

# La legge di bilancio in Parlamento tra nuove regole e vecchie abitudini\*

di Francesco Lucianò \*\*  
(29 aprile 2019)

**Sommario:** 1 Introduzione – 2 La prima direttrice della riforma: le modifiche alla legge di contabilità – 3 La seconda direttrice della riforma: la struttura del nuovo bilancio pubblico – 4.1 Il bilancio in Parlamento: le nuove regole... – 4.2 ...e le vecchie abitudini – 5 Conclusioni – 6 Bibliografia

## 1. Introduzione

Dall'approvazione della riforma costituzionale nel 2012 ad oggi, la disciplina del bilancio pubblico italiano è stata oggetto di diversi e incisivi interventi di modifica da parte del legislatore nazionale. Alle novità che hanno riguardato il dettato costituzionale è infatti seguito un importante lavoro di riforma del bilancio, che si è articolato lungo due direttrici: la prima relativa alla forma e al contenuto – su un piano, se vogliamo, più squisitamente giuridico – della legge di bilancio e degli strumenti normativi che “governano” la finanza pubblica; la seconda relativa all'intrinseca struttura (economico-contabile) del bilancio pubblico. Ed entrambe le direttrici di riforma si sono innestate nel solco della più ampia e robusta legge di contabilità e finanza pubblica (la “famosa” legge 31 dicembre 2009, n. 196), della quale costituiscono al tempo stesso evoluzione e attuazione. Questo processo di riforma della disciplina di bilancio – secondo quanto stabilito dalla Corte costituzionale – ha trasformato la legge di bilancio e le altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica in «una *regia* di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali»<sup>1</sup>.

Dando, in questa sede, per ampiamente acquisite le modifiche apportate all'impianto pubblico-contabile con la revisione dell'articolo 81 della Costituzione e la relativa disciplina attuativa<sup>2</sup>, sulla scorta delle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea<sup>3</sup>, vengono qui in considerazione le due direttrici della riforma del bilancio di cui si è detto dianzi. Della prima di esse, relativa alle regole contenutistiche e formali in tema di bilancio pubblico, si darà conto nel secondo paragrafo, laddove della seconda direttrice, relativa alla struttura dello

\* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Sentenza del 23 gennaio 2018, n. 61, *considerando in diritto* n. 2, cors. agg.

2 Il riferimento è alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha riscritto l'articolo 81 della Costituzione, con la fondamentale novità della regola del *pareggio* di bilancio, nonché alla legge 24 dicembre 2012, n. 243. Sul tema la dottrina è sterminata; a titolo di esempio si possono qui richiamare: A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2, 2012, per una disamina critica dei contenuti della riforma; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, p. 171 ss., per una ricostruzione accurata ed esaustiva dell'*iter* di approvazione della riforma; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014; D. MORGANTE, *La Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, n. 14; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011*, Napoli, 2012;

3 Anche su questo aspetto la dottrina è copiosa; *ex multis* si segnalano: G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2012, Milano, 2014; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, 2013.

stesso bilancio, si darà conto nel terzo paragrafo.

Uno spazio particolare sarà poi riservato – nei successivi paragrafi – all’esame parlamentare della legge di bilancio, al fine di evidenziare le analogie e le differenze tutt’ora esistenti fra i due rami del Parlamento rispetto alle norme regolamentari che disciplinano la sessione di bilancio, nonché alla prima prassi applicativa, mediante la ricostruzione dell’esame parlamentare delle leggi di bilancio 2017, 2018 e 2019, così da verificare in concreto l’attuazione e l’osservanza delle nuove regole.

La necessità di ragione sulla teoria e sulla prassi in tema di bilancio pubblico è ancora più forte alla luce della recente ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale<sup>4</sup>, avente ad oggetto il ricorso sollevato da alcuni parlamentari di minoranza all’indomani dell’approvazione della legge di bilancio per l’anno 2019. Con tale pronuncia, infatti, la Corte si è espressa positivamente sulla legittimazione del singolo parlamentare a promuovere un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi ad essa, e ha individuato dei parametri che la abilitano a pronunciarsi sul conflitto stesso.

## 2. La prima direttrice della riforma: le modifiche alla legge di contabilità

La prima direttrice della riforma del bilancio pubblico parte (ovviamente) dalla riforma costituzionale del 2012, avendo essa attribuito alla sua legge attuativa il compito di ridisegnare la legge di bilancio, facendo confluire in quest’ultima tanto i contenuti della legge di stabilità fino ad allora esistente, quanto quelli della legge di bilancio in senso stretto. La disposizione cruciale è l’art. 15 della legge n. 243 del 2012, il quale delinea un unico documento di bilancio, diviso in due sezioni, entrambe articolate in termini di competenza e di cassa<sup>5</sup>: la prima contenente le innovazioni legislative ed il livello del saldo netto da finanziare<sup>6</sup>, la seconda contenente le previsioni (di entrata e di spesa) a legislazione vigente, nonché gli stati di previsione di entrata e di spesa dei singoli ministeri. In verità, la stessa legge n. 243 del 2012 ha a sua volta demandato al legislatore ordinario la disciplina di dettaglio relativa alla nuova legge di bilancio.

Il legislatore ordinario ha sviluppato tale delega non con una nuova legge di contabilità, sostitutiva della nota legge n. 196 del 2009, bensì novellando quest’ultima in più parti con la legge 4 agosto 2016, n. 163.

Sul piano metodologico, la scelta del legislatore di intervenire sul testo della già vigente legge di contabilità, con la tecnica della novella, non è sicuramente delle più felici, per

4 Sulla citata ordinanza si dirà in dettaglio più avanti (§5).

5 La differenza tra bilancio *di competenza* e bilancio *di cassa* è nota, ma vale qui la pena di richiamarla. La prima tipologia di bilancio registra l’ammontare delle entrate da accertare e delle spese da impegnare nel corso dell’esercizio, a prescindere dal fatto che l’effettiva riscossione o spesa avvenga nell’esercizio corrente o in seguito. Il bilancio *di cassa*, al contrario, registra tutte le entrate e le spese che saranno *effettivamente* riscosse e pagate nel corso dell’esercizio, indipendentemente dal momento in cui sorge il diritto alla riscossione o l’obbligo al pagamento. La differenza, dunque, tra le due tipologie di bilancio si fonda sul criterio di redazione: il bilancio di competenza è redatto secondo un criterio di *competenza giuridica*, basato su accertamenti e impegni; il bilancio di cassa è redatto secondo un criterio di *cassa*, basato su incassi e pagamenti. Con la evidente conseguenza che «l’accertamento e la riscossione da un lato, e l’impegno e il pagamento dall’altro, non necessariamente si verificano nello stesso periodo amministrativo» (così A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, VII ed., Bari, 2018, p. 192, cui si rimanda per maggior approfondimenti). Il bilancio di competenza, il solo redatto in Italia fino alla riforma del 1978 (legge n. 468) è – altresì – un bilancio essenzialmente giuridico, dal momento che contempla operazioni di natura finanziaria riferite al momento in cui insorge per lo Stato il diritto alla riscossione (obbligazione attiva) e l’obbligo al pagamento (obbligazione passiva).

6 Definito (dall’art. 2, lett. h), della legge 24 dicembre 2012, n. 243) come «il risultato differenziale tra le entrate tributarie, extratributarie, da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e da riscossione di crediti e le spese correnti e in conto capitale».

almeno due ordini di ragioni. In primo luogo, la lettura della legge n. 163 del 2016 desta non pochi problemi, anche all'interprete o allo studioso più esperto. La legge consta, infatti, di 16 articoli, nessuno dei quali contenente disposizioni costitutive, ma solo disposizioni modificative, abrogative o aggiuntive, spesso particolarmente estese e articolate, e concentrate nei primi sei articoli, con ciò determinando un'asimmetria strutturale interna al testo. In secondo luogo, questa «faticosa scucitura e ricucitura»<sup>7</sup> della legge di contabilità vigente operata dal legislatore rende meno immediata la comprensione della portata innovativa delle modifiche introdotte (o forse sarebbe meglio dire: che si intende introdurre), anche per lo stesso legislatore (parlamentare<sup>8</sup>), il quale finisce per non riservare la dovuta attenzione ad un provvedimento di particolare rilevanza. La scelta di mantenere operante la legge n. 196 del 2009, seppur con le ampie e rilevanti modifiche apportate con la novella, è indubbiamente una scelta strategica, dettata dalla duplice necessità di rendere applicabile la nuova disciplina già nella successiva sessione di bilancio<sup>9</sup>, e di adombrare quanto più possibile l'intervento normativo. I contenuti della legge in esame hanno la loro origine nell'indagine conoscitiva condotta dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, nel cui documento conclusivo<sup>10</sup> – approvato il 10 novembre 2015 – sono anticipati praticamente tutti i contenuti del successivo intervento normativo. Quest'ultimo dettaglio, insieme a tutte le altre osservazioni fin qui fatte, offre una spiegazione del perché l'esame del provvedimento si sia svolto, tanto nelle commissioni parlamentari, quanto in assemblea, in tempi particolarmente celeri<sup>11</sup>. Nelle conclusioni del sopra richiamato documento conclusivo viene sì auspicato un celere compimento del processo di riforma dell'ordinamento contabile, avviato con la riforma costituzionale del 2012, «attraverso l'introduzione di modifiche e integrazioni alla legge di contabilità e finanza pubblica», ma con la successiva (e contraddittoria) ammonizione che la vigente legge di contabilità, «sebbene già più volte modificata nel corso del tempo, riflette ancora un impianto di base – di origine costituzionale – che risale ad un'epoca anteriore al verificarsi dell'avvio del citato processo di riforma».

La principale novità della nuova disciplina di bilancio consiste, come si è già detto, nell'unificazione della previgente legge di stabilità e della legge di bilancio in un unico documento, che ora risulta articolato in due sezioni ed è riferito ad un periodo triennale<sup>12</sup>.

La prima sezione contiene, per ciascun anno del triennio di riferimento, le misure quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici individuati nel Documento di economia e finanza (DEF) e nella relativa Nota di aggiornamento, fermo restando il divieto

---

7 In questi termini R. PEREZ, *Il ritorno del bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2016, p. 758 ss.

8 La precisazione risulta necessaria alla luce del fatto che il disegno di legge (A.C. 3828) è stato presentato dall'on. Boccia (Presidente della Commissione Bilancio della Camera nel corso della XVII legislatura) e da altri deputati di maggioranza.

9 Come evidenziato da C. BERGONZINI, *La nuova legge di contabilità pubblica (n. 163/2016): le principali novità e (alcuni) profili critici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2017, n. 9, p. 24, nota n. 86.

10 Camera dei Deputati, V commissione, resoconto stenografico, indagine conoscitiva, 10 novembre 2015, p. 4 ss. (da cui sono tratte anche le citazioni successive).

11 L'iter di approvazione del disegno di legge (A.C. 3828) si è concluso in poco più di due mesi. Il disegno di legge è stato presentato il 12 maggio 2016 ed assegnato, il 17 maggio 2016, alla Commissione bilancio in sede referente, e alle altre commissioni in sede consultiva. L'esame in sede referente alla Camera si è concluso il 21 giugno 2016, e nello stesso giorno il disegno di legge è stato esaminato in Assemblea ed è stato approvato, il giorno successivo (22 giugno), con modificazioni. Trasmesso al Senato, il d.d.l. è stato assegnato in sede referente alla Commissione bilancio il 24 giugno e alle altre commissioni per l'espressione dei consueti pareri. La Commissione bilancio del Senato ha concluso l'esame in sede referente il 21 luglio 2016. L'esame e l'approvazione in aula al Senato si sono tenuti – infine – il 28 luglio 2016.

12 Con la conseguente abrogazione (prevista, tra l'altro, dall'art. 2, comma 4, della legge n. 163 del 2016) del bilancio pluriennale.

– già esistente – di contenere deleghe, norme di carattere ordinamentale, organizzatorio, interventi di natura localistica o microsettoriale, e norme che dispongano la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione. La legge<sup>13</sup> indica come contenuto *proprio* della prima sezione del nuovo disegno di legge di bilancio: il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare (in termini di competenza e di cassa); le norme in materia di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari sulle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione<sup>14</sup>; gli importi dei fondi speciali<sup>15</sup>; le norme volte a contrastare e prevenire l'evasione fiscale e contributiva; l'importo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego. Il contenuto *eventuale* è, invece, rappresentato da eventuali norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi e delle sentenze definitive di organi giurisdizionali o della Corte costituzionale, e dalle norme eventualmente necessarie a garantire il concorso degli enti locali agli obiettivi di finanza pubblica<sup>16</sup>.

La seconda sezione della nuova legge di bilancio contiene le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, tenuto conto dei parametri indicati nel DEF, dell'aggiornamento delle previsioni relative alle spese per oneri inderogabili e fabbisogno, nonché delle rimodulazioni proposte per i fattori legislativi. In ossequio a quanto disposto dalla legge n. 243 del 2012, la seconda sezione evidenzia gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione<sup>17</sup>. La grande novità di questa seconda sezione consiste nel fatto che in essa (e non più nella legge di stabilità, ovvero nella prima sezione) rientrano le disposizioni di variazione degli importi delle leggi di spesa permanente, delle autorizzazioni di spesa corrente nonché delle leggi di spesa pluriennali in conto capitale<sup>18</sup>. L'importante conseguenza è che la seconda sezione, pur riproducendo il bilancio di previsione fino ad allora vigente, assume un contenuto sostanziale, potendo essa incidere sugli stanziamenti (di parte corrente e di parte capitale). Questa è senza dubbio la principale novità della nuova disciplina di bilancio complessivamente intesa, che riflette la scelta del legislatore costituzionale del 2012 di eliminare dall'art. 81 della Costituzione la previsione (di cui al vecchio comma terzo) in forza della quale «con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese». Del resto, la stessa unificazione dei due documenti di bilancio preesistenti in un unico documento dal contenuto pienamente sostanziale, con il contestuale superamento del carattere formale della legge di bilancio, su cui la dottrina tanto si è interrogata in

---

13 Art. 21, comma 1-*ter*, della legge n. 196 del 2009, aggiunto dall'art. 2, comma 3, lett. b) della legge n. 163 del 2016.

14 Con la novella del 2016 è stata abrogata la disposizione (art. 11, comma 3, lett. i), della legge n. 196 del 2009) in forza della quale l'ex legge di stabilità potesse indicare le sole norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa. In questo senso, la legge di bilancio può avere anche carattere espansivo con la previsioni di norme che comportano riduzioni di entrata o aumenti di spesa.

15 «I fondi speciali sono accantonamenti preordinati in bilancio per far fronte a spese di funzionamento o di investimento derivanti da provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale ed in particolare di quelli correlati al perseguimento degli obiettivi indicati nel DEF». (la definizione è in A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *op. cit.*, p. 167).

16 R. DICKMANN, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2017, n. 6, p. 13.

17 Come evidenziato in CAMERA DEI DEPUTATI, *Legge 4 agosto 2016, n. 163*, Scheda di lettura n. 452/2, Roma, 2016, p. 26, l'art. 15, comma 3, della legge n. 243 del 2012 prescrive che «alle previsioni a legislazione vigente, che subiscono le variazioni determinate dalla prima sezione del disegno di legge di bilancio, debba essere in ogni caso assicurata autonoma evidenza contabile».

18 *Ex art.* 23, comma 3, della legge n. 196 del 2009, modificato dall'art. 2, comma 6, lett. b) della legge n. 163 del 2016. Le leggi di spesa pluriennale e quelle a carattere permanente sono definite dall'art. 30 della legge n. 196 del 2009.

passato<sup>19</sup>, risponde all'esigenza di «una maggiore organicità e razionalizzazione delle decisioni di bilancio, volta a superare in via definitiva l'aggiramento e l'alterazione dell'originario art. 81 Cost., progressivamente verificatosi in relazione alla manovra di bilancio, fin dall'istituzione della legge finanziaria nel 1978»<sup>20</sup>. Vale la pena di precisare che la trasformazione del carattere (da formale a sostanziale) della legge di bilancio non riguarda anche la legge di assestamento, la quale riporta le dovute variazioni compensative, formulate a legislazione vigente<sup>21</sup>.

È poi interessante notare come le due sezioni della nuova legge di bilancio "dialoghino" tra loro mediante la c.d. *nota di variazioni*, che trasfonde nella seconda sezione gli effetti finanziari conseguenti alle modifiche apportate, in sede di esame parlamentare, da ciascuna Camera alla prima sezione della legge di bilancio. La *nota di variazioni* è presentata dal Governo e votata dalla medesima Camera prima della votazione finale del provvedimento<sup>22</sup>.

Tanto la prima, quanto la seconda sezione del disegno di legge di bilancio devono essere corredate da una *relazione tecnica*, nella quale sono quantificati gli effetti finanziari derivanti da ciascuna disposizione contenuta nella prima sezione, e sono indicati i criteri utilizzati per la formulazione delle previsioni di entrata e di spesa (a legislazione vigente) contenute nella seconda sezione<sup>23</sup>. E non è tutto: nella *relazione tecnica* devono essere poi riportate informazioni circa la coerenza tra il saldo netto da finanziare e gli obiettivi programmatici contenuti nella Nota di aggiornamento al DEF. Solo così, infatti, è possibile verificare il rispetto dell'equilibrio di bilancio, che – nella definizione dell'art. 14, comma 1, della legge n. 243 del 2012 – corrisponde proprio ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici. Al disegno di legge di bilancio è poi allegata una *nota tecnico-illustrativa*, che svolge una funzione di raccordo tra il medesimo disegno di legge di bilancio e il conto economico delle amministrazioni pubbliche, e per questo è aggiornata al passaggio da un ramo all'altro del Parlamento<sup>24</sup>.

Quanto alla copertura finanziaria delle leggi di spesa, la nuova disciplina di bilancio ribadisce – in attuazione dell'art. 81 della Costituzione – l'obbligo, per ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri, di indicare espressamente (per ciascun anno e per ogni intervento previsto) la spesa autorizzata (intesa come limite massimo di spesa), e i mezzi

---

19 Il dibattito sulla natura della legge di bilancio ha notoriamente animato la dottrina nel corso degli ultimi settant'anni e non è mai sopito. Sul punto due esaurienti ricostruzioni (l'una più datata, l'altra più recente) si trovano in: A. BRANCASI, *Legge finanziaria e leggi di bilancio*, Milano, 1985, pp. 53-119, che dà contezza del predetto dibattito a partire dalle diverse interpretazioni del terzo comma dell'art. 81 Cost.; N. LUPO, *Costituzione e bilancio: l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiornamento*, Roma, 2007.

20 In questi termini T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., p. 65.

21 Art. 33 della legge n. 196 del 2009, per come modificato dall'art. 5 della legge n. 163 del 2016. La novità rispetto al passato è rappresentata dalla possibilità di effettuare variazioni compensative anche tra unità di voto diverse e dall'obbligo di redigere un'apposita relazione tecnica allegata al disegno di legge di assestamento.

22 In particolare nella *nota di variazioni* sono indicate, «per ogni passaggio parlamentare, sia le modifiche introdotte alla seconda sezione dagli emendamenti ad essa direttamente riferiti, sia gli effetti prodotti su ciascuna unità di voto dalle disposizioni contenute nella prima sezione, come modificata nel corso dell'esame parlamentare (quindi ci saranno per ogni passaggio parlamentare una *seconda* nota di variazioni, una *terza* nota di variazioni, e così via)» (R. DICKMANN, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, cit., p. 16, cors. orig.).

23 Art. 21, commi 12-*bis* e 12-*ter*, della legge n. 196 del 2009, aggiunto dall'art. 2, comma 3, lett. g) della legge n. 163 del 2016.

24 Art. 21, comma 12-*quater*, della legge n. 196 del 2009, aggiunto dall'art. 2, comma 3, lett. g) della legge n. 163 del 2016.

per farvi fronte. Sul punto, però, ci sono tre novità. Il primo aspetto innovativo consiste nell'esclusione della legge di bilancio dall'obbligo di copertura: in passato la legge di stabilità richiedeva un prospetto di copertura<sup>25</sup>, oggi non più necessario perché essa è stata inglobata nella legge di bilancio e quest'ultima soggiace ora all'unico vincolo rappresentato dall'equilibrio di bilancio.

Un secondo carattere di novità riguarda le modalità di copertura: alle tre modalità già previste (utilizzo degli accantonamenti previsti dai fondi speciali; riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate), si aggiunge – come quarta modalità di copertura – la modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, da cui derivino risparmi di spesa<sup>26</sup>. Questa fattispecie si riferisce alla possibilità di intervento «su fattori – anche diversi da norme legislative – che incidono sugli andamenti della spesa»<sup>27</sup>. Sempre rispetto alle modalità di copertura, la nuova disciplina contabile vieta poi l'utilizzo delle risorse dell'otto per mille e del cinque per mille quali fonti di copertura<sup>28</sup>. Il terzo profilo innovativo riguarda – infine – la compensazione degli oneri eccedenti le previsioni di spesa, per la quale la nuova disciplina prevede una specifica procedura, così superando le clausole di salvaguardia, introdotte nel 2009 come meccanismo di compensazione automatica<sup>29</sup>. La nuova procedura prevede ora che, qualora siano in procinto di verificarsi scostamenti degli oneri rispetto alle previsioni, il Ministro dell'economia provveda – per l'esercizio in corso, in attesa di misure correttive successive – alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero competente, con proprio decreto; in caso di incapienza di detti stanziamenti, alla copertura del maggior onere si provvede mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. In entrambi i casi, gli schemi di decreto devono essere trasmessi alle Commissioni bilancio di entrambe le Camere, per l'espressione di appositi pareri, entro sette giorni dalla data di trasmissione<sup>30</sup>.

---

25 *Rectius*, l'obbligo di copertura è stato introdotto prima per la legge finanziaria con la riforma del 1988 (legge n. 362), e poi confermato nel 2009 per la legge di stabilità (legge n. 196).

26 Art. 17, comma 1, lett. a-bis), della legge n. 196 del 2009, inserito dall'art. 3, comma 1, lett. b), al. 1), della legge n. 163 del 2016.

27 CAMERA DEI DEPUTATI, *Legge 4 agosto 2016, n. 163*, cit., pp. 40-41.

28 Art. 17, comma 1.1, della legge n. 196 del 2009, inserito dall'art. 3, comma 1, lett. b), al. 1), della legge n. 163 del 2016. Questa disposizione è stata introdotta sulla scorta di quanto emerso nel corso dell'indagine conoscitiva già richiamata *supra*, nelle cui conclusioni era stata già evidenziata «l'opportunità di escludere, in via generale, la possibilità di ricorrere a coperture a valere su specifiche autorizzazioni di spesa che dovrebbero essere destinate a finalità indicate dai contribuenti all'atto del prelievo fiscale» (Camera dei Deputati, V commissione, resoconto stenografico, indagine conoscitiva, 10 novembre 2015, p. 24).

29 Ai sensi del comma 1 dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa», nell'impossibilità di indicare il quale vige l'obbligo di affiancare alle previsioni di spesa (per ciascun anno) una specifica clausola di salvaguardia. La clausola di salvaguardia trova una sua completa disciplina al comma 12 del medesimo art. 17: essa «deve essere effettiva e automatica», e «deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva», in caso di scostamenti rispetto alle previsioni.

30 Questa è la procedura descritta dall'art. 17, comma 12, della legge n. 196 del 2009, per come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. f), della legge n. 163 del 2016. Vale la pena di precisare che, qualora le Commissioni parlamentari non si esprimano entro il termine di sette giorni prescritto, i decreti possono essere comunque adottati in via definitiva. Nel caso di scostamenti non compensabili nel corso dell'esercizio, si attiva la procedura di cui al comma 13 dell'art. 17 (in verità già esistente in passato), che attribuisce al Ministro dell'economia di «assumere tempestivamente le conseguenti iniziative legislative». Per gli esercizi successivi a quello in corso, alla compensazione si deve provvedere con la legge di bilancio.

### 3. La seconda direttrice della riforma: la struttura del nuovo bilancio pubblico

La seconda direttrice lungo la quale si è realizzata la riforma del bilancio dello Stato è quella che riguarda la struttura intrinseca di quest'ultimo, oggetto di due fondamentali interventi normativi compiuti con i decreti legislativi nn. 90 e 93 del 2016. Essi traggono la loro origine da due disposizioni di delega assai puntuali, entrambe contenute nella legge di contabilità n. 196 del 2009<sup>31</sup>. Dopo una serie di rinvii<sup>32</sup>, nel 2016, nell'ambito del più ampio (e già richiamato *supra*) processo di riforma della disciplina contabile, hanno dunque visto la luce questi due decreti delegati, ciascuno dei quali riguarda uno specifico aspetto del bilancio: il decreto n. 90 del 2016 – infatti – interviene, con importanti innovazioni, sulla struttura del bilancio; il decreto n. 93 del 2016, invece, provvede al riordino della disciplina per la gestione del bilancio nonché – e questo è l'aspetto senz'altro più saliente – al potenziamento della funzione di bilancio di cassa. Rimandando l'esame puntuale delle modifiche apportate a trattazioni più squisitamente contabili, in questa sede ci limiteremo a considerare le più salienti.

La principale modifica contenuta nel decreto n. 90 del 2016<sup>33</sup> è indubbiamente quella relativa alla revisione della struttura del bilancio di previsione, mediante la ridefinizione dei programmi di spesa e l'introduzione delle azioni, quale ulteriore e più dettagliata articolazione di quest'ultimi. Volendo pertanto immaginare una struttura "a cascata" del bilancio dello stato, dobbiamo considerare, in primo luogo, le *missioni*, cioè «le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa»<sup>34</sup>, cui possono contribuire più amministrazioni; in secondo luogo, i *programmi*, che costituiscono gli «aggregati di spesa con finalità omogenea diretti al perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle missioni»<sup>35</sup>, e costituiscono le unità di voto parlamentare; infine, le *azioni*, quali ulteriore articolazione di dettaglio dei programmi di spesa «che specifica ulteriormente la finalità della spesa rispetto a quella individuata in ciascun programma»<sup>36</sup>. L'obiettivo (dichiarato) di questa importante novella è rendere quanto più stretta la relazione tra le risorse stanziare e le funzioni perseguite, così da migliorare tanto la conoscibilità quanto la leggibilità delle scelte allocative compiute rispetto alle diverse *policy*. Non a caso, tra i *programmi* e le *azioni* si frappone ora – in posizione, per così dire, "funzionale" nella struttura del bilancio – il *centro di responsabilità* amministrativa, cioè quell'unità organizzativa, in seno a ciascuna amministrazione, cui è affidata la realizzazione di ogni programma.

L'obiettivo di rendere più funzionale il bilancio dello Stato è perseguito, altresì, mediante la nuova classificazione delle spese iscritte nell'ambito dei programmi, non più ripartite in

---

31 Per quanto riguarda il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, esso è stato adottato in attuazione della delega di cui all'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196; per quanto riguarda il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, esso è stato adottato in attuazione della delega di cui all'articolo 42, comma 1, della citata legge n. 196.

32 Le norme di delega, nella loro formulazione originaria, prevedevano rispettivamente un termine di due (art. 40: 1° gennaio 2012) e tre anni (art. 42: 1° gennaio 2013) per l'adozione dei decreti legislativi. Tale termine è stato dapprima postposto al 31 dicembre 2015 (ex articolo 1, commi 2, 3 e 5, della legge 23 giugno 2014, n. 89, recante conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66), e poi al 15 febbraio 2016 (ex art. 1, comma 2, della legge 22 gennaio 2016, n. 9, recante conversione in legge del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185).

33 Il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, è stato recentemente oggetto di alcune correzioni e integrazioni, qui date per acquisite, apportate con il decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116.

34 Articolo 21, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

35 *Ibidem*.

36 Articolo 25-bis, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, introdotto dall'articolo 2, comma 2, del decreto n. 90 del 2016.

“rimodulabili” e “non rimodulabili”, in ragione della possibilità (o meno) per l’amministrazione di controllarne l’evoluzione, bensì ora distinte su unico livello – a seconda dell’autorizzazione di spesa sottostante – in *oneri inderogabili*, come le spese obbligatorie (ad es. stipendi dei dipendenti pubblici)<sup>37</sup>; *fattori legislativi*, cioè «le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l’importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio»<sup>38</sup>; e *spese di adeguamento al fabbisogno*, quale categoria residuale delle spese, quantificate in ragione delle esigenze delle amministrazioni.

C’è un’ulteriore innovazione normativa recata dal decreto n. 90 del 2016 di particolare interesse nell’ambito dell’esame parlamentare del disegno di legge di bilancio, ed è quella che riguarda le cosiddette variazioni compensative. Al fine di garantire alle amministrazioni centrali una maggiore flessibilità in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, con importanti conseguenze per l’emendabilità di quest’ultimo nel corso del suo esame parlamentare, è stato eliminato il preesistente<sup>39</sup> vincolo di compensatività all’interno di un programma o tra programmi di una medesima missione, così aprendo la strada a compensazioni tra diverse missioni di un medesimo stato di previsione o – nel caso di emendamenti al disegno di legge di bilancio che rechino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica – a compensazioni “a cavallo” tra diversi stati di previsione.

Quanto all’altro atto normativo con cui si è realizzata la riforma del bilancio dello Stato – e cioè il summenzionato decreto legislativo n. 93 del 2016 –, esso reca alcune importanti modifiche ad aspetti perlopiù contabili del bilancio, quali ad esempio incassi e pagamenti, con il fine – si è già detto – di potenziare il bilancio di cassa, cioè quel bilancio in cui le entrate e le spese vengono registrate solo se *effettivamente* saranno riscosse o pagate nel corso dell’esercizio. Ciò che conta, del resto, nel bilancio di cassa, non è il momento (*rectius*: l’esercizio) in cui insorge per lo Stato l’obbligazione (sia essa attiva o passiva), bensì quello in cui il movimento (di cassa, per l’appunto) ha luogo<sup>40</sup>. Una conseguenza, per così dire problematica, dell’innesto di un sistema di cassa su un impianto tradizionalmente basato sulla competenza giuridica, da cui ne deriva un sistema “misto”<sup>41</sup>, è la questione dei residui passivi, che merita di essere sinteticamente segnalata. Le entrate che, dopo un dato periodo, siano accertate ma non riscosse e, allo stesso modo, le spese impegnate ma non ancora pagate affluiscono ad una gestione separata e costituiscono i *residui*. In particolare, le spese impegnate non ancora pagate costituiscono i residui *passivi* o, esemplificando, sono i debiti dello Stato nei confronti dei terzi<sup>42</sup>. La disciplina del loro accertamento e mantenimento in bilancio è ora contenuta nella legge di contabilità, per effetto della novella di cui al decreto legislativo n. 93 del 2016<sup>43</sup>.

---

37 Benché l’articolo 21, comma 5, lettera a), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sembra annoverare le “spese obbligatorie” come alcune delle possibili spese da classificarsi quali “oneri inderogabili”, di fatto l’articolo 10, comma 15, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, chiarisce in via interpretativa che questi ultimi sono *solo* le spese obbligatorie, per esse intendendosi «le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, le spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle vincolate a particolari meccanismi o parametri, determinati da leggi che regolano la loro evoluzione».

38 Articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, introdotto dall’articolo 1, comma 1, lettera d), del decreto n. 90 del 2016.

39 Invero, prima della novella, il comma 1 dell’articolo 23 consentiva di apportare delle rimodulazioni purché «tra programmi appartenenti alla *medesima* missione di spesa» (cors. agg.).

40 V. *supra* nota n. 4.

41 Del resto, come già detto *supra*, il bilancio risultante dalla riforma della disciplina contabile del 2016 è costituito da un unico documento, diviso in due sezioni, entrambe articolate in termini di competenza e di cassa.

42 A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *op. cit.*, p. 196.

43 Fino ad allora, invece, la disciplina era ancora contenuta nell’antico regio decreto n. 2440 del 1923, per

#### 4.1 Il bilancio in Parlamento: le nuove regole...

Ricostruite fin qui le direttrici lungo le quali si è realizzata la riforma della disciplina di bilancio, è interessante vedere ora come le nuove regole si inquadrino nella c.d. *sessione di bilancio*, cioè in quel periodo di tempo, normalmente coincidente con gli ultimi due mesi dell'anno, che i regolamenti parlamentari riservano all'esame del disegno di legge di bilancio.

Il primo regolamento ad accogliere la sessione di bilancio è stato quello della Camera, con le modifiche approvate il 29 settembre 1983, con cui si è inquadrato l'esame del disegno di legge finanziaria e di bilancio, nonché dei vari documenti di politica economica nella "sessione parlamentare di bilancio" (come recita testualmente a tutt'oggi l'art. 119 r.C.), della durata di 45 giorni, se in prima lettura, o di 35 giorni, se in seconda lettura. Il rispetto di quest'ultimi termini è garantito dall'automatico inserimento nel programma, nel calendario e nell'ordine del giorno dei predetti provvedimenti, ex artt. 23, comma 4-*bis*, e 24, comma 3-*bis*, r.C.; dal meccanismo del contingentamento dei tempi<sup>44</sup> di cui all'art. 24 r.C.; dal divieto di trattazione di altri affari<sup>45</sup>, prescritto per l'Assemblea (come un blocco delle iniziative legislative di spesa) e per la Commissione bilancio dall'art. 119, commi 4 e 5, r.C. Analoghe disposizioni<sup>46</sup> sono contemplate nel regolamento del Senato, anche a seguito degli interventi di riforma del 1985 e del 1988.

A questi accorgimenti procedurali tuttora previsti dai regolamenti per assicurare il completamento della sessione di bilancio nei tempi prescritti, se ne aggiungono altri che attengono ai contenuti del disegno di legge di bilancio. In particolare, gli artt. 120, comma 2, r.C., e 126, comma 3, r.S., attribuiscono ai presidenti di Camera e Senato un particolare potere di accertamento e stralcio – oggi più che mai peculiare, considerata la precisa definizione dei contenuti del bilancio offerta dalla legge di contabilità – di tutte le disposizioni, eventualmente contenute nel disegno di legge di bilancio, che siano estranee al suo oggetto così come definito dalla legislazione vigente. Inoltre al Senato, tale potere

---

come nel tempo modificato e integrato. – Per i residui passivi di parte corrente, la novellata legge di contabilità (articolo 34-*bis*, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 93 del 2016) prevede che si conservino in bilancio per due anni, trascorsi i quali – per effetto della c.d. perenzione amministrativa – vengono stralciati dal bilancio dello Stato e iscritti nel Conto del Patrimonio dello Stato tra le passività. Per i residui passivi in conto capitale, invece, il termine è ridotto ad un anno (*Ivi*, p. 197).

44 Meccanismo che, come noto, attribuisce alla Conferenza dei presidenti di Gruppo, e in mancanza di accordo, al Presidente della Camera, il potere di organizzare la discussione in Assemblea, anche mediante una equilibrata ripartizione dei tempi da riservare a ciascun Gruppo per gli interventi, per l'illustrazione degli emendamenti, e per le dichiarazioni di voto. Questo strumento programmatico, come già ricordato *supra*, è stato introdotto nel regolamento il 28 marzo 1990, grazie al «cavallo di Troia» della sessione di bilancio (secondo la nota espressione di M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano*, Milano, 1999, p. 590), nell'ambito della quale era d'uso fin dal 1983.

45 Divieto non operativo nel caso di «deliberazioni relative alla conversione dei decreti-legge, ai progetti di legge collegati alla manovra contenuta nel documento di programmazione economico-finanziaria approvato dal Parlamento nonché quelle concernenti i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di recezione ed attuazione di atti normativi delle Comunità europee» (art. 119, comma 4, r.C.). Anche il regolamento del Senato, con una formula più succinta, esclude l'applicazione del divieto di trattazione d'altri affari ai «disegni di legge di conversione dei decreti-legge e [a]gli altri disegni di legge aventi carattere di assoluta indifferibilità secondo le determinazioni adottate all'unanimità della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari» (art. 126, comma 12, r.S.).

46 In particolare: il contingentamento dei tempi era già presente nel testo originario (art. 55, comma 5, r.S.) come regola eventuale, poi divenuta ordinaria; il divieto di trattazione di altri affari è sancito dall'art. 126, comma 10, r.S., con termini peraltro più stringenti rispetto a quelli dettati dall'omologa disposizione regolamentare della Camera.

presidenziale si estende anche a eventuali disposizioni «contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge di bilancio» (art. 126, comma 4, r.S.). L'esercizio di questo potere da parte del Presidente – se vogliamo – segna, in entrambi i rami del Parlamento, l'avvio dell'esame del disegno di legge di bilancio, deferito – come noto – alla Commissione bilancio per l'esame generale, nonché alle altre Commissioni permanenti per le parti di competenza. Le Commissioni permanenti devono rendere le loro osservazioni entro 10 giorni dal deferimento del disegno di legge alla Commissione bilancio, laddove quest'ultima deve approvare la relazione generale al provvedimento entro 25 giorni dal deferimento: così prescrive espressamente il regolamento del Senato (art. 126, commi 6, 8 e 9), laddove alla Camera al medesimo risultato – funzionale, *ça va sans dire*, a garantire un'approvazione in tempi certi<sup>47</sup> – si perviene prevedendo un termine di soli 14 giorni per la formazione della relazione al disegno di legge di bilancio da parte della Commissione bilancio, decorrenti – però – dalla scadenza del termine di 10 giorni previsto per le altre Commissioni. Ovviamente, prima di iniziare l'esame del disegno di legge di bilancio, le Commissioni parlamentari (compresa la Commissione bilancio) possono svolgere il consueto ciclo di audizioni necessarie ad acquisire gli elementi conoscitivi circa il contenuto del provvedimento: a prevedere espressamente tale possibilità, tuttavia, è il solo regolamento della Camera (art. 119, comma 3, r.C.), mentre al Senato essa è prevista dal regolamento con esclusivo riferimento per l'esame del Documento di economia e finanza (art. 125-*bis*, comma 3, r.S.), ma – come noto – è prassi effettuare un ciclo di audizioni anche in fase di esame del bilancio annuale.

Una peculiare disciplina è dettata per gli ordini del giorno e gli emendamenti al disegno di legge di bilancio. Quanto ai primi, due simmetriche disposizioni regolamentari (art. 122 r.C.; art. 128 r.S.) impongono il loro svolgimento nelle Commissioni competenti per materia e prevedono che soltanto quelli accolti dal Governo o approvati siano allegati alla relazione al disegno di legge elaborata dalla Commissione bilancio. Gli ordini del giorno non accolti possono essere ripresentati in Assemblea; tuttavia per la loro ripresentazione al Senato è richiesta la sottoscrizione da parte almeno 8 senatori. Alla Camera non è comunque ammessa «la presentazione di altri ordini del giorno, salvo quelli attinenti all'indirizzo globale della politica economica e finanziaria». Per quanto riguarda gli emendamenti, uno specifico regime è dettato quanto alla loro presentazione ed esame. Va detto che i regolamenti di Camera e Senato sono sul punto divergenti, perlomeno su un piano formale, a maggior ragione alla luce della recente riforma del regolamento del Senato<sup>48</sup>, la quale ha interessato il Capo XV (cioè quello relativo all'esame dei documenti di bilancio) limitatamente ai riferimenti in esso presenti alla non più esistente legge finanziaria, così da renderlo conforme alla nuova disciplina contabile. Il regolamento del Senato, in particolare, prevede ora che gli emendamenti alla *prima* sezione del disegno di legge di bilancio debbano essere presentati alla Commissione bilancio, mentre quelli alla *seconda* sezione del disegno di legge di bilancio devono essere presentati alle Commissioni competenti per materia (art. 128, commi 1 e 2). In precedenza, ovviamente, il riferimento – nel primo caso – non era alla prima sezione del disegno di legge di bilancio, bensì al disegno di legge di finanziaria (in seguito legge di stabilità), e – nel secondo caso – era non alla seconda sezione, bensì al «disegno di legge di approvazione dei bilanci di

---

47 O, per meglio dire, un'approvazione in tempi tali da non pregiudicare la conclusione dell'iter di approvazione entro il 31 dicembre, così da evitare l'esercizio provvisorio di cui all'art. 81, comma quinto, Cost.

48 Approvata il 20 dicembre 2017, al termine della XVII legislatura. Su di essa v. N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1; oppure A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, n. 1.

previsione dello Stato». Quest'ultimo schema descritto – seppur con una formulazione più articolata – è ancora oggi previsto dal regolamento della Camera<sup>49</sup>, il quale impone, da un lato, la presentazione alla Commissione bilancio degli emendamenti che modificano i limiti del saldo netto da finanziare, l'ammontare delle operazioni di rimborso prestiti, il livello massimo al ricorso al mercato finanziario le ripartizioni di spesa tra più stati di previsione, i totali generali dell'entrata e della spesa o il quadro generale riassuntivo, nonché – in via residuale – ogni altro emendamento che non rientra tra quelli presentabili alle Commissioni di merito, alle quali devono essere presentati solo quegli emendamenti che comportino variazione compensative (o non compensative) alle «singole parti del disegno di legge finanziaria» o ai singoli stati di previsione» (art. 121, commi 1 e 2)<sup>50</sup>. Tanto alla Camera quanto al Senato, se gli emendamenti presentati alle Commissioni di merito vengono approvati, essi sono trasmessi alla Commissione bilancio, la quale, nel caso può anche rigettarli, dovendo però esporne le ragioni nella relazione al disegno di legge. In generale per gli emendamenti respinti in Commissione vale comunque la possibilità di ripresentazione in Assemblea.

Un discorso a parte merita la questione dell'ammissibilità degli emendamenti<sup>51</sup>. Una prima, fondamentale, regola è dettata dai due regolamenti, che impongono l'inammissibilità degli emendamenti (e degli articoli aggiuntivi) che rechino disposizioni estranee all'oggetto proprio della legge di bilancio o in contrasto con le regole di copertura o – solo al Senato – volte a modificare le norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato (art. 121, comma 5, r.C.; art. 128, comma 6, r.S.). Questo criterio generale di inammissibilità, formulato dai regolamenti, ha trovato una sua esplicitazione in un'apposita circolare, elaborata dai Presidenti delle Camere e diramata nel settembre 2003. In essa, partendo dalle disposizioni regolamentari, lette alla luce della disciplina contabile allora vigente (la legge n. 468 del 1978, allora modificata da ultimo nel 1999), sono stati enucleati dei criteri per la valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti relativamente ai limiti di contenuto della legge finanziaria, all'obbligo di copertura; alla modalità di presentazione delle proposte emendative. Quanto ai limiti di contenuto, oggi riferibili non già alla legge finanziaria, bensì alla *prima sezione* della legge di bilancio, si ritengono inammissibili quegli emendamenti che contengono deleghe, norme di carattere ordinamentale, organizzatorio, interventi di natura localistica o microsettoriale, e norme che dispongano la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione. Quanto all'obbligo di copertura, sono inammissibili tutte le proposte di modifica che siano prive di copertura, ed anche quelle in cui la copertura eventualmente riportata non sia logicamente correlata all'onere, fermo restando il divieto di usare mezzi di parte capitale per coprire oneri correnti. Quanto – infine – alla presentazione degli emendamenti, è confermata l'inammissibilità, già prevista dai regolamenti, delle proposte che non riproducano emendamenti respinti in Commissione né si trovino in effettiva correlazione con modificazioni proposte dalla Commissione medesima o già approvate dall'Assemblea. La nuova disciplina contabile risultante dopo l'intervento del 2016 ha indotto Camera e Senato a definire maggiormente il regime di ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di bilancio. In particolare, l'Ufficio di presidenza della Commissione bilancio della Camera dei Deputati, in sede di applicazione della nuova disciplina, ha individuato precise regole circa l'ammissibilità degli emendamenti alla prima e alla seconda sezione, con la

---

49 Fermo, sul punto, alle modifiche introdotte con la riforma del regolamento del 28 giugno 1989.

50 Il comma 3 dell'art. 121 del regolamento della Camera prevede, peraltro, che gli «emendamenti presentati direttamente presso la Commissione bilancio che modificano gli stanziamenti riferiti a ciascuna parte delle tabelle di ripartizione dei fondi speciali sono inviati per il parere alla Commissione competente».

51 Rispetto all'ammissibilità degli emendamenti ed alle analogie e differenze esistenti tra Camera e Senato si veda, in dottrina, I. SCOTTI, *La Commissione bilancio nel ciclo annuale di bilancio*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1987, n. 1, p. 159 ss.

fondamentale novità costituita dall'ammissibilità degli emendamenti c.d. "a scavalco". Questi ultimi consistono in proposte di modifica sostanziale, perciò riferite alla *prima sezione* della nuova legge di bilancio, che implicano nuovi o maggiori oneri, coperti con la riduzione di risorse che risultano già stanziati ai sensi della legislazione vigente (e cioè nella *seconda sezione*). Fino a prima dell'unificazione della legge di bilancio, si ritenevano inammissibili questi emendamenti sulla base del fatto che si riferivano contestualmente a due provvedimenti distinti (la legge di stabilità e la legge di bilancio). Dopo la riforma del 2016, questa opinione risulta ormai superata, «giacché tali emendamenti appaiono pienamente coerenti con la logica sottesa al processo di riforma, che è quella di far sì che la decisione di bilancio sia incentrata sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche anziché sulla loro variazione al margine»<sup>52</sup>. Al Senato, inoltre, per effetto del comma 3 dell'art. 129, riscritto in occasione della riforma del regolamento del dicembre 2017, in seconda lettura sono ammissibili, per la seconda sezione, solo emendamenti relativi a previsioni di bilancio non correlate a disposizioni della prima sezione.

La concentrazione nel disegno di legge di bilancio di quelli che nel passato erano i contenuti della legge di bilancio e della legge finanziaria ha prodotto conseguenze anche sull'esame in Assemblea, che risultano per il momento acquisite soltanto dal regolamento del Senato. Terminata la discussione generale, vengono messi in votazione gli ordini del giorno e poi si procede all'esame e alla votazione degli articoli, a partire da quelli della seconda sezione (ed in particolare da quelli che recano il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare), che – come dispone l'art. 129, comma 2, r.S. – hanno la «precedenza» su quelli della prima sezione, esattamente come avveniva in precedenza, in cui gli articoli del disegno di legge di bilancio venivano votati per primi, seguiti da quelli del disegno di legge finanziaria (come tuttora prevede l'art. 123, comma 3, r.C.). La votazione finale del provvedimento è preceduta dall'esame (condotto in Commissione bilancio) e dall'approvazione (in Assemblea) della Nota di variazioni, elaborata dal Governo sulla base delle variazioni conseguenti all'approvazione della prima sezione del disegno di legge.

Un regime analogo a quello disposto per l'esame del disegno di legge di bilancio dai regolamenti (art. 123-*bis* r.C.; art. 126-*bis* r.S.) è disposto da questi ultimi per l'esame dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, che devono essere eventualmente indicati nel Documento di economia e finanza o nella relativa Nota di aggiornamento, e presentati alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno<sup>53</sup>. In particolare, anche con riferimento ai collegati alla manovra, i regolamenti attribuiscono il potere di stralcio presidenziale operante, però, soltanto nei confronti delle disposizioni estranee all'oggetto dei collegati, come definito dalla legge nonché dal DEF; mentre non vige (per espressa previsione al Senato, nulla dicendo – invece – il regolamento della Camera) il divieto di trattazione d'altri affari. Anche per gli emendamenti vale lo stesso regime di ammissibilità previsto per l'esame del disegno di legge di bilancio, relativamente alle proposte modificative recanti disposizioni contrastanti con le regole di copertura o estranee all'oggetto dei disegni di legge stessi. Al rispetto degli anzidetti obblighi sono sottoposte tutte le disposizioni del testo proposto dalla Commissione all'Assemblea, nell'inosservanza dei quali, al Senato, il Presidente d'Assemblea può – sentito il parere della Commissione bilancio e del Governo – dichiarare tali disposizioni inammissibili. Da ultimo, vale la pena di segnalare la possibilità (mai attuata nella pratica), prevista esclusivamente dal regolamento della Camera, di esaminare i disegni di legge collegati

---

52 Così recita il documento approvato dall' Ufficio di presidenza della Commissione bilancio della Camera dei Deputati, contenuto in SENATO DELLA REPUBBLICA, *La decisione di bilancio per il triennio 2017-2019*, Servizio del Bilancio, Documento di base n. 55, 2017.

53 Art. 7, comma 1, lett f), e art. 10, comma 6, della legge n. 196 del 2009.

manovra in sede legislativa.

Ovviamente i regolamenti parlamentari dettano anche una specifica disciplina circa l'esame e l'approvazione del Documento di economia e finanza, essendo esso – come noto – il principale strumento di programmazione economica<sup>54</sup>. Esso dev'essere presentato dal Governo alle Camere entro il mese di 10 aprile di ogni anno, e – una volta presentato – è deferito all'esame della Commissione bilancio, che è chiamata a raccogliere i pareri resi dalle altre Commissioni permanenti e dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali relativamente ai profili di loro competenza (art. 118-*bis*, comma 1, r.C.; art. 125-*bis*, comma 1, r.S.). Come già ricordato dianzi, prima dell'inizio dell'esame del DEF, la Commissione bilancio può – previa autorizzazione del Presidente d'Assemblea (la disposizione regolamentare della Camera parla di «intesa con il Presidente») – indire un ciclo di audizioni. Entro 30 giorni dall'assegnazione alla Commissione bilancio, il documento deve giungere all'esame dell'Assemblea della Camera, dove deve concludersi entro il termine massimo di 30 giorni; al Senato, invece, entro il medesimo termine di 30 giorni esso deve essere definitivamente approvato<sup>55</sup>. Giunto in Assemblea, il documento conclude il suo iter con l'approvazione a mezzo di risoluzione, «la quale – ricorda il regolamento della Camera – può contenere integrazioni e modifiche del documento stesso». Possono ovviamente essere proposte più risoluzioni, tra le quali quella accolta dal Governo è posta per prima in votazione; l'approvazione di una risoluzione preclude le altre. È interessante notare come la risoluzione con cui viene approvato il Documento di economia e finanza abbia una inedita forza vincolante rispetto alla risoluzione quale mero atto di indirizzo, dal momento che essa – da una parte – è l'atto conclusivo di un procedimento parlamentare tipizzato (cioè quello testé descritto), e – dall'altra – ha una «rilevantissima pregnanza [...] normativa»<sup>56</sup>, attribuitale indirettamente dalla legge di contabilità<sup>57</sup>. Lo schema procedurale fin qui descritto con specifico riguardo per il Documento di economia e finanza è ritenuto, nel silenzio della norma regolamentare ed in via di prassi, applicabile anche all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, che – per effetto della riforma del 2016 – dev'essere presentata dal Governo entro il 27 settembre di ogni anno. Né il regolamento della Camera né quello del Senato fanno esplicito riferimento alla Nota di aggiornamento, tuttavia solo il primo dei due prevede che «qualora lo richiedano eventi imprevisti, il Governo presenta alla Camera [...] un documento recante una proposta di aggiornamento degli obiettivi e delle regole contenuti» nel DEF, l'esame del quale «deve concludersi in ogni caso nel termine massimo di cinque giorni dalla presentazione del documento, prorogabile [...] per non oltre cinque giorni» (art. 118-*bis*, comma 4, r.C.). La disposizione appena richiamata, peraltro, è da ritenersi superata: essa infatti fa riferimento non già alla Nota di aggiornamento al DEF per come ora tipizzata dall'art. 10-*bis* della legge n. 196 del 2009, bensì alle (vecchie) note di aggiornamento che l'originario art. 10, comma 3, della legge n. 196 del 2009, consentiva al Governo di presentare ogniqualvolta intendesse

---

54 Tra le discipline di Camera e Senato sussistono poche se non nulle differenze: la più evidente, benché ininfluenza sul piano procedimentale, è che il regolamento della Camera fa ancora riferimento al (vecchio) «Documento di programmazione economico-finanziaria» (DPEF), laddove al Senato – per effetto della recente riforma del 20 dicembre 2017 – il regolamento fa oggi corretto riferimento al «Documento di economia e finanza».

55 In particolare il regolamento del Senato prescrive anche un termine massimo di 20 giorni dal deferimento entro il quale la Commissione bilancio è tenuta a concludere l'esame del DEF e a riferire in Assemblea (art. 125-*bis*, comma 2, r.S.).

56 L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, Bologna, 2013, p. 202. Ciò non sorprende, atteso che l'esercizio della funzione *finanziaria* del Parlamento sovente si esplica mediante l'approvazione di atti di indirizzo, a riprova del fatto che la stessa funzione *finanziaria* può, volta a volta, declinarsi come normativa, di controllo o di indirizzo, senza peraltro che i contorni siano sempre facilmente distinguibili.

57 La norma cui si fa qui riferimento è l'art. 10 della legge n. 196 del 2009.

modificare gli obiettivi programmatici per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle amministrazioni pubbliche<sup>58</sup>.

#### 4.2...e le vecchie abitudini

Descritta la nuova disciplina contabile e lo svolgersi dei procedimenti di approvazione dei documenti di bilancio, non ci rimane che esaminare come si sia svolto nella pratica l'esame parlamentare della nuova legge di bilancio "unificata", in sede di prima (2016), seconda (2017) e terza applicazione (2018).

Il disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2017<sup>59</sup> (legge 11 dicembre 2016, n. 232) è stato presentato il 29 ottobre 2016, in prima lettura, alla Camera dei Deputati, con un ritardo di nove giorni rispetto al termine di presentazione fissato dalla legge (e, come noto, modificato proprio dalla legge n. 163 del 2016). Deferito all'esame della Commissione il 2 novembre, il disegno di legge è stato oggetto dello stralcio preliminare del Presidente, a norma dell'art. 120, comma 2, del Regolamento, che ha interessato in totale 10 disposizioni, 8 delle quali ritenute estranee perché aventi carattere ordinamentale e organizzatorio, e le restanti 2 perché recanti interventi di carattere localistico o microsettoriale.

Il procedimento di esame del disegno di legge è formalmente cominciato nella seduta del 10 novembre 2016 della Commissione bilancio ed è continuato, in un clima di «almeno apparente normalità»<sup>60</sup>, per quasi tutto il mese di novembre. Inoltre, facendo seguito al documento approvato all'unanimità dall'Ufficio di presidenza della Commissione, contenente le linee guida per l'esame del disegno di legge di bilancio e sui criteri di emendabilità dello stesso<sup>61</sup>, nel corso dell'esame in Commissione bilancio sono state – in più occasioni<sup>62</sup> – richiamate le regole dettate dalla nuova disciplina contabile.

Il rigore procedurale degli inizi si è ben presto attenuato: per le (comprensibili) ragioni politiche connesse all'imminente referendum costituzionale (che si sarebbe tenuto di lì a poco), la Commissione ha deciso di velocizzare l'esame in sede referente, per consentire l'approvazione del provvedimento, in prima lettura, prima del referendum stesso (e cioè prima del 4 dicembre 2016). Tale necessità è sorta in ossequio a quanto deciso dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo, nella riunione del 23 novembre 2016, nel corso della quale il Governo «ha preannunciato la volontà di porre sul provvedimento la questione di fiducia». Così, nonostante una mole non indifferente di proposte emendative da esaminare e votare<sup>63</sup>, nella seduta del 25 novembre si è concluso l'esame in sede referente del

---

58 Tale interpretazione è stata confermata dalla Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati nel parere del 14 luglio 2010.

59 A.C. 4127 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019", e costituito da 104 articoli (di cui gli ultimi 16 contenenti norme di approvazione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa e di altre norme formali aventi carattere gestionale riprodotte annualmente). Esso è stato presentato in prima lettura alla Camera in ossequio alla regola di correttezza costituzionale dell'alternanza annuale della presentazione del disegno di legge di bilancio.

60 C. BERGONZINI, *La nuova legge di contabilità pubblica (n. 163/2016): le principali novità e (alcuni) profili critici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2017, n. 9, p. 24.

61 Documento trasmesso anche al Presidente della Camera (con la lettera del 20 ottobre 2016, prot. n. 2016/0002856/COM), del quale si è detto nel paragrafo precedente.

62 In particolare nella seduta del 10 novembre (Camera dei Deputati, XVII leg., Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, V Commissione, seduta del 10 novembre 2016, p. 90 ss.) ed in quella del 15 novembre (Camera dei Deputati, XVII leg., Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, V Commissione, seduta del 15 novembre 2016, p. 12 ss.).

63 «[Il Presidente] comunica che sono state presentate 4.639 proposte emendative» (Camera dei Deputati, XVII leg., Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, V Commissione, seduta del 15 novembre

disegno di legge di bilancio, il quale, deferito all'Assemblea, è stato approvato da quest'ultima, il 28 novembre con un maxi-articolo (contenente 638 commi) interamente sostitutivo dell'articolato contenuto nella prima sezione, su cui è stata apposta la questione di fiducia<sup>64</sup>.

Come risultante dal dibattito sorto in commissione, la *ratio* di comprimere in questo modo l'esame in prima lettura è da rintracciarsi nella volontà del Governo di effettuare un "vero" esame del provvedimento al Senato, in seconda lettura, dopo il referendum costituzionale. Tuttavia, l'esito negativo del referendum e le successive dimissioni del Governo hanno, di fatto, impedito che si tenesse al Senato l'esame (vero o verosimile, verrebbe da dire) del disegno di legge di bilancio. Al Senato, infatti, quest'ultimo è stato deferito alla Commissione bilancio il 6 dicembre 2016, che ha iniziato il suo esame nella medesima data, senza però mai concluderlo (o forse sarebbe più corretto dire: svolgerlo del tutto), dal momento che il 7 dicembre – con l'ormai rituale posizione della questione di fiducia da parte del Governo – è stato approvato dall'Assemblea «nel testo approvato dalla Camera dei Deputati»<sup>65</sup>. Non si può ovviamente tacere del fatto che questa indebita compressione dei tempi abbia rievocato vecchie e deprecabili abitudini<sup>66</sup>, aprendo la strada – come si vedrà a breve – ad una prassi parlamentare disfunzionale e ben lontana dalle norme (primarie e regolamentari).

Un iter per certi versi analogo, ma relativamente più "normale", ha caratterizzato l'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2018 (legge 11 dicembre 2017, n. 205). Presentato al Senato in prima lettura<sup>67</sup>, anche in questa occasione con nove giorni di ritardo rispetto alla data del 20 ottobre fissata dalla (riformata) legge di contabilità, il disegno di legge di bilancio ha iniziato la sua trattazione in Commissione bilancio nella seduta dell'8 novembre 2017, nel corso della quale il Presidente della Commissione ha tra l'altro ricordato le linee guida per l'emendabilità del provvedimento<sup>68</sup>. Prima del suo deferimento alla Commissione bilancio, il Presidente d'Assemblea ha provveduto – a norma dell'art. 126 del Regolamento – allo stralcio di 5 disposizioni contenute nel disegno di legge, perché recanti carattere ordinamentale ovvero organizzatorio<sup>69</sup>.

---

2016, p. 12 ss).

64 Camera dei Deputati, XVII leg., Assemblea, resoconto stenografico, sed. am., 25 novembre 2016, p. 55 ss.

65 Senato della Repubblica, XVII leg., Assemblea, resoconto stenografico, sed. pm., 6 dicembre 2016, p. 7 ss.

66 Senza andare troppo indietro nel tempo, si pensi alla manovra economica del 2010, nell'ambito della quale i documenti di bilancio sono stati presentati in ritardo o mancanti di taluni contenuti obbligatori; o ancora alla manovra correttiva 2011-2013, che è stata varata con un decreto legge (decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), la cui conversione è avvenuta mediante l'approvazione di un maxiemendamento interamente sostitutivo dell'articolato.

67 A.S. 2960 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020", e costituito da 120 articoli (di cui gli ultimi 18 contenenti norme di approvazione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa e di altre norme formali aventi carattere gestionale riprodotte annualmente).

68 Senato della Repubblica, XVII leg., Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, V Commissione, seduta a.m. dell'8 novembre 2017, p. 1 ss.

69 Senato della Repubblica, XVII leg., Assemblea, resoconto stenografico, sed. pm., 31 ottobre 2017. Nello specifico sono state stralciate: l'art. 15, in tema di velocizzazione delle procedure esecutive e limitazione dei motivi di opposizione a decreto ingiuntivo, nel quale si prevedono modifiche al codice di procedura civile; l'art. 35, recante misure nel campo della protezione cibernetica e della sicurezza; l'art. 89, comma 11, che modifica il codice del processo amministrativo; l'art. 99, relativo all'equità del compenso degli avvocati iscritti all'albo dei rapporti professionali regolati da convenzioni; l'art. 102, che modifica la tabella recante l'elenco delle associazioni combattentistiche che ricevono un contributo economico dello Stato, al fine di inserirvi

Dall'8 novembre in poi, l'esame in sede referente presso la Commissione bilancio si è protratto per i successivi venti giorni, con ritmi particolarmente sostenuti, resi ancora più frenetici dall'elevato numero di emendamenti (e sub-emendamenti) proposti, il termine per la presentazione dei quali è stato più volte riaperto, consentendo così al Governo e a tutti i senatori di presentare nuovi emendamenti o riformulazioni, per superare eventuali rischi di inammissibilità. L'esame in Commissione bilancio del disegno di legge si è concluso il 28 novembre 2017, con l'approvazione di un testo più "pesante" di quello originario, per effetto dei tanti nuovi articoli inseriti in sede referente mediante l'approvazione di emendamenti aggiuntivi.

Il 29 novembre è iniziato l'esame in Assemblea, animato da una vivace discussione generale che si è protratta fino alla seduta antimeridiana del 30 novembre 2017, nel corso della quale il Governo ha presentato un maxi-emendamento interamente sostitutivo dell'articolato (per come modificato in Commissione), sul quale ha posto la questione di fiducia<sup>70</sup>. Ancora una volta, quindi, un disegno di legge di bilancio approvato con la questione di fiducia. Lo schema appena descritto è stato, infatti, replicato alla Camera in occasione della seconda lettura. Qui il provvedimento è stato trasmesso il 1° dicembre 2017 e ha iniziato il suo iter in Commissione bilancio il 5 dicembre, per concludersi quindici giorni dopo, al termine di un esame reso non particolarmente agevole dal fatto che il testo fosse costituito (dopo l'esame in Senato) da un unico articolo contenente 684 commi (escluse, ovviamente, le disposizioni relative agli stati di previsione e quelle consuete di carattere formale e gestionale). Il testo approvato dalla Commissione, di molto arricchito rispetto al testo approvato in prima lettura al Senato (da 684 a 1181 commi!) è stato allora deferito all'esame dell'Assemblea, e su di esso, nella seduta del 21 dicembre 2017, è stata apposta la questione di fiducia da parte del Governo<sup>71</sup>. Pertanto, anche in seconda lettura, il disegno di legge di bilancio 2018 è stato approvato con la fiducia, così aggirando qualunque tentativo (pur velleitario) di modifica del testo in aula.

Giunto – il 22 dicembre 2017 – in terza lettura (in termini assoluti) al Senato, l'esame del disegno di legge di bilancio, ormai molto diverso e più ricco rispetto al testo originario elaborato dal Governo, è stato – sia Commissione che in Assemblea – ridotto all'osso, per effetto della decisione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo di calendarizzare per il 23 dicembre 2017 la votazione finale del provvedimento in Aula. In Commissione bilancio, infatti, l'opposizione<sup>72</sup>, a fronte «dell'evidente difficoltà di intervenire nuovamente sul testo in fase di terza lettura» e della mole degli emendamenti presentati, ha proposto «di iniziare l'esame dagli ordini del giorno, al fine di verificare se ve ne [fossero] alcuni che il Governo [fosse] disposto ad accogliere». Terminato l'esame degli ordini del giorno, il Presidente della Commissione bilancio ha ritenuto di non procedere all'esame degli emendamenti per mancanza di tempo, e conseguentemente di non procedere a votare il mandato al relatore, indi facendosi carico di riferire personalmente in Assemblea<sup>73</sup>. Qui, il disegno di legge di bilancio, non essendosi concluso l'esame in Commissione, è stato discusso nel

---

l'Associazione nazionale partigiani cristiani.

70 Senato della Repubblica, XVII leg., Assemblea, resoconto stenografico, sed., 30 novembre 2017. Nello specifico, la questione di fiducia è stata posta sull'approvazione dell'emendamento n. 1.700 del Governo, interamente sostitutivo degli articoli da 1 a 102-bis del disegno di legge.

71 Camera dei Deputati, XVII leg., Assemblea, resoconto stenografico, sed. am., 21 dicembre 2017, p. 55 ss.

72 Tale proposta è stata avanzata dalla Sen. Comaroli (Lega Nord-Autonomie) e ha trovato il consenso di tutti gli altri gruppi di opposizione: cfr. Senato della Repubblica, XVII leg., Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, V Commissione, 2° seduta p.m. del 22 dicembre 2017.

73 *Ibidem*: «Il Presidente [Sen. Tonini], in considerazione del rilevante numero di emendamenti da esaminare e delle determinazioni già assunte dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, esprime l'avviso che non vi siano le condizioni per completare la procedura in corso in tempo utile. Pertanto si farà carico, in qualità di Presidente della Commissione, di riferire all'Assemblea sull'andamento dei lavori in sede referente».

testo trasmesso dalla Camera dei deputati senza relazione, ai sensi dell'art. 44, comma 3, del Regolamento, e sul medesimo testo il Governo ha apposto (ed ottenuto), per la terza ed ultima volta, la questione di fiducia<sup>74</sup>.

Il processo degenerativo che ha interessato l'approvazione della legge di bilancio negli anni 2016 e 2017 ha trovato il suo acme nel 2018, in occasione della prima legge di bilancio della nuova legislatura. Presentato alla Camera in prima lettura con oltre dieci giorni di ritardo rispetto al termine fissato dalla legge, il disegno di legge<sup>75</sup> è stato assegnato in sede referente alla V commissione il 6 novembre 2018, ed ha passato indenne il vaglio preliminare circa il contenuto delle sue disposizioni, ritenute «conformi al contenuto proprio della legge di bilancio, come determinato dalla legislazione vigente»<sup>76</sup>. L'esame del disegno di legge di bilancio 2019 è proseguito in seno alla V commissione della Camera fino al 5 dicembre in un clima piuttosto vivace, reso particolarmente convulso dalla grande quantità di emendamenti proposti (oltre 4000), il termine per la presentazione dei quali è stato più volte riaperto in corso di esame. Vale la pena di segnalare che, nel licenziare il testo emendato e nella contestuale votazione del mandato al relatore di riferire in Aula, la Commissione bilancio della Camera ha operato un coordinamento formale ampio e inedito. Il Presidente della Commissione, infatti, ha proposto di deliberare su un testo composto, per la parte relativa al contenuto della prima sezione della legge di bilancio, di un solo articolo. Tale scelta, giustificata richiamando ragioni di economia procedurale, è stata invero dettata dalla circostanza che «il Governo in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo [avesse] preannunziato la posizione della questione di fiducia»<sup>77</sup>. Così, pur in assenza di un vero e proprio maxi-emendamento interamente sostitutivo dell'articolo presentato dal Governo o dai Relatori, la Commissione ha deliberato un testo formalmente "nuovo", composto nella prima sezione da soli 19 articoli, dei quali il primo costituito da 659 commi. Giunto all'esame dell'Assemblea, il disegno di legge è stato dapprima rinviato in Commissione bilancio, per la presenza di disposizioni «che presenta[va]no profili problematici dal punto di vista finanziario»<sup>78</sup>, e poi approvato – *more solito* – con il voto di fiducia, relativo ovviamente al primo articolo interamente sostitutivo della prima sezione.

La seconda lettura al Senato si è caratterizzata per un iter per certi aspetti ancor più travagliato, per ragioni più strettamente politiche che vale la pena di richiamare. Nella sua (prima) Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, presentata alle Camere il 4 ottobre 2018, il Governo ha fissato un livello di indebitamento netto pari al 2,4% del PIL per l'anno 2019, con l'obiettivo di stimolare la crescita economica. Tale valore è nettamente più alto di quello precedentemente individuato nel DEF deliberato ad aprile 2018, pari allo 0,8% del PIL per l'anno 2019, su cui la Commissione europea aveva espresso parere positivo. Commissione europea che, ovviamente, ha mutato il suo giudizio, ritenendo i livelli di indebitamento fissati nella Nota di aggiornamento al DEF «una

---

74 Senato della Repubblica, XVII leg., Assemblea, resoconto stenografico, sed., 23 dicembre 2017.

75 A.C. 1334 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", e costituito da 108 articoli.

76 Camera dei Deputati, XVIII leg., Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, V Commissione, seduta p.m. del 6 novembre 2018, p. 33.

77 Camera dei Deputati, XVIII leg., Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, V Commissione, seduta p.m. del 4 dicembre 2018, p. 117.

78 Camera dei Deputati, XVIII leg., Assemblea, resoconto stenografico, seduta del 6 dicembre 2018, p. 79. Il rinvio è stato disposto anche perché un emendamento delle opposizioni era rimasto inspiegabilmente accantonato in Commissione, con il parere favorevole del Governo e dei Relatori subordinato ad una nuova formulazione.

deviazione significativa dal percorso di bilancio indicato dal Consiglio»<sup>79</sup>. Il disegno di legge di bilancio approvato dal Governo nell'ottobre 2018 è stato imperniato sui livelli di indebitamento fissati nella Nota di aggiornamento al DEF, e da qui è sorta una lunga e vivace interlocuzione tra il Governo italiano e la Commissione europea, che ha prodotto la sua eco nell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio, specialmente nel corso della seconda lettura al Senato.

Al Senato l'esame del disegno di legge di bilancio 2019 è iniziato il 10 dicembre 2018 con l'incardinamento in Commissione bilancio, dove i lavori si sono protratti fino al 20 dicembre, con grandi proteste da parte delle opposizioni. In questo lasso di tempo – infatti – molte riunioni della Commissione bilancio di volta in volta convocate, poi non si sono di fatto tenute, e ciò perché nel frattempo il Governo conduceva le sue trattative con la Commissione europea alla ricerca di un accordo sul debito, pertanto impossibilitato ad esprimere i pareri rispetto alle numerose proposte emendative presentate in Commissione. L'accordo con la Commissione europea, contenente una revisione al ribasso del livello di indebitamento netto per il 2019 (dal 2,4% al 2,04%)<sup>80</sup>, è stato raggiunto soltanto il 19 dicembre 2018, laddove per il giorno successivo il calendario dei lavori del Senato prevedeva l'inizio dell'esame in Assemblea. Nonostante la richiesta formulata dal Presidente della Commissione bilancio in aula<sup>81</sup>, la Conferenza dei Capigruppo di Palazzo Madama ha deciso di avviare la discussione del disegno di legge nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati senza relazione, ai sensi dell'articolo 44, comma 3, del Regolamento<sup>82</sup>.

Per ottemperare alle indicazioni formulate dalla Commissione europea, il Governo è stato nei fatti costretto a “riscrivere” il disegno di legge di bilancio, e lo ha fatto mediante un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 1 del disegno di legge di bilancio, sul quale è stata apposta la questione di fiducia<sup>83</sup>. In tale maxi-emendamento il Governo ha riprodotto il testo approvato dalla Camera, depurato – da una parte – di alcune disposizioni che erano state introdotte in prima lettura, e integrato – dall'altra – con altre modifiche approvate o solo presentate (e mai votate) in Commissione bilancio in seconda lettura. In questo modo il Governo ha in concreto “bypassato”<sup>84</sup> l'esame parlamentare, sia in Commissione che in Assemblea, finendo per costringere il Senato ad un voto “al buio”<sup>85</sup>. Peraltro, il testo del maxi-emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 1 inizialmente presentato dal Governo, riportava un errore materiale che ha costretto il Governo alla

---

79 Cfr. lettera della Commissione europea del 5 ottobre 2018 inviata al Ministro dell'economia e delle finanze (reperibile *online*).

80 Come affermato dallo stesso Presidente del Consiglio nell'informativa sulla manovra economica del 19 dicembre 2018: Senato della Repubblica, XVIII leg., Assemblea, resoconto stenografico, sed., 19 dicembre 2018, p. 8.

81 Senato della Repubblica, XVIII leg., Assemblea, resoconto stenografico, sed., 20 dicembre 2018, pp. 5-6.

82 *Ivi*, p. 13.

83 Senato della Repubblica, XVIII leg., Assemblea, resoconto stenografico, sed., 22 dicembre 2018, p. 6.

84 «Il Parlamento italiano non ha “letto” il progetto di bilancio, limitandosi a sanzionare la mutevole (nel senso che è radicalmente cambiata tra la prima e la seconda lettura) proposta dell'esecutivo, attraverso l'approvazione ripetuta della fiducia» (così M. DEGNI, “*Il bivacco di manipoli*”: sulla sessione di bilancio 2019-2021, in *Rassegna parlamentare*, 3/2018, pp. 537-538, cui si rimanda per una ricostruzione assai critica della vicenda). Di tono analogo C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 1/2019, pp. 162-164.

85 Secondo la metafora utilizzata diffusamente dalle opposizioni nel corso del dibattito sulla questione di fiducia: Senato della Repubblica, XVIII leg., Assemblea, resoconto stenografico, sed., 22 dicembre 2018, *passim*. Di «sostanziale inadempimento dell'obbligo costituzionale di presentazione del bilancio» da parte del Governo parla così M. DEGNI, *op. cit.*, p. 540, dal momento che nella manovra 2019-2021 «non c'è [stato] un momento in cui parte il segmento parlamentare della decisione, dove, nonostante il plusvalore procedurale del primo, Governo e Parlamento sono sullo stesso piano».

presentazione di un “testo corretto”, in violazione della norma regolamentare che consente al Governo – una volta posta la questione di fiducia – di modificare il testo dell’emendamento solo per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale<sup>86</sup>. La Camera, il 30 dicembre 2018, ha infine approvato il disegno di legge di bilancio 2019 nella versione licenziata dal Senato a ridosso delle festività natalizie, così scongiurando il paventato rischio di esercizio provvisorio.

La prassi applicativa degli anni 2016, 2017 e 2018 conferma, ancora una volta, come i pur encomiabili sforzi compiuti per un maggior rigore nell’esame e approvazione dei documenti contabili incontrano, però, i limiti della contingenza politica e della consapevolezza decisionale. Da una parte, infatti, i tempi naturali di esame del provvedimento sono sistematicamente compressi per esigenze squisitamente politiche: nel caso della legge di bilancio 2017, l’imminente referendum costituzionale, con gli esiti ben noti; nel caso della legge di bilancio 2018, l’imminente scioglimento delle Camere per l’instabilità della maggioranza parlamentare; nel caso della legge di bilancio 2019, l’estenuante trattativa condotta tra il Governo e le istituzioni europee, nonché la particolare configurazione della maggioranza in Parlamento. E la compressione dei tempi è resa possibile dalla scarsa consapevolezza decisionale del legislatore parlamentare, talvolta pavido nell’esercizio delle sue prerogative in tema di bilancio dello Stato, e ormai rassegnato a vederle sempre più mortificate dalla soverchieria degli espedienti procedurali utilizzati dal Governo. Tutto questo dimostra che il rispetto dei vincoli di bilancio e l’osservanza rigorosa delle relative procedure è possibile soltanto mediante un concreto intervento sui regolamenti parlamentari, con l’obiettivo di dotarli di strumenti più rigidi, soprattutto nei confronti dell’Esecutivo. Solo così è possibile avviare un processo di seria responsabilizzazione dei decisori chiamati a compiere le scelte di bilancio.

## 5. Conclusioni

Nelle pagine precedenti ho provato a descrivere la disciplina oggi vigente in tema di bilancio dello Stato, alla luce del processo di riforma che ha interessato, a partire dal 2016, la legge di contabilità quale fonte sulla produzione e fonte di produzione. Tale processo si è mosso lungo due direttrici: la prima relativa alle regole cui si informano la legge di bilancio e ogni altro documento contabile; la seconda relativa all’intrinseca struttura economico-contabile del bilancio dello Stato.

Al netto di tutte le più approfondite considerazioni fatte fin qui, l’esito più rilevante di tale

---

<sup>86</sup> Il riferimento è all’art. 161, comma 3-*quater*, r.S. La violazione si concreta quanto meno rispetto alla *ratio* della norma regolamentare (cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *op. cit.*, spec. p. 55 ss.).

processo di riforma è stato la trasformazione della legge di bilancio da atto meramente formale a legge sostanziale e pienamente produttiva di effetti giuridici. E ciò è stato possibile mediante l'unificazione della legge finanziaria (o legge di stabilità, che dir si voglia) e la vecchia legge di bilancio in un unico, più corposo documento, che prende forma con un procedimento lungo e complesso, che si snoda nel corso dell'anno, e che vede coinvolti a pieno titolo istituzioni nazionali ed europee, costringendole ad un dialogo continuo che – come bene dimostra l'esperienza della legge di bilancio 2019 – riverbera i suoi effetti più profondi nel Parlamento.

E non è tutto: le nuove regole sancite a livello europeo e quelle previste nell'ordinamento italiano hanno creato un intarsio normativo, nel quale il legislatore si muove con non poca difficoltà, condannandosi sovente ad una posizione meramente notarile di subordine. È altresì vero che il Parlamento, specialmente nei procedimenti c.d. finanziari, subisce da tempo la condotta di Esecutivi più inclini ad utilizzare *escamotage* procedurali non conformi alle regole del procedimento legislativo e – più in generale – del dettato costituzionale. Tanto che, all'indomani dell'approvazione della legge di bilancio 2019, gli esponenti di uno dei gruppi della minoranza parlamentare hanno sollevato un conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale. Quest'ultima si è espressa con una ordinanza «tempestiva e dichiaratamente compromissoria»<sup>87</sup>, che – al di là del *nomen* – ha piuttosto l'aspetto e il tono di una sentenza camuffata. Rispetto al tradizionale schema decisorio proprio delle ordinanze, la Corte, nel delibare l'inammissibilità del ricorso, si è espressa anche nel merito della questione, come se si trattasse di una sentenza di rigetto. La Corte, in particolare, ha giudicato inammissibile il ricorso per mancanza del requisito oggettivo, e non per la mancanza di legittimazione da parte dei singoli parlamentari, ai quali invece è per la prima volta riconosciuta la qualifica di “potere dello Stato”. Si badi bene che la Corte ammette tale legittimazione solo in astratto («nel senso di frazione del potere legislativo titolare di attribuzioni costituzionalmente previste»<sup>88</sup>), negandola tuttavia in concreto<sup>89</sup>; e ciò appare desumibile dalle argomentazioni con cui dichiara l'inammissibilità del ricorso. Infatti la Corte molto si sofferma nell'analisi delle circostanze che hanno portato all'inedita compressione dell'esame parlamentare, e giustifica quest'ultima richiamando l'autonomia normativa delle Camere (al punto da «privare l'art. 72 Cost. di qualunque contenuto immediatamente precettivo»), di cui la prassi applicativa è espressione di livello pari – in termini gerarchici – alle norme regolamentari<sup>90</sup>. Quanto al requisito oggettivo, esso – come detto – non sussiste per Corte, dal momento che «ai fini dell'ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l'iter legislativo, bensì è necessario che alleghi e

---

87 Ordinanza dell'8 febbraio 2019, n. 17. La definizione è di N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019, n. 4, cui si rimanda per un approfondito commento all'ordinanza della Corte.

88 Ordinanza dell'8 febbraio 2019, n. 17, *ritenuto in fatto* n. 4.1. Peraltro, nel fare tale valutazione, la Corte – secondo A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019, n. 4, p. 2 – avrebbe commesso un errore, dal momento che avrebbe dovuto piuttosto valutare «se a un gruppo parlamentare di minoranza, nei confronti della maggioranza, si potesse riconoscere una frazione di potere oppositorio dotato di *tono costituzionale* ai fini del conflitto di attribuzioni» (cors. orig.). Così facendo, secondo A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019, n. 4, p. 3, la Corte ha mancato «l'occasione di riconoscere uno status costituzionale all'opposizione come legittimata al conflitto di attribuzione».

89 S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019, n. 4, p. 5.

90 *Ivi*, p. 8. Del resto, in passato la Corte ha precisato che «le eventuali violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentare lamentate dai ricorrenti debbono trovare all'interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti» (ordinanza del 16 giugno 2016, n. 149).

comprovi una *sostanziale negazione* o un'evidente *menomazione* della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte ex art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953»<sup>91</sup>. Una "sostanziale negazione" o una "evidente menomazione" assurgono perciò a «soglia "di evidenza"»<sup>92</sup>, oltre la quale la Corte si ritiene legittimata a pronunciarsi.

È indubbio – come rilevato da molti commentatori – che l'esperienza della legge di bilancio 2019 e la successiva pronuncia della Corte costituiscano, rispettivamente, un limite invalicabile e un momento fondamentale nell'avvio di un auspicabile ritorno ad una "normalità costituzionale" in fatto di procedimento legislativo e di approvazione del bilancio dello Stato. Tale ritorno alla normalità passa attraverso un riequilibrio della dinamica tra Esecutivo e Legislativo, da realizzarsi con l'inserimento nei regolamenti parlamentari di alcuni accorgimenti procedurali tali da arginare qualunque mira maggioritaria. E questo si rende ancora più necessario alla luce di un'altra censura della Corte costituzionale<sup>93</sup> circa le tecniche normative che comprimono indebitamente il potere di controllo parlamentare sulla decisione di bilancio, e producono seri problemi sul piano applicativo, soprattutto per gli enti da essa coinvolti. La questione dell'incidenza delle misure finanziarie contenute nella legge di bilancio sulle regioni e sugli enti locali è annosa e dibattuta (ed in questa sede se n'è volutamente taciuto) ed il numero crescente di controversie dinanzi ai giudici delle leggi è sintomatico della necessità di introdurre, nella fase di esame parlamentare dei documenti di bilancio, delle procedure tipizzate e non eludibili per un coinvolgimento delle autonomie territoriali più attivo e più concreto del mero parere che la Commissione parlamentare per le questioni regionali è oggi chiamata a rendere. Infine, c'è la necessità, oggi più che mai prioritaria, di un maggiore coinvolgimento, magari legalmente sanzionato, del Parlamento (ed in generale dei parlamenti nazionali) nel processo decisionale europeo, ed in particolare in quello relativo alle regole di bilancio.

\*\* Laureato magistrale in Governo e Politiche nella Luiss Guido Carli

---

91 Ordinanza dell'8 febbraio 2019, n. 17, *considerando in diritto* n. 5.

92 Così, criticamente, A. MORRONE, *op. cit.*, p. 6, per il quale un simile ragionamento è insidioso dacché «non c'è comportamento parlamentare che sfugge alla qualificazione del regolamento parlamentare».

93 Sentenza del 23 maggio 2018, n. 103.

## Bibliografia

- BERGONZINI C., *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014.
- BERGONZINI C., *La nuova legge di contabilità pubblica (n. 163/2016): le principali novità e (alcuni) profili critici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2017, n. 9.
- BERGONZINI C., *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 1/2019, pp. 162-164.
- BRANCASI A., *Legge finanziaria e leggi di bilancio*, Milano, 1985.
- BRANCASI A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2, 2012.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Legge 4 agosto 2016, n. 163*, Scheda di lettura n. 452/2, Roma, 2016.
- CARBONI A., M. MAGALOTTI M., *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, n. 1.
- DEGNI M., *“Il bivacco di manipoli”: sulla sessione di bilancio 2019-2021*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2018, pp. 537-556.
- DICKMANN R., *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, 2013.
- DICKMANN R., *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2017, n. 6.
- GIANNITI L., LUPO N., *Corso di Diritto parlamentare*, Bologna, 2013.
- GIUPPONI T.F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014.
- LUPO N., *Costituzione e bilancio: l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiornamento*, Roma, 2007.
- LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011*, Napoli, 2012.
- LUPO N., *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1.
- LUPO N., *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019, n. 4.
- MONORCHIO A., MOTTURA L. G., *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, 2018.
- MORGANTE D., *La Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, n. 14.
- OLIVETTI M., *Le sessioni di bilancio*, in LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano*, Milano, 1999.
- PEREZ R., *Il ritorno del bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2016, p. 758 ss.
- SCOTTI I., *La Commissione bilancio nel ciclo annuale di bilancio*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1987, n. 1, pp. 145-167.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *La decisione di bilancio per il triennio 2017-2019*, Servizio del Bilancio, Documento di base n. 55, 2017.
- TOSATO G.L., *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2012, Milano, 2014.