

La nuova cornice costituzionale e i regolamenti parlamentari

Nicola Lupo

Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive nella Luiss Guido Carli
di Roma

*Atti del Seminario La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact,
cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e
prospettive, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012.*

[novembre 2012]

© Luiss Guido Carli. La riproduzione è autorizzata con indicazione della fonte o come altrimenti specificato. Qualora sia richiesta un'autorizzazione preliminare per la riproduzione o l'impiego di informazioni testuali e multimediali, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale di cui sopra, indicando esplicitamente ogni altra restrizione

1. A seguito dell'adozione della legge costituzionale n. 1 del 2012, tra i costituzionalisti si è acceso un dibattito piuttosto vivace, con prese di posizione anche radicalmente divergenti in proposito. Devo avvertire pertanto che ciò che esporrò oggi è il mio personale punto di vista, incentrato sugli aspetti interessati dal titolo che mi è stato indicato: ossia, la nuova cornice costituzionale e la sua attuazione, in particolare attraverso i regolamenti parlamentari.

L'intervento intende muovere da una rapida rilettura, in ottica costituzionalistica, delle vicende che, a livello europeo e nazionale, hanno condotto all'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012. La tesi di fondo è che queste vicende rappresentino una chiara manifestazione di un ordinamento costituzionale "composito", quale è quello in cui oggi operiamo, in Italia come in ogni altro Stato membro dell'Unione europea: formato cioè sia da elementi presenti nei trattati istitutivi dell'Unione europea (e in altri trattati internazionali), sia da elementi collocati nelle Costituzioni degli Stati membri. Proprio il carattere "composito" di tale ordinamento costituzionale spiega come mai esso abbia avuto bisogno, per conseguire l'effetto voluto - in questo caso, l'imposizione di un vincolo quantitativo di bilancio alle politiche di finanza pubblica, con l'approntamento dei relativi meccanismi istituzionali di garanzia circa il rispetto di tale vincolo - sia di norme sia internazionali e sovranazionali, da un lato, sia di norme poste nelle Costituzioni nazionali degli Stati membri.

In altri termini, sempre in merito al tema della nuova cornice costituzionale, credo dunque che la legge costituzionale n. 1 del 2012 debba essere letta come una delle manifestazioni di una Costituzione "composita". E' con questa legge, infatti, che si vede ormai affiorare una sempre più stretta connessione tra la nostra Costituzione e le vicende dell'integrazione europea. Credo che se non si intenda riconoscere rilievo anche giuridico a questa connessione sia estremamente difficile cogliere il senso dei fenomeni in atto.

In particolare, l'art. 3 co. 2 del c.d. Fiscal Compact (per esteso, Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria) richiede "preferibilmente" una revisione costituzionale per introdurre il principio del pareggio di bilancio negli ordinamenti degli Stati firmatari. E' una previsione di grande rilievo perché auspica espressamente l'intervento del potere di revisione costituzionale in ogni Stato firmatario, invitato perciò a seguire il modello adottato dal Grundgesetz tedesco. Molti, specie tra gli Stati firmatari con le finanze pubbliche più dissestate, si sono prontamente adeguati.

Altri hanno preferito seguire strade diverse: emblematico è ciò che è avvenuto in Francia, ove inizialmente si era percorsa la via della revisione costituzionale, mentre dopo il cambio di governo e una pronuncia del Conseil Constitutionnel che ha ritenuto possibile intervenire soltanto con una legge organica, si è preferito non andare a toccare la carta costituzionale, limitandosi all'approvazione, appunto, di un'apposita legge organica. Il che peraltro - sia consentito aggiungere - ha un qualche sapore paradossale, visto che proprio la Costituzione francese ha subito una cospicua serie di modifiche, nell'ultimo ventennio, dirette al fine di adeguarla alle diverse tappe dell'integrazione europea (anche di quelle poi fallite, come nel caso del trattato costituzionale). Dunque, il vincolo che discende dal Fiscal Compact, al di là della fonte prescelta, è identificabile nel perseguimento di quei fini e nell'approntamento degli strumenti adeguati per raggiungerli.

Il fenomeno appena descritto mi pare perfettamente coerente con la visione di una Costituzione "composita", formata cioè non solo da norme dell'Unione Europea e da norme internazionali ma, come nel caso francese, anche dalle opzioni costituzionali compiute da ciascuno Stato membro.

Quel che conta, a mio avviso, è che si sia avvertita l'esigenza di trasporre quelle regole - peraltro già presenti nell'ordinamento dell'Unione europea con regolamenti dell'Unione europea vigenti già da tempo e ribaditi da ultimo con il c.d. "Six Pack"- in un apposito trattato internazionale, il Fiscal Compact, al fine di vincolare gli ordinamenti costituzionali nazionali. Evidentemente, i vincoli già presenti nell'ordinamento dell'Unione europea non sono si sono rivelati sufficienti. Si è ritenuto di dover compiere un passaggio ulteriore, richiedendo a ciascuno Stato membro di auto-vincolarsi, preferibilmente con norme costituzionali, a conseguire quell'obiettivo. Si tratta, a mio avviso, del riconoscimento di un'incapacità dell'ordinamento europeo a reggersi da solo, attraverso la richiesta dell'ausilio e dell'assunzione degli impegni da parte di ciascuno Stato membro per perseguire quegli obiettivi.

Oggi, alla luce del vincolo costituzionale che ciascuno Stato membro deve darsi, le classi politiche nazionali non possono far finta di non capire il contenuto del vincolo europeo, né possono attribuirne la responsabilità ad altri. Si trovano invece a dover riconoscere un vincolo ora collocato all'interno della propria carta costituzionale e a dover approntare e fronteggiare un sistema di controlli anche a livello nazionale, che, in stretto raccordo con quello presente a livello europeo, è pronto ad attivarsi per assicurare il rispetto di questo vincolo.

Questa è la mia lettura costituzionalistica delle vicende più recenti, che hanno condotto all'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012. Si può anche aggiungere un piccolo corollario, dato dal fatto che le norme contenute in tale legge costituzionale appaiono pienamente coerenti con la vocazione propria del diritto costituzionale.

Basti qui richiamare come nei dibattiti tra i padri fondatori della Costituzione americana (celebre è rimasto, in particolare, quello tra James Madison e Thomas Jefferson) si discutesse approfonditamente proprio intorno al vincolo di bilancio, al vincolo intergenerazionale e ai vincoli al potere politico. La difficoltà essendo, appunto, quella di stabilirne la misura, di come sagomarli, di come garantirne il rispetto. Ma è compito proprio del diritto costituzionale quello di introdurre limiti giuridici al potere politico, con tutte le difficoltà che ciò comporta, specie nel momento in cui si tratta di andare ad incidere su questioni economiche, che evidentemente hanno un impatto fondamentale sui diritti dei cittadini e sulle opzioni di fondo dell'indirizzo politico.

2. L'approccio costituzionalistico che qui si è adottato obbliga a prendere in considerazione altresì le esperienze degli altri Stati membri. Se un ordinamento costituzionale è, come si è appena visto, "composito", non solo ogni ordinamento costituzionale di ciascuno Stato membro è responsabilizzato, ma diventano rilevanti "oltre confine" anche le opzioni compiute dai singoli ordinamenti nazionali.

A questo proposito occorre richiamare la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco (Bundesverfassungsgericht), che, in una serie cospicua di sentenze intervenute tra il 2009 e il 2012, si è posta a tutela del Parlamento nazionale, ritenuto garanzia necessaria per assicurare un livello adeguato di democraticità alle opzioni di politica economica che vengono ad essere compiute nella nuova *governance* economica europea.

Ebbene, così facendo il Bundesverfassungsgericht ha tutelato non solo il ruolo del Bundestag tedesco ma, ancorché indirettamente, anche quello degli altri Parlamenti nazionali per i quali, probabilmente non a caso, è ora stato predisposto, dall'art. 13 del Fiscal Compact, un apposito ulteriore modello di cooperazione interparlamentare, che coinvolge anche il Parlamento europeo.

C'è, invero, una grande domanda dietro le vicende a cui stiamo assistendo nella nuova *governance* economica europea, che riguarda gli effetti che esse comporteranno sul piano della forma di governo nazionale. In particolare,

ci si deve chiedere quale sarà l'effetto nel saldo di queste vicende sui rapporti fra Governo/Parlamento in ciascuno Stato membro. Posto che è probabile che arretreranno entrambe le istituzioni, nel senso che diminuisce la quota dell'indirizzo politico-finanziario che esse, almeno se intese singolarmente, potranno determinare, ci si deve domandare se tale arretramento sarà più marcato per il Governo o per il Parlamento. Ovviamente, si tratta di una domanda difficile, la cui risposta andrà data caso per caso, ma qualche indicazione mi pare potersi ricavare sin da ora.

Va infatti considerato che, anche prima delle recenti innovazioni, in ben pochi casi si poteva riscontrare un potere di bilancio effettivamente esercitato dal Parlamento, poiché in quasi tutti gli Stati membri è il Governo ad essere responsabile principale quando non esclusivo della politica di bilancio. Del resto, quello appena descritto è un fenomeno abbastanza normale all'interno di forme di governo parlamentari razionalizzate, quali sono in larghissima prevalenza quelle degli Stati membri dell'Unione europea.

Dunque, sino ad ora i Governi sono stati i principali responsabili della politica fiscale. Ora, la fissazione di vincoli quantitativi e la loro codificazione in fonti costituzionali comporteranno con ogni probabilità una riduzione degli spazi di discrezionalità politica, e dunque altresì non pochi spostamenti negli equilibri costituzionali. Certo, nel breve periodo, si è assistito ad una spinta in direzione esattamente opposta, nel senso cioè di un'ulteriore accentuazione dei poteri del Governo: si pensi, ad esempio, all'uso particolarmente intenso del decreto-legge che hanno fatto, per fronteggiare la crisi economica, non solo il Governo italiano, certo non nuovo a tali abusi, ma anche il Governo spagnolo (in un ordinamento in cui quello strumento era stato invece circondato da una maggiore cautela).

Tuttavia, superata la fase della vera e propria emergenza, può supporre che l'equilibrio istituzionale che in astratto dovrebbe delinearsi, probabilmente comporterà un arretramento più forte per i governi, rispetto a quanto avverrà per i parlamenti. Ciò, evidentemente, a patto che i parlamenti sappiano sfruttare, come sembra indicare il modello tedesco, gli spazi che ad essi residuano specie in termini di controllo: nella consapevolezza che i vincoli ora introdotti o rafforzati agiscono innanzitutto sul governo, e il parlamento dispone perciò di parametri molto più stringenti per valutare l'azione dell'esecutivo.

3. Non è un caso, perciò, che la legge costituzionale n. 1 del 2012 abbia ora codificato una funzione parlamentare che non era mai apparsa in fonti di

rango costituzionale. Essa contiene, infatti, per la prima volta, una norma costituzionale che fa espresso riferimento ad una funzione di controllo parlamentare, sia pure limitatamente alla finanza pubblica.

In particolare, faccio riferimento all'art. 5, co. 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012, laddove prevede che: "Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'effettività della spesa delle pubbliche amministrazioni".

Si tratta di una disposizione assai significativa, che a mio avviso va vista anche oltre la contingenza che ha portato ad adottarla. Vi è più di un'assonanza, infatti, con la revisione costituzionale francese del 2008, laddove ha espressamente attribuito al Parlamento, accanto alla funzione legislativa, la funzione di controllo e quella di valutazione delle politiche pubbliche.

Il quadro si completa con l'art. 5, comma 1 lettera f), della legge costituzionale in questione, allorché domanda alla legge organica o rinforzata l'istituzione di un organismo indipendente, configurandolo, sì, come ubicato presso le Camere, ma con garanzie di indipendenza tali da non porlo come un mero ausilio all'esercizio delle funzioni parlamentari (non solo di controllo, ma anche di coordinamento e di garanzia costituzionale), bensì come un prezioso momento di verifica e di confronto oggettivo in merito alle grandi opzioni di politica economica e finanziaria che le istituzioni nazionali, in stretto raccordo con quelle europee, sono chiamate a compiere.

Dunque, la legge costituzionale n. 1 del 2012, da una parte invita a sviluppare con norme dei regolamenti di Camera e Senato, la funzione di controllo politico-parlamentare sulla finanza pubblica, dall'altra prevede un organismo da istituirsi presso le Camere cui "attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio".

E' di notevole interesse anche l'utilizzo di due fonti normative distinte: la prima, di carattere monocamerale, più idonea a consentire di articolare in modo preciso gli organismi e procedimenti interni a ciascuna Camera; la seconda, necessariamente bicamerale, più adatta a sviluppare le relazioni tra le Camere e le altre istituzioni coinvolte nei processi di valutazione dell'osservanza delle politiche di bilancio (e, quindi, Ministero dell'economia e Corte dei conti, ma anche, in una certa misura, Presidente della Repubblica e

Corte costituzionale). Va inoltre tenuto presente che sia le leggi organiche o rinforzate, sia i regolamenti parlamentari sono fonti approvate con la maggioranza assoluta dei componenti, quindi con una maggioranza più elevata rispetto alla maggioranza semplice. Si tratta, evidentemente, di una scelta niente affatto casuale, ma voluta al fine di approntare uno strumentario procedurale che permanga al variare delle maggioranze e che prefiguri spazi non marginali all'azione delle opposizioni, in assenza delle quali è piuttosto difficile attivare un efficace controllo parlamentare e anche aversi organismi a pieno titolo indipendenti dal Governo.

4. Taluno ha visto delle contrapposizioni tra queste due misure: il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e l'organismo indipendente (c.d. Fiscal Council). Tenderei invece a vederle come sinergiche, come invero non possono non essere, se le si analizza nell'ottica della Costituzione "composita".

Ciò che richiede il Fiscal Compact, infatti, è l'effettività degli strumenti di controllo. In particolare. L'art. 3, co. 2, del Fiscal Compact non sembra accontentarsi del fatto che ciascuno Stato introduca il principio del pareggio di bilancio con norme preferibilmente costituzionali, ma esige soprattutto che tale principio sia rispettato e fatto valere all'interno dell'ordinamento di ciascuno Stato membro.

Da questo punto di vista - sia detto per inciso - il fatto che all'interno della legge costituzionale n. 1 del 2012 la Corte dei conti non sia neanche citata non mi pare un grande segnale, a maggior ragione se si considera che nel corso dei lavori preparatori si era affacciata, ed era stata accolta nel testo licenziato dalle Commissioni affari costituzionali e bilancio della Camera, una disposizione volta ad ampliare le possibilità per la Corte dei conti di accedere alla giustizia costituzionale. Ovviamente, comunque, la Corte dei conti mantiene il suo ruolo, sia nella Costituzione italiana, sia nell'ordinamento europeo, che in più occasioni riconosce un peso notevole agli organismi di tal tipo, tutelandone altresì l'indipendenza, specie rispetto al potere esecutivo.

Dunque, riprendendo il filo del discorso, è assolutamente essenziale il profilo dell'attuazione della riforma costituzionale. Ci sono, per così dire, due gambe dell'attuazione: da un lato, la legge organica o rinforzata; dall'altro, i regolamenti parlamentari. E' abbastanza singolare il fatto che fin qui pressoché tutta l'attenzione, anche da parte delle stesse Camere, si sia concentrata sulla legge organica o rinforzata, in particolare sull'istituzione dell'organismo indipendente.

Essendo stata affidata ai regolamenti parlamentari, infatti, la disciplina della funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica sarebbe tutta interna alle Camere, quindi attivabile, sin da subito, senza particolare difficoltà. Essa potrebbe portare, per esempio, ad istituire una Commissione paritaria per il controllo parlamentare sul bilancio, perché le dinamiche maggioranza e opposizione, specie se c'è un parametro preciso, ben possono essere fatte valere per vivacizzare il controllo parlamentare. Queste commissioni si distinguerebbero perciò dalle commissioni bilancio, che sono necessariamente figlie di una logica proporzionale rispetto ai gruppi, perché sono organi "motori" del procedimento legislativo, in cui è giusto che sia la maggioranza politica a prevalere. Una Commissione paritaria tra maggioranza e opposizione incentrata sul controllo della finanza pubblica che agisca sulla base di dati oggettivi potrebbe altresì rappresentare una buona sponda politica per l'attività dell'organismo indipendente.

Mi sorprende, perciò, questa asimmetria molto forte tra le due "gambe" dell'attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012. A maggior ragione, visto che ciò di cui avverto l'esigenza è la sinergia dei controlli. I controlli sulla finanza pubblica non sono e non possono porsi l'uno contro l'altro, poiché in qualche misura sono finalizzati allo stesso obiettivo. Abbiamo bisogno di un controllo politico, di un controllo tecnico-giuridico, di un controllo tecnico-economico e, successivamente, di un controllo giurisdizionale. Anche perché, se non si realizzano a livello interno detti controlli, il meccanismo configurato dal Fiscal Compact è tale per cui ci saranno altri giudici, al di fuori dell'ordinamento italiano, che interverranno. Quindi, se questi meccanismi non funzioneranno, la politica non rimarrà priva di controllo, ma anzi sarà sottoposta a un controllo molto più lontano e completamente esterno, se non estraneo, alle logiche di cui alla politica, almeno a livello nazionale, è espressione.

5. Proprio nella logica di valorizzare appieno questa sinergia dei controlli, incluso quelli di carattere politico, non va sottovalutato il fatto che sia il Fiscal Compact, per un verso, sia il "Six Pack", l'altro, facciano carico di richiedere un coinvolgimento dei Parlamenti, nazionali ed europeo. Il primo con il già ricordato art. 13 sulla cooperazione parlamentare; il secondo soprattutto con le disposizioni sul c.d. "dialogo economico", che il Parlamento europeo può avviare con le istituzioni degli Stati membri.

Coerentemente con l'impostazione data in premessa, in un ordinamento costituzionale "composito" non è pensabile che ciascun

Parlamento nazionale guardi solo ed esclusivamente alla fetta di responsabilità politica che può essere imputata al rispettivo Governo. Anche perché l'inseguimento della responsabilità politica è diventato pressoché impossibile in un sistema a più livelli quale è quello che abbiamo davanti, in cui il consueto gioco dello "scaricabarile" è estremamente agevole, per tutti.

Allora, per consentire di identificare la quota di responsabilità politica a livello nazionale è necessario che le istituzioni parlamentari si confrontino tra di loro, attraverso tutti i canali, formali e informali, della cooperazione interparlamentare. Si ottiene così anche un altro importante effetto, che è quello di garantire un qualche coinvolgimento delle opposizioni. Coinvolgimento che si rivela particolarmente utile non solo, come si è visto, per rendere più incisivo il controllo parlamentare sul rispettivo Governo, ma anche per l'eventualità di un cambio di Governo e di maggioranza in quel singolo Stato membro: eventualità che appare, come è noto, tutt'altro che improbabile. Non è infatti pensabile, se si vuole garantire un minimo di tenuta dell'Unione economica e monetaria, che gli impegni sottoscritti dai Governi degli Stati membri non siano più impegnativi per i loro successori, anche se di opposto successivo.

Ecco che emerge con forza l'esigenza che i controlli parlamentari siano basati su dati oggettivi, forniti da istituzioni indipendenti, ma anche intrecciati tra i diversi Stati membri e con il Parlamento europeo, e che essi coinvolgano, per quanto possibile, sia la maggioranza, sia l'opposizione.

AVVERTENZA

Il presente contributo riprende, con lievi variazioni, il testo della relazione orale, ed è quindi privo di riferimenti bibliografici. In proposito, per qualche indicazione, sia consentito rinviare a due altri scritti su temi non lontani: N. Lupo *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*. Atti del convegno svoltosi a Roma il 18 maggio 2012, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, G. M. Salerno e G. Scaccia, in *Il Filangieri. Quaderno* 2011, Napoli, Jovene, 2012, pp. 89-144; Id., *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge "rinforzata" o "organica"*. Relazione al 58° convegno di studi amministrativi, sul tema "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", Varenna, 20-21-22 settembre 2012, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 425-462.