

Le lobby petrolifere, l'emendamento 'Tempa Rossa' e il rigore della futura legge di bilancio*

Andrea Guazzarotti

(11 aprile 2016)

La storia del famoso emendamento 'Tempa Rossa' che ha causato le recenti dimissioni del Ministro dello Sviluppo economico Federica Guidi parte dal fallito tentativo di inserire nella legge di conversione del decreto legge 'Sblocca Italia' (n. 133/2014, recante *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*, convertito in legge 11 novembre 2014, n. 164) un emendamento volto a estendere il regime privilegiato previsto per la costruzione di impianti petroliferi (in quanto «infrastrutture strategiche per l'interesse nazionale») anche alle opere connesse all'attività estrattiva, quali gasdotti, porti e siti di stoccaggio. L'emendamento fu presentato dal capo di gabinetto del Ministro citato durante la discussione serale e notturna tenutasi il 17 ottobre 2014 nell'Ottava Commissione della Camera, *Ambiente, territorio e lavori pubblici*. Su opposizione di alcuni deputati del M5S (e, in particolare, della Deputata Liuzzi, non a caso eletta in Basilicata), il Presidente, On. Ermete Realacci del PD, ne dichiara l'inammissibilità per estraneità della materia. Degno di nota rilevare come dai resoconti parlamentari emerga, innanzitutto, la reazione delle opposizioni (SEL e M5S) alla ristrettissima finestra temporale concessa per presentare subemendamenti alla proposta del Governo, segno che l'intervento era chiaramente percepito come un 'colpo di mano'. Lo stesso deputato PD, Enrico Borghi, teneva a sottolineare come il gruppo parlamentare del PD non fosse stato messo a conoscenza di tale presentazione tardiva dell'emendamento governativo, chiedendo l'aggiornamento della discussione. Mentre il deputato del M5S invitava la Presidenza «a valutare con particolare rigore la sussistenza dei prescritti requisiti per l'ammissibilità dell'emendamento»: non sappiamo quanto profonda sia stata la consapevolezza dei profili costituzionalistici della questione da parte dei membri dell'Ottava Commissione, ma è abbastanza chiaro che, senza la rigorosa giurisprudenza della Corte costituzionale sull'omogeneità dei decreti legge (e delle leggi di conversione: C. cost. sent. n. 171/2007, seguita dalle sentt. nn. 128/2008; 22/2012; 32/2014), le opposizioni avrebbero faticato a innalzare un simile baluardo contro il colpo di mano governativo (ispirato dalle lobby petrolifere). La seduta riprende, dopo più di un'ora e mezza di pausa, alle ore 21:35, con una dichiarazione dello stesso Presidente Realacci di inammissibilità dell'emendamento per estraneità di materia (visto che il decreto legge prevede procedure semplificate solo per opere relative a gasdotti di approvvigionamento dall'estero e per opere ad essi accessorie all'esclusivo fine di «aumentare la sicurezza delle forniture di gas al sistema italiano ed europeo del gas naturale, anche in considerazione delle situazioni di crisi internazionali esistenti»). Il che, tuttavia, non placa le critiche dei deputati M5S, che ritengono non sia stato corretto numerare l'emendamento 'tardivo' e fissare un termine per la sua discussione prima di valutare l'ammissibilità dello stesso, il che fa dire al deputato

* Scritto sottoposto a *referee*.

De Rosa (M5S) che ciò sia avvenuto proprio «nella speranza che nessun deputato si accorgesse della sua portata e si opponesse alla sua votazione».

Non così, come noto, avvenne in sede di approvazione della legge di stabilità per il 2015 (Legge 28 dicembre 2015, n. 208), in cui evidentemente più complicato era, per le opposizioni esterne e interne al PD, ripudiare il corpo estraneo dell'emendamento 'Tempa Rossa', finito nei commi 240 e 241 dei complessivi 999 commi che compongono l'unico articolo della legge di stabilità, approvato alla Camera sotto la scure della questione di fiducia. E, tuttavia, potrebbe discutersi del fatto che si tratti, qui come sopra, di disposizioni *estranee* alla materia di legge. Certo, a differenza dell'oggetto costituzionalmente delimitato del decreto legge e della relativa legge di conversione, per la legge di stabilità i vincoli di contenuto non si rinvergono a livello costituzionale, bensì meramente legislativo (art. 11, co. 3, l. 196/2009). Ma sarà anche così per la legge di stabilità 2017, *rectius*, legge di bilancio per il 2017? Per la discussione e approvazione di quest'ultima, infatti, saranno già divenute efficaci le prescrizioni relative al contenuto necessario della nuova legge di bilancio stabilite dalla l. n. 243/2012, le quali, oltre a prevedere che la vecchia legge di stabilità (prevista dalla l. 196/2009, quale erede della vecchia legge finanziaria) confluisca nell'unico strumento della legge di bilancio, contempla anche il fatto che quest'ultima non possa contenere «norme di delega, di carattere ordinamentale od organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale» (art. 15, l. 243/2012). Si dirà che non si tratta che di quanto la stessa legislazione previgente prevedeva per il contenuto necessario della vecchia legge di stabilità (e, con poche varianti, anche per la vecchia legge finanziaria: l. n. 362/1988). Il che è senz'altro vero, ma non tiene conto della natura 'rinforzata' della legge n. 243/2012, cui rinvia l'art. 81, co. 6, della Costituzione (come rinnovato dalla legge cost. n. 1/2012). Quella legge, per espressa previsione costituzionale, è stata approvata a maggioranza assoluta, ma non è detto possa sempre e comunque venir derogata da qualsiasi legge approvata con le stesse maggioranze. Se solo di questo si trattasse, la nuova legge elettorale (c.d. *Italicum*) sommata all'eliminazione del vecchio Senato, se mai andrà in porto, potrebbero, sotto questa prospettiva, agevolmente disinnescare il rigore contenutistico preteso dalla legge n. 243, posto che assai facilmente può prevedersi che molte leggi 'monocamerali' (e specialmente la legge di bilancio) otterranno l'approvazione con maggioranza assoluta, visto il premio di maggioranza che l'*Italicum* attribuisce all'unico partito vincente alle elezioni della Camera. Le cose, tuttavia, non possono stare nei termini indicati, posto che per la legge 243/2012 la legge costituzionale n. 1/2012 (e lo stesso art. 81, co. 6, da quest'ultima introdotto) effettuano un esplicito rinvio a disciplinare vincoli al futuro operato del Governo e del Parlamento in sede di predisposizione e approvazione della legge di bilancio. La questione richiama alla mente l'annosa questione della forza passiva rinforzata della legge ordinaria designata a fornire la *prima* attuazione della legge costituzionale n. 1/1953 sulla Corte costituzionale (legge n. 87/1953, su cui cfr. le tesi di Modugno e Panunzio criticamente analizzate da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1984, p. 234-236). Se la tesi della 'costituzionalizzazione' dei contenuti della legge n. 87/1953 non ebbe successo dinanzi alla Corte (sentt. nn. 56, 57 e 111/1963), ciò non significa che per la nostra legge n. 243/2012 debba svolgersi lo stesso pronostico. Le coordinate della questione, infatti, sono diverse, anche in virtù del fatto che l'art. 137 Cost. rinvia sia a una legge costituzionale sia, «per le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte», a una legge ordinaria. Nel nostro caso, comunque, non si tratta tanto di capire se altre leggi adottate con la stessa forma (maggioranza assoluta) possano modificare o integrare espressamente la legge n. 243/2012 (come più volte avvenuto per la l. n. 87/1953), bensì se singole deroghe a determinati obblighi da questa posti possano avvenire con lo stesso atto (la legge di bilancio) che la legge rinforzata

prevista dalla Costituzione pretende di vincolare, grazie al solo fatto che si sia raggiunta la soglia della maggioranza assoluta dei parlamentari. Il minimo che si possa desumere dal rinvio operato dalla Costituzione alla legge rinforzata chiamata a 'imbrigliare' la futura legge di bilancio è, allora, l'onere di operare solo attraverso abrogazioni o deroghe espresse e non tacite alla legge n. 243, come del resto la stessa legge, all'art. 1, co. 2, si premura di indicare. Si tratta di un vincolo di *necessaria abrogazione (modifica o deroga) espressa* che molte altre leggi di sistema hanno tentato, senza grande successo, di imporre alla legislazione successiva. In quei casi, però, siamo in presenza di leggi ordinarie prive di natura 'rinforzata' e non fatte oggetto di espresso rinvio costituzionale. (L'opzione 'nucleare' di considerare la legge n. 243 come un parametro interposto di legittimità costituzionale è stata avanzata dalla stessa Corte dei conti, in audizione parlamentare: la risposta del Parlamento fin qui avutasi pare quella di modificare, sul punto, la stessa legge n. 243/2012, cioè di liberarsi del parametro interposto: C. BERGONZINI, *Aspettando Godot? La (finora) mancata implementazione normativa della riforma costituzionale del 2012 sulla nuova legge di bilancio e sul coordinamento degli enti territoriali*, in *Ragionando sull'equilibrio di bilancio*, Seminario interdisciplinare, Ferrara, 1 febbraio 2016, in questo *Forum*).

Se ne deduce che, per futuri 'emendamenti Tempa Rossa', il Governo dovrà contestualmente proporre anche clausole di deroga espressa alla legge n. 243/2012, che avranno, almeno, la funzione segnaletica di lanciare un allarme tra le opposizioni e tra quei deputati della maggioranza intenzionati a 'vederci meglio'. Diversamente, quegli emendamenti (o quelle disposizioni 'estranee' ai contenuti tipici della nuova legge di bilancio) rischieranno la dichiarazione d'incostituzionalità. Certo, occorrerà mettere in conto la difficoltà di innescare sui contenuti necessari e vincolati della nuova legge di bilancio una giurisprudenza costituzionale di analogo rigore a quello tardivamente dimostrato dalla Corte costituzionale sugli emendamenti alla legge di conversione dei decreti legge, così come il dato per cui la Corte interverrà a colpire solo disposizioni 'manifestamente estranee' al contenuto tipico della legge di bilancio, ma il quadro teorico sembra alquanto chiaro.

** Associato di Diritto costituzionale, Università di Ferrara.