



## IL FORUM

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

#### Introduzione al *Forum*

MASSIMO SICLARI

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## INDICE

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

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

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

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

*I partecipanti al Forum* (p. 357)

***I Domanda***

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

**CHIARA BERGONZINI**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

## ELISA CAVASINO

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

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

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

## ***Il Domanda***

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

**CHIARA BERGONZINI**

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

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

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

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

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

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

## ELISA CAVASINO

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

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

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

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

### **III Domanda**

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

**CHIARA BERGONZINI**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**ELISA CAVASINO**

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

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

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

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

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

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

**CHIARA BERGONZINI**

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

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

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

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

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



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

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

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

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

## ELISA CAVASINO

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

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

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

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

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

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

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