLO, *Diritto parlamentare della Regione siciliana*, Napoli, Jovene, 2012, 90 ss.

⁶⁹ Il maggiore rilievo assunto dal diritto parlamentare dell'Unione europea non deve indurre a sottovalutare che esso è in buona parte, ma non completamente, sovrapponibile alle esperienze nazionali di diritto parlamentare. Se è vero, precisamente, che la parabola storica del diritto parlamentare è segnata da una "doppia anima" – il quale per un verso è regola di auto-organizzazione di un collegio e per altro verso un tassello del circuito dell'"indirizzo politico" e della forma di governo (N. LUPO, *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei principi generali e dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sopranazionale*, cit., 51 ss.) – il bagaglio di categorie e istituti maturato nell'esperienza dei diritti parlamentari nazionali appare in grado di esercitare una forza di irradiazione a livello UE nella misura in cui venga in rilievo la prima di queste due anime.

⁷⁰ Ai sensi dell'art. 38 del Regolamento interno del Parlamento europeo, allorché la Commissione di settore modifichi la dotazione finanziaria di una proposta di atto legislativo la Commissione Bilancio è chiamata ad esprimere un parere obbligatorio. Inoltre, la Commissione Bilancio, di propria iniziativa, informandone la Commissione di settore, può occuparsi di questioni relative alla compatibilità finanziaria delle proposte di atti legislativi. Qualora decida di contestare la compatibilità finanziaria della proposta, la Commissione Bilancio riferisce le proprie conclusioni al Parlamento, che le pone in votazione.

⁷¹ Sulla Conferenza *ex art. 13 del Fiscal Compact*, cfr. I. COOPER, *The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union (the "Article 13 Conference")*, in N. LUPO – C. FASONE (cur.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution (Parliamentary Democracy in Europe)*, cit., 247 ss.; N. LUPO, *La conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, 113 ss.

⁷² Su questi aspetti, cfr. E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" Regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 1, 2013.

3. Verso una conclusione

Questo schematico (e certamente insufficiente) spaccato sulle procedure finanziarie di spesa conferma l'inadeguatezza di una prospettiva di ricerca volta a spiegare la tendenza al recupero di schemi procedurali orientati ad assicurare la rapidità e l'efficienza della decisione parlamentare di spesa sulla base della sola chiave di lettura dell'andamento negativo del ciclo economico.

Beninteso, non intendo negare affatto che le regole sul procedimento legislativo costituiscano il campo magnetico delle tensioni prodotte dal ciclo economico. Al contrario, come è emerso nel corso del contributo, l'esperienza italiana segnala in maniera esemplare la capacità delle regole sul procedimento legislativo di riadattarsi in via di prassi o per mezzo di interpretazioni "evolutive" alle contingenti esigenze imposte dalla crisi finanziaria.

E tuttavia, pur non sottovalutando gli effetti della crisi, le tendenze in atto sembrano ripercorrere sentieri più antichi, sicché appare quanto meno problematica una ricostruzione di questi fenomeni in termini monocausali.

In primo luogo, i dati raccolti nella precedente indagine di carattere comparativo dimostrano che la forza condizionante del Governo in relazione alla formazione delle leggi di spesa costituisce un tratto comune dei tentativi di razionalizzazione del parlamentarismo. Anche al netto di qualsiasi considerazione sulle distorsioni "maggioritarie", *rectius*, "governative" prodotte dalla crisi economica, rimane il fatto che i testi costituzionali e i Regolamenti parlamentari di questi ordinamenti – abbracciando il paradigma del "Governo guardiano del bilancio" – hanno previsto fin dall'origine forti limitazioni al contributo dell'organo rappresentativo e ancor più del singolo rappresentante. Da questo punto di vista – data la naturale tendenza del parlamentarismo razionalizzato (e della variante semipresidenziale francese) a spostare il baricentro delle scelte finanziarie nell'orbita degli esecutivi – è quanto meno dubbio che il paradigma del Parlamento "codecisore" sia corrispondente all'effettiva evoluzione delle procedure finanziarie degli ordinamenti che attraverso il processo di scrittura delle Costituzioni hanno inteso replicare i meccanismi di prevalenza dell'esecutivo maturati in via convenzionale nel Regno Unito⁷³.

In secondo luogo, sul ridimensionamento delle competenze finanziarie di spesa dei Parlamenti e dei singoli rappresentanti ha inciso fortemente il principio della responsabilità degli esecutivi nazionali in sede UE per l'andamento dei conti

⁷³ Sul "parlamentarismo razionalizzato", cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*⁷, 1931, Paris, Giard; ID., *Les constitutions européennes*, Paris, Presses universitaires de France, 1951, tr. it.: *Le Costituzioni europee*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954; ID., *L'échec du parlementarisme rationalisé*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 4, 1954, 97 ss. Nella letteratura italiana, cfr. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997; P. RIDOLA, *Organizzazione della politica e forma di governo parlamentare*, in ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., 115 ss. e spec. 132 ss. Sui processi di razionalizzazione del diritto parlamentare, cfr. P. MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato*, Milano, Giuffrè, 2003 e, se si vuole, R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rass. parl.*, 3, 2010, 553 ss.

pubblici⁷⁴. Con riferimento all'esperienza italiana, anzi, la funzione di garante ultimo degli impegni sui conti pubblici assunti dall'Italia dinanzi l'Unione europea ha fatto sì che il Governo si sentisse legittimato a forzare determinate regole del procedimento legislativo, specialmente in relazione alla sessione bilancio, la quale, non a caso, è stata descritta dalla dottrina come un laboratorio di *bad practices*, un luogo di vero e proprio «degrado procedurale»⁷⁵.

Infine, il predominio del Governo nelle procedure finanziarie deve essere collocato nel più ampio contesto di erosione della posizione delle istituzioni rappresentative, le quali non sono più il centro del sistema ma sono progressivamente slittate «verso collocazioni sempre più laterali»⁷⁶. Nell'epoca della *governance* plurale, in effetti, la legittimazione delle decisioni politiche non sembra derivare più dal consenso degli elettori, ma semmai dalla conformità di queste decisioni a parametri di tempestività, efficienza e pubblicità in relazione a processi discorsivi che coinvolgono il singolo, anziché nella veste di cittadino-elettore, in qualità, a seconda dei casi, di utente, consumatore, contribuente, lavoratore, *etc.* È questo un percorso irreversibile? Può darsi. Ma ciò non esime il giurista dall'individuare soluzioni idonee a guidare e limitare tali processi, e, per lo meno fino a quando ciò risulterà possibile, a ritardarli.

In questo senso, il futuro della rappresentanza non può essere legato a una irrealistica riappropriazione da parte dei Parlamenti di funzioni ormai collocate altrove. Le Assemblee rappresentative possono invece svolgere la loro rinnovata funzione nell'ambito del contesto cooperativo e post-nazionale nella misura in cui siano in grado di fare "sistema", così dando vita alla cornice processuale all'interno

⁷⁴ Sul rafforzamento del Governo nelle procedure finanziarie quale conseguenza (anche) del processo di integrazione comunitario, cfr. N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, cit., 103 ss.; S. MANGIAMELI – E. DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana*, in R. CERRETO (cur.), *La democrazia italiana*, Roma, Solaris, 2010, 257 ss.; F. NUGNES, *Il riflesso della nuova governance europea sul ruolo del Parlamento*, in *Amministrazione in Cammino*, 16 gennaio 2014. Più in generale, la constatazione, a seguito del processo di integrazione, del rafforzamento degli esecutivi sui parlamenti – nonché, nell'ambito della struttura interna dei governi, del principio monocratico rispetto a quello collegiale – è pacificamente condivisa sia dalla dottrina costituzionalistica sia da quella politologica: A. MORAVCSIK, *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Center for European Studies-Harvard University, Working Paper Series n. 52, spec. 52 ss.; V. SCHMIDT, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford, OUP, 2006, spec. 65 ss.; P. PÉREZ TREMPES, *Il rafforzamento dell'Esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in G. ROLLA (cur.), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, Giuffrè, 1991, 93 ss.; S. FABBRINI – A. DONÀ, *Europeanisation as Strengthening of Domestic Executive Power? The Italian Experience and the Case of the Legge Comunitaria*, in *Journal of European integration*, 25, 2003, 31 ss. Ciò non toglie, naturalmente, che «*The phenomenon of executive dominance in the E.U. context should not be seen as particularly exceptional or sui generis in comparative terms. Rather it can be understood as part of a much wider phenomenon of the migration of executive power towards types of decision-making that eschew forms of electoral accountability and popular democratic control in a context where there is "less party on the ground"*» (D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *Modern Law Review*, 1, 2014, spec. 3).

⁷⁵ Così C. BERGONZINI, *I Presidenti di Assemblea in sessione bilancio, tra Governo e Parlamento*, cit., e spec. 287; ID., *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014.

⁷⁶ Cfr. G. FILIPPETTA, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2005, 791 ss.

della quale ricondurre i nuovi poteri di fatto o di diritto che emergono sulla scena dei modelli di *governance* sovrastatale⁷⁷.

Più in generale, la necessità di presidiare la legittimazione politica delle Camere deve trovare sfogo nella rivendicazione di procedimenti in grado di strutturare l'antico paradigma della discussione parlamentare declinandolo in meccanismi comunicativi di trasparenza, pubblicità, pluralismo e tutela del fenomeno oppositorio⁷⁸. In altre parole, il diritto – nel trasformare arene di comunicazione pubblica in soggetti istituzionali capaci di sostenere e di guidare l'indirizzo politico – è chiamato oggi, ancor più che in passato, ad assicurare l'effettività del ruolo dei Parlamenti rispetto alla tendenza dei Governi a utilizzare la legittimazione derivante dal voto popolare per sottrarsi al raccordo permanente con la sede della rappresentanza.

In ogni caso, se non si colgono i tre passaggi evidenziati nel corso del contributo (lo stretto legame del paradigma del "Governo guardiano del bilancio" con la razionalizzazione del parlamentarismo, la consustanzialità al processo di integrazione UE del rafforzamento degli esecutivi nelle rispettive forme di governo nazionali; la crisi della rappresentanza dinanzi a sistemi multipolari di *governance* e regolazione), il rischio è di sottovalutare la tendenza al ridimensionamento delle Assemblee rappresentative nell'ambito delle procedure finanziarie, considerandola come una patologia passeggera destinata ad essere superata con il consolidarsi dei segnali di ripresa economica.

⁷⁷ Sebbene la tendenza alla parlamentarizzazione degli assetti istituzionali post-nazionali trovi i suoi sviluppi più strutturati nel "sistema parlamentare euro-nazionale", le dinamiche di parlamentarizzazione sovrastatale non sono estranee neppure ad altri contesti regionali, come dimostra per esempio la vicenda del Parlamento centro-americano o delle Commissioni parlamentari del Mercosur o della Nafta. È sullo sfondo di questa tendenza che emerge l'esigenza non solo allargare il raggio d'azione degli istituti e principi di diritto parlamentare anche alla regolamentazione delle Assemblee sovranazionali, ma altresì di predisporre adeguati dispositivi di raccordo fra le istituzioni parlamentari che operano nello spazio multilivello, soprattutto allo specifico scopo di consentire un controllo dell'azione dei Governi nelle sedi sovrastatali. Per una sottolineatura di come al mito del "Parlamento legislatore" si sia sostituita l'immagine assai più attuale di un «Parlamento federatore», ossia di una istituzione che nella cooperazione processuale è chiamata a «"parlamentarizzare" le nuove dimensioni del potere», ponendo adeguati contropoteri parlamentari rispetto all'emergere di blocchi transnazionali e più in generale a quelle interdipendenze politico-economiche che hanno ristretto gli spazi di gioco dei poteri di regolazione statale, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quad. cost.*, 1, 2002, 35 ss., 45 ss.

⁷⁸ L'ipotesi di ricerca è sviluppata, tra gli altri, da A. BURATTI, *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Diritto e società*, 2, 2002, spec. 301 ss., il quale assegna all'opposizione parlamentare una funzione di garanzia del principio discorsivo nella dialettica parlamentare. Da qui la contrapposizione fra un metodo di formazione della decisione collettiva ostaggio delle semplificazioni di una comunicazione mass-mediatica priva di autentici strumenti di regolamentazione e controllo ed una idea della funzione legislativa intesa come processo comunicativo presidiato dagli istituti della rappresentanza procedurale e della dialettica istituzionale.