

IL “NUOVO” CONTROLLO PARLAMENTARE SULLA FINANZA PUBBLICA: UNA SFIDA PER I “NUOVI” REGOLAMENTI PARLAMENTARI

di *Elena Griglio*¹

SOMMARIO: 1. La riforma costituzionale sul pareggio di bilancio e i suoi profili attuativi: un problema (anche) di rapporto tra le fonti. - 2. L'art. 5, comma 4 della legge cost. n. 1/2012 e la “costituzionalizzazione” della funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica. - 3. Il controllo parlamentare di bilancio: una funzione a lungo “bistrattata”. - 4. I regolamenti parlamentari alla prova del “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica. - 4.1. Il percorso riformatore: i regolamenti parlamentari quale fattore di innovazione rispetto alla forma di governo. - 4.2. I modelli di riferimento: brevi cenni sul controllo parlamentare di bilancio nell'esperienza comparata. - 5. Conclusioni: il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e le possibili interazioni con l'istituendo *Fiscal council* e con la Corte dei conti.

The constitutional reform on balanced budget approved by the Italian Parliament is not to be considered self-executing, but rather as a reform which implies a revision, among others, also of parliamentary rules of procedure, whose modification should be focused in particular on the reinforcement of the parliamentary scrutiny of public finance.

Starting from a reflection on the reasons behind the constitutionalisation of this fundamental function and on its implications, the contribution examines existing weaknesses of the parliamentary control of public finance, looking at the parliamentary praxis and experiences; an overview of most significant comparative parliamentary scrutiny models is included.

It is argued that the reinforcement of the parliamentary scrutiny of public finance depends not only from the solutions provided by the reformed rules of procedure, which in particular should introduce dedicated scrutiny tools and procedures and should grant the role of the opposition in the exercise of the parliamentary control; the fulfillment of such objective, in fact, also depends on the synergies that parliamentary structures will be able to develop both with the upcoming Italian Fiscal council and with the Court of Auditors.

¹ Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica.

1. La riforma costituzionale sul pareggio di bilancio e i suoi profili attuativi: un problema (anche) di rapporto tra le fonti

Con l'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, anche il nostro Paese ha espressamente recepito nella propria carta fondamentale il principio del pareggio di bilancio². La riforma, che secondo parte della dottrina era stata nel corso del suo iter di approvazione «praticamente assente dalla discussione politica – e, con le dovute eccezioni, dal dibattito scientifico -³», non ha mancato di animare, dopo la sua entrata in vigore, un ampio confronto dottrinale sulla *ratio* dell'intervento con legge costituzionale⁴, sulla presunta natura eterodiretta della riforma stessa⁵, nonché sui vincoli giuridici derivanti dal nuovo principio costituzionale⁶ e sulla loro giustiziabilità⁷.

Se quindi di una «revisione affrettata» si può parlare⁸, avendo riguardo per lo più alle motivazioni politico-istituzionali che ne hanno accompagnato il percorso, non anche di una riforma scontata nei suoi esiti, né nel suo iter attuativo: se, infatti, la nuova disciplina costituzionale non solo risulta più «diffusa e analitica» di quella dell'originario art. 81 della Costituzione, ma appare caratterizzata dalla presenza di alcuni contenuti «piuttosto specifici (...) e spesso dal sapore contabilistico, più che costituzionalistico»⁹, nu-

² Per una disamina comparata del tema, v. F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, in *Quad. cost.*, 4/ 2011, p. 933 s.; R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, nonché C. DE CARO, *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, entrambi in *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri - Quaderno 2011*, Jovene, Napoli, 2012, rispettivamente p. 249 ss. e p. 267 ss.; D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur. cost.*, 3/2012, p. 2500 ss.

³ Così F. BILANCIA, *Note critiche sul cd. "pareggio di bilancio"*, 17 aprile 2012, in *Rivista AIC*, 2/2012 (ora in *Riv. trim. dir. trib.*, 2/2012, p. 349 ss.); sul punto, v. anche D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al cd. "pareggio di bilancio"*, 8 maggio 2012, *ivi*.

⁴ Sulle ragioni che hanno alimentato l'idea di una riforma costituzionale in parte «dovuta», in parte «irrilevante», nonché sulle relative contro-ragioni, v. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità" - Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, disponibile sul sito: www.astrid-online.it, p. 22 ss. Sull'opportunità della riforma costituzionale, v. anche A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, 28 settembre 2011, in *Rivista AIC*, 3/2011.

⁵ Sulla riforma costituzionale della disciplina di bilancio come manifestazione delle «questioni cruciali in materia di raccordo tra governance economica europea e modello di stato costituzionale democratico e di diritto» che la crisi iniziata nel 2008 ha sollevato, v. R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, 15 febbraio 2012, in *Federalismi.it*, 4/2012, p. 2. Sulla derivazione "europea" della riforma, v. anche G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, 15 novembre 2011, in *Rivista AIC*, 4/2011.

⁶ V. C. GORETTI, *Costituzione e pareggio di bilancio. Gli effetti della riforma costituzionale del 2012 sulla decisione di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., p. 203 ss.

⁷ Cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, *ivi*, p. 211 ss.

⁸ Così A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum quad. cost.*, 10 gennaio 2012.

⁹ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costitu-*

merosi sono gli "adempimenti" che la legge costituzionale rinvia ad altre fonti. Ne deriva l'inizio di un percorso riformatore che, lungi dall'esaurirsi con l'entrata in vigore della legge costituzionale, presuppone una pluralità di interventi di "esecuzione" ed "integrazione" della riforma, da adottarsi con norme di diverso rango¹⁰.

Due, in particolare, sono le fonti che si "contendono" l'attuazione della riforma costituzionale. Una prima fonte attuativa, rappresentata dalla cd. "legge rinforzata" di cui al nuovo art. 81, comma 6 Cost., appare "generale" quanto ad ambito di competenza rispetto ai contenuti della legge costituzionale¹¹, ma "speciale" quanto a procedimento e, secondo alcuni, anche quanto a collocazione nel sistema delle fonti¹². E' a questa "nuova" tipologia di fonte che l'art. 5, commi 1 e 2, della legge costituzionale affida, in particolare, il compito di disciplinare non solo il contenuto della legge di bilancio, ma anche il "nuovo" sistema di regolazione del ciclo economico-finanziario, nonché (lett. f) l'istituzione, presso le Camere, di un organismo indipendente con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole bilancio. Il mandato attribuito al legislatore ordinario (con la maggioranza qualificata di cui al nuovo art. 81, comma 6 Cost. e nel limite temporale - da intendersi, tuttavia, come perentorio - del 28 febbraio 2013) è stato eseguito dalle due Camere attraverso l'adozione della legge 24 dicembre 2012, n. 243, che appunto reca *"Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione"*.

A questa prima fonte attuativa si affianca, in virtù dell'esplicito rinvio di cui all'art. 5, comma 4 della legge costituzionale, l'intervento dei regolamenti parlamentari, cui è affidato il compito di regolare le modalità di esercizio della «funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni». La conclusione della XVI legislatura non ha consentito di avviare un dibattito anche su questo secondo profilo attuativo, che conseguentemente si riproporrà all'attenzione delle "nuove" Camere chiamate ad insediarsi il 15 marzo prossimo.

zione e pareggio di bilancio, cit., p. 104-105. Di un «livello di dettaglio insolito per una legge costituzionale» ha parlato, in relazione, in particolare, all'art. 5 della legge costituzionale, anche A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, luglio 2012, in www.astrid-online.it. Sulla legge costituzionale n. 1 del 2012 come «una sorta di legge dentro la legge» che, «nell'ampia disciplina del suo articolo 5», «per prima ha dato attuazione al nuovo art. 81, comma 6», G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 106.

¹⁰ C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad. cost.*, 4/2012, p. 799 ha infatti individuato uno dei tratti qualificanti della riforma costituzionale nell'«assenza di scelte definitive» e nel «rinvio a successivi interventi del legislatore per la definizione delle regole e delle eccezioni rispetto all'equilibrio di bilancio».

¹¹ Il pur lungo ed articolato elenco di oggetti ed ambiti di intervento che - «in particolare» - l'art. 5, comma 1 affida alla legge rinforzata non è infatti da intendersi come esaustivo, bensì come meramente esemplificativo (in tal senso, C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., p. 810).

¹² Così N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., p. 108 ss, il quale parla di una «vera e propria «legge organica» ante litteram, sul modello spagnolo».

Osservatorio sulle fonti

Guardando al binomio tra le due fonti attuative (la legge "rinforzata"; i regolamenti parlamentari), ad una prima lettura si potrebbe affermare che tale rapporto è destinato a porsi, rispettivamente, in termini di "generalità-specialità" sul piano sia dei contenuti della riforma costituzionale che del relativo ambito di azione¹³. Tale interpretazione implicherebbe che alla legge rinforzata dovrebbe essere affidato in via generale e principale il compito di definire le modalità di attuazione del nuovo principio costituzionale sul pareggio di bilancio, la cui portata innovativa evidentemente è destinata ad esplicarsi anche all'esterno dell'ambito parlamentare; mentre i regolamenti parlamentari avrebbero il compito più circoscritto di disciplinare l'incidenza della riforma sulle strutture e sulle procedure interne alle due Camere¹⁴.

In realtà, ad una più attenta analisi, si evince che il rapporto tra le due fonti attuative non è così lineare. Da un lato, infatti, alla legge rinforzata è affidata la disciplina del futuro Fiscal council italiano che, come opportunamente osservato, si caratterizzerà nel quadro comparato europeo per la sua natura marcatamente "parlamentare"¹⁵. La scelta della legge rinforzata come fonte istitutiva di questa nuova struttura, pur se giustificata dall'esigenza di affidare all'organismo indipendente un compito istituzionale più ampio di quello risultante dalla mera giustapposizione degli Uffici bilancio delle due Camere¹⁶, appare comunque destinata ad incidere in maniera penetrante sull'organizzazione interna delle assemblee legislative. Ne deriva una sorta di "intrusione" di una fonte "altra" rispetto a quella - forse più ovvia - dei regolamenti parlamentari¹⁷ in un ambito in larga misura ricadente sulla riserva di cui all'art. 64, comma 1 Cost.

¹³ Secondo G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit. p. 107, la scelta di affidare ad una legge da approvare a maggioranza assoluta l'attuazione dei contenuti della riforma costituzionale rappresenta «un'arma a doppio taglio» che, da un lato, «potrebbe garantire la partecipazione dell'opposizione parlamentare alla determinazione della disciplina attuativa del nuovo art. 81 Cost. e, in questo modo, anche valorizzare il ruolo del Parlamento», ma, dall'altra parte, «potrebbe rendere complicata l'approvazione della legge».

¹⁴ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., p. 117 ha espresso un giudizio positivo rispetto alla puntuale definizione dell'ambito funzionale affidato ai regolamenti parlamentari da parte della legge cost. n.1 del 2012 che, a differenza di quanto accaduto con l'art.11 della legge cost. n. 3/2001, viene circoscritto alla disciplina dell'esercizio delle funzioni parlamentari, escludendo eventuali compiti di regolazione di soggetti terzi.

¹⁵ Fino alla creazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in Italia, l'unico esempio europeo di agenzia fiscale di derivazione parlamentare era rappresentato dal *Fiscal council* ungherese, creato nel 2009 (Legge LXXV del 2008 sul "*Cost-efficient State Management and Fiscal Responsibility*"); per un approfondimento sul processo istitutivo di questo organismo, nonché sulla relativa organizzazione e sulle sue funzioni, v. G. KOPITS, *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, Presentation prepared for the 3rd Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials, Stockholm - Sweden, 28-29 April 2011, available at: <http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/480895-10.pdf>.

¹⁶ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., p. 118.

¹⁷ Lo stesso art. 5, comma 1, lett. f) della legge cost. n. 1 del 2012 precisa che l'istituzione, ad opera della legge rinforzata, dell'organismo indipendente presso le Camere avverrà «nel rispetto della relativa autonomia costituzionale».

Dall'altro lato, il rinvio esplicito ai regolamenti parlamentari di cui all'art. 5, comma 4 della legge costituzionale n. 1 del 2012 sembra prefigurare un controllo parlamentare forse più ampio di quello connaturato al circuito fiduciario in senso proprio che, estendendo il proprio raggio di azione «alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni», sembra presupporre una interazione rafforzata delle due Camere anche con soggetti "esterni", tra cui le amministrazioni territoriali¹⁸. In questo senso, si confermerebbe la natura dei regolamenti parlamentari come fonti dell'ordinamento generale¹⁹, come tali non prive di una propria rilevanza esterna. Questa seppur sommaria ricostruzione dei profili attuativi derivanti dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 conferma che la riforma precostituisce in capo ai regolamenti parlamentari alcuni oneri attuativi "minimi", senza predefinire la soglia massima di tali adempimenti. La disciplina delle modalità di esercizio del controllo sulla finanza pubblica rappresenta, infatti, il contenuto necessitato del futuro intervento di modifica dei regolamenti parlamentari, ma questo non esclude che altri profili di riforma siano non solo auspicabili ma addirittura necessari per rendere pienamente operativi alcuni dei contenuti della stessa legge "rinforzata" n. 243/2012²⁰, soprattutto sul versante del funzionamento del futuro Ufficio parlamentare di bilancio, nonché, più in generale, per adeguare il ruolo delle due Camere al nuovo principio costituzionale del pareggio di bilancio. Di converso, la stessa novella dei regolamenti parlamentari dovrà forse raccordarsi con altre fonti "esterne" nella misura in cui, in particolare, vorrà valorizzare la funzione di controllo del Parlamento rispetto all'operato non solo del Governo, ma più in generale di tutte le amministrazioni repubblicane²¹.

Alla luce di questa breve premessa sui profili formali connessi all'attuazione della legge cost. n. 1/2012, nel presente contributo si intende focalizzare l'attenzione sulle prospettive di intervento legate, in particolare, alla ridefinizione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica in coerenza con quanto previsto dall'art. 5, comma 4 della riforma (§ 2), focalizzando l'attenzione (§ 3) sull'incerto cammino che ha segnato l'affermazione di questa funzione nella storia delle nostre istituzioni parlamentari per poi (§ 4) riflettere sulle possibili opzioni (di metodo; di contenuto) che si aprono innanzi alla futura riforma dei regolamenti di Camera e Senato. Nelle conclusioni (§ 5), infine, si offri-

¹⁸ Secondo C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., p. 813, a fronte del «recupero di un ruolo più determinante da parte del Parlamento nella funzione di controllo sulla finanza pubblica», si attenua il ruolo affidato alle autonomie territoriali - anche attraverso la partecipazione alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 68/2011 - alle attività di verifica e controllo sull'attuazione dell'equilibrio di bilancio.

¹⁹ Su questo profilo, si rinvia a N. LUPO, *Regolamenti parlamentari*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del sole 24 ore*, Vol. XIII, 2007, p. 215.

²⁰ Sui rinvii impliciti a modifiche dei regolamenti parlamentari desumibili dalla legge rinforzata n. 243/2012, v. *infra* § 5.

²¹ Specialmente nella misura in cui il controllo parlamentare sarà esteso alla verifica della gestione della spesa ad opera delle autonomie territoriali, i regolamenti parlamentari dovranno raccordarsi con i principi fondamentali stabiliti dallo Stato nell'esercizio della competenza concorrente sul coordinamento della finanza pubblica (su questo profilo, v. G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 3/2012, p. 564 ss.).

ranno alcune riflessioni critiche sul rapporto e sulle possibili interazioni tra il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e le funzioni affidate all'Ufficio parlamentare di bilancio e alla Corte dei conti rispettivamente nell'analisi delle tendenze economico-finanziarie in atto e nello svolgimento del controllo preventivo di legittimità e del controllo successivo sulla gestione del bilancio.

2. L'art. 5, comma 4 della legge cost. n. 1/2012 e la "costituzionalizzazione" della funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica

Se, come unanimemente evidenziato dalla dottrina, le decisioni di bilancio rivestono una posizione centrale nei rapporti tra Parlamento e Governo²², è possibile ritenere che i nuovi principi introdotti dalla riforma costituzionale siano destinati ad incidere profondamente sugli assetti interni alla forma di governo²³.

In particolare, appare di un certo rilievo la decisione operata dall'art. 5, comma 4 della legge cost. n. 1 del 2012 di attribuire rango costituzionale alla funzione parlamentare di controllo sulla finanza pubblica, che fino a questo momento non sembrava trovare nella Costituzione o nelle norme ad essa equiparate un riconoscimento diretto. Se, infatti, la dottrina aveva di volta in volta ricavato una sorta di legittimazione indiretta del controllo parlamentare appoggiandosi a singole disposizioni costituzionali²⁴, mancava in ogni caso una esplicita configurazione di tale funzione, così come mancava l'espressa individuazione del suo ambito oggettivo di intervento (la finanza pubblica) e della sua finalizzazione alla verifica dell'equilibrio tra le entrate e le spese, nonché della qualità ed efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni²⁵.

Con riferimento alla coerenza interna della riforma costituzionale, è indubbio che la costituzionalizzazione della funzione di controllo parlamentare può considerarsi in ultima istanza strumentale alla stessa garanzia dell'effettività del principio del pareggio di

²² Come osservato da M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 2, il bilancio si colloca saldamente «sul terreno del confronto e dello scontro fra assemblee rappresentative e potere esecutivo». Sul processo di bilancio come terreno di prova in cui testare la tenuta della forma di governo, v. G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, p. 13 e, per una ricognizione storica del tema, ID., *Forma di governo e funzione finanziaria del Parlamento: da Walter Bagehot alle moderne procedure di bilancio*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 123 ss. Sul legame tra la legislazione contabile e le trasformazioni della forma di governo, v. R. PERNA, *La costituzione fiscale e l'evoluzione della forma di governo italiana*, in *Percorsi costituzionali*, 2/2009, p. 85 ss.

²³ R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., p. 21 afferma a questo riguardo che «l'introduzione di un vincolo costituzionale al saldo del bilancio pubblico può essere interpretato come l'ultima tappa del processo di evoluzione della forma di governo del nostro Paese».

²⁴ Per una ricognizione di tale dottrina, si rinvia a N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., p. 119.

²⁵ In realtà, secondo R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, cit., p. 41, la disposizione «risulta - dal punto di vista strettamente testuale - sorprendente, considerato che nulla aggiunge e nulla toglie a quelle che sono le generali funzioni di controllo parlamentare previste dalla Costituzione».

bilancio²⁶. Inoltre, la valorizzazione del controllo parlamentare di finanza pubblica è destinata ad assumere significato anche nella prospettiva della "democratizzazione" delle nuove procedure di *governance* economica europea²⁷ - che, secondo parte della dottrina, trovano nei Parlamenti nazionali un canale di legittimazione alternativo a quello del Parlamento europeo²⁸ -, nonché, più in generale ai fini del coordinamento delle procedure nazionali con i nuovi vincoli europei di bilancio²⁹.

Come noto, infatti, uno dei tratti fondamentali del controllo parlamentare - che trova conferma non solo nell'analisi comparata, ma anche in alcune significative esperienze interne al Parlamento italiano³⁰ - è dato dal suo rapporto privilegiato con l'opposizio-

²⁶ 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, p. 114 ha infatti chiaramente sostenuto che «l'esperienza relativa all'attuazione dell'art. 81 Cost. e la comparazione con la realtà di altri Paesi dimostrano come il pareggio di bilancio risulti un obiettivo realistico solo quando i sistemi istituzionali concentrano l'attenzione sugli equilibri generali della finanza pubblica, assicurano la predisposizione di previsioni macroeconomiche e di finanza pubbliche attendibili, un costante monitoraggio e la piena trasparenza dei conti pubblici».

²⁷ Sulle lacune che il processo di integrazione nella *governance* economica presenta sul piano della sua legittimazione democratica, v. P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, 5 dicembre 2012, in *Federalismi.it*, 23/2012.

²⁸ Sul parlamentarismo come canale di legittimazione democratica dell'UE, specie alla luce della nuova dimensione di *governance* economica, v., *ex multis*, V. SCHMIDT, *Dealing with Europe's other deficit*, in *Public Policy Research*, vol. 19, 2/2012, spec. p. 107 ss. e J. Neyer, *What Role for National Parliaments? European Integration and the Prospects of Parliamentary Democracy*, in K. AUEL, T. RAUNIO (edited by) *National Parliaments, Electorates and EU affairs*, Institution for Advanced Studies, Vienna, 2012, p. 43 s. Sull'impatto della nuova *governance* economica sui Parlamenti nazionali e sul Parlamento europeo, v., rispettivamente, N. LUPO, *National Parliaments' law-making activity with stricter Constitutional budget limits: constraints and opportunities*, Relazione al ECPRD - Economic and Budgetary Affairs WG Meeting 2012, Roma, Senato della Repubblica - Camera dei deputati, 7-8 giugno 2012, disponibile sul sito http://www.parlamento.it/documenti/repository/affariinternazionali/ecprd2012/2_Lupo.pdf e A. MANZELLA, *Is the EP legitimate as a parliamentary body in EU multi-tier governance?*, Presentation at the Workshop, organised by the AFCO Committee, on "Challenges of multi-tier governance in the EU", European Parliament, 4 ottobre 2012, disponibile sul sito: <http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/Andrea-Manzella-Is-the-EP-legitimate-as-a-parliamentary-body-in-EU-multi-tier.pdf>, nonché C. FASONE, *The Struggle of the European Parliament to Participate in the New Economic Governance*, EUDO working paper, Firenze, Agosto 2012, disponibile sul sito: <http://cadmus.eui.eu>.

²⁹ Secondo R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, 5 giugno 2012, in *Rivista AIC*, 2/2012, p. 5, «l'ampliamento» della funzione di controllo del Parlamento è, insieme all'aggravamento formale della legislazione di contabilità ai sensi del nuovo art. 81, comma 6 Cost., uno degli strumenti messi in campo dal legislatore costituzionale per conciliare l'evoluzione della *governance* economica europea con i principi della sovranità nazionale.

³⁰ Il riferimento è, in particolare, all'esperienza del controllo sull'attività del Sistema di informazione per la sicurezza esercitato dal Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), organo bicamerale istituito dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 e composto da 5 senatori e 5 deputati, scelti in maniera tale da garantire comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni; il Comitato è presieduto da un esponente dell'opposizione. Per approfondimenti, v. S. GAMBACURTA, *Il sistema dei controlli*, in C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTINI (a cura di), *I servizi di*

ne³¹. Lo spazio che il controllo parlamentare tradizionalmente offre al confronto tra le forze politiche contribuisce a spiegare alcuni delle ragioni della costituzionalizzazione di questa funzione. Un controllo parlamentare fondato sulla dialettica maggioranza-opposizione rappresenta, infatti, da un lato, uno strumento per sindacare in modo autentico l'operato del Governo nell'attuazione della regola del pareggio di bilancio, depurandolo da qualsiasi giudizio "di parte"; dall'altro lato, esso costituisce altresì un percorso per recuperare più ampi spazi di trasparenza e democraticità nel funzionamento delle procedure di *governance* economica, di regola note per la loro "opacità".

Che quindi l'art. 5, comma 4 della legge cost. n.1 del 2012 non rappresenti una previsione meramente accessoria, bensì una disposizione coesistente ai fini della garanzia dell'effettività delle nuove regole costituzionali, è evidente se si considera che un effettivo controllo parlamentare - inteso come l'attività svolta dal Parlamento al fine di attestare le *performance* del Governo sulla base di un dato parametro³² - appare irrinunciabile ai fini del corretto funzionamento del circuito di responsabilità connesso alle procedure *multilevel* di bilancio. Ciò che invece non è di immediata percezione è l'impatto che la scelta a favore della costituzionalizzazione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica produrrà non tanto e non solo sull'organizzazione interna delle Camere, ma soprattutto sui rapporti con le altre istituzioni e più in generale sul complessivo funzionamento del ciclo economico e di bilancio.

In primo luogo, non è del tutto chiaro quale sia il rapporto tra il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica e il tradizionale controllo parlamentare "di" bilancio: vi è una perfetta coincidenza tra queste due funzioni, ovvero la seconda rappresenta un ripensamento in chiave evolutiva della prima? Ed inoltre, quali sono le misure - per non parlare di "sanzioni" - che accompagneranno il "nuovo" controllo parlamentare e che lo renderanno idoneo ad incidere sui rapporti tra il potere legislativo e quello esecutivo³³?

In secondo luogo, ci si domanda quali conseguenze derivino dall'esplicita costituzionalizzazione della funzione di controllo sia per le Camere che per le altre istituzioni a vario titolo coinvolte. L'art. 5, comma 4 della legge costituzionale n. 1 del 2012 è da in-

informazione e il segreto di stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124), Giuffrè, Milano, 2008, p. 364 ss.

³¹ Sulla dialettica tra maggioranza ed opposizione nell'esercizio della funzione di controllo parlamentare si rinvia ai contributi del Volume di R. DICKMANN E S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 225 ss.; con particolare riguardo al controllo parlamentare sulla finanza pubblica, v. D. SICLARI, *Il controllo parlamentare sugli atti non normativi del Governo e l'esame di documenti trasmessi al Parlamento dal Governo e da altre autorità: profili evolutivi*, ivi, p. 368.

³² Tra la dottrina italiana, v., *ex multis*, C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 33 e S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. Pubbl.*, 1989, p. 125; per un approccio comparato al tema, v. W.J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, Congressional Research Service, 22 febbraio 2010, disponibile sul sito: www.crs.gov.

³³ In particolare, ci si domanda se le misure che accompagneranno il controllo parlamentare sulla finanza pubblica siano apprezzabili solamente sul piano politico (sulla matrice politica del controllo parlamentare, v. A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 106) ovvero siano destinate ad offrire anche nuovi parametri di valutazione in chiave giuridica dell'operato del Governo.

tendersi come norma meramente «dichiarativa»³⁴ ovvero come norma «costitutiva» che comporta un vero e proprio dovere del Parlamento di attivare meccanismi di controllo dedicati sulla finanza pubblica? Di converso, esiste un dovere di leale collaborazione interistituzionale in capo, in particolare, al Governo e alla Corte dei conti (nonché all'istituendo *Fiscal council*), consistente nell'obbligo di trasmissione alle Camere di tutte le informazioni, dati e report analitici funzionali all'effettivo esercizio del controllo parlamentare sulla finanza pubblica?

Nel tentativo di affrontare questi e gli ulteriori interrogativi posti dalla costituzionalizzazione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica, si ritiene opportuno ricostruire preliminarmente gli elementi fondamentali che, ad oggi, hanno caratterizzato l'esercizio di tale funzione alla luce delle norme e delle prassi del diritto parlamentare.

3. Il controllo parlamentare di bilancio: una funzione a lungo “bistrattata”

In Italia, i cambiamenti che negli ultimi decenni hanno profondamente trasformato il rapporto tra Governo e Parlamento non sembrano aver interessato il ruolo svolto dalle assemblee legislative nell'esercizio della funzione di controllo, che è rimasta complessivamente marginale all'interno delle attività parlamentari³⁵.

Specialmente in rapporto al controllo sulla finanza pubblica, non si è registrata nessuna evoluzione rispetto alla tradizionale centralità assunta dall'intervento del Parlamento nel processo di approvazione della legislazione contabile e finanziaria³⁶. Il coinvolgimento delle due Camere nel ciclo economico e di bilancio si è infatti da sempre incentrato sulla fase decisionale dell'approvazione dei disegni di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria - di stabilità, dove il numero degli emendamenti parlamentari presentati ed approvati si è mantenuto su livelli elevati³⁷.

³⁴ Sulla tesi che insiste sul «carattere» dichiarativo delle norme costituzionali attinenti ai regolamenti parlamentari e che presuppone l'esistenza del potere regolamentare anche nel silenzio della Costituzione, v. M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, 1988, p. 645 s.

³⁵ Nel corso dei decenni, gli strumenti e le procedure parlamentari di controllo sono stati solo parzialmente adattati alle esigenze di una democrazia maggioritaria; le stesse riforme dei regolamenti parlamentari del 1997-1999 hanno compiuto alcuni sforzi in tale direzione (ad esempio introducendo l'istituto delle interpellanze urgenze), ma alla prova dei fatti non sono riuscite nel tentativo di ravvivare la funzione parlamentare di controllo. Vedi G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare dal question time alle Commissioni di inchiesta*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUP, Roma, 2007, p. 160 e ID., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento del bicameralismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri – Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008, p. 201 ss. Sul tema, v. anche N. LUPO, *Funkcja kontrolna parlamentu we Włoszech (La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano)*, in Z. WITKOWSKI, G.C. DE MARTIN, K.M. WITKOWSKA-CHRCZONOWICZ (a cura di), *Garanzie costituzionali e mezzi di controllo nello stato democratico: Italia e Polonia a confronto*, Toruń, 2008, p. 105 ss.

³⁶ Come osservato da R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, cit., p. 41, «il controllo parlamentare sulla finanza pubblica rimane la cenerentola del nostro sistema istituzionale».

³⁷ La procedura per l'approvazione della legge finanziaria è infatti nota per avere attribuito al Parla-

Neanche la riforma della legislazione contabile di cui alla legge n. 196/2009³⁸, né i recenti tentativi di anticipare le fondamentali decisioni finanziarie e contabili prima dell'inizio della sessione di bilancio³⁹ sono valsi a ridurre l'influenza del Parlamento sulle proposte del Governo, che ancora oggi è spesso costretto a ricorrere a rimedi procedurali estremi, come la questione di fiducia posta su maxi-emendamenti⁴⁰. Di converso, il rafforzamento del potere del Governo di monitorare ed orientare l'esecuzione del bilancio⁴¹ non è stato accompagnato da un corrispondente incremento dei poteri di controllo del Parlamento.

Il rilievo assunto dall'intervento parlamentare nella fase della decisione di bilancio - che colloca il Parlamento italiano tra le assemblee legislative europee con il più alto

mento un'influenza molto significativa sull'esecutivo e sulla decisione di bilancio (V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 381 ss.; E. DE GIORGI, L. VERZICHELLI, *Still a Difficult Budgetary Process? The Government, the Legislature and the Finance Bill*, in *South European Society & Politics*, vol. 13, 1/2008, p. 87 ss.). Sulla «questione del potere parlamentare di emendamento del binomio legge di bilancio-legge finanziaria», v. P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, in A. MANZELLA E F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Il Mulino, Bologna, 2007, spec. p. 105 ss.

³⁸ Uno dei fondamentali obiettivi della riforma era infatti quello di ridurre l'influenza legislativa del Parlamento sul contenuto dei documenti contabili e finanziari (D. CABRAS, *I poteri di informazione e controllo del Parlamento in materia di contabilità e finanza pubblica alla luce della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, 30 aprile 2010, available at: http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/-documenti_forum/temi_attualita/parlamento/0010_cabras.pdf). Sul sostanziale fallimento di tale tentativo, vedi S. FEDELI, F. FORTE, *Measures of the amending power of Government and Parliament : the case of Italy 1988-2002*, in *Economics of Governance*, 4/2007, p. 309 ss. e M. RUBECHI, *Il governo (sempre più) fuori dal Parlamento nella sessione di bilancio*, in G.G. CARBONI (a cura di), *La funzione finanziaria del Parlamento. Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 169 ss.

³⁹ La manovra finanziaria 2009 è stata, infatti, anticipata dal decreto legge n. 112 del 2008, presentato dal Governo al Parlamento nel luglio 2008, molte settimane prima dell'inizio, nel mese di settembre, della sessione di bilancio. Tale precedente sembra aver trovato conferma nei successivi anni della XVI legislatura, al punto che parte della dottrina ha parlato di una «rivoluzione silenziosa» delle procedure di bilancio (così R. PERNA, *La rivoluzione silenziosa delle procedure di bilancio*, in *Rass. parl.*, 2008, p. 897 ss.; sul tema, v. anche G. ALFANO, *L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria": sistematica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in *Forum Quad. cost.*, 2008).

⁴⁰ P. GAMBALE, D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia : il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione di "controlimiti" parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2/2005, p. 477 ss. e N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello : atti del Convegno, Roma, 27 maggio 2004*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 103 ss.

⁴¹ Il riferimento è, in particolare, alla riforma introdotta con il cd. "Decreto taglia-spese" di cui al decreto-legge n. 194 del 2002, che ha attribuito al Governo il potere di intervenire durante l'esecuzione del bilancio sulle autorizzazioni di spesa validate dal Parlamento, sospendendo quei flussi di cassa eccedenti rispetto agli stanziamenti contenuti nel bilancio di previsione. Per approfondimenti, v. A. BRANCASI, *Le «Misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica»*, in *Dir. pubbl.*, 2003, p. 962; M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, Ediesse, Roma, 2004, p. 244 ss.

potere di incidenza sulle proposte del Governo in materia contabile e finanziaria⁴² - ha per molti versi inibito lo sviluppo di un autentico "modello" di controllo parlamentare di bilancio⁴³.

L'assenza di un approccio maturo al controllo contabile e finanziario è confermato dalla mancanza di procedure e istituti parlamentari dedicati: la funzione di controllo è, infatti, esercitata in questo settore dai singoli parlamentari per lo più ricorrendo agli strumenti tradizionali del sindacato ispettivo (interrogazioni e interpellanze⁴⁴), che tuttavia non hanno mai conosciuto diffuse applicazioni in materia di bilancio. Analoga sorte ha caratterizzato il ricorso ai due strumenti "collettivi" dell'indagine conoscitiva⁴⁵ e della commissione d'inchiesta⁴⁶ nel settore delle politiche finanziarie e contabili.

L'unico strumento "tipico" di controllo di bilancio è rimasto quello dell'approvazione del rendiconto⁴⁷, che tuttavia, nella prassi applicativa, non ha mai dato al Parlamento l'opportunità di un controllo effettivo sull'andamento dei conti pubblici⁴⁸. Tale rilievo è confermato dal tempo estremamente limitato dedicato all'esame, in Commissione e in Aula, del disegno di legge di rendiconto, dato questo che conferma come di fatto le due Camere abbiano sempre interpretato il loro ruolo alla stregua di una mera ratifica per

⁴² Per un approfondimento sulle caratteristiche fondamentali degli altri modelli europei in materia di controllo parlamentare di bilancio, si rinvia al § 3.

⁴³ A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001, p. 213.

⁴⁴ I dati disponibili relativi all'utilizzo delle interpellanze da parte dei parlamentari mostra un uso significativo di questo strumento da parte dei partiti di maggioranza, mentre l'opposizione è rimasta riluttante rispetto allo sfruttamento delle potenzialità dell'istituto per fare emergere le responsabilità dell'esecutivo (S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rass. parl.*, 2002, p. 988).

⁴⁵ Va in realtà ricordata l'Indagine conoscitiva sulle linee guida per la riforma dei documenti e delle procedure contabili, promossa nella XV legislatura congiuntamente dalle Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato (si veda, in particolare, la *Relazione finale* approvata l'8 maggio 2007 dalla Commissione bilancio della Camera e la *Relazione* approvata il 16 maggio 2007 dalla corrispondente Commissione del Senato).

⁴⁶ Come osservato da A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle assemblee elettive*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 82, la possibilità di sfruttare appieno le potenzialità della commissione d'inchiesta come strumento di controllo è stata minata alle radici in Italia dalla diffusa (e controversa) pratica delle inchieste "di maggioranza", che si rivelano piuttosto refrattarie ad utilizzare i loro poteri inquisitori per mettere in evidenza le lacune del governo.

⁴⁷ Dubbi sulla riconducibilità del rendiconto al «fenomeno» del controllo sono stati espressi da S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. X, 1962, p. 340, il quale ha osservato che «la competenza qui esercitata dalle Camere si risolve essenzialmente nella valutazione di fatti e operazioni ormai irrimediabilmente prodottisi nell'anno finanziario decorso, sicché essa potrebbe addurre solo ad un'imputazione di responsabilità governative, nell'ipotesi astratta che si risolvesse nella disapprovazione del rendiconto». L'inquadramento del rendiconto nell'ambito del controllo parlamentare appare invece coerente con la lettura di questa funzione come «prognosi postuma» offerta da A. MANZELLA, *I controlli*, cit., p. 106.

⁴⁸ C. CHIAPPINELLI, *La evoluzione del sistema dei controlli e la relazione sul rendiconto generale dello Stato*, in *Riv. Corte conti*, 2/2009, p. 256-267.

legge del giudizio di parificazione formulato dalla Corte dei conti sul rendiconto stesso⁴⁹. Una spiegazione dello scarso interesse dedicato dalle due Camere all'esame del rendiconto può essere rinvenuta nel fatto che il disegno di legge di rendiconto presentato dal Governo non può essere emendato, sicché il Parlamento si limita ad esprimere sul medesimo una sorta di voto bloccato⁵⁰.

Uno strumento parzialmente più attraente per il Parlamento è rappresentato dall'approvazione del bilancio di assestamento, che viene presentato alle due Camere entro il 30 giugno e che reca l'adeguamento delle previsioni di entrata e di spesa contenute nel bilancio di previsione: se, infatti, tale strumento è espressione dal punto di vista formale della funzione legislativa, più che di quella di controllo in senso proprio, nei fatti l'esame di questo documento contabile ha non di rado offerto al Parlamento l'opportunità di valutare le strategie contabili e finanziarie dell'esecutivo alla luce dell'effettivo andamento delle entrate e delle spese.

In conclusione, è possibile affermare che le difficoltà incontrate dal Parlamento italiano sul versante del controllo sulla finanza pubblica sono riconducibili non solo all'assenza di procedure ed istituti parlamentari dedicati, ma anche alle persistenti difficoltà che caratterizzano l'accesso delle due Camere alle informazioni e ai dati contabili e finanziari.

Tre, infatti, sono le principali risorse informative a disposizione del Parlamento nel settore in esame: il Governo che, ai sensi della legge di contabilità pubblica, nonché della legislazione di settore, è titolare di specifici obblighi di rendicontazione e di trasmissione di elementi informativi al Parlamento⁵¹; la Corte dei conti, vero e proprio "alleato" delle assemblee elettive nell'analisi delle tendenze contabili sia attraverso la trasmissione di Relazioni annuali (come quella sul rendiconto), sia attraverso il controllo sull'andamento delle spese previste dalle leggi di settore⁵²; gli uffici "tecnici"

⁴⁹ Per molti versi atipico è, sotto questo profilo, l'*iter* che ha accompagnato l'approvazione, nell'Ottobre 2011, del rendiconto 2010: a seguito della decisione della Camera dei deputati (adottata con un numero eguale di voti contrari e favorevoli) di respingere l'art. 1 della proposta di legge di rendiconto, la Giunta per il regolamento della Camera (Seduta del 12 ottobre 2011, disponibile sul sito: http://www.intra.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/201110/1012/html/15/frame.htm) ha stabilito che tale voto contrario doveva essere interpretato come riferito all'intero disegno di legge. Per ovviare a tale situazione di stallo, il Governo ha presentato un nuovo disegno di legge di rendiconto il cui contenuto coincideva con quello del rendiconto respinto dalla Camera e che è stato successivamente approvato dal Parlamento. La vicenda sembra confermare come il rendiconto non abbia saputo acquisire in Italia (a differenza di quanto avviene in Francia, ad esempio) il ruolo di un effettivo strumento di controllo.

⁵⁰ Per alcuni precedenti in tal senso, si veda la dichiarazione del Presidente della Camera dei deputati allegata al Resoconto della Seduta del 15 giugno 1982. Il principio dell'inemendabilità del rendiconto è stato sempre rispettato anche a livello di commissione, dove solo gli emendamenti meramente formali o tecnici sono considerati ammissibili (vedi Commissione Finanze della Camera dei deputati, Resoconto della seduta del 16 luglio 2002).

⁵¹ I dati trasmessi dal Governo al Parlamento non sono sempre completi ed affidabili, a volte a causa dell'indisponibilità di dati da parte dello stesso Governo, a volte a causa di una insufficiente cooperazione interistituzionale (v. C. GORETTI, L. RIZZUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio: evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, in *Riv. pol. ec.*, 1-3/2011, p. 51-52).

⁵² In realtà, le potenzialità della cooperazione con la Corte dei conti non è stata sfruttata appieno dal

interni al Senato alla Camera, ed in particolare i Servizi bilancio creati nel 2001 con il compito di controllare l'enorme quantità di relazioni trasmesse dal Governo al Parlamento in attuazione di specifici obblighi di legge⁵³.

Il raffronto di queste tre circuiti informativi a disposizione del Parlamento conferma come, ancora oggi, i dati e gli elementi contabili e finanziari su cui le due Camere basano le loro valutazioni derivino in larga misura dal Governo stesso, fattore questo che in alcuni casi rischia di creare un corto circuito sul piano del funzionamento dei meccanismi di controllo e dell'accertamento delle responsabilità dell'esecutivo.

La constatazione delle persistenti debolezze del Parlamento italiano sul fronte del reperimento e dell'elaborazione delle informazioni funzionali al controllo sulla finanza pubblica conferma quanto sia strategico questo profilo ai fini dell'attuazione dell'art. 5, comma 4 della legge cost. n.1 del 2012. Alcuni tentativi nella direzione del rafforzamento della capacità analitica delle due Camere nel settore contabile-finanziario sono stati in realtà posti essere a decorrere dalla XV legislatura, quando, in via di prassi, sono state avviate intese tra le due Camere per il coordinamento delle attività delle rispettive Commissioni bilancio⁵⁴. Questa tendenza alla promozione di sinergie bicamerali funzionali al rafforzamento del controllo parlamentare di bilancio ha poi trovato espressa disciplina nell'art. 4 della legge n. 196/2009 che, oltre al consolidamento degli obblighi informativi del Governo nei confronti, in particolare, delle commissioni⁵⁵, prevede, al comma 2, che «i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, al fine di favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria utile al controllo parla-

legislatore italiano, limitandosi per lo più all'interazione nella sessione di bilancio, che non si è tradotta in una strutturale e quotidiana condivisione di dati ed informazioni anche nella fase dell'esecuzione di bilancio. Estremamente limitato è stato, inoltre, il tempo dedicato dal Parlamento alla discussione delle relazioni della Corte dei conti. Vedi V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della "valutazione delle politiche pubbliche*, in *Federalismi.it*, 12/2009, p. 9.

⁵³ F. ROSA, *Le relazioni governative al Parlamento sullo stato di attuazione delle leggi*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle Assemblée elettive. Vol. I. La nuova forma di governo delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 442 ss.

⁵⁴ Ci si riferisce, in particolare, alla creazione di due sotto-commissioni, per il monitoraggio della finanza pubblica, operanti presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato. Questi due organismi sono stati istituiti separatamente dalle due Camere, ma fin dall'inizio hanno di prassi svolto sedute congiunte, con il medesimo ordine del giorno. L'iniziativa, che si è realizzata in un clima di cooperazione *bipartisan* e di intensa interazione con l'esecutivo, è stata interrotta nel maggio 2008, con l'inizio della XV legislatura. Per approfondimenti, v. C. GORETTI, L. RIZZUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio*, cit., p. 55.

⁵⁵ L'art.4, comma 1, della legge n.196/2009, infatti, non solo stabilisce che il Governo fornisce alle Commissioni parlamentari «tutte le informazioni utili ad esercitare un controllo costante sull'attuazione della presente legge», ma prevede che queste ultime possano formulare osservazioni ed esprimere valutazioni utili alla migliore impostazione dei documenti di bilancio e delle procedure di finanza pubblica. Sempre sul piano del rafforzamento delle informazioni a disposizioni del Parlamento, l'art. 6, comma 1, consente che, sulla base di apposite intese, le Camere abbiano accesso alle banche dati delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa gestita da soggetti pubblici rilevante ai fini di tale controllo. Per l'analisi degli ulteriori oneri informativi nei confronti delle Camere previsti dalla riforma della legge di contabilità, si rinvia a R. DICKMANN, *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, 20 gennaio 2010, in *Federalismi.it*, 1/2010.

mentare e di potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici della contabilità e della finanza pubblica da parte delle Commissioni parlamentari competenti, adottano intese volte a promuovere le attività delle due Camere, anche in forma congiunta, nonché l'integrazione delle attività svolte dalle rispettive strutture di supporto tecnico». Per alcuni versi, tale previsione non si è tradotta in una sostanziale innovazione rispetto alla prassi di coordinamento dell'attività delle due Commissioni bilancio che ha caratterizzato, in particolare, la procedura di esame prima del Documento di programmazione economico e finanziaria, poi del Documento di economia e finanze. Per altri versi, la riforma non sembra essere riuscita nell'intento di introdurre nuove forme di interazione tra le due Camere idonee a rendere più esteso ed effettivo il controllo parlamentare di bilancio⁵⁶.

4. I regolamenti parlamentari alla prova del “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica

Il tentativo di rivitalizzare il controllo parlamentare sulla finanza pubblica intervenendo ora sul terreno della prassi parlamentare, ora sulla legislazione contabile di settore sembra essersi rivelato, almeno nel medio-lungo periodo, fallimentare. Tale constatazione conferma come la piena realizzazione della prospettiva prefigurata dall'art.5, comma 4 della legge costituzionale n.1 del 2012 difficilmente possa prescindere da una modifica dei regolamenti parlamentari.

Le lacune che si sono registrate sul versante del controllo parlamentare sulla finanza pubblica sono infatti imputabili non solo ad un problema di cultura istituzionale coincidente con la persistente visione "legi-centrica" dell'attività parlamentare, ma anche all'assenza di istituti e procedure parlamentari dedicati. In questa prospettiva, nonché in coerenza con l'esplicito rinvio operato dalla riforma costituzionale alle fonti di auto-

⁵⁶ Un diverso percorso sembra invece avere segnato le sorti della funzione di controllo nel processo attuativo della legge delega sul federalismo fiscale. La legge n. 42 del 2009 ha infatti optato per un modello articolato ed in parte "esternalizzato" di controllo sull'attuazione della riforma, che contempla l'intervento di più organismi costituiti *ad hoc* dalla legge delega e rappresentativi, al contempo, dello Stato e delle autonomie territoriali: il riferimento è, in particolare, alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 3 della legge n. 42/2009 (che, pur rappresentando una commissione bicamerale composta da parlamentari, ai sensi del comma 3 del citato art. 3 è chiamata a raccordare la propria attività con un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata), alla Commissione tecnica paritetica e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui, rispettivamente, all'art.4 e 5 della medesima legge. Per approfondimenti sulla composizione e sulle competenze di questi organismi, v. N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente*, 25 novembre 2009, in *Federalismi.it*, 23/2009; C. TUCCIARELLI, *La legge n.42/2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Riv. dir. trib.*, 1/2010, p. 61 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Art. 3 (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale) e Art. 4 (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010, p. 82 e 87 ss.

mia delle due Camere, è essenziale riflettere su una modifica formale dei regolamenti parlamentari che adegui l'organizzazione ed il funzionamento interno delle assemblee elettive nazionali al nuovo contesto costituzionale.

4.1. Il percorso riformatore: i regolamenti parlamentari quale fattore di innovazione rispetto alla forma di governo

Il richiamo alla necessaria intermediazione dei regolamenti parlamentari come strumento attuativo della riforma costituzionale del pareggio di bilancio impone di interrogarsi sul percorso che deve accompagnare questa riforma delle fonti di autonomia delle due Camere.

La dottrina non ha infatti mancato di evidenziare la vocazione dei regolamenti parlamentari, palesatasi soprattutto dopo le ultime novelle del 1997-1999, a porsi quale elemento qualificante di quella strategia "incrementale" che alle "grandi" riforme preferisce una politica dei "piccoli passi" preordinata alla razionalizzazione dell'esistente, e quindi al progressivo adeguamento "a Costituzione invariata" delle procedure e degli istituti esistenti⁵⁷. Tale attitudine "conservatrice" dei regolamenti parlamentari, a sua volta, troverebbe il proprio fondamento nella propensione di queste fonti di autonomia a costituire un «fattore di omogeneità costituzionale», portatore «di prestazioni in qualche modo unificanti del sistema politico»⁵⁸, in quanto fondato sul «reciproco riconoscimento delle forze politiche nelle dinamiche dialettiche e conflittuali che continuano a trovare il loro canale di espressione principale, ancorché non esclusivo, nel Parlamento»⁵⁹.

Se questa lettura del ruolo dei regolamenti parlamentari quale fonte di inclusione e stabilizzazione delle dinamiche della forma di governo sembra aver trovato sostanziali conferme nella storia parlamentare negli ultimi due decenni, le vicende legate ad alcune delle riforme istituzionali approvate sul finire della XVI legislatura sembrano dar prova di una alterazione di questo equilibrio, orientata nel senso di un più proattivo ruolo dei regolamenti parlamentari rispetto alle riforme istituzionali⁶⁰.

⁵⁷ Sulla logica incrementale che, in una serie di successive stratificazioni, dai regolamenti parlamentari del 1971 alle riforme della fine del secolo scorso ha caratterizzato il percorso riformatore del Parlamento, v. L. STROPPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in *Quad. cost.*, 1/2000, p. 101 ss., spec. p. 102.

⁵⁸ Così G. RIVISECCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della «soluzione Alfonso Tesauro»)*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. II, Jovene, Napoli, 2010, p. 1258.

⁵⁹ *Ibidem*. Sul tema, v. anche ID., *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura: ovvero, di una male intesa (e smemorata) interpretazione del principio maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, p. 290 ss.

⁶⁰ Sul rapporto tra la riforma dei regolamenti parlamentari e le modifiche alla forma di governo, v. S. CURRERI, *Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 231, il quale criticamente sostiene che «i regolamenti parlamentari non dovrebbero anticipare ma adeguarsi alle eventuali riforma istituzionali».

Da un lato, è (anche) passando attraverso una riforma dei regolamenti parlamentari che il Parlamento ha inteso rispondere alle pressioni provenienti dalla pubblica opinione, le quali invocavano l'introduzione di controlli più pregnanti sui finanziamenti pubblici ai partiti e ai gruppi parlamentari⁶¹. In questa chiave di lettura, le novelle dei regolamenti di Camera e Senato sui regolamenti, contributi e bilanci dei gruppi⁶² possono essere intese non solo come una "rottura" del blocco che dalla XIII legislatura ad oggi sembra aver caratterizzato il percorso riformatore delle istituzioni parlamentari⁶³, ma anche come anticipazione di principi e regole di rango costituzionale che solo in parte sembrano porsi in linea di continuità con la Costituzione esistente.

Se, quindi, con queste ultime due novelle, i regolamenti parlamentari sembrano aver assunto il ruolo di "apripista" nei confronti di riforme a lungo attese dal sistema della rappresentanza, un analogo ruolo di rottura dell'esistente sembra essere stato attribuito alle fonti di autonomia di Camera e Senato dalla legge costituzionale sul pareggio di bilancio. Se, infatti, in questo caso, i "nuovi" principi di rango costituzionale sono stati introdotti da una revisione formale della Carta costituzionale, il ruolo attribuito ai regolamenti parlamentari dall'art. 5, comma 4 della legge cost. n. 1/2012 sembra destinato a tradursi in una sostanziale innovazione della forma di governo, più che in una mera razionalizzazione dell'esistente.

Le preannunciate novelle regolamenti saranno infatti chiamate a svolgere un ruolo di sostanziale integrazione rispetto agli scarni (anche considerando le modifiche introdotte dalla legge cost. n. 1/2012) principi desumibili dalle norme costituzionali sul controllo parlamentare sulla finanza pubblica. Un'integrazione destinata a tradursi in una vera e propria "creazione" di procedure ed istituti che non mancheranno di condizionare in maniera determinante il rapporto tra Governo e Parlamento, nonché tra maggioranza ed opposizione⁶⁴, a riprova del loro rilievo "materialmente" costituzionale⁶⁵.

⁶¹ Sulla «stratificazione di propositi riformatori» che ha accompagnato il percorso di riflessione sui Gruppi parlamentari, v. D. PICCIONE, *I Gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme regolamentari*, in *Rivista AIC*, 2/2012, p. 12.

⁶² V. le *Modificazioni al Regolamento della camera approvate nella seduta del 25 settembre 2012* (Articoli 14, 15, 15-ter e 153-quater) e le *Modifiche agli articoli 15 e 16 del regolamento del Senato e introduzione dell'articolo 16-bis, in materia di regolamento e contributi ai Gruppi parlamentari*, approvate nella seduta pomeridiana del 21 novembre 2012. Per un approfondimento sui contenuti della riforma, v. F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatoriosullefonti*, 3/2012.

⁶³ L'inizio della XVI legislatura si era in realtà caratterizzato per un'apparente ripresa di tale percorso riformatore, grazie alla presentazione di numerose proposte di modifica dei regolamenti incidenti su alcuni temi cardine dell'organizzazione e del funzionamento delle due Camere, che tuttavia non hanno mai concluso il loro iter. Per approfondimenti sui contenuti di tali proposte, si rinvia ai contributi del Volume *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, LUP, 2009, e in particolare alla *Presentazione* di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, ivi, p. 5 ss. Sul tema, v. anche C. FERRAJOLI, *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate nel corso della XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 0/2010.

⁶⁴ Come osservato da V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo*, cit., p. 20 «vi sono margini di intervento attraverso i regolamenti parlamentari per orientare l'assetto della forma di governo in senso maggioritario

Se si accede a questa lettura del richiamo ai regolamenti parlamentari contenuto nell'art. 5, comma 4 della legge costituzionale n. 1 del 2012 come rinvio "aperto" che presuppone interventi creativi, è necessario interrogarsi anche sulla portata e sull'estensione delle riforme che di tale rinvio costituiranno attuazione.

In particolare, ci si domanda se, data l'incidenza che il controllo parlamentare sulla finanza pubblica esercita sul complessivo funzionamento della forma di governo, sia possibile pensare a novelle circoscritte a singole disposizioni dei regolamenti parlamentari⁶⁶ o se, all'inverso, non sia legittimo immaginare interventi di riforma più organici ed anche radicali⁶⁷. Nella consapevolezza che l'opzione tra le due alternative sarà influenzata da una pluralità di fattori politici, prima ancora che istituzionali, ci si limita ad osservare che la stessa analisi comparata⁶⁸ conferma che la funzione del controllo parlamentare di bilancio non può essere correttamente inquadrata senza considerare contemporaneamente anche il ruolo riservato agli organi parlamentari nelle decisioni contabili e finanziarie. In altri termini, appare difficile configurare una riforma che non consideri come speculari ed interconnessi gli interventi affidati al Parlamento nelle diverse fasi del ciclo di bilancio, da quella della programmazione economico-finanziaria fino a quella del controllo sull'esecuzione del bilancio stesso. E' quindi in questa prospettiva che si ritiene che le novelle dei due regolamenti chiamate a dare attuazione all'art. 5, comma 4 della legge costituzionale n. 1 del 2012 difficilmente potranno prescindere da una riforma globale del ruolo svolto dalle due Camere in tutto il processo decisionale di finanza pubblica.

che non appaiono del tutto esplorati, o comunque esauriti, con le riforme della fine del secolo scorso».

⁶⁵ Sul rilievo costituzionale delle norme dei regolamenti che disciplinano il ruolo del Governo "in" Parlamento, v. L. GIANNITI E N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 6 s., nonché N. Lupo, *Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 264 s.

⁶⁶ Come evidenziato da S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in *Quad. cost.*, 1/1998, p.158, le stesse riforme parlamentari di fine secolo, come le altre che si sono succedute dal 1971, hanno optato per «la strada di emendamenti a vari punti del testo del Regolamento, anziché procedere ad una riscrittura complessiva, sia pure non agevole, nonostante che la logica degli interventi emendativi si sia sempre più allontanata da quella del testo originario».

⁶⁷ A favore di una riscrittura integrale dei regolamenti parlamentari, una vera e propria «nuova codificazione delle regole del gioco parlamentare» si è espresso L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p.224 ss. Sulla difficoltà ad immaginare riforme organiche dei regolamenti parlamentari prima che «si siano assunte decisioni condivise e sufficientemente stabili sulla legge elettorale e sugli assetti del sistema bicamerale», v. N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma non ancora sufficientemente organico*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2012.

⁶⁸ V. *infra*, § 4.2.

4.2. I modelli di riferimento: brevi cenni sul controllo parlamentare di bilancio nell'esperienza comparata

L'analisi comparata mostra che il ruolo dei Parlamenti nel processo di bilancio tende a variare in maniera significativa nella natura e nell'intensità dei poteri attribuiti all'organo legislativo. Mentre alcuni Parlamenti, infatti, mantengono un elevato potere di influenza sulla decisione di bilancio (la cd. fase “*ex ante*”, quella che precede l'approvazione del bilancio), altri Parlamenti tendono piuttosto a focalizzare il loro ruolo sul controllo dell'esecuzione di bilancio (la cosiddetta fase “*ex post*”, coincidente con l'esecuzione del bilancio)⁶⁹.

Dalla comparazione dei più significativi modelli europei emerge come il ruolo svolto dal Parlamento nelle diverse fasi del ciclo di bilancio sia profondamente influenzato dal modello di commissione competente sulle decisioni di finanza pubblica. Tale dato può essere spiegato considerando che la natura altamente tecnica della materia contabile e finanziaria rende le Commissioni una sede privilegiata di esame dei documenti e dei processi contabili e finanziari⁷⁰.

Sulla base di queste premesse, una prima significativa distinzione⁷¹ emerge tra i Parlamenti riconducibili al cd. “modello Westminster” e i Parlamenti dell'Europa continentale. Le assemblee del primo tipo, in particolare, si caratterizzano per un debole potere di intervento nella fase *ex ante* del ciclo di bilancio e per una solida capacità di sviluppare il controllo di bilancio nella fase *ex post*⁷²; tale assetto è fortemente influenzato

⁶⁹ Per una più compiuta ed analitica analisi comparata del tema, si rinvia a W. KRAFCHIK, J. WEHNER, *Legislatures and Budget Oversight: Best Practices*, Paper presented at the Open Forum held in Almaty on April 8, 2004, <http://www.pmg.org.za/docs/2005/050404oversight.pdf>; J. JOHNSON, R. STAPENHURST, *Legislative Budget Offices: International Experience*, in R. STAPENHURST, R. PELIZZO, D. OLSON E L. VON TRAPP (edited by), *Legislative Oversight and Government Accountability: A World Perspective*, World Bank Publications, 2008. Sull'evoluzione storica del ruolo dei Parlamenti nel processo di bilancio, v. W. KRAFCHIK, J. WEHNER, *The role of Parliament in the budget process*, in *South African Journal of Economics*, vol. 66, 3/1998, p. 243.

⁷⁰ Sull'importanza del coinvolgimento delle commissioni parlamentari nella materia del bilancio e della finanza pubblica, C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, p. 574 ss., alla quale si rinvia anche per una più approfondita comparazione del ruolo affidato alle commissioni competenti per le questioni di bilancio in Francia, Italia, Regno Unito e nel Parlamento europeo.

⁷¹ Sul punto, v. J. WEHNER, *Legislative arrangements for financial scrutiny: Explaining cross-national variation*, in R. PELIZZO, R. STAPENHURST E D. OLSON (edited by), *The Role of Parliaments in the Budget Process*, World Bank Institute, Washington D.C., 2005, p. 13.

⁷² Sulle fondamentali caratteristiche del controllo parlamentare di bilancio nel cd. “modello Westminster”, v. R. PEREZ, *Il bilancio e il suo controllo in Gran Bretagna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 915; E. DAVEY, *Making MPs work for our money: reforming Parliament's role in budget scrutiny*, Paper n. 19, Centre for Reform, London, 2000; D. MCGEE, *The Overseers – Public Accounts Committees and Public Spending*, Pluto Press, London, 2002; R. STAPENHURST, V. SAHGAL, W. WOODLEY E R. PELIZZO, *Scrutinizing Public Expenditures. Assessing the Performance of Public Accounts Committees*, World Bank Policy Research Working Paper 3613, May 2005; P. DUNLEAVY, C. GILSON, S. BASTOW, J. TINKLER, *The National Audit Office, the Public Accounts Committee and the Risk Landscape in UK Public Policy*, LSE, London, 2009 (disponibile sul sito: <http://www.bis.gov.uk/files/file53403.pdf>); F. ROSA, *Il controllo par-*

Osservatorio sulle fonti

dall'assenza di commissioni bilancio dedicate alle decisioni di finanza pubblica e dalla contestuale presenza delle *Public Account Committees* (PAC), commissioni interamente dedicate al monitoraggio della spesa pubblica che operano in stretta connessione con il giudice contabile (la *National Audit Office*, nel Regno Unito).

Il tratto che contraddistingue le funzioni di bilancio dei Parlamenti al di fuori del Commonwealth è viceversa da rinvenirsi nella tendenza a concentrare sia i poteri di decisione sulla finanza pubblica che i poteri di controllo sull'esecuzione di bilancio in una Commissione – per così dire – ibrida, titolare al contempo di funzioni legislative e di funzioni di controllo.

Ferma restando l'assenza di commissioni dedicate al controllo di bilancio, le assemblee legislative dell'Europa continentale si distinguono per il diverso ruolo svolto nella fase *ex ante* ed in quella *ex post*. In via di prima approssimazione⁷³, si può infatti affermare che il Parlamento francese si contraddistingue come modello che, al coinvolgimento nella fase della decisione finanziaria e di bilancio, ha saputo affiancare – specialmente dopo le ultime riforme costituzionali e dei regolamenti parlamentari⁷⁴ – la capacità di sviluppare un controllo capillare sull'esecuzione del bilancio. Strumentale alla valorizzazione della funzione parlamentare di controllo sulla finanza pubblica è, in par-

lamentare sul governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico, Giuffrè, Milano, 2012, *passim*. V. E. DAVEY, *Making MPs work for our money: reforming Parliament's role in budget scrutiny*, Paper n. 19, Centre for Reform, London, 2000.

⁷³ Per ulteriori approfondimenti sulle caratteristiche dei diversi modelli europei di controllo parlamentare di bilancio, nonché sulle loro recenti trasformazioni in relazione all'emergere della nuova *governance* economica europea, sia consentito rinviare a E. GRIGLIO, *Parliamentary oversight of national budgets. Recent trends in EU Member States*, Paper presented at the Tenth Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Wroxton College - Oxfordshire, UK, 28-29 July 2012, nonché a E. GRIGLIO, N. LUPO, *Parliamentary democracy and the Eurozone crisis*, in *Law and Economics Yearly Review*, vol.1, part. II, 2012, spec. p. 345 ss.

⁷⁴ In Francia, il processo di valorizzazione della funzione parlamentare di controllo sulla finanza pubblica è stato, infatti, inaugurato dall'approvazione della *Loi organique relative aux lois de finances* (cd. LOLF) nel 2001, che ha profondamente modificato la struttura interna dei documenti contabili, ed è poi proseguito con la riforma del regolamento dell'Assemblea Nazionale del 2009, adottata in attuazione della riforma costituzionale del 2008 (la quale, come noto, ha visto nel rafforzamento del controllo parlamentare una delle sue più significative innovazioni - v. N. LUPO, *Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire*, cit., p. 252 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Il Parlamento francese. Profili strutturali e funzionali*, in M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di), *La quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010). Sul tentativo incompiuto di riforma costituzionale di cui alla *Petit loi* approvata dal Parlamento francese il 13 luglio 2011 (che prevedeva l'introduzione delle '*Lois cadre*' sull'equilibrio della finanza pubblica), v. L. BAGHESTANI, *A propos de la loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques*, in *Les Petites affiches*, *La Loi*, *Le Quotidien juridique*, n. 78, aprile 2011, p. 3). Due sono le tendenze fondamentali che caratterizzano questo processo di valorizzazione del controllo parlamentare: il rafforzamento degli strumenti e delle procedure dei regolamenti parlamentari dedicati al controllo sulla finanza pubblica; l'ulteriore intensificazione della cooperazione tra il Parlamento e la Corte dei conti (su questa tendenza, v. § 5). Per una ricostruzione complessiva di questo processo, v. P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, Paris, 2011, spec. p. 176 ss.

ticolare, la disponibilità di un apparato di strumenti e procedure dedicate, che trovano nelle Commissioni finanze dell'Assemblea nazionale e Senato il loro baricentro⁷⁵.

In altri Parlamenti dell'Europa continentale, viceversa, non si è registrato un processo di valorizzazione del controllo parlamentare di bilancio assimilabile a quello francese; in tali ordinamenti, l'intervento nelle decisioni di finanza pubblica continua ad assorbire parte significativa delle energie dell'assemblea legislativa. E' quanto si verifica, ad esempio, in Belgio e nella stessa Germania, dove, nonostante la creazione all'interno della Commissione bilancio del *Bundestag* di un'apposita sottocommissione specializzata sul controllo, mancano strumenti e procedure dedicati⁷⁶.

Questa sommaria ricognizione delle principali esperienze europee rivela come l'effettività della funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica dipenda non tanto dal modello adottato (basato sulla presenza di una commissione specializzata sul controllo di bilancio, come nel caso britannico, ovvero caratterizzato dalla presenza di commissioni "ibride", competenti al contempo sulla legislazione e sul controllo, come nell'esperienza francese), bensì dalla possibilità che il Parlamento conti su informazioni indipendenti (se non addirittura "autonome"), nonché su istituti e procedure specificamente dedicati al controllo di bilancio.

In questa prospettiva, si ritiene che la scelta che si prospetterà innanzi alle prossime modifiche dei regolamenti parlamentari tra la creazione di una sorta di *Public Account Committee* dedicata esclusivamente al controllo sulla finanza pubblica⁷⁷ e la valorizza-

⁷⁵ Tra gli strumenti e le procedure dedicate a disposizione delle Commissioni finanze delle due Camere francesi, si segnalano, in particolare, le "missioni" di controllo settoriali affidate ai relatori speciali competenti, per tutta la durata della legislatura, su singoli comparti di spesa, nonché le "missioni" di controllo intersettoriali affidate o al complesso dei relatori speciali, lo ovvero al relatore generale, o ancora al Presidente della commissione. Presso la Commissione finanze dell'Assemblea nazionale si segnala, inoltre, l'istituzione della *Mission d'évaluation et de controle* (MEC), il cui compito è di monitorare la gestione delle risorse pubbliche e di svolgere indagini sull'andamento delle politiche pubbliche settoriali avvalendosi degli strumenti e delle procedure di cui agli artt. 57, 59 e 60 della LOLF, che includono l'invio di questionari ai funzionari di governo, nonché lo svolgimento di controllo *in loco* e di audizioni. Per approfondimenti, v. P. AMSELEK, *Le budget de l'État et le parlement sous la V République*, in *Revue du Droit Publique*, 5-6/1998, p. 1449; I. BOUHADANA, *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France: origines, évolutions et enjeux*, LDGJ, Paris, 2007, p. 273 ss.; A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France: éclairage historique et perspectives d'évolution*, Dalloz, Paris, 2010.

⁷⁶ Per approfondimenti, v. M. SCHATTENMANN, *The Secretariat of the Budget Committee of the German Bundestag*, Prepared for the Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials – Roma, 26-27 febbraio 2009, in <http://www.oecd.org/dataoecd/52/28/42466837.pdf>.

⁷⁷ Nel corso dell'iter parlamentare della riforma costituzionale sul pareggio di bilancio, sono state presentate alcune proposte emendative che, oltre alla costituzionalizzazione della funzione di controllo parlamentare, prevedevano anche l'istituzione di un organismo di controllo *ad hoc*, una commissione bicamerale a composizione paritaria. Già durante l'esame del disegno di legge di riforma della legge di contabilità, peraltro, il Senato aveva approvato una disposizione che prevedeva l'istituzione di una Commissione bicamerale per la trasparenza, con il compito di affiancare (ma non sostituire) l'attività di controllo svolta dalle Commissioni bilancio delle due Camere svolgendo alcuni compiti informativi ed analitici. Inoltre, la disposizione approvata prevedeva l'istituzione di un Ufficio di bilancio unitario. Queste due innovazioni approvate dal Senato sono state respinte dalla Camera, per cui nessuna traccia delle medesime

zione di tale funzione puntando sulle “ordinarie” commissioni permanenti competenti in materia sia destinata a rivelarsi, nel suo complesso, neutrale rispetto all’obiettivo della piena attuazione dell’art. 5, comma 4, della legge n. 1 del 2012⁷⁸. Anche una commissione “ibrida”, che pure deve ripartire il proprio tempo tra più attività ed ambiti di intervento, è infatti astrattamente in grado di svolgere in modo efficace la funzione di controllo, l’effettività di tale intervento dipendendo in ultima istanza dagli strumenti e dagli incentivi che i regolamenti parlamentari e la prassi sanno mettere a disposizione dei controllori.

In altri termini, se il controllo sulla finanza pubblica è una funzione che richiede continuità di azione, competenze tecniche e ampia disponibilità di dati ed informazioni, la sua piena realizzazione sembra dipendere soprattutto dalle risposte che i regolamenti parlamentari e la prassi interna sapranno offrire a queste esigenze di fondo.

Tale rilievo sembra assumere significato soprattutto alla luce delle più recenti tendenze all’ampliamento dell’ambito di applicazione e della natura stessa del controllo parlamentare nel settore contabile e finanziario. Se, infatti, tradizionalmente il controllo parlamentare di bilancio si è identificato nella verifica dell’esecuzione del bilancio stesso e nell’accertamento delle relative responsabilità dell’esecutivo, le più recenti tendenze al rafforzamento della *governance* economico-finanziaria⁷⁹ affermatesi tanto a livello nazionale come a livello europeo sembrano presupporre una nuova capacità del Parlamento stesso di conoscere e comprendere i processi in atto fin dalla fase della programmazione delle politiche di governo⁸⁰. In altri termini, se tradizionalmente il controllo parlamentare di bilancio atteneva solo alla fase *ex post*⁸¹, un’accezione “moderna”

è rimasta nel testo finale della legge n. 169/2009.

⁷⁸ A favore dell’istituzione di un organismo parlamentare dedicato al controllo quale soluzione che «potrebbe determinare una positiva inversione di tendenza, andando a modificare l’assetto degli «incentivi istituzionali» al concreto esercizio della funzione di controllo», R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, cit., p. 42.

⁷⁹ Non potendo, in questa sede, approfondire le caratteristiche di fondo della nuova dimensione della *governance* economico europea, si rinvia a M. RUOTOLO, *La Costituzione economica dell’Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi integr. Eur.*, 2-3/2012, spec. 435 s. e G. BIANCO, *The new financial stability mechanisms and their (poor) consistency with EU law*, EUI Working papers RSCAS 2012/44, disponibile sul sito: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23428/RSCAS_2012_44.-pdf?sequence=1.

⁸⁰ La stessa procedura del “Semestre europeo”, introdotta dal cd. Six-pack, il complesso di cinque regolamenti ed una Direttiva entrato in vigore il 13 dicembre 2011 ed applicabile nei 27 Stati Membri dell’UE, sembra presupporre un rafforzato intervento dei Parlamenti nazionali nella fase della programmazione delle politiche economico-finanziarie; sul punto, v. House of Lords - European Union Committee, *The future of economic governance in the EU*, 12th Report of Session 2010-2011, vol. I, 24 March 2011, par. 169 s.; G. RIZZONI, *National Parliaments’ Role in the European Semester: A Comparative Survey*, Relazione presentata al Seminario EUDO “*The Constitutional Architecture of the Economic Governance in the EU*”, Firenze - 23 marzo 2012 e B. MARZINOTTO, G.B. WOLFF, M. HALLERBERG, *An Assessment of the European Semester*, European Parliament - Directorate-General for Internal Policies, Study, 1 ottobre 2012, spec. 68 ss., disponibile sul sito: <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

⁸¹ Sulla distinzione tra controllo parlamentare *ex ante* ed *ex post*, v. R. STAPENHURST, *The Legislature*

del controllo parlamentare sulla finanza pubblica implica un intervento attivo delle assemblee legislative anche nella fase *ex ante*⁸², il quale è destinato tuttavia a tradursi non in un rafforzato potere di emendamento sulle proposte del governo, bensì in una rinnovata capacità di comprendere le tendenze macro-economiche, valutare la compatibilità con gli obiettivi europei delle proposte programmatiche dell'esecutivo stesso e verificare l'attendibilità dei saldi finanziari posti alla base dei documenti di bilancio.

5. Conclusioni: il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e le possibili interazioni con l'istituendo Fiscal council e con la Corte dei conti

Le pur sommarie considerazioni svolte nei paragrafi precedenti sulle sfide che accompagnano l'attuazione dell'art. 5, comma 4 della legge costituzionale n. 1/2012 consentono di trarre alcune provvisorie conclusioni sul percorso relativo alla ridefinizione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica nel nuovo contesto costituzionale informato al pareggio di bilancio.

Un primo, significativo, elemento che l'analisi svolta ha consentito di evidenziare riguarda la necessità che la rivitalizzazione del controllo parlamentare sia mediata da una riforma dei regolamenti parlamentari. Tale esigenza appare giustificata non tanto dall'esistenza di un presunto obbligo di attuazione "in forma specifica" a carico delle due Camere rispetto alle previsioni dell'art. 5, comma 4 della legge cost. n. 1/2012, nè solo dalla preferenza per una formale regolazione della funzione con una fonte "interna", quale alternativa ad una valorizzazione "informale" del controllo parlamentare in via di prassi ovvero intervenendo sulla legislazione ordinaria⁸³; piuttosto, ciò che appare dirimente è la consapevolezza che un effettivo controllo parlamentare sulla finanza pubblica dipende in larga misura dalla disponibilità di strumenti e procedure parlamentari "dedicati", che evidentemente ricadono nella riserva di cui all'art. 64 della Costituzione.

Tale rilievo non implica, ovviamente, che una riforma dei regolamenti parlamentari sia non solo necessaria, ma anche sufficiente, a garantire una effettiva "riscoperta" del controllo parlamentare sulla finanza pubblica. La modifica delle fonti di autonomia interne delle due Camere dovrà, infatti, coordinarsi con altri interventi "esterni", da realizzarsi in particolare al livello della legislazione ordinaria⁸⁴, che consentano non solo di

and the Budget, in *Legislative Oversight and Government Accountability: A World Perspective*, cit., p. 57.

⁸² Sul crescente interesse mostrato da alcuni Parlamenti nazionali nei confronti di un intervento delle politiche di finanza pubblica fin dalla fase *ex ante* e sulla tendenza ad interpretare in modo sinergico tale funzione con il controllo svolto nella fase *ex post*, sia ancora una volta consentito rinviare a E. GRIGLIO, N. LUPO, *Parliamentary democracy and the Eurozone crisis*, cit., p. 369 s.

⁸³ Tale preferenza trova fondamento nella «funzione garantistica delle regole scritte poste nel regolamento parlamentare», su cui v. N. LUPO, *La difficile «tenuta» del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 199 ss.

⁸⁴ Un altro raccordo "necessario" dovrà essere attivato con i regolamenti recanti le norme di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio parlamentare di bilancio, da adottarsi ai sensi dell' art. 16, comma 4 della legge n. 243/2012.

potenziare e razionalizzare il flusso di dati ed informazioni trasmessi alle Camere sulla spesa delle pubbliche amministrazioni statali e territoriali, ma anche di ottimizzare il raccordo con la Corte dei conti quale organo “ausiliario” di controllo⁸⁵.

Quanto alla portata della riforma, ad una novella destinata ad incidere solo sulle disposizioni specificamente attinenti al controllo va sicuramente preferita una modifica di ampio respiro destinata ad incidere su tutte le procedure parlamentari connesse al ciclo di bilancio. Tale opzione si giustifica innanzitutto per la stretta interconnessione che lega le diverse funzioni - programmatiche, legislative e di controllo - del Parlamento relative ai processi economico-finanziari. A questo rilievo si unisce la constatazione che la stessa legge “rinforzata” n. 243/2012 introduce “nuove” procedure parlamentari che a vario titolo sembrano presupporre un recepimento da parte dei regolamenti parlamentari: si pensi, ad esempio, alle modifiche delle fonti di autonomia interne alle due Camere rese necessarie dalla nuova configurazione della legge di bilancio come legge che “assorbe” al proprio interno anche la legge di stabilità di cui all'art. 15 della legge n. 243/2012. Lo stesso riferimento alle deliberazioni con cui ciascuna Camera autorizza lo scostamento del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico (art. 6, comma 3 della legge n. 243/2012) richiederà molto probabilmente una disciplina da parte dei regolamenti parlamentari⁸⁶.

Nel merito, si è evidenziato come il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica sia destinato ad assumere una portata forse più ampia di quella tradizionalmente associata al controllo parlamentare di bilancio, ricomprendendo non solo l'intervento nella fase *ex post* della verifica sulla corretta esecuzione del bilancio, ma anche il coinvolgimento nella cd. fase *ex ante*, che specialmente la nuova procedura del Semestre europeo sembra aver valorizzato.

Quanto alle “misure” che accompagnano questa nuova dimensione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica, si ritiene che la prospettiva più verosimile sia quella della «pressione politica»⁸⁷, di regola destinata concretizzarsi nella sollecitazione degli stessi soggetti sottoposti al controllo⁸⁸.

Poste queste condizioni formali (il ricorso ad una formale modifica dei regolamenti parlamentari; l’“ampio respiro” di tali novelle) e sostanziali (l’interpretazione “estensiva” della nozione di controllo sulla “finanza pubblica”; la sua propensione ad affiancarsi per lo più a misure politiche), si ritiene che la scelta del modello di commissione cui affidare in via principale il controllo parlamentare sulla finanza pubblica risulti, nel suo

⁸⁵ In particolare, si segnala l'opportunità di un raccordo con la legge che, ai sensi dell'art. 20 della legge 243/2012, dovrà disciplinare il controllo successivo della Corte dei conti sulla gestione dei bilanci degli enti pubblici territoriali e non territoriali.

⁸⁶ Ulteriori rinvii della legge n. 243/2012 a procedure e competenze delle due Camere sono da rinvenirsi nei pareri affidati alle Commissioni parlamentari competenti dall'art. 11, comma 3 e dall'art. 12, comma 3 della legge 243/2012, nonché nella procedura di esame, da parte delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, delle valutazioni formulate dall'Ufficio parlamentare di bilancio ai sensi dell'art. 18, comma 3 della medesima legge.

⁸⁷ C. CHIMENTI, *Il controllo*, cit., p. 158.

⁸⁸ A. MANZELLA, *I controlli*, cit., p. 115.

complesso, potenzialmente non decisiva ai fini della garanzia dell'effettività della funzione. Questo obiettivo, infatti, sembra piuttosto dipendere dalla scelta degli strumenti e delle procedure di controllo che saranno introdotti dai regolamenti parlamentari; due, in particolare, sembrano essere le precondizioni atte a garantire l'efficacia di tali innovazioni: un coinvolgimento fattuale dell'opposizione nelle sedi e nelle procedure preordinate al controllo sulla finanza pubblica; la promozione della capacità del Parlamento di procedere direttamente all'acquisizione degli elementi informativi, all'elaborazione dei dati disponibili e allo svolgimento delle verifiche necessarie.

Se, quindi, la piena valorizzazione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica dipende anche dalla capacità del Parlamento di rendersi in qualche misura autonomo dal tradizionale canale governativo, l'interazione con l'Ufficio parlamentare di bilancio è destinata a rivelarsi strategica⁸⁹. In particolare, è auspicabile la promozione di adeguate sinergie tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e i Servizi bilancio delle due Camere, che coordinando le rispettive attività e competenze potranno offrire alle competenti sedi parlamentari quel substrato minimo di informazioni e capacità analitiche senza il quale è utopistico pensare ad un effettivo controllo sulla finanza pubblica⁹⁰.

Inoltre, la creazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio può essere intesa come opportunità offerta alle due Camere di realizzare finalmente il coordinamento delle rispettive attività di controllo, avvalendosi di una struttura unitaria di riferimento. La complessità tecnica e le dimensioni temporali delle nuove procedure di *governance* economico-finanziaria rendono infatti irrinunciabile una razionalizzazione delle procedure bicamerali, finalizzata sia al conseguimento di "economie di scala" nello svolgimento delle verifiche, sia al rafforzamento del giudizio delle Camere sull'operato sul Governo (e più in generale sulle pubbliche amministrazioni)⁹¹. Anche in questa prospettiva, pertanto, la presenza di un organismo indipendente «presso le due Camere» può rappresentare un elemento strategico per la piena valorizzazione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica.

⁸⁹ Sulle argomentazioni che sostengono questa tesi, si rinvia a C. FASONE, E. GRIGLIO, *Can Fiscal Councils Enhance the Role of National Parliaments in the European Union? A Comparative Analysis*, in B. DE WITTE, A. HÉRITIER, A.H. TRECHSEL (edited by), *Eudo ebook on the Euro crisis and the state of European democracy* (in corso di pubblicazione).

⁹⁰ Una diversa opinione è stata formulata al riguardo da G. PENNISI, *Alcune riflessioni sul pareggio di bilancio*, 25 gennaio 2013, in www.astrid-online.it, p. 5, secondo il quale, in realtà, «organismi di questa natura sono efficaci se – come nei regimi presidenziali – esecutivo e Parlamento hanno legittimazioni elettorali differenti non quando – come nei regimi parlamentari – il governo è espressione delle Camere. Forniscono un supporto tecnico a Parlamenti giustapposti a Governi (che hanno a loro disposizione i dicasteri). Tale supporto è meno necessario se l'Esecutivo è emanazione del Parlamento e le Camere hanno pieno accesso alle strutture «serventi» il Governo».

⁹¹ Sul rapporto tra la funzione di controllo e la natura bicamerale del Parlamento, v. E. SPAGNA MUSSO, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in *Parlamento, istituzioni, democrazia. Seminario di studio, Roma 11-13 dicembre 1979*, Milano, 1980, p. 127, il quale ha evidenziato come l'attribuzione del controllo parlamentare ad una singola Assemblea rischierebbe di indebolire gli esiti del controllo stesso rispetto alle responsabilità del Governo.

I vantaggi connessi alla presenza di un *Fiscal council* in larga misura “interno” alle due Camere non possono tuttavia indurre a trascurare i rischi sottesi a questa “convivenza”. Tali rischi si identificano non tanto in una presunta “confusione” o commistione di ruoli tra il Parlamento e l'organismo indipendente. Al *Fiscal council*, infatti, spettano «compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio»⁹², che sono espressione di una funzione di valutazione di matrice essenzialmente economica, non assimilabile al controllo giuridico in senso proprio attribuito alla Corte dei conti, né tanto meno al controllo politico, che resta prerogativa delle competenti sedi parlamentari⁹³.

Piuttosto, la stessa esperienza comparata sembra rivelare che il Parlamento è tanto più incline a valorizzare l'interazione con il *Fiscal council* laddove, come nel Regno Unito, già esiste un'autonoma capacità delle Camere di vigilare sull'andamento dei conti pubblici e di svolgere un sindacato sull'operato del Governo⁹⁴. E' questo un rilievo per molti versi speculare alla constatazione della distinta natura delle funzioni affidate alle assemblee legislative e agli organismi indipendenti nel monitoraggio della finanza pubblica⁹⁵, che a sua volta presuppone la tendenziale autonomia di ciascuna istituzione nell'esercizio delle proprie attribuzioni. Il rischio che si intravede in Italia è pertanto legato alla difficoltà di sfruttare appieno le potenzialità dell'interazione con l'Ufficio parlamentare di bilancio a causa della debolezza della "cultura" parlamentare di controllo e dell'assenza di una consolidata prassi di monitoraggio sulla finanza pubblica.

Quanto alle possibili sinergie tra le sedi parlamentari competenti sul controllo di finanza pubblica e la Corte dei conti, si è già osservato come i compiti istituzionali affidati a tale organo nel controllo preventivo di legittimità o nel controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato non determinino formalmente alcuna interferenza né con il controllo politico sulla finanza pubblica affidato al Parlamento, né con le valutazioni di natura macro-economica richieste all'istituendo *Fiscal council*. Tale rilievo non implica, tuttavia, che il Parlamento debba rinunciare a monte ad una più stretta interazione

⁹² Secondo R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, cit., p. 43, i compiti dell'Ufficio parlamentare di bilancio si sostanziano nella «definizione di forme e strumenti di controllo neutrale e qualificato sugli andamenti di finanza pubblica e sulla veridicità e correttezza dei conti».

⁹³ Sulla «natura macroeconomica piuttosto che giuridica» dell'incarico affidato all'organismo indipendente italiano, che in quanto tale non si traduce in un potere reale di controllo, neanche a carattere "tecnico", v. G. LO CONTE, *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 10/2012, p.940 s., al quale si rinvia anche per un approfondimento sul raccordo tra le attribuzioni dell'istituendo *Fiscal council* e quelle della Ragioneria generale dello Stato. Su questo profilo, v. anche N. LUPO, *La nuova cornice costituzionale e i regolamenti parlamentari*, Relazione presentata al Convegno, *La nuova governance fiscale ed europea. Fiscal Compact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia*, Roma - 9 novembre 2012, in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno.

⁹⁴ Su questa tesi, v. C. FASONE, E. GRIGLIO, *Can Fiscal Councils enhance the role of national Parliaments in the European Union?*, cit.

⁹⁵ Sul ruolo del *Fiscal council* come aggiuntivo, non sostitutivo, rispetto al sistema dei controlli "ordinari" connaturati alla forma di governo, v. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., p. 122-123; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 46.

Osservatorio sulle fonti

con la Corte dei conti: anche a voler considerare la formale "esclusione" dell'organo dalla composizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio - a differenza di quanto previsto dalla recente riforma francese di cui alla *Loi organique* no. 2012-1403 del 17 Dicembre 2012 sulla programmazione e sul governo della finanza pubblica⁹⁶ -, la "riscoperta" delle procedure di esame delle relazioni della Corte dei conti, nonché, più in generale, la promozione di un più strutturale collegamento con questo organo ausiliario si rivelano essenziali ai fini di una effettiva la rivitalizzazione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica.

Se il Parlamento della XVII legislatura sarà in grado di interpretare queste sfide, ripensando il proprio ruolo all'interno della nuova *governance* economica, si porranno forse le condizioni per il superamento della crisi di identità che ormai da alcuni anni investe i Parlamenti nazionali. E' questo, però, un obiettivo rispetto al quale la «forza del diritto», da sola, non basta e che per la sua realizzazione presuppone anche un'alleanza con la politica⁹⁷.

⁹⁶ La legge organica del 17 dicembre 2012 con cui la Francia ha dato attuazione al *Fiscal compact* ha previsto l'istituzione dell'*Haut Conseil aux finances publiques*, organismo indipendente che si caratterizza per il suo legame preferenziale con la *Cour des comptes* e in parte anche con il Parlamento francese. Sull'atipica natura di questo *Fiscal council*, v. F.S. SERVIERE, *Haut Conseil des finances publiques: les propositions de la Fondation iFRAP*, 13 September 2012, available at: www.ifrap.org. Sulla tradizionale prassi di cooperazione tra il Parlamento francese e la *Cour des comptes*, v. G. CARCASSONNE, *Les relations de la Cour et du Parlement: ambiguïtés et difficultés*, in *Revue française de finances publiques*, 59/1997, p. 131 ss.); sulla recente intensificazione dell'interazione tra le due istituzioni, A. LAMBERT, *Vers un modèle français de contrôle budgétaire*, in *Pouvoirs*, 134/2010, p. 47-48.

⁹⁷ Sull'insufficienza della «forza del diritto o della politica», singolarmente considerati, a risolvere i problemi del parlamentarismo contemporaneo, v. S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 4/2008, p. 776 s.