

Parlamento - Funzioni

Legislativa

Di indirizzo (co-determinazione col
Governo)

Di controllo (verifica dell'operato del
Governo per far valere la
responsabilità politica del Governo
nei confronti del Parlamento)

Funzione legislativa

- Art. 70: “La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”:

Attribuzione alle Camere solo di un potere di legiferare secondo le norme del procedimento di formazione della legge o anche di introdurre norme in via generale e astratta? (v. scheda 22 Corso I)

E' la legislazione espressione di un potere normativo esclusivo a livello primario? No, perché lo smentisce la stessa Costituzione (artt. 76 e 77 per quanto riguarda gli atti con forza di legge; art. 117, 1° co., quanto alle Regioni). Inoltre è da considerare la crescita in via di fatto dei decreti-legge e dei decreti legislativi rispetto a quanto previsto dalla Costituzione.

Funzione di indirizzo

Fiducia (mozione di fiducia, mozione di sfiducia, questione di fiducia)

Leggi di compartecipazione all'indirizzo politico governativo:

a) di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (e di esecuzione dei trattati, che in caso di adattamento speciale (trattati self-executing) consente di procedere alla stipula e a scambio di ratifiche avvenuto all'inserimento del trattato nel nostro ordinamento (leggi art. 80 Cost.);

b) di approvazione del bilancio preventivo (e del rendiconto consuntivo);

c) che conferiscono al Governo i poteri necessari in caso di guerra (art. 78)

Sono leggi a iniziativa legislativa riservata del Governo e forti limiti alla facoltà di emendamento in sede parlamentare, che per a) è addirittura esclusa (ma è fondamentale l'autorizzazione con legge per ragioni di pubblicità), e per b) consiste solo nella possibilità di modificare l'ammontare per il singolo anno dei flussi pluriennali di spesa ove non quantificati e di variazioni compensative all'interno dei singoli stati di previsione, il che rispetta la regola che con legge di bilancio "non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Sono leggi:

1) a iniziativa legislativa governativa esclusiva;

2) non approvabili in Commissione parlamentare in sede deliberante ma solo in Aula (art. 72 Cost.)

3) Sottratte a referendum (art. 75 Cost.)

Mozione di sfiducia al Governo (art. 94 Cost.). **Sfiducia al singolo Ministro**, rinvenuta da Corte cost. n. 7 del 1996 in art. 95, 2° comma, disciplinata dai regolamenti parlamentari. Alternativa alla revoca, è spesso superata dalla scelta del Governo di mettere in discussione la responsabilità collegiale ponendo la questione di fiducia.

Questione di fiducia posta dal governo, prevista dai regolamenti parlamentari. Se approvata, gli emendamenti al testo su cui il Governo ha chiesto la fiducia si intendono respinti. Ma Reg. Camera prevede che in caso di un progetto di legge di un solo articolo, si proceda comunque dopo il voto sulla fiducia al voto sul testo legislativo.

Art. 80

«Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi».

Principio di pubblicità.

Stipulazione del trattato (governo)-autorizzazione alla ratifica (parlamento)- scambio delle ratifiche (governo)- legge di esecuzione. Spesso però la legge di autorizzazione alla ratifica reca l'ordine di esecuzione.

Quando il trattato è direttamente esecutivo non c'è legge di esecuzione.

Art. 81

«Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte».

Perché il parlamento deve approvare il bilancio? La risposta di Cavour

“Gli atti più importanti dei Governi sono quelli che si riferiscono al tesoro pubblico e devono quindi dare ai contribuenti, che sacrificano parte dei loro averi a prò dello Stato, la assicuranza che quei denari si riscuotono legalmente e ricevono la loro esatta destinazione. Sono ad un tale effetto stabilite regole relative al momento in cui quel denaro si riscuote dai contribuenti a quello in cui si paga ai creditori dello Stato ed impediscono l’impiego arbitrario ed illegale della fortuna pubblica. Sono queste regole che, toccando una maggiore quantità di interessi individuali, interessano più direttamente la società, e possono far penetrare il benessere nelle popolazioni e dare maggior forza ai governi. La legge di contabilità è, infatti, legge di grande importanza costituzionale e amministrativa perché provvede al modo come il Parlamento abbia ad esercitare la più preziosa delle prerogative, nell’autorizzare le imposte ed il pagamento dei servizi, provvede ai mezzi con cui tale prerogativa abbia effetto pratico, previene con una adatta controlleria gli abusi degli amministratori e dei gestori, rende possibile seguire con occhio vigile l’andamento economico e finanziario della cosa pubblica e provvede all’occorrenza come meglio richiede la tutela dello Stato”.

Bilancio di competenza e bilancio di cassa

Bilancio di competenza: documento contabile delle entrate e delle spese di cui lo Stato prevede che maturi il titolo giuridico a incassare e spendere nell'esercizio finanziario

Bilancio di cassa: documento delle entrate e delle spese che lo Stato prevede di incassare e spendere effettivamente, in base a un titolo giuridico maturato in anni precedenti.

Legge finanziaria e legge di stabilità

Legge finanziaria: strumento introdotto nel 1978 per procedere a nuove entrate e nuove spese (visto l'art. 81, comma 3). Con le “finanziarie omnibus” lo strumento è stato distorto e si è deciso che l. finanziarie possono solo variare gli importi di entrate e spese già previste. Le distorsioni vi sono state ugualmente e si è allora introdotto lo strumento delle leggi collegate alla finanziaria. La l. 196/2009, adottata sulla scia del Patto di stabilità UE ha sostituito la legge finanziaria con la

Legge di stabilità: il d.d.l. viene presentato il 15 ottobre insieme al d.d.l. di bilancio, e prevede il livello massimo del saldo netto da finanziare, la variazione delle aliquote delle imposte e le misure correttive delle leggi che comportano oneri superiori a quelli previsti.

Cosa significa «mezzi per farvi fronte»?

L'obbligo di copertura delle spese, secondo cui ogni legge di spesa deve «indicare i mezzi per farvi fronte» (art. 81, comma 4) significava originariamente che tali mezzi consistessero nelle entrate. Ma a partire dagli anni '60 si diffuse la prassi secondo cui anche l'indebitamento potesse far fronte alle spese, con formazione del disavanzo (corte cost. n. 1 del 1966).

Parametri UE

Il Trattato di Maastricht del 1993 e regolamenti UE prevedono che i bilanci degli Stati UE siano sottoposti due volte all'anno ad un esame per evitare una situazione di **disavanzo eccessivo**, che si verifica quando a) il deficit di bilancio superi il 3% del Prodotto interno lordo (PIL); b) il debito pubblico superi il 60% del PIL. Se venga accertato un disavanzo eccessivo il Consiglio europeo formula raccomandazioni che, se non accolte, possono portare a sanzioni anche pecuniarie.

«Semestre europeo» e procedure di bilancio

In base a regolamenti UE del 2011, nel primo semestre dell'anno sono previste fasi di valutazione da parte della Commissione UE a) delle politiche strutturali e di bilancio e b) degli squilibri macroeconomici degli Stati membri, e procedure di raccordo UE-Stato membro che si concludono con «raccomandazioni» di cui gli Stati devono tener conto nell'impostare le loro politiche di bilancio per l'anno successivo.

Entro il 10 aprile il Governo presenta alle Camere il DEF (Documento di Economia e Finanza), che indica la programmazione economico-finanziaria per il prossimo triennio e contiene il PNR (Programma nazionale di riforma), che indica lo stato di avanzamento delle riforme.

Entro il 15 ottobre il Governo presenta alle Camere il d.d.l. di bilancio e il d.d.l. di stabilità.

Entro il 31 dicembre le Camere debbono approvare la legge di bilancio e la legge di stabilità. In caso contrario scatta l'esercizio provvisorio. (art. 81, comma 5).

Fiscal Compact

E' il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'UEM del marzo 2012, secondo cui gli Stati contraenti si impegnano ad adottare regole «di natura permanente – preferibilmente costituzionale» volte a stabilire il «pareggio di bilancio» che si realizza quando «il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato. Le parti contraenti assicurano la rapida convergenza verso il loro rispettivo obiettivo di medio termine».

Inoltre, quando il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo di una parte contraente supera il valore di riferimento del 60% del rapporto debito/PIL, tale parte contraente opera una riduzione a un ritmo medio di un ventesimo all'anno nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi.

Art. 81 (l.cost. n. 1/2012)

«Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentato dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nei rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

Legge 243/2012 di attuazione del principio del pareggio di bilancio

Per eventi eccezionali si intendono:

- a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea;
- b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

Il Governo presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico.

Istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

Controllo

- Interrogazioni: domande di uno o più parlamentari al Ministro o al PdC per sapere se il Governo è a conoscenza di un certo fatto. Della risposta, scritta o orale, l'interrogante si può dichiarare o meno soddisfatto.
- Interpellanze: domande sugli intendimenti del Governo su una certa questione politica. L'interpellante non soddisfatto può presentare una mozione e quindi una discussione e un voto in assemblea.
- Mozioni: atti non individuali, ma di un minimo di parlamentari (spesso gruppi), di impulso di un dibattito parlamentare (quando non è mozione di fiducia). Se approvate impegnano politicamente il governo.
- Risoluzioni: definiscono indirizzi in Commissione parl.
- Ordini del giorno, presentati da singoli parlamentari, esprimono una direttiva politica al Governo e si inseriscono in un procedimento anche legislativo già avviato.

Inchiesta parlamentare

Art. 82 Cost.: «Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con le stesse limitazioni e gli stessi poteri della Autorità giudiziaria».

Non è previsto il diritto delle minoranze di istituire commissioni. Oggetto principale è l'attività del governo anche se la dizione «materie di pubblico interesse» è più ampia. La Cost. presuppone che l'istituzione avvenga con atto monocamerale, ma fondandosi sull'art. 70 Cost. le Camere hanno spesso istituito Commissioni bicamerali, così di fatto (ma discutibilmente) superando le «limitazioni» che i giudici incontrano nelle loro indagini (segreto professionale, d'ufficio o di Stato))

Procedimento di formazione del Governo

Si apre con le dimissioni del Pres.Cons. Se presentate indipendentemente da un voto parlamentare di sfiducia, il PdR può rinviare il Governo alle Camere. In caso contrario il PdR:

- a) avvia le consultazioni coi capigruppo parlamentari e gli ex PdR;
- b) conferisce l'incarico di formare il Governo alla persona che ritiene possa coagulare il consenso della maggioranza parlamentare, il quale accetta con riserva;
- c) se il PdC incaricato, al termine delle consultazioni coi capigruppo della eventuale maggioranza, ritiene possibile dar vita al Governo, si reca dal PdR e scioglie la riserva con cui aveva accettato l'incarico;
- d) il PdR, dopo aver emanato il decreto di accettazione delle dimissioni del PdC uscente, nomina sempre con decreto il nuovo PdC e su sua proposta i Ministri. Tutti questi decreti sono controfirmati dal PdC subentrante;
- e) il PdC e i ministri giurano nelle mani del PdR: a partire dal giuramento il Governo è giuridicamente formato;
- f) entro dieci giorni dal giuramento il PdC legge davanti a una Camera le dichiarazioni programmatiche deliberate in CdM.

La Camera accorda la fiducia con mozione motivata presentata dai capigruppo di maggioranza (per relationem alle dichiarazioni programmatiche del PdC), per appello nominale e a maggioranza semplice

Governo. Struttura

Organi costituzionalmente necessari: Presidente del Consiglio, Consiglio dei ministri, Ministri. Principio di preminenza del PdC e principio di collegialità. L. 400/'88: poteri del PdC di rappresentanza, di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri, di direzione di organi collegiali. Responsabilità politica del PdC. Ministri: membri del CdM e capi dei dicasteri. Reati ministeriali (l.cost.n. 1 del 1989): autorizzazione a procedere subordinata alla verifica che l'inquisito non abbia agito per la tutela di un interesse dello stato costituzionalmente rilevante o per perseguire un preminente interesse pubblico. Tribunale dei Ministri.

Organi non necessari: Vicepresidenti del Consiglio, Ministri senza portafoglio, Viceministri (deleghe di particolare ampiezza), Sottosegretari, Commissari straordinari del governo, Consiglio di gabinetto, Comitati interministeriali.

Organizzazione del Governo. Riserva di legge ex art. 95. Superamento dell'amministrazione per ministeri con d.lgs. 303/99: dipartimentalizzazione per grandi aree omogenee e riduzione dei ministeri a 12. Enti pubblici.

Governo. Funzioni.

Indirizzo politico: fase teleologica (fiducia Governo-Camere), strumentale (Governo: atti di indirizzo (politica estera, economica, della difesa, di informazione per la sicurezza) nonché poteri normativi e iniziativa legislativa), di attuazione (amministrazione).

Rapporti Governo-amministrazione

Il rapporto politica (per questo verso facente capo al Governo, come abbiamo visto parlando della fase di attuazione dell'indirizzo politico)-amministrazione si traduce in termini costituzionali nella questione se e come sia possibile armonizzare l'art. 95, secondo comma, con l'art. 97, primo e secondo comma. Le tre possibili versioni del rapporto politica-amministrazione: separazione, fusione, distinzione. Richiamo alla sent.n. 453 del 1990 e al d.lgs. n. 29 del 1993. Lo spoils-system, e il problema della sua compatibilità coi principi di imparzialità e buon andamento. La recente giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 103 e 104 del 2007).