

## **LE SCELTE DI FINANZA PUBBLICA DURANTE LA CRISI: LA PRIMA APPLICAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICA ALLA LUCE DELL'INTRODUZIONE DEL SEMESTRE EUROPEO**

La crisi economico-finanziaria che ha colpito dal 2008 molti paesi dell'area Euro ha avuto, tra le sue conseguenze più importanti, quella di vedere accrescere significativamente l'influenza degli organi europei sulla vita nazionale. A partire dall'estate del 2011, in particolare, i solleciti inviati dagli organi comunitari al nostro Governo per adottare misure in grado di far fronte alla crisi economica si sono fatti tanto incisivi da indicare persino la fonte – il decreto legge – con cui l'esecutivo sarebbe dovuto intervenire<sup>1</sup>.

Sui *mass media* si è così parlato con sempre maggior frequenza dell'Italia come di un paese a sovranità limitata, di fatto commissariato dall'Unione Europea, in grado di decidere la politica economica del paese, di determinare modifiche alla Costituzione – il riferimento è alla riforma dell'art. 81 Cost. – e di incidere finanche sulla sorte dei governi nazionali<sup>2</sup>.

La riflessione scientifica su questi temi è ancora in larga parte da sviluppare<sup>3</sup>. In tale prospettiva, può essere utile verificare come le decisioni adottate in ambito europeo abbiano inciso sulla legislazione relativa alle modalità di approvazione degli strumenti di finanza pubblica.

Si tratta, come noto, di un settore del diritto costituzionale che, a partire dalla fine degli anni settanta, ha conosciuto continui e importanti mutamenti<sup>4</sup>. In questo contesto, già prima dell'acuirsi della crisi dell'estate del 2011, le modifiche introdotte con la l. 7 aprile 2011, n. 39 alle procedure di approvazione dei documenti di finanza pubblica, riformate organicamente solo pochi mesi prima con la l. 31 dicembre 2009, n. 196, avevano dato evidente segnale del fatto che, per dirla con le parole di Tommaso Padoa Schioppa, "il sovrano europeo è entrato nei confini dello stato nazionale e con essa governerà"<sup>5</sup>.

Già il titolo della legge n. 39 del 2011 è particolarmente significativo poiché segnala che le modifiche apportate alle legge n. 196 del 2009 sono "*conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri*". Il riferimento è al "Semestre Europeo", procedura introdotta nel Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010 al fine di consentire agli organi comunitari, nell'ambito della strategia "Europa 2020", una valutazione *ex ante* sullo stato economico degli Stati membri<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> G. TARLI BARBIERI, *Delegificazione e decreti di natura non regolamentare nella "brace" del sistema delle fonti normative*, editoriale n. 3/2011, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

<sup>2</sup> Cfr., per tutti, S. ROMANO, sul *Corriere della Sera*, inserto *LaLettura* del 4.12.2011.

<sup>3</sup> Si vedano, per alcuni spunti, i contributi contenuti nel n. 3/2011 del sito [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>4</sup> Si veda la ricostruzione di N. LUPO, *Le sessioni di bilancio, ieri e oggi*, in Carboni (a cura di), *La funzione finanziaria del Parlamento*, Torino, 2009.

<sup>5</sup> *Corriere della Sera* del 15.02.2010.

<sup>6</sup> In un'ottica comparatistica, che analizza le modalità con cui gli Stati Membri hanno dato attuazione alla normativa comunitaria, si veda G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4 del 2011.

Si tratta, in sintesi, di un ciclo semestrale che consente agli organi dell'Unione di coordinare le politiche strutturali e gli obiettivi di finanza pubblica degli Stati membri. In questa prospettiva, ogni anno a marzo il Consiglio europeo è chiamato a elaborare le linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE. Coerentemente con tali indicazioni, ad aprile gli Stati membri devono impostare le loro strategie di bilancio, elaborare i programmi nazionali di riforma e darne comunicazione agli organi comunitari. Questi ultimi, nei mesi di giugno e luglio, forniscono le specifiche indicazioni agli Stati dell'Unione, chiamati poi a recepirle in apposite misure di politica economica e nei loro bilanci. Nel novembre del 2011 è stata data base giuridica al "Semestre Europeo" (cfr. Reg. UE n. 1175 del 2011, sulla GUUE del 23.11.2011) e contemporaneamente sono stati adottati altri quattro regolamenti (reg. n. 1173; 1174; 1176; 1177 del 2011) e una direttiva (dir. 2011/85/UE) volti, nel complesso, a riformare la *governance* economica europea e a introdurre meccanismi rinforzati di sanzioni e sorveglianza<sup>7</sup>.

Al fine di consentire sin dal 2011 il rispetto delle tempistiche del Semestre Europeo, l'*iter* parlamentare che ha portato all'approvazione della legge n. 39 del 2011 è stato particolarmente celere: presentata nel dicembre 2010, la proposta è divenuta infatti legge in soli quattro mesi.

Alla luce delle scadenze dettate dal Semestre Europeo, i termini previsti dalla legge n. 196 del 2009<sup>8</sup> sono stati significativamente modificati dalla legge n. 39 del 2011.

Le innovazioni più rilevanti riguardano i tempi di presentazione del Documento di economia e finanza (DEF), che sostituisce il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) e la Decisione di finanza pubblica (DFP, denominazione valida solo per il provvedimento approvato nel 2010). Il DEF - diviso oggi in tre sezioni contenenti il Programma di Stabilità, l'analisi degli andamenti di finanza pubblica in atto e le previsioni tendenziali a legislazione vigente per il triennio successivo, nonché il Programma Nazionale per le Riforme (cfr. art. 9, l. n. 96 del 2009) - deve essere presentato alle Camere dal Governo entro il 10 aprile di ogni anno, di modo che esso possa essere discusso ed esaminato dal Parlamento prima della scadenza, fissata al 30 aprile, per la presentazione al Consiglio dell'Unione e alla Commissione europea.

Una delle novità più significative apportate dalla legge n. 39 del 2011 è l'introduzione obbligatoria della Nota di aggiornamento al DEF, che il Governo deve oggi presentare alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno. Secondo l'art. 10 *bis* della legge n. 196, la Nota deve contenere l'aggiornamento degli obiettivi programmatici del triennio, nonché le eventuali modifiche e integrazioni al Programma di Stabilità e al Programma Nazionale per le Riforme che si rendessero necessarie al fine di recepire le raccomandazioni approvate dal Consiglio dell'Unione Europea. L'attuale configurazione del DEF e della relativa Nota di aggiornamento dovrebbe far sì che la programmazione economica contenuta nello stesso DEF sia realistica, cosa che invece difficilmente si era verificata in passato.

Gli altri strumenti della programmazione economica e finanziaria - la legge di stabilità e la legge di bilancio - devono essere presentati al Parlamento entro il 15 ottobre. Queste due leggi compongono quella che viene definita "la manovra triennale di finanza pubblica" (cfr. art. 11, l. n. 196 del 2009): il riferimento alla durata triennale è particolarmente significativo ed è in continuità con la prassi instauratasi dal 2008<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Sul contenuto del cd. "six pack", cfr. R. DICKMANN, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, nel n. 8/2011 di [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>8</sup> Su cui C. BERGONZINI, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quad. Cost.* 1/2011 e V. LIPPOLIS, R. PERNA, *Le procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio*, in T. Martines, G. Silvestri, C. Decaro, V. Lippolis, R. Moretti, *Diritto Parlamentare*, Milano, 2011, II ed., 381 e ss.

<sup>9</sup> Si veda, G. ARCONZO, *Le scelte di finanza pubblica in una "democrazia decidente": alla ricerca di un nuovo ruolo per Governo e Parlamento*, in *Quad. Cost.*, 4/2008

Analizzando i lavori parlamentari relativi all'applicazione della prima manovra *post* Semestre Europeo, emergono alcuni dati su cui riflettere. È certamente significativo il fatto che – già alla prima occasione – i termini introdotti dalla legge n. 39 non siano stati rispettati: il Senato ha infatti esaminato il DEF il 4 maggio 2011, e dunque dopo il 30 aprile, data prevista quale termine per la presentazione dello stesso DEF agli organi comunitari (cfr. il resoconto della seduta del Senato del 20 aprile 2011).

Questa circostanza non sorprende se solo si pensa che, nonostante le novità introdotte dal 2009, i regolamenti parlamentari non sono stati modificati nella parte relativa all'esame dei provvedimenti di finanza pubblica. La Giunta per il Regolamento della Camera si è limitata ad affermare, con un parere del 14 luglio 2010, la possibilità di applicare – con qualche correttivo relativo per lo più alle tempistiche - gli art. 118-*bis* e seguenti del Regolamento adottati nella vigenza della legge n. 468 del 1978. Il 28 aprile 2011, il Presidente della Camera, nell'aprire la discussione sul DEF ha ritenuto che tale normativa sia tuttora compatibile anche con le nuove procedure introdotte dalla legge n. 39 del 2011. Al Senato il tema non risulta essere stato neppure affrontato. Allo stato, inoltre, non risultano depositate proposte di riforma dei regolamenti parlamentari.

Durante la discussione alla Camera sulla Nota di aggiornamento al DEF – redatta alla luce delle raccomandazioni rivolte dal Consiglio dell'UE all'Italia in data 12 luglio 2011 (cfr. GUUE del 21.7.2011) – si è sottolineata la necessità di provvedere alla riforma del regolamento parlamentare, evidenziandosi in particolare il fatto che di fronte ad un documento sul quali le Camere hanno l'obbligo di pronunciarsi e approvare una risoluzione, è necessario garantire una discussione adeguata alla portata del provvedimento e coerente con l'impianto della nuova legge di stabilità (cfr. resoconto della seduta della Camera dell'11 ottobre 2011).

Nonostante il quadro che si è descritto sia in piena evoluzione, essendo probabili, alla luce dei lavori del Consiglio Europeo dell'8-9 dicembre 2011, ulteriori modifiche alla normativa comunitaria e italiana, da queste sintetiche note emergono alcuni spunti non privi di interesse.

In particolare, si conferma l'urgenza di individuare con precisione i compiti di Parlamento e Governo in un settore decisivo come quello della finanza pubblica. Se tale necessità già sussisteva in passato<sup>10</sup>, essa è ancora più viva in considerazione dell'evoluzione descritta. In questo contesto, il Governo si configura necessariamente come l'interlocutore degli organi comunitari. L'Esecutivo è dunque chiamato, anche per la maggior rapidità che caratterizza la sua azione rispetto a quella del Parlamento, ad assumere le decisioni fondamentali per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica che daranno attuazione non solo al programma di governo sul quale ha ottenuto la fiducia parlamentare, ma anche agli impegni assunti in sede europea.

Se questo è vero, è necessario che il Parlamento si doti di strumenti in grado di esaltarne il ruolo di controllo. In quest'ottica, l'art. 4 della l. n. 169 del 2011, tra le altre cose, ha significativamente implementato gli obblighi di informazione da parte del Governo verso il Parlamento. Pare quindi indispensabile avviare una riflessione sulla riforma delle norme dei regolamenti parlamentari la cui inadeguatezza, come si è visto, rispetto alla nuova configurazione della sessione di bilancio è apparsa evidente già all'esito della prima applicazione.

---

<sup>10</sup> Cfr., di nuovo, G. ARCONZO, *op. ult. cit.*, passim.