

L'analisi

La legge di Bilancio

La vittoria delle clientele nel Parlamento fantasma

Cesare Mirabelli

La legge che approva il bilancio dello Stato per il 2019 ha compiuto il secondo giro di boa nel suo percorso parlamentare, con l'approvazione da parte dell'assemblea del Senato mediante l'unica votazione di un testo presentato dal Governo "in zona Cesarini", secondo l'immagine calcistica del gol segnato all'ultimo minuto di gioco, usata dal presidente del Consiglio Conte.

Un unico articolo ha sostituito il testo in precedenza approvato dalla Camera, ed ha assorbito centinaia di disposizioni nelle più disparate materie, accomunate dal determinare ciascuna effetti per il bilancio dello Stato, e che in modo appropriato avrebbero dovuto essere ciascuna collocata in una successione di articoli da votare singolarmente.

Non si tratta solamente di eleganza formale, o di rispondere ad una pur rilevante esigenza di chiarezza normativa. La Costituzione dispone, all'articolo 81, che ogni disegno di legge presentato ad una Camera sia esaminato da una commissione e poi dalla Assemblea che «l'approva articolo per articolo e con votazione finale». Lo scopo è evidente: consentire un esame appropriato della proposta e la introduzione di modifiche da parte della commissione, per lasciare quindi all'Assemblea la possibilità di emendare il testo da sottoporre alla votazione finale.

La legge di approvazione del bilancio non si sottrae a questo vincolo procedurale che la Costituzione prevede. Anzi, pur essendo in questa materia riservata al Governo l'iniziativa legislativa, è forte l'esigenza di un approfondito esame parlamentare, giacché la legge di bilancio è il più rilevante atto di indirizzo politico con il quale il Parlamento vincola il Governo nell'acquisizione e nell'uso delle risorse finanziarie. La Costituzione sottolinea l'importanza di questa legge, stabilendo che

debba essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea, e non dei soli votanti.

È vero che la linearità del disegno costituzionale non è sempre stata seguita. Il bilancio di previsione per il 2017 raccoglie in un unico articolo 1181 commi, e le leggi di bilancio immediatamente precedenti non si discostano da questa forzatura, attuata mediante "maxi-emendamenti" presentati dal governo racchiudendo in un solo articolo quelli esaminati dalla commissione e posti in discussione in Assemblea. Questa discutibile prassi, unitamente al voto di fiducia posto dal Governo, aveva in origine la finalità di togliere alle opposizioni uno strumento di ostruzionismo, reso possibile dal numero di emendamenti presentati e dalla numerosità delle votazioni sugli articoli, con il rischio di cedimenti della maggioranza su singole questioni. Tuttavia i "maxi-emendamenti" governativi rispecchiavano largamente il testo che la commissione aveva discusso ed emendato. Ora si è andati oltre nel piano inclinato che le cattive abitudini assecondano, riducendo a un fantasma l'esame da parte della commissione e poi anche dell'Assemblea. È difficile sradicare le cattive abitudini: anche quando sono evidenti forzature tendono a consolidarsi fino a divenire prassi, che si autogiustificano come rispondenti a situazioni di necessità. Ma qualche volta accade che si imponga il ritorno alla correttezza costituzionale. In passato era invalsa e radicata la prassi, ai limiti della costituzione e anche oltre, di riproporre da parte del governo il contenuto di decreti legge non convertiti in legge dal Parlamento entro 60 giorni, come invece la Costituzione prevede. Sino a "catene" di decreti legge non convertiti che mantenevano in vita per lungo tempo norme, alcune di carattere penale, non approvate dal Parlamento, con l'effetto anche di un evidente squilibrio nei rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo, tra Governo e Parlamento.

La funzione di garanzia costituzionale, anche in questo ambito, è stata esercitata dalla Corte costituzionale, senza provocare sconvolgimenti nelle istituzioni. Dopo avere segnalato più volte la criticità della reiterazione di decreti legge, per dare modo al Governo di correggere questo andamento e ricondurlo a correttezza costituzionale, decidendo su dubbi di legittimità costituzionale sollevati da giudici nel corso di giudizi, la Corte è giunta a dichiarare la illegittimità di norme contenute in decreti reiterati. È stata così sanzionata questa prassi incostituzionale, che è stata abbandonata senza che ne derivasse danno per



l'incisività e la speditezza dell'azione governativa.

Nella minoranza parlamentare si ritiene ora che le procedure di approvazione della legge di bilancio possano essere in contrasto con la costituzione, ed è stato manifestato il proposito di ricorrere alla Corte costituzionale. È un percorso difficile. La nostra costituzione non prevede un ricorso diretto della minoranza parlamentare alla Corte, per denunciare la incostituzionalità di una legge approvata dalla maggioranza. Una azione diretta potrebbe essere proposta, sollevando un conflitto tra poteri dello Stato, se il Parlamento ritenesse ferita dal Governo una propria attribuzione costituzionale. Ma è dubbio che sia ammissibile un ricorso alla Corte della minoranza, se la ferita alle proprie prerogative derivasse da decisioni interne allo stesso Senato.

Tuttavia è evidente il disagio per le modalità con le quali si è proceduto all'esame e alla approvazione della legge. Lo ha manifestato espressamente in Assemblea, pur con prudenza, la stessa presidente del Senato Alberti Casellati. La criticità dei maxi-emendamenti era stata già segnalata dal presidente Napolitano, e potrebbe essere ribadita dal Presidente Mattarella, pur senza che si prefigurino un rinvio della legge alle Camere, che costituirebbe un non appropriato atto di sfiducia nei confronti del Governo e determinerebbe un esercizio provvisorio ancor più dannoso per l'economia.

È da aggiungere che non poche difficoltà verrebbero meno se si riconducesse la legge di bilancio al suo contenuto essenziale, senza farne, oggi come in passato, un contenitore di innumerevoli provvedimenti, spesso in risposta a singole pressioni o di elargizione clientelare.