



10 LUGLIO 2024

De profundis. In memoria delle
procedure di bilancio italiane

di Chiara Bergonzini

Ricercatrice Senior in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata



De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane*

di Chiara Bergonzini

Ricercatrice Senior in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

Abstract [It]: Il saggio analizza le sessioni di bilancio nel periodo 2018-2023, ripercorrendo l'approvazione delle leggi di bilancio, allo scopo di dimostrare che ormai le regole costituzionali, legislative e parlamentari non hanno più alcuna rilevanza all'interno delle Camere. Si interroga poi su alcune categorie interpretative classiche del settore – in particolare le prassi – e conclude con alcune riflessioni sul ruolo del Parlamento, anche alla luce della riforma del Patto di Stabilità e Crescita dell'aprile 2024.

Title: *De Profundis.* In Memory of Italian Budget Procedures

Abstract [En]: The essay analyzes the budget sessions from 2018 to 2023, tracing the approval process of budget laws to demonstrate that constitutional, legislative, and parliamentary rules have become irrelevant within the Chambers. It then interrogates several classical interpretative categories in the field—particularly practices—and concludes with reflections on the role of Parliament in light of the reform of the Stability and Growth Pact in April 2024.

Parole chiave: sessioni di bilancio, prassi, ruolo del Parlamento

Keywords: budget sessions, practices, role of Parliament

Sommario: 1. L'approvazione del bilancio: i tre pilastri della procedura. 1.1. Le basi dell'indagine. Precisazioni metodologiche. 2. L'andamento dei lavori, tra ritardi sistematici e l'imprevedibile andamento della sede referente. 3. La fase di Assemblea: la (eventuale) attesa dei maxiemendamenti e le questioni di fiducia. 4. Intermezzo: si può ancora parlare di prassi? 5. Tra le rovine dei pilastri: l'aggiornamento del divieto di trattazione di altri affari. Le ricadute sulla tutela del contenuto proprio... 5.1. (segue) ...e lo "spettro" dell'esercizio provvisorio 6. Conclusioni (e una postilla sulla riforma del PSC).

«de profundis [...]»: Locuzione: [...] *gli si può cantare il de p.*, di chi sta per morire o per decadere da qualche carica, e anche di cosa che si considera irrimediabilmente perduta¹.

1. L'approvazione del bilancio: i tre pilastri della procedura

L'approvazione del bilancio, come è ben noto, è la fase procedurale disciplinata con maggiore dettaglio nel diritto parlamentare italiano; altrettanto noto è, probabilmente, che il quadro delle regole di tale fase

* Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo è la rielaborazione della relazione dedicata a *La legge di bilancio* svolta al Convegno organizzato da *federalismi.it* sul tema *Fonti primarie statali e Corte costituzionale. I procedimenti legislativi statali tra teoria, prassi, vizi rilevati e criticità irrisolte*, presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università Sapienza, Roma, il 29 gennaio 2024.

¹ Da *treccani.it* – *Vocabolario*, ultimo corsivo aggiunto.

– derivante dal combinato disposto tra la legge di contabilità e i regolamenti – si regge sostanzialmente su tre pilastri.

Il primo è la cd. sessione di bilancio (autunno di ogni anno), che fa perno sui “tempi certi” ed è stata concepita per garantire un duplice risultato: in generale, l’approvazione del bilancio entro la fine dell’anno, in modo da evitare l’esercizio provvisorio ex art. 81, co. 5, Cost.; sul piano più strettamente procedurale, particolare attenzione è dedicata alla ripartizione interna dei tempi tra le Camere, così da assicurare ad entrambe – e in particolare a quella a cui il testo arrivava in seconda lettura – un periodo ragionevole a disposizione per l’esame². L’obiettivo complessivo è assistito dal cd. divieto di trattazione di altri affari³, per cui il ramo del Parlamento che riceve il testo dovrebbe, per il periodo in cui l’ha in discussione, non occuparsi d’altro (da cui il nome nel gergo tecnico). Unica eccezione regolamentare al divieto è la necessità di esaminare gli atti urgenti – tipicamente, i decreti-legge – eventualmente approvati dopo la presentazione del d.d.l. di bilancio. Eccezione di per sé assolutamente ragionevole nonché armonica rispetto al sistema delle fonti primarie disegnato in Costituzione, ma che come si vedrà (*infra*, par. 5.1) ha costituito uno dei principali grimaldelli attraverso cui l’intero meccanismo è stato, negli anni, completamente scardinato.

Il secondo pilastro è la cd. tutela del contenuto proprio della parte sostanziale della manovra⁴, consistente nel divieto di veicolare tramite questo atto «norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale»⁵. Lo scopo è impedire che il testo della legge su cui dovrebbe poggiare la politica economica nazionale sia utilizzato per fini diversi (elettorali/clientelari, storicamente), e affonda le origini nella necessità – avvertita pochi anni dopo l’introduzione della legge

² Data la cruciale rilevanza del fattore tempo, è opportuno riportare le relative disposizioni. Il regolamento della Camera prevede (art. 119, co. 2): «La sessione di cui al comma 1 ha la durata di quarantacinque giorni a decorrere dall’effettiva distribuzione dei testi dei disegni di legge, delle tabelle allegate relative ai singoli stati di previsione e della relazione previsionale e programmatica, allorché i disegni di legge sono presentati dal Governo alla Camera. Quando essi sono presentati al Senato, la sessione di bilancio, fermo quanto disposto dal comma 5 dell’articolo 120, ha la durata di trentacinque giorni a decorrere dall’effettiva distribuzione dei testi delle eventuali modifiche apportate dal Senato». Il regolamento del Senato prevede una disciplina simile (art. 126, co. 9): «9. Quando il disegno di legge di bilancio è presentato

dal Governo al Senato, gli adempimenti previsti dai commi 6 e 8 [Commissioni] debbono essere espletati, rispettivamente, entro dieci giorni e entro venticinque giorni dal deferimento, e la votazione finale in Assemblea ha luogo entro i successivi quindici giorni. Quando il disegno di legge di bilancio è trasmesso dalla Camera dei deputati, i termini per gli adempimenti previsti dai commi 6 e 8 sono fissati dal Presidente del Senato, in modo che la votazione finale in Assemblea abbia luogo entro trentacinque giorni dalla trasmissione».

³ Art. 119, co. 4, r.C. e art. 126, co. 11, r.S.

⁴ Con questa espressione si intende indicare oggi la Sezione I della legge di bilancio, che fino al 2016 era contenuta nella legge di stabilità e ancor prima (dal 1978 al 2009) nella legge finanziaria.

⁵ La previsione è oggi contenuta nell’art. 21 della legge generale di contabilità e finanza pubblica, n. 196/2009, come modificata da ultimo nel 2016 (l. n. 163/2016), al comma 1-*quinquies*: «Ai sensi dell’articolo 15, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, la prima sezione del disegno di legge di bilancio non deve in ogni caso contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale ovvero norme che dispongono la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione del predetto disegno di legge»

finanziaria, nata come strumento per aggirare il divieto di introdurre con il bilancio nuovi tributi e nuove spese previsto dall'art. 81 Cost. fino alla revisione costituzionale del 2012⁶ – di limitare il cd. assalto alla diligenza⁷. Il puntello regolamentare di questo pilastro è lo «specialissimo potere di stralcio»⁸ affidato sul d.d.l. originario del Governo al Presidente dell'Assemblea che per prima riceve il testo e, poi, ai Presidenti delle Commissioni Bilancio con riguardo agli emendamenti presentati nel corso dell'esame parlamentare. Il terzo pilastro è il ruolo chiave della Commissione Bilancio, che nell'ambito della sessione non è solo una commissione filtro nel senso tradizionale del termine, ma diventa, per così dire, terminale sia di *input* sia di *output*⁹: la Commissione quinta è infatti da un lato – almeno sulla carta –, la destinataria delle sollecitazioni provenienti dalle altre commissioni, e, dall'altro lato, soprattutto la sede in cui si elabora il testo che va all'esame delle Assemblee, nonché il soggetto cui il testo viene rinviato qualora – e succede in modo sistematico – vengano introdotte modifiche nella sede plenaria.

Questo è, in breve, il quadro normativo di riferimento¹⁰; l'analisi della realtà restituisce tuttavia una dinamica completamente diversa, sintetizzabile nel fatto che dell'esame della manovra economica come disegnato dall'intarsio di legge di contabilità e regolamenti *non esiste più alcuna traccia*. Nella consapevolezza di quanto una simile affermazione possa suonare al contempo iperbolica ed eccessivamente perentoria, le pagine che seguono saranno dedicate a dimostrarne la fondatezza, evidenziando alcune tendenze consolidate nell'andamento dei lavori parlamentari; e così fatalmente intonando – per richiamare il titolo di questo contributo – il *De profundis* delle procedure di bilancio.

1.1. Le basi dell'indagine. Precisazioni metodologiche

Prima di affrontare l'analisi degli *itinerari* parlamentari su cui si basa la conclusione appena esposta, è opportuno chiarire due profili metodologici, il primo dei quali riguarda il periodo di riferimento. Sebbene l'agonia delle procedure in esame sia iniziata almeno vent'anni fa¹¹, nell'analisi dei lavori parlamentari sono stati presi come riferimento gli anni dal 2018 al 2023. Ciò non solo per ovvi motivi di spazio, ma soprattutto perché il 2018 è l'anno in cui il collasso del sistema ha preso l'abbrivio: a livello procedurale,

⁶ Sull'origine della legge finanziaria (e dei problemi dalla medesima originati), v. P. DE IOANNA - C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 12 ss.

⁷ Il problema del potere parlamentare di emendamento sul bilancio è antico quanto i Parlamenti stessi, e la sua ampiezza dipende, ovviamente, dagli equilibri raggiunti nella forma di governo. In questa sede non è possibile approfondire il tema (salvo quanto si dirà infra, par. 5.1), per cui ci si limita a rinviare, per i profili teorico-giuridici, alle magistrali pagine di G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008; per un'analisi economica delle decisioni di spesa a F. REVIGLIO, *La spesa pubblica*, Marsilio, Venezia, 2007, p. 147 ss., spec. pp. 151-152.

⁸ N. LUPO - L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 220.

⁹ Cfr. artt. 121 co. 1 e 2 r.C. e 128 co. 1 e 2 r.S.

¹⁰ Per una descrizione più dettagliata v., da ultimo, G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 391 ss.

¹¹ Cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

la sessione 2018 è stata la prima in cui il Parlamento è stato – *rectius*: ha acconsentito ad essere¹² – completamente estromesso dalle decisioni di politica economica; a livello di sistema, tale operazione è stata poco dopo sostanzialmente avallata dalla Corte costituzionale. Limitandosi a richiamare una vicenda ben nota, infatti, nel dicembre 2018 è stata approvata una manovra economica senza che il Parlamento avesse alcuna reale possibilità non solo di decidere, ma addirittura di prendere almeno *conoscenza* dei suoi contenuti¹³; e all’inizio dell’anno successivo la Corte costituzionale, sollecitata sul tema, ha ritenuto di non andare oltre un paio di blandi richiami¹⁴, avventurandosi al contempo in alcune considerazioni che alle orecchie dei medesimi decisori politici – di *tutti* i decisori politici, compresi coloro che in quel momento si collocavano in minoranza, e che hanno sollevato il ricorso per conflitto davanti alla Corte – sono suonate come un “nulla osta”. La ripetizione di una dinamica simile l’anno successivo – con ulteriore ordinanza della Corte, ancora più indulgente¹⁵ – ha rappresentato il sigillo ufficiale al nuovo approccio alla manovra, il cui metodo di esame è palesemente diventato da allora, come si diceva, del tutto *indifferente* alle prescrizioni costituzionali, legislative, regolamentari.

La seconda precisazione di metodo riguarda i dati su cui l’analisi si è basata. Pur prendendo in esame un periodo relativamente ristretto, nell’ottica di un confronto diacronico tra le sessioni è stato infatti necessario selezionare alcuni elementi su cui concentrare l’attenzione; e sebbene ogni *iter legis* – com’è almeno in parte fisiologico in questo settore – sia stato influenzato dal contesto in cui si è svolto e abbia visto verificarsi al proprio interno vicende, o singoli episodi, che in un’analisi di stampo parlamentaristico classico meriterebbero specifico approfondimento¹⁶, la scelta è caduta su sei elementi, che messi a sistema restituiscono il quadro dell’andamento generale dei lavori. Si farà quindi riferimento a:

1. la data del Consiglio dei Ministri che ha licenziato il disegno di legge di bilancio, come da relativo comunicato stampa;

¹² La piena consapevolezza dei parlamentari, seppur espressa in tono polemico provenendo di solito dalle minoranze, emerge direttamente dai resoconti. Cfr. ad es. Camera, Assemblea, sed. 28/12/2012, p. 4: «Purtroppo oggi si celebra la piena irrilevanza del Parlamento e lo si fa in un clima di grande disattenzione, perché non è che ci sono le folle plaudenti a rivendicare la funzione parlamentare. Sarà anche colpa nostra ma, indubbiamente, che, a cominciare dal Presidente della Camera per finire all’ultimo dei parlamentari, non ci sia questo amore per le istituzioni e che si pensi di accettare qualsiasi cosa, è un colpo micidiale, che non ha precedenti» (Tabacci).

¹³ «Non è la prima volta certamente che avvengono violazioni sostanziali rispetto alle procedure democratiche, ma in questo frangente siamo di fronte decisamente ad un salto di qualità che vorrei non fosse sottovalutato da alcuno in quest’Aula. È la prima volta - è la prima volta - che un provvedimento viene formalmente approvato dai due rami del Parlamento senza che i due rami del Parlamento abbiano potuto analizzarlo, discuterlo e votarlo. È un fatto senza precedenti, questo deve essere chiaro. Non siamo di fronte a un passaggio ordinario. Chi ha un po’ di esperienza di quest’Aula sa che è successo diverse volte che la manovra di finanza pubblica fosse valutata, discussa e votata soltanto da un ramo del Parlamento. Però, non è mai successo che una manovra, la più importante legge dell’anno, venga proposta dal Governo e imposta al Parlamento senza alcuna possibilità da parte di nessuno dei due rami del Parlamento di approvarla»: Camera, Assemblea, res. sten. sed. 28/12/2012, pp. 9-10 (Fassina).

¹⁴ Il riferimento è a Corte cost., ord. n. 17/2019.

¹⁵ Corte cost., ord. n. 60/2020, su cui v. *infra*, par. 6.

¹⁶ Intendendo con ciò un’indagine volta alla ricerca di precedenti e prassi, su cui v. *infra*, par. 4.

2. la data in cui il testo è stato effettivamente presentato al Parlamento;
3. i principali riferimenti temporali a ciò che è accaduto in sede referente;
4. l'andamento dei lavori in Assemblea;
5. il numero dei voti di fiducia;
6. il numero di decreti-legge emanati nel corso della sessione, considerando tale il periodo tra il 15 ottobre e il 31 dicembre, anche se ovviamente i decreti approvati subito prima risultano all'esame delle Camere durante la sessione medesima. Gli elementi sono sintetizzati in questa tabella:

Anno	Data CdM	Ddl bilancio [20/10]	Ramo	Sede referente	Assemblea	Fiducia	DL in sessione
2018	15/10	31/10 (+11)	Camera	13/11 - 5/12 8/12 (rinvio)	5/12: discussione generale 6/12: Maxiemend. Gov. su art. 1 (Intera Sez. I) - Fiducia - (voto 7/12) 8/12: voto finale	Si	3
			Senato	10/12-20/12 19/12 (nott.): Maxiem. Gov. art. 1 (Intera Sez. I)	18-22/12: discussione generale 22/12: Maxiem. Governo su art. 1 (Intera Sez. I) - Fiducia - voto finale	Si	
			Camera	27/12	28/12: fiducia su art. 1 (Intera Sez. I) - testo Senato (voto 29/12) 30/12: voto finale	Si	
2019	15/10	2/11 (+13)	Senato	12/11 - 11/12	12-13/12: discussione generale 16/12: Maxiemend. art. 1 (Intera Sez. I) - fiducia - voto finale	Si	6 + Milleproroghe
			Camera	18-22/12 23/12: rinvio	22/12: discussione generale 23/12: fiducia su art. 1 (testo Senato - Intera Sez. I) - approvazione	Si	
2020	18/10	[18/11] 23/11 (+34)	Camera [stralcio]	20/12: Maxiemend. Comm. Art. 1 (Intera Sez. I) 23-27/12: serie di rinvii	23/12: fiducia su art. 1 (Intera Sez. I) (inizio disc. gen. 22/12) 27/12: odg - approvazione	Si	5 + Milleproroghe NB DL correttivo 182/2020 (31/12)
			Senato	28-29/12	29/12: all'odg prima della conclusione della sede referente 30/12: fiducia su art. 1 (Intera Sez. I) - testo Camera	Si	
2021	19/10	11/11 (+21)	Senato	18/11- 21/12	21-22/12: discussione generale 23/12: Maxiemend. Gov. art. 1 (Intera Sez. I) - Fiducia - voto finale	Si	6 + Milleproroghe NB Decreto fiscale presentato al Senato il 21/10
			Camera	27-28/12	28/12: fiducia su art. 1 (Intera Sez. I) - testo Senato 29-30/12: seguito discussione e voto finale - approvazione	Si	
2022	22/11	29/11 (+40)	Camera [1/12: stralcio]	17-19/12: 6 maxiemend. Governo 20/12: 30 emend. Relatori	22/12: discussione generale - serie di rinvii in Commissione 23-24/12 (nott.) discussione e voto di fiducia su art. 1 (Intera Sez. I)	Si	10 + Milleproroghe
			Senato	27/12 (2 ore) 28/12	29/12: Voto sulla fiducia art. 1 (testo Camera) e sul provv. - approvazione	Si	
2023	16/10	30/10 (+10)	Senato (14/11)	Inizio esame: 1/12 (v. D.L.) Inizio discussione: 11/12	21/12: Maxiemend. Gov. art. 1 (Intera Sez. I) - Fiducia (disc. gen.: 20/12) 22/12: voto sulla fiducia - approvazione	Si	6 + Milleproroghe NB Decreto fiscale presentato al Senato il 18/10
			Camera	23-27/12	28/12: relazione orale e discussione generale 29/12: voto finale - approvazione	No	

2. L'andamento dei lavori, tra ritardi sistematici e l'imprevedibile andamento della sede referente

L'andamento dei lavori nelle sessioni di bilancio 2018-2023 si caratterizza innanzitutto per il sistematico ritardo con cui il disegno di legge è arrivato alle Camere, non tanto rispetto alla scadenza prevista dalla legge di contabilità¹⁷, quanto rispetto alla data di approvazione del testo da parte del Governo. Vero è

¹⁷ Le legge di contabilità prevede due termini diversi per l'invio alla Commissione europea - e contestuale trasmissione alle Camere - del Documento Programmatico di Bilancio (DPB), cioè il 15 ottobre (art. 9, co. 1-bis) e per la presentazione del d.d.l. di bilancio al Parlamento, cioè il 20 ottobre (art. 7, co. 2). Nella realtà, l'approvazione di entrambi i documenti avviene, di solito, nel corso del medesimo Consiglio dei Ministri. Solo nel 2021 i comunicati stampa recano traccia dell'approvazione in due diverse riunioni (il DPB il 19 ottobre, CdM n. 42, e il d.d.l. di bilancio il 28 ottobre, CdM n. 44).

che, in (formale) ossequio alle scadenze del Semestre europeo, il comunicato stampa sugli esiti del Consiglio dei Ministri ha rispettato, seppur con un minimo di scarto, il termine del 20 ottobre; ma l'intervallo tra quella data e l'annuncio in Aula dell'assegnazione della bozza di legge di bilancio ha oscillato tra i 10 e i 40 giorni¹⁸.

Andando oltre la tempistica risultante dalle convocazioni ufficiali (e dei relativi o.d.g.) delle sedi ristrette, inoltre, va segnalato che l'approdo del provvedimento presso il ramo del Parlamento a cui spetta la prima lettura non significa che l'esame inizi davvero: sebbene il disegno di legge venga subito assegnato alla Commissione Bilancio in sede referente, dai resoconti emerge chiaramente come quest'ultima, poi, trascorra la maggior parte del tempo a disposizione in attesa del testo "vero". Quella licenziata dal Consiglio dei Ministri non rappresenta mai, infatti, la reale manovra economica che l'esecutivo intende approvare, costituendo semmai una prima bozza su cui – come puntualmente segnalato anche dalla stampa parlamentare – si aprono le trattative interne alla maggioranza; ed è solo quando tale dibattito interno raggiunge un punto di almeno relativa maturazione¹⁹ che il testo "vero" viene trasmesso alla Commissione bilancio. Ciò è avvenuto, nella migliore delle ipotesi, qualche giorno prima della data fissata per la conclusione dell'esame istruttorio²⁰ (solitamente, due o tre giorni prima della chiusura dei lavori); ma è accaduto anche che il testo sia stato trasmesso la sera dell'ultimo giorno utile.

In altri termini, dal fatto che il d.d.l. arrivi alla Commissione non discende che questa effettivamente lo esamini; anzi, i resoconti dimostrano il contrario. Spesso, prima e durante il dibattito, emerge la necessità di sospendere la seduta per consentire di apportare le correzioni richieste dalla Ragioneria Generale dello Stato sul lato delle coperture; più in generale, e in sostanza, l'andamento della sede referente è condizionato dalle decisioni del Governo su *quando* presentare gli emendamenti²¹ – direttamente o tramite

¹⁸ E precisamente: 11 giorni nella sessione 2018; 13 giorni in quella del 2019; 34 nel 2020; 21 nel 2021; 40 nel 2022; 10 nell'ultima sessione presa in esame, cioè quella del 2023. L'unico caso in cui il ritardo trova una spiegazione plausibile è la sessione 2022, in cui le elezioni parlamentari si sono eccezionalmente svolte in settembre e la manovra di bilancio ha quindi scontato il tempo necessario all'insediamento del nuovo Governo.

¹⁹ Il che – sembra banale ma va sottolineato – non avviene mai in Parlamento, ma in sedi ristrette ed estranee rispetto a quelle istituzionali. Nell'ottica del principio democratico, ciò rileva innanzitutto sul piano della rappresentanza, perché impedisce anche ai parlamentari di maggioranza di partecipare pur in via ufficiosa, se non alle decisioni, almeno ai dibattiti. Inoltre, le novità man mano introdotte sono veicolate principalmente tramite notizie che trapelano (spesso in forma di "retrosceca" e con toni sempre più – non senza motivo – sarcastici) sui media, contribuendo ad alimentare la sfiducia dell'opinione pubblica nei confronti delle istituzioni.

²⁰ La tempistica di esame viene decisa in Conferenza dei Capigruppo: cfr. G. LASORELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 393.

²¹ Efficacissima sul punto S. LEONE, *Un Parlamento per metà, tra critica e proposte*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2023, p. 327 ss., p. 347: «a manovrare le lancette dell'orologio che scandiscono il tempo del Parlamento è il Governo. Quando approva decreti-legge in sequenza ravvicinata, dal contenuto in partenza eterogeneo, quando il numero elevato di tali atti ingolfa la programmazione dei lavori parlamentari, quando modifica in corso d'opera norme inserite in leggi di conversione che sono già all'attenzione del Parlamento, o pretende di traslare il contenuto di un decreto nella legge di conversione di un altro, quando investe in ritardo le camere del disegno di legge di bilancio e costringe Commissione e Aula a continui cambi di passo, a rallentamenti e improvvise accelerazioni dovuti all'andamento delle contrattazioni con le istituzioni europee, quando poi, infine, decide che è ora di decidere e presenta maxi-emendamenti blindandoli con



un parlamentare di maggioranza, di solito il relatore – e *quanti* presentarne. E anche una volta che, per usare il gergo parlamentare, “il quadro degli emendamenti del Governo è stato chiarito”, la vera chiave per il prosieguo dell’esame è il grado di accordo che la maggioranza di turno è riuscita a raggiungere sui provvedimenti, che continua a condizionare la tempistica anche quando il testo base sembra definito, perché ogni nuovo dissidio interno – traducendosi in ulteriori emendamenti, o in modifica di quelli presentati – finisce per produrre una nuova sospensione, all’esito della quale si riaprono peraltro non solo i termini per la presentazione dei subemendamenti (respinti se di opposizione, accolti se loro tramite vengono introdotte correzioni richieste, di nuovo, dalla RGS o frutto di ulteriori affinamenti degli accordi politici).

In ogni caso, allo scadere del termine fissato dalla Capigruppo per la chiusura dei lavori in Commissione è necessario licenziare un testo. Nel 2018, nel 2020 e nel 2022, si trattava del maxiemendamento – nel 2018, di *uno* dei maxiemendamenti con cui è stata per ben tre volte sostituita l’intera Sezione I della legge di bilancio; nel 2022, dell’insieme di *sei* maxiemendamenti – che il Governo aveva presentato *in limine*. Dal che deriva che nemmeno i membri della Commissione possono approfondire le centinaia di commi, peraltro ri-coordinati dalla RGS per assicurare sul piano tecnico-finanziario le coperture, di cui finisce per essere composto l’art. 1 (comprensivo dell’intera Sezione I) del disegno di legge di bilancio. Insomma: gli stessi parlamentari di maggioranza non possono fare altro che *confidare* nella stabilità dell’accordo politico a garanzia che il testo contenga quando concordato, perché nessuno è in condizioni di verificarlo.

Altrimenti, com’è accaduto nel 2021 e nel 2023, i lavori della Commissione vengono chiusi su un articolato di cui si sa già che sarà profondamente modificato in Aula, sempre tramite maxiemendamento.

3. La fase di Assemblea: la (eventuale) attesa del maxiemendamento e le questioni di fiducia

Quando il testo arriva in Assemblea, quindi, l’andamento dei lavori dipende dalla previa presentazione, o meno, del maxiemendamento. Se ciò è avvenuto (come nel 2020 e 2022 alla Camera), in Aula si aspetta la fiducia, mentre si consuma la «stanca liturgia»²² delle dichiarazioni di voto, seguendo il copione per cui le minoranze di turno lamentano – inutilmente – la violazione dei procedimenti e gli esponenti della maggioranza alternano dichiarazioni sul merito del provvedimento a richiami a sessioni precedenti per confermare che non ci sono state irregolarità procedurali.

Nel 2018, 2019, 2021 e 2023 la manovra economica è stata invece definita dopo il termine assegnato alla Commissione per la chiusura dei lavori, e il maxiemendamento comprensivo di tutta la I Sezione del bilancio è quindi arrivato in Aula. Nell’attesa, si è ripetuta in sede plenaria la stessa dinamica di quella

una questione di fiducia, a uscirne svilita è soprattutto l’Assemblea che ha il compito di chiudere l’*iter* legislativo, costretta a farlo con un prendere o lasciare».

²² Camera, Assemblea, sed. del 28/12/2023, p. 27 (Bonetti).

ristretta, vedendo i lavori languire tra interventi retorici, interruzioni per rinvii in Commissione e polemiche sui temi più svariati. Merita sottolineare che in queste fasi si collocano sia la segnalazione di problemi di copertura delle misure introdotte all'ultimo momento in sede referente sia, in alcuni casi, di veri e propri errori, spesso peraltro apertamente riconosciuti dal Governo. La sciatteria dell'istruttoria, del resto, non può che ripercuotersi sulla qualità dei testi, che solitamente vengono corretti "in corsa" tramite il già citato rinvio in Commissione, o (impropriamente) in sede di coordinamento formale²³. Specifica menzione merita, a questo proposito, il caso del 2020, in cui è stato necessario approvare un decreto-legge in data 31 dicembre²⁴ a correzione di un errore di copertura che era stato "scoperto" nel corso della seconda lettura presso il Senato, ma – dato che una modifica in quel momento avrebbe necessariamente comportato una nuova approvazione della Camera – che non si era fatto in tempo a risolvere prima dello scadere del termine.

Per quanto riguarda il voto finale, basta un'occhiata alla Tabella (*supra*) per verificare che tutte le leggi di bilancio hanno richiesto un solo passaggio per ciascun ramo del Parlamento e che tutte le votazioni in Assemblea sono state veicolate dalla questione di fiducia. Questa tendenza ha visto due sole eccezioni. La prima risale al 2018, anno in cui è stato necessario un ritorno del testo alla Camera dei Deputati, che aveva iniziato l'esame, dopo la seconda lettura da parte del Senato (per un totale quindi di tre letture): il dato tuttavia, ben lungi dall'essere confortante sul piano della legittimità costituzionale della procedura, rivela anzi il risultato paradossale per cui l'Assemblea della Camera, nel volgere di poco più di venti giorni, ha votato due volte la fiducia su due testi *completamente diversi*²⁵. La seconda eccezione emerge invece nella sessione più recente, quella del 2023, in cui sull'approvazione da parte della Camera in seconda lettura non è stata posta la questione di fiducia. In realtà, dai resoconti emerge che semplicemente il testo era

²³ Il coordinamento formale è previsto dai regolamenti e, pur disciplinato in modo leggermente diverso (art. 90 r.C. e art.103 r.S.), in entrambi i casi dovrebbe essere lo strumento per apportare, appunto, mere «correzioni di forma» di «coordinamento» dei testi approvati tra le due Camere; la Corte costituzionale ha precisato che nella nozione rientra anche la correzione di errori materiali (C. cost., sent. n. 134/1969).

²⁴ Il riferimento è al D.L. 31 dicembre 2020, n. 182, intitolato *Modifiche urgenti all'articolo 1, comma 8, della legge 30 dicembre 2020, n. 178*.

²⁵ Cfr. ad es. Camera, Assemblea, res. sten sed. 28/12/2018, p. 2: «Presidente, intervengo perché voglio che rimanga a verbale di quest'Aula che i fatti che stanno accadendo - a parte quelli che abbiamo commentato a distanza dell'altro ramo del Parlamento - circa la discussione in Commissione alla Camera della legge di bilancio, di cui oggi inizia la discussione generale in quest'Aula, non sono normali. Parlo degli eventi che hanno caratterizzato la non discussione di alcun emendamento in terza lettura della legge di bilancio, completamente modificata in seconda lettura al Senato, dopo che nessun senatore ha potuto discutere alcun emendamento. Oggi siamo qui a testimoniare a verbale, a lei, Presidente, [...] che nessun deputato della Repubblica ha potuto discutere nessun emendamento della legge di bilancio» (Fiano). Denuncia un mero «esercizio estetico» in prima lettura F. Rampelli (p. 7): «Noi non abbiamo avuto la possibilità, questo ramo del Parlamento non ha avuto la possibilità di dire nulla: di partecipare, di condividere, di proporre, di votare, né in prima lettura né in seconda lettura. Nella prima lettura abbiamo fatto un esercizio estetico: abbiamo fatto vedere che siamo bravi scolaretti, abbiamo lavorato di giorno, di notte, ma guarda un po' il caso, abbiamo praticamente licenziato un testo che nulla aveva a che vedere con il testo definitivo. E questo lo sanno tutti: lo sa persino il Ministro Tria, che ce lo ha confessato; ma ognuno di noi, in questi giorni, se ha preso la parola, se ha esternato sul circuito mediatico, lo ha dovuto ammettere».

arrivato il 28 dicembre e, essendo diffusa la consapevolezza della necessità di chiudere entro il 29²⁶, sono state addirittura le opposizioni a rinunciare a qualsiasi iniziativa diversa dalle mere dichiarazioni di voto²⁷.

4. Intermezzo: si può ancora parlare di prassi?

Da quanto descritto emerge una domanda, che si colloca sul piano ermeneutico: ha ancora senso, oggi, parlare di prassi, almeno nell’accezione in cui se ne discuteva fino agli anni 10 del 2000²⁸? Comunque allora le si valutasse, infatti, in dottrina c’era accordo sul fatto che caratteristica delle prassi era la percezione della loro “cogenza” da parte dei parlamentari. Vero è che il discrimine tra consuetudini e prassi ha sempre rappresentato – a valle del dibattito dottrinale sulla natura giuridica dei regolamenti²⁹ – un punto critico nella teoria del diritto parlamentare e nella descrizione delle relative fonti³⁰, per cui attribuire “cogenza” alle seconde incontra più di una fondata obiezione, a partire dal basilare fatto che l’*opinio juris* è uno degli elementi identificativi delle consuetudini. L’espressione è quindi usata qui in senso più descrittivo che tecnico, per restituire l’immagine di un sistema di regole che, pur non corrispondendo alla lettera dei regolamenti, veniva comunque seguita nella vita delle Assemblee perché fondata su una serie di precedenti e riconosciuta, quindi, come *il modo condiviso in cui si doveva procedere*³¹; tanto che era consueto che una determinata decisione presidenziale fosse adottata, su richiesta di gruppi (non solo di

²⁶Sulla percezione del termine finale come insuperabile e sullo “spettro” dell’esercizio provvisorio v. *infra*, par. 5.1.

²⁷ Cfr. ad es. Camera, Assemblea, res, sten. sed. 28/12/2023: «Mi consenta di ricominciare dalla questione istituzionale, grave per questa Camera e mi spiace che i colleghi della maggioranza, [...] che si sono sempre lamentati di quello che succedeva in quest’Aula, siano pronti ad accettare, senza fare un plissé, che questa Camera arrivi a vedere la legge di bilancio, in prima lettura, il 27 dicembre, cosa mai accaduta alla Camera per l’esame in prima lettura. Ma grazie alla generosità - non so quanto ben riposta e investita - delle opposizioni, non arriverete e non arriveremo all’esercizio provvisorio, nonostante - come è stato richiamato da numerosi colleghi - i tempi biblici che sono passati e nonostante i proclami falsi, anche in questo caso, della Premier Meloni, fatti dalla presentazione del disegno di legge di bilancio alla sua approvazione in Senato. E mi spiace che non ci sia il Ministro Giorgetti. Massimo rispetto per la Sottosegretaria, ma trovo inqualificabile, Presidente, che in una discussione così breve così non ci sia la presenza di un Ministro e, soprattutto, non ci sia la presenza del Ministro dell’Economia. È decisamente irrispettoso e credo che l’opposizione debba riflettere anche su questo. Gli abbiamo dato tutto, gli abbiamo concesso di finire senza mettere la fiducia, dando tempi certi. La risposta è che il Ministro manco si presenta, perché tanto la partita è già chiusa» (Della Vedova).

²⁸ Per le definizioni si v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 3° ed. 2003, che distingueva tra «[p]rassi, consuetudini e convenzioni parlamentari» (pp. 49-51), sottolineando subito dopo il ruolo della «*giurisprudenza del presidente-praetor*» (pp. 51-53); sulla stessa linea, v. V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 5° ed. 2013, pp. 51-55. Per il tipo di approccio scientifico con cui il tema veniva affrontato, v. N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, il Mulino, Bologna, 2013.

²⁹ Cfr. L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, p. 5 ss.; M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, p. 531 ss., e *Autonomia costituzionale delle Camere e potere di auto-normazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2022, p. 539 ss.

³⁰ Sottolineano «che talvolta si fanno rientrare nelle prassi le convenzioni, o addirittura le consuetudini» V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 50.

³¹ Guardando al periodo iniziato con la XII Legislatura, un attento osservatore delle dinamiche parlamentari sottolinea che «il complesso di tali innovazioni interpretative, sostanzialmente confermate nel corso delle legislature successive [fino alla XVII, n.d.A.], viste in prospettiva [...], ha avuto comunque l’effetto di consolidare, in via di prassi, soprattutto nel contesto dell’aspro confronto che ha caratterizzato le legislature del maggioritario, un vero proprio corpus di regole gole condivise, che ha in sostanza costituito la base regolamentare comune nell’alternarsi delle maggioranze»: G. Lasorella, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali* n. 3/2021, p. 551 ss., p. 560.

minoranza), con la clausola espressa “non costituisce precedente”³². Ancora nel periodo in cui è iniziato quello che è stato definito «l’inseguimento del peggior precedente»³³, determinati meccanismi procedurali, fondati su interpretazioni dei regolamenti anche piuttosto lontane dal tenore testuale, finivano per consolidarsi – in prassi, appunto – attraverso la ripetizione, acquisendo una propria stabilità e divenendo poi eventualmente oggetto di discussione, critiche, rifiniture da parte dei Presidenti di Assemblea³⁴. Il fenomeno è risalente, e la dottrina concorda nell’individuare le origini nell’avvento del cd. “parlamentarismo maggioritario”, periodo a partire dal quale «si è andata progressivamente affievolendo nei gruppi parlamentari l’idea del regolamento come regola giuridica oggettiva, e conseguentemente, quella della necessità di una sua costante manutenzione»³⁵.

Rispetto a quella situazione, però, oggi il quadro è molto diverso, perché nella realtà dei dibattiti parlamentari³⁶ non è più possibile rinvenire nemmeno procedure che, pur elastiche, possano essere considerate stabili, e, men che meno, vengano considerate “cogenti” (nel senso sopra precisato). Restando all’interno delle sessioni di bilancio, in estrema sintesi, l’andamento dei lavori e i resoconti evidenziano piuttosto che se la maggioranza è coesa – o coercibile – tendenzialmente il maxiemendamento viene presentato in Commissione e la fiducia in Aula viene posta sul testo dell’art. 1, comprensivo dell’intera Sezione I del bilancio; a parzialissima compensazione sta il fatto che almeno formalmente la Commissione ha licenziato il testo. Se invece la maggioranza non è coesa – o è meno coercibile di quanto valutato nelle sedi extraparlamentari – allora può succedere qualsiasi cosa, come si è visto chiaramente nel 2018³⁷.

Non sfugge la possibile obiezione, cioè che quelle appena descritte – maxiemendamenti, uso sistematico della questione di fiducia, monocameralismo alternato – *sono*, in effetti, prassi; il che è certamente vero se ci si limita a registrare la casistica. Aderire *tout court* a una simile impostazione significa tuttavia accettare la premessa teorica che qualsiasi comportamento adottato nelle assemblee rappresentative, purché

³² Possibilità abitualmente segnalata anche nella manualistica di settore: v. ad es. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 49; V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 51. La dinamica illustrata nel testo emerge dalla ricostruzione di A. MALASCHINI, *L’equilibrio Parlamento-Governo nelle trasformazioni dei Regolamenti delle Camere*, in *Il Filangieri. Quaderno 2021. A cinquant’anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettiva*, Jovene, Napoli, 2021, p. 43 ss., spec. p. 45 ss., in cui l’Autore analizza l’evoluzione del rapporto Parlamento-Governo basandosi «su una ricognizione delle norme, e soprattutto delle prassi, che hanno accompagnato sul tema questi 50 anni di vita parlamentare».

³³ L’espressione si deve a Nicola Lupo, che l’ha coniata, salvo errori di chi scrive, proprio nel 2007, in *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41 ss.

³⁴ Per esempi relativi alle procedure in esame cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 81 ss.

³⁵ G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo*, cit., p. 561.

³⁶ Chi scrive è in grado di dimostrare l’affermazione nell’ambito delle sessioni di bilancio; non è tuttavia azzardato affermare che lo stesso possa dirsi per le altre procedure parlamentari, anche perché l’approvazione del bilancio, insieme alla conversione dei decreti-legge, da sempre rappresenta una sorta di banco di prova per procedimenti “sperimentali” che poi sono stati adottati in via generale.

³⁷ Cfr. L. GIANNITI, *Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L’esperienza della XVIII Legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2023, p. 37 ss.

ripetuto per un certo numero di volte, possa rientrare nella categoria, traendone così la legittimazione derivante da un'antichissima tradizione, anche teorica, nobilitata dall'assonanza con i blasonati sistemi di *common law*³⁸. Il che, tuttavia, significherebbe in sostanza avallare sul piano teorico le plateali violazioni dei pur minimi principi costituzionali sul procedimento legislativo, nonché della riserva di regolamento ex art. 64 Cost., che tali “regolarità” rappresentano; e ciò, in un sistema a Costituzione rigida, pare inaccettabile³⁹. Questo è il motivo per cui chi scrive dubita fortemente che si possa ancora ragionare di prassi “in senso tecnico”, preferendo invece parlare di *adattamenti procedurali alle esigenze contingenti delle maggioranze di turno* per riuscire (nel settore in esame) ad approvare il bilancio. Un ulteriore scadimento, insomma, anche rispetto al «livello di giuridicità meramente primitiva»⁴⁰ delle regole parlamentari rilevato da autorevole dottrina ancora nel 2018.

L'indicatore più efficace, in questa prospettiva, è rappresentato dai richiami al Regolamento. Se fino agli anni Dieci del Duemila essi costituivano uno stillicidio continuo durante le sedute, nel periodo esaminato si sono progressivamente rarefatti, e tendono a concentrarsi all'inizio della seduta di Assemblea in cui vengono preannunciati la fiducia o il maxiemendamento del Governo, oppure nei casi in cui, durante la discussione, viene proposto il rinvio del testo in Commissione, con dibattiti che spesso si sovrappongono a quelli derivanti dai richiami all'ordine dei lavori⁴¹. E anche qui va in scena una sorta di copione, secondo cui il rappresentante di un gruppo di opposizione prende la parola, seguito da altri rappresentanti delle minoranze, avanzando richieste – di solito di allentamento dei limiti alla discussione – che salvo rare eccezioni vengono respinte dalla Presidenza. Altro dato significativo, rispetto al passato, è la frequenza

³⁸ Operazione rispetto alla quale chi scrive ha già avuto occasione di argomentare ben più di qualche perplessità: cfr. C. BERGONZINI, *I precedenti parlamentari nel sistema delle fonti: un problema di metodo?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2012 e in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 119 ss., spec. pp. 127-128.

³⁹ Perentoria (e per scrive del tutto condivisibile), sul punto, M. MANETTI, *Autonomia costituzionale delle camere e potere di auto-normazione*, cit., p. 545, che ragionando del «trionfo dell'informalità nel diritto parlamentare» – e dopo aver rilevato come non sia mancato «chi ha ritenuto di legittimare *ex post* questa trasformazione, riscoprendo la forza della consuetudine nel diritto parlamentare, al trasparente fine di rassicurare l'uditorio, fingendo che non sia accaduto niente di nuovo nelle nostre Assemblee» –, conclude (p. 546): «[L]a verità è che nessuno ha mai messo in dubbio l'importanza della consuetudine all'interno delle Assemblee (purché sia tale e non semplice prassi); mentre al contrario è discutibile e discusso che essa possa prevalere senz'altro sulle previsioni costituzionali, come faceva nell'Ottocento rispetto alle disposizioni statutarie. Se non altro bisognerebbe spiegare perché — tanto esaltato dopo l'entrata in vigore della Carta come principio e fine del diritto parlamentare, in nome della sua razionalizzazione e costituzionalizzazione — oggi l'art. 64 Cost. debba ridursi ad un dato trascurabile. La crisi del positivismo giuridico può fungere da pretesto, paludato di teoria generale, per schiacciare la Costituzione, e di conserva il diritto parlamentare, sulle mere prassi, magari nobilitate dal più suadente nome di “regolarità” (parola che fa assonanza — ma assonanza ingannevole — con la parola “regole”). Ma risulta quanto mai contraddittorio invocare il paradigma neo-costituzionalista — che trae alimento dai diritti fondamentali e più in generale dai valori etici penetrati nei testi costituzionali — per legittimare prassi o regolarità basate sul predominio della maggioranza». Sul punto v. anche L. CIAURRO, *Costituzione e Diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, pp. 9-10.

⁴⁰ L. CIAURRO, *Costituzione e Diritto parlamentare: un rapporto double face*, cit., p. 17.

⁴¹ Il che è peraltro fisiologico: essendo entrambe questioni incidentali, hanno la caratteristica di instaurare dibattiti che possono interrompere la discussione in qualsiasi momento; spesso, pertanto, le richieste di intervento sui due temi si alternano o si susseguono anche al fine di rallentare l'esame di un provvedimento.

dei richiami critici ai doveri della Presidenza di Assemblea, spesso attaccata per “non aver salvaguardato l’Istituzione”⁴².

Accennando infine al contenuto, va segnalato che se sul piano tecnico-regolamentare le rimostranze delle opposizioni hanno di solito ben più di qualche fondamento⁴³, non mancano tuttavia richiami del tutto pretestuosi, utilizzati come tribune privilegiate più che come strumento per dirimere questioni procedurali. In generale, trapela la diffusione tra i parlamentari della convinzione che seguire le regole – non solo positive, ma anche quelle create nella vita delle Camere – *non importa più*: i richiami al ruolo del Presidente di Assemblea o al rispetto dei regolamenti non hanno né significato né conseguenze giuridicamente/proceduralmente rilevanti, ma sono diventati occasioni per interventi polemici delle opposizioni.

5. Tra le rovine dei pilastri: l’aggiramento del divieto di trattazione di altri affari. Le ricadute sulla tutela del contenuto proprio...

Tornando al tema di queste riflessioni, e ampliando l’angolo visuale dallo svolgimento dei dibattiti parlamentari al loro contesto, il dato più rilevante è, senza dubbio, l’aggiramento del divieto di trattazione di altri affari prodotto dall’abuso della decretazione d’urgenza, anch’esso iniziato nei primi anni Duemila con la presentazione di quello che da allora ha preso il nome di “decreto fiscale”, parallelo ai disegni di legge finanziaria e di bilancio. Se questa tendenza appariva, già allora, decisamente criticabile⁴⁴, il numero dei decreti presentati durante la sessione ha raggiunto dimensioni abnormi (v. Tabella), con il risultato di sgretolare non solo la tempistica prescritta per l’esame parlamentare (primo pilastro), ma anche i presidi regolamentari a tutela del contenuto proprio (secondo pilastro).

L’effetto sulla tempistica è *in re ipsa*: è addirittura ovvio rilevare che l’urgenza della conversione condiziona la programmazione dei lavori sul d.d.l. bilancio, togliendo tempo sia alle Commissioni sia all’Aula⁴⁵ e creando intrecci procedurali che diventano, per usare un’espressione ormai consueta nella stampa specializzata, veri e propri “ingorghi”.

⁴² Va da sé che la figura del Presidente di Assemblea è centrale in questo tema, e non è casuale che la dottrina sia tornata a concentrarvi l’attenzione proprio nello stesso periodo in cui si moltiplicavano gli allarmi sulle torsioni regolamentari e procedurali: cfr. E. GIANFRANCESCO - N. LUPO - G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 2014; tra i più recenti sulla figura in esame v. G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo*, cit., p. 554 ss.

⁴³ La valutazione è ancora possibile, appunto sul piano tecnico, in relazione al testo dei regolamenti e della Costituzione, ma perde ovviamente qualsiasi reale significato davanti alla cedevolezza dei medesimi testi e all’andamento erratico delle procedure.

⁴⁴ Cfr., anche per i riferimenti bibliografici, C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 31 ss. e p. 53 ss.

⁴⁵ A conferma, è sufficiente scorrere gli ordini del giorno delle Commissioni Bilancio e delle Assemblee durante le sessioni di bilancio (tutti disponibili online nei rispettivi siti web).

Sul piano della tutela del contenuto proprio della parte sostanziale⁴⁶, l'abuso dei decreti-legge si somma al continuo mutamento dei testi governativi, creando un circolo vizioso, pressoché incontrollabile nel suo complesso, di emendamenti che vengono “travasati” da un testo all'altro; di coperture che, inizialmente previste da un decreto-legge, improvvisamente scompaiono a seguito di modifiche in fase di conversione; o al contrario di disposizioni di spesa non previste dalla Sezione I del bilancio ma contenute in un decreto nel frattempo approvato, con inevitabile riverbero sui saldi della Sezione II. Nella pratica, ogni modifica a ciascuno dei decreti-legge, tutti contemporaneamente all'esame *in entrambe* le Camere, riverbera, anche sul piano contabile, sul testo del bilancio⁴⁷: il che da un lato amplia oltre la soglia di accettabilità democratica il ruolo della Ragioneria Generale dello Stato⁴⁸; e dall'altro rende nei fatti impossibile tutelare il contenuto proprio della manovra economica perché – prendendo a prestito un'efficace espressione di Francesco Bilancia – i decreti-legge in sessione costituiscono una “manovra di bilancio parallela”, che nella parte sostanziale passa per il testo delle leggi di conversione, ma i cui effetti contabili devono essere conteggiati ai fini dei saldi macroeconomici. Per limitarsi all'esempio più recente, verificatosi nel corso della sessione del 2023, quando la Presidente del Consiglio ha annunciato, prima della presentazione del d.d.l. in Parlamento, che il bilancio sarebbe stato «inemendabile», l'effetto è stato che i senatori – si noti: di maggioranza – hanno “scaricato” tutta la massa degli emendamenti sul cd. Decreto Anticipi⁴⁹, qualificato come collegato alla manovra economica⁵⁰. In queste condizioni, anche ammesso che il contenuto proprio della Sezione I fosse rigorosamente delimitato (e così non è, come si dirà tra un momento), è la stessa *ratio* della tutela a venire meno: a cosa serve presidiare il bilancio, se poi le disposizioni estranee al contenuto proprio entrano comunque in fonti di pari livello e approvate in contemporanea, quali sono le leggi di conversione?

⁴⁶ V. *supra*, par. 1.

⁴⁷ V. ad esempio Camera, Commissione Bilancio, res. sed. 10 dicembre 2022, p. 3.

⁴⁸ Con ciò non si intende, si badi, attribuire alla RGS la *volontà* di sostituirsi ai decisori politici, quanto piuttosto sottolineare che, se l'esistenza della copertura finanziaria (la “bollinatura”) diventa il discrimine per l'ammissibilità di una misura e il tempo per decidere si riduce a una seduta di Commissione, o più spesso a qualche ora, di fatto la decisione su un eventuale stralcio, o meno, dipende in ultima analisi dalle valutazioni dei tecnici, non dei politici. I casi sono numerosi (e in aumento); per riportare solo un esempio, particolarmente significativo, v. Camera, Assemblea, res. sten. sed. 22/12/2022, p. 196. Considerazioni simili in relazione non solo al circuito di responsabilità, ma anche alla «inibizione delle prerogative parlamentari» in A. VERNATA, *Il Parlamento tra tecnica e politica*, in *Diritto Costituzionale. Rivista quadrimestrale*, n. 3, 2022, p. 125 ss., p. 138.

⁴⁹ D.L. 18 ottobre 2023, n. 145, *Misure urgenti in materia fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili*, conv. in l. 7 dicembre 2023, n. 191.

⁵⁰ La dichiarazione sull'inemendabilità del bilancio risale al 16 ottobre 2023, a margine del Consiglio dei Ministri che ha approvato la manovra. Le reazioni dei parlamentari sono state immediate (cfr. ad es. M. Sesto, *Manovra inemendabile? Dall'opposizione alla maggioranza le strategie per ottenere modifiche*, in *ilsolo24ore.it*, 18/10/2023) e non limitate alle dichiarazioni: cfr. ad es. L. Capone, *La maggioranza sabota Meloni sulla manovra “inemendabile”*, in *ilfolgio.it*, 9/11/2023; *Le bizzarre proposte della maggioranza intorno alla legge di bilancio. Non potendo presentare emendamenti alla manovra, i senatori si rifanno sul decreto fiscale con proposte che riguardano anche i loro affari personali*, in *Il Post*, 8/11/2023.

Per concludere sul punto, va infine precisato che l'innesto dei decreti in sessione ha aggravato ma non certo causato il fenomeno dell'esonazione dei contenuti della parte sostanziale del bilancio, il quale anzi rappresenta la patologia forse più antica – e sicuramente più nota all'opinione pubblica, con il nome di “assalto alla diligenza”⁵¹ – delle procedure in discorso. Che lo si faccia risalire all'ampliamento della base elettorale con l'avvento delle democrazie di massa o alla partitocrazia⁵², il tentativo di inserire nelle manovre economiche la tutela – in forma di finanziamento – di interessi “localistici o microsettoriali” è tanto consueto, non solo in Italia, da essere considerato nella letteratura economica come un dato di fatto; e se si guarda alle fonti il divieto di questo tipo di disposizioni è costante nella legge di contabilità (cui i regolamenti rinviano) esplicitamente dalla novella del 1999 (l. n. 208). Non potendo ripercorrerne in questa sede la storia, va almeno dato conto di una tendenza relativamente recente⁵³ che contribuisce a dimostrare l'indifferenza regnante nelle Aule parlamentari rispetto all'esistenza dei limiti in esame. Ci si riferisce a quello che in gergo viene chiamato “Fondo parlamentari” (nel bilancio è il Fondo per esigenze indifferibili), cioè a quell'importo ormai abitualmente previsto all'interno della manovra da cui i parlamentari, appunto, possono attingere per la copertura degli emendamenti che intendono presentare; i quali, va da sé, sono costituiti nella stragrande maggioranza dei casi, sebbene con alcune eccezioni, proprio da norme localistiche e/o microsettoriali⁵⁴. Il meccanismo procedurale è quello della segnalazione

⁵¹ Rispetto al quale va sottolineato che – pur essendo costantemente utilizzato nella comunicazione pubblica a giustificazione della compressione dell'esame parlamentare – di per sé non rappresenterebbe più, oggi, un reale problema, stante il radicale mutamento della posizione delle Camere nel contesto della decisione di bilancio: come si dirà subito nel testo, infatti, già gli attuali limiti legislativi e regolamentari consentirebbero se non di eradicarlo, quantomeno di limitarlo al punto da non costituire in alcun modo un pericolo per l'approvazione delle manovre economiche.

⁵² Memorabili sul tema alcuni passaggi del *Trattato di contabilità pubblica* di Salvatore Buscema. Tra i tanti, in tema di bilancio statale come atto di indirizzo politico, si legge: «È però da precisare che l'art. 81 non è la causa del capovolgimento dei rapporti fra Parlamento e Governo, bensì l'effetto, in quanto la norma in esso contenuta venne dettata principalmente al fine egregiamente chiarito dall'on Einaudi [II Leg.], secondo cui “l'esperienza ha dimostrato che è pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, perché mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle”. Le cause della constatata inversione dei rapporti fra i due poteri predetti sono da ricercare: a) nella evoluzione della funzione del Parlamento, il quale, nato per limitare e controllare le entrate e le spese del Governo, è diventato in prosieguo più proclive alle spese di quanto non lo fosse il Governo; b) nella estensione del suffragio universale [...] e nella contemporanea trasformazione del sistema elettorale da uninominale a proporzionale; c) nella progressiva dilatazione del campo di intervento dello Stato che da un lato appesantito notevolmente il lavoro parlamentare e dall'altra ha creato degli intrecci di rapporti dei singoli parlamentari col Governo per gli incarichi retribuiti di vario genere ad essi conferiti da quest'ultimo; d) più recentemente, nella “partitocrazia”, che avendo limitato praticamente la libertà di iniziativa dei singoli parlamentari – sottoposti alla ferrea disciplina dei gruppi di appartenenza e quindi dei partiti – ha tolto alla discussione parlamentare gran parte del suo valore»: S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica, Vol. 2 - La contabilità dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 354-355. Le basi teoriche di queste affermazioni sono nel *Vol. 1 - Principi generali*, 1979, p. 28 e p. 595. Attaccava direttamente la partitocrazia, com'è noto, G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Edizioni di comunità, Milano, 1958, ad es. p. 223 ma *passim*.

⁵³ Risalente, per quanto chi scrive è riuscita a ricostruire, al 2014, e in particolare all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

⁵⁴ Su cui ogni anno si scatenano i media: v. ad es. G. Salvini, *C'è la finanziaria, è tempo di marchette: ecco la lista*, in *Il Fatto quotidiano*, 9/12/2020, p. 4; C. Voltattorni, *Treni e fiori, ora è assalto alla manovra*, in *Corriere della Sera* 10(12/2020, p. 9; A.

da parte dei gruppi di un certo numero di emendamenti, che vanno a comporre un apposito fascicolo; l'idea di fondo è di perimetrare sin dall'inizio l'ammontare complessivo delle modifiche, ponendo quindi un limite finanziario a questo tipo di interventi. L'*escamotage* può anche avere qualche utilità sia per la tutela dei saldi⁵⁵, sia per agevolare i lavori parlamentari⁵⁶; resta tuttavia che in tal modo si realizza una violazione sistematica delle regole sul contenuto proprio, nonostante il relativo divieto sia contenuto, oggi, in una disposizione della legge di contabilità che richiama espressamente la legge rinforzata di attuazione della revisione costituzionale del 2012 (la l. n. 243/2012)⁵⁷. Siamo quindi di fronte a una tanto reiterata quanto pacifica inosservanza di quello che, tecnicamente, dovrebbe essere considerato un parametro interposto di legittimità costituzionale.

Tornando al divieto di trattazione di altri affari, a livello di sistema va infine segnalato che nell'ord. n. 60/2020 la Corte ha utilizzato l'argomento della contemporanea presentazione del decreto fiscale presso la Camera (che *non* aveva la manovra in prima lettura) come “sintomo” della partecipazione di quel ramo del Parlamento alla decisione sulla manovra economica. Nella parte finale dell'ordinanza – in cui si trova la valutazione delle «circostanze specifiche relative all'approvazione della legge n. 160 del 2019» – infatti, pur riconoscendo un «allungamento dei tempi d'esame in prima lettura al Senato (durato circa sei settimane) [...] con la conseguente contrazione dell'esame alla Camera»⁵⁸, la Corte ha sottolineato che «la stessa Camera aveva discusso, emendato e approvato il decreto fiscale, parte sostanziale esso stesso della

Barbera, *La manovra delle mance dalla festa del presepe ai contratti nei ministeri*, in *La Stampa*, 28/12/2020, p. 18; S. Lepri, *La diligenza delle manchette*, in *La Stampa*, 28/12/2020, p. 21; N. Barone- A. Gagliardi - F. Landolfi, *Dalla tassa sul marmo ai carnevali storici: la carica dei micro-emendamenti alla legge di bilancio*, in *ilsole24ore.it*, 9/12/2022; M. Sesto, *Bufale, biciclette e vigneti: la carica delle mance nella manovra*, in *ilsole24ore.it*, 27/12/2022; C. Brusini, *Manovra, negli emendamenti dei relatori la matrioska di marchette: dai soldi alla Fondazione di Michetti alle mance per i ministeri*, in *ilfattoquotidiano.it*, 23/12/2023; M. Mobili, *Manovra, tornano le mance di partito: nascoste in tre ordini del giorno*, in *ilsole24ore.it*, 30/12/2023 (con una significativa tabella riassuntiva del tipo di misure approvate).

⁵⁵ Si tratta comunque di importi che possono diventare tutt'altro che irrilevanti, soprattutto per bilanci rigidi come quello italiano, e che vanno da uno a qualche centinaio di milioni di euro (nel 2022 più di 400, poi ridotti, nel 2023 circa 100 milioni), a oltre un miliardo (nel 2020, sessione che ha suscitato un notevole clamore anche mediatico proprio per quell'ammontare, peraltro lievitato nel corso dell'esame). L'aumento o la diminuzione nel corso dell'esame parlamentare dipendono, ovviamente, dal livello di difficoltà nel raggiungimento dell'accordo politico.

⁵⁶ In estrema e forse un po' brutale sintesi: più capiente è il fondo, migliore è il clima in cui si svolgono i lavori (l'esempio è la sessione 2020, su cui v. R. PEREZ. *La legge di bilancio 2021 e i condizionamenti europei e nazionali*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 2, 2021, p. 173 ss.), perché la maggiore disponibilità di risorse smorza la competizione tra i parlamentari. Il che, si tiene a sottolineare a scanso di equivoci, ben lungi dal costituire un risultato auspicabile, dimostra semmai l'inadeguatezza della classe politica nell'affrontare decisioni cruciali come quelle sulle linee di politica economica.

⁵⁷ Cfr. C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *federalismi.it*, n. 9, 2017, pp. 5-6.

⁵⁸ Allungamento a sua volta ritenuto giustificabile, tenuto conto: «che il documento di economia e finanza (da qui: DEF) era stato approvato da un Governo diverso da quello che ha poi presentato il disegno di legge di bilancio, insediato solo nel settembre del 2019; che da ciò è derivata, come già per il 2018, una presentazione tardiva del progetto di bilancio alle Camere (avvenuta il 2 novembre 2019), le cui scelte allocative, oltre a non poter essere pienamente corrispondenti all'elaborazione del DEF, non recavano ancora taluni degli interventi maggiormente discussi nel corso del successivo esame parlamentare»: Corte cost., ord. n. 60/2020, da cui anche le citazioni che seguono immediatamente nel testo.

manovra di bilancio, che il Senato avrebbe poi approvato senza discussione». La Camera insomma aveva “in qualche modo partecipato”, almeno per la parte relativa all’individuazione delle coperture; e, anche per questo, la conclusione è stata che «dalla sequenza oggettiva dei fatti non emerge un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un *vulnus* delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto».

Al netto della problematicità dell’impianto argomentativo complessivo, va segnalato che la “discussione parallela” *non si è verificata* in due su tre delle sessioni successive: nel 2021 e nel 2023, infatti, il cd. decreto fiscale è stato presentato nello stesso ramo del Parlamento che aveva il bilancio in prima lettura. Certo, il numero di decreti e l’eterogeneità dei loro contenuti possono comunque fornire un appiglio per affermare che “in qualche modo” entrambe le Camere abbiano contribuito alla manovra economica; ottenendo così, però, il risultato di avallare l’aumento incontrollato dei decreti in sessione, che, invece di essere considerati un’aberrazione costituzionale a cui è urgente porre limiti, finiscono per diventare argomenti che delle medesime aberrazioni incoraggiano il perdurare.

5.1. (segue) ...e lo “spettro” dell’esercizio provvisorio.

Non stupisce quindi che dei tre pilastri della sessione di bilancio come richiamati in apertura (*supra*, par. 1) rimanga solo – a parte l’ovvio ruolo chiave della Commissione Bilancio, seppur di un’unica camera – un residuo della certezza dei tempi, che però si è progressivamente ridotta al solo “termine certo” di chiusura dei lavori entro il 29/30 dicembre. La percezione dell’inderogabilità della scadenza, al fine di evitare l’esercizio provvisorio, è talmente diffusa da essere diventata l’argomento con cui le stesse opposizioni accondiscendono alle degenerazioni procedurali, peraltro rivendicando il proprio merito per il raggiungimento del risultato⁵⁹.

Il tema meriterebbe ben più di qualche accenno, perché affonda le radici nella storia italiana e incrocia sostanzialmente tutte le riforme della legge di contabilità degli ultimi quarant’anni⁶⁰. Nell’impossibilità di

⁵⁹ Il fenomeno si rileva, per riprendere la prima e l’ultima delle sessioni esaminate, sia nel 2018, sia nel 2023. Cfr. ad es. Camera, Assemblea, res. sten. 28/12/2018: «Allora bisognerebbe essere un po’ più dimessi, un po’ più sobri, un po’ più disponibili, perché, se l’opposizione oggi volesse fare fino in fondo il proprio dovere, potrebbe “mandare a carte quarantotto” la legge finanziaria, ma, almeno per quello che ci riguarda, faremo dura opposizione, ma certamente non impediremo a questo Parlamento di fare il proprio lavoro, soprattutto alla luce del dibattito intercorso e all’intervento del Capo dello Stato che ha, diciamo così, acceso i riflettori sullo spettro dell’esercizio provvisorio, forse anche un po’ esagerando perché anche l’esercizio provvisorio è regolamentato: [...] ma noi abbiamo pieno rispetto del Capo dello Stato e pieno rispetto di tutte le forze politiche del Governo» (Rampelli). Nel 2023, il richiamo alla «generosità natalizia» (Della Vedova, p. 2) e al senso di responsabilità delle opposizioni ha caratterizzato l’intera seduta dell’Assemblea della Camera del 28 dicembre: v. ad es. res sten., p. 3: «Siamo, in quest’Aula, meno di 30 parlamentari, quindi faremo una discussione generale che si tradurrà in monologhi generali, e il comportamento del Governo, in questo caso, è veramente oltraggioso di quest’Aula, perché, se non andremo in esercizio provvisorio, sarà solo ed esclusivamente per il senso di responsabilità delle opposizioni» (Dell’Olio).

⁶⁰ Consueto nei primi decenni repubblicani, l’ultimo esercizio provvisorio risale al 1988, anno in cui è stata approvata la prima novella della legge di contabilità (l. n. 362/1988). Sul tema v., anche per i riferimenti bibliografici, N. LUPO,

approfondirlo in questa sede, chi scrive si limita a due osservazioni. Prima: suona piuttosto paradossale – per quanto perfettamente armonico con il *De profundis* – che sistematiche e gravissime violazioni delle disposizioni costituzionali non solo sulle fonti, ma in definitiva sulla separazione dei poteri siano collettivamente motivate dalla necessità di rispettare un termine che è sì imposto dalla medesima Costituzione, ma con la contestuale previsione delle conseguenze di un eventuale, mancato rispetto. Seconda: sarebbe semplicistico – e concettualmente errato – escludere dall’equazione il *contesto* in cui l’Italia gestisce la propria manovra economica: salvo che nella sessione 2023, il motivo comunemente addotto dai decisori politici per giustificare la compressione (o l’assenza) dell’esame parlamentare – e annoverato dalla Corte tra gli argomenti alla base delle inammissibilità dei ricorsi da cui sono scaturite le ordd. n. 17/2019 e n. 60/2020 – è infatti il prolungarsi delle “trattative” con la Commissione europea a seguito della presentazione del DPB (15 ottobre). La causa dello sfasamento temporale sarebbe quindi la tempistica imposta dal Semestre europeo.

Ebbene, per quanto la circostanza sia nei fatti innegabile⁶¹ – l’interlocuzione si è effettivamente protratta per alcune settimane –, essa resta a parere di chi scrive un pretesto, per almeno due motivi. Innanzitutto, banalmente, il Semestre europeo *esiste dal 2011*: la necessità di coordinamento delle procedure interne può perciò rappresentare una giustificazione fino al 2014/2016, biennio in cui era prevista l’entrata in vigore della revisione costituzionale nel frattempo approvata e delle modifiche legislative di attuazione⁶², richiedendo un tempo fisiologico per l’adeguamento ai nuovi vincoli sostanziali e procedurali; ma di certo non può essere considerata un’esimente a distanza di oltre un quindicennio. In secondo luogo, vengono in rilievo i contenuti: nella valutazione dei DPB la Commissione europea si basa sulle raccomandazioni specifiche per Paese, che vengono diffuse durante l’estate e che sono sostanzialmente sempre le stesse, anche in questo caso, da almeno un decennio⁶³, come emerge chiaramente anche solo scorrendone i testi.

Costituzione e bilancio, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 29 ss.; con riferimento alle vicende in esame, L. GIANNITI, *Le sessioni di bilancio del 2018, del 2019 e del 2020: procedure di bilancio, poteri del Parlamento, rapporti con l’Unione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2020, p. 3322, p. 3324 (nota 4) e sulla sessione 2022 le interessanti riflessioni di A. CONTI, *La corsa contro il tempo della sessione di bilancio 2022: scelta obbligata o emergenza infinita?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2023, p. 408 ss.

⁶¹ E senza volere con ciò in alcun modo sminuire le ricadute prodotte dall’evoluzione del quadro “euro-unitario”, da ultimo con il PNRR, su cui v. anche per le ampie citazioni bibliografiche il recentissimo L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2024.

⁶² La vicenda dei termini entro i quali approvare le modifiche interne è stata complicata dal ritardo con cui il Parlamento si è mosso, e resa piuttosto surreale dalle soluzioni interpretative adottate: si rinvia sul punto a C. BERGONZINI, *Il nuovo principio dell’equilibrio di bilancio: le prime ricadute sull’ordinamento italiano*, in C. BERGONZINI - S. BORELLI - A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Jovene, Napoli, 2016, p. 147 ss., pp. 153-155.

⁶³ Tanto da essere state definite da autorevole dottrina «una sorta di “programma di governo”, individuando una serie di binari all’interno dei quali ogni Esecutivo, a prescindere dal colore politico della maggioranza che lo sostiene, sarebbe tenuto a muoversi, in ossequio al potere di coordinamento della politica fiscale spettante all’Unione»: N. LUPO, *La sessione di bilancio nella forma di governo, tra Italia e Unione europea*, in M. LUCIANI - N. LUPO - C. BERGONZINI, *Il bilancio dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 63 ss., p. 91. Per un’analisi dettagliata cfr. G. MENEGUS, *Gli indirizzi*



Che il Governo di turno decida di discostarsene è una scelta legittima sul piano politico, riguardando i rapporti che il Governo medesimo ritiene di instaurare con le Istituzioni europee, giungendo eventualmente anche allo “scontro”. Quel che è certo però è che le obiezioni della Commissione non rappresentano in nessun caso una sorpresa – come peraltro dimostra la loro sistematica anticipazione da parte dall’Ufficio parlamentare di bilancio, sin dalle prime audizioni sulla Nade⁶⁴ – e, pertanto, è a dir poco pretestuoso addurle a motivazione del ritardo nella presentazione del disegno di legge di bilancio e della sua instabilità fino all’ultimo momento utile. Sullo sfondo si colloca, in realtà, il risalente problema del *decision making* italiano, cioè l’incapacità di costruire una reale programmazione, che nel caso della politica economica dovrebbe iniziare in primavera con il DEF, in cui dovrebbero essere definite le linee su cui costruire le manovre. Al netto di qualsiasi considerazione sul merito politico, insomma, se la scansione imposta (e mai rispettata nella sostanza) dall’intero *corpus* normativo dedicato al tema fosse rispettata, la “trattativa” con la Commissione potrebbe essere almeno anticipata, senza scaricare le conseguenze di un suo eventuale prolungamento sul periodo cruciale della fase nazionale della decisione. Nella perdurante assenza di soluzioni strutturali, e per concludere sul punto dello “spettro” dell’esercizio provvisorio, allo stato attuale è evidente anche dai richiami del Quirinale⁶⁵ che il problema è innanzitutto *reputazionale*, sia sul piano istituzionale europeo, sia nel senso economico-finanziario del termine, cioè rispetto all’esposizione sui mercati⁶⁶. Il che, tuttavia, riporta la questione al livello della capacità (e delle scelte) dei decisori politici, che hanno nei decenni costruito e consolidato una narrazione secondo cui l’attivazione dell’art. 81 Cost., comma 5 (seconda parte), rappresenterebbe un pericolo tanto grave da dover essere evitato, letteralmente, a tutti i costi.

di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020, p. 1451 ss., spec. p. 1491 ss.

⁶⁴ I testi completi delle audizioni sono pubblicati nel sito istituzionale dell’UPB, alla sezione *Attività istituzionali*.

⁶⁵ Per fare un solo esempio, paradigmatico il messaggio di fine anno del 2018 (reperibile sul sito del Quirinale): «Ieri sera ho promulgato la legge di bilancio nei termini utili a evitare l’esercizio provvisorio, pur se approvata in via definitiva dal Parlamento soltanto da poche ore.

Avere scongiurato la apertura di una procedura di infrazione da parte dell’Unione Europea per il mancato rispetto di norme liberamente sottoscritte è un elemento che rafforza la fiducia e conferisce stabilità.

La grande compressione dell’esame parlamentare e la mancanza di un opportuno confronto con i corpi sociali richiedono adesso un’attenta verifica dei contenuti del provvedimento.

Mi auguro – vivamente - che il Parlamento, il Governo, i gruppi politici trovino il modo di discutere costruttivamente su quanto avvenuto; e assicurino per il futuro condizioni adeguate di esame e di confronto.

La dimensione europea è quella in cui l’Italia ha scelto di investire e di giocare il proprio futuro; e al suo interno dobbiamo essere voce autorevole».

⁶⁶ Il tema è destinato a tornare di strettissima attualità a seguito delle innovazioni recentemente introdotte con la riforma del Patto di Stabilità e Crescita; vi si tornerà in sede di conclusioni.

6. Conclusioni (e una postilla sulla riforma del PSC)

Alla luce delle vicende sinora illustrati, tirare le fila delle osservazioni svolte è operazione al contempo agevole e complicata. È molto semplice sul piano puramente descrittivo, sia se si guarda alle ricadute sul piano costituzionale (innanzitutto il cd. monocameralismo alternato, ma anche il generale degrado della produzione normativa di fonte primaria)⁶⁷, sia se si restringe l'angolo visuale alle procedure di bilancio. Dopo il quinquennio 2018-2023 infatti, come si anticipava in apertura, non si può che segnalare la scomparsa, essendosi ormai stabilizzata una situazione in cui il Parlamento – al di là delle proclamazioni da parte delle diverse forze politiche, a ruoli alternati, sul raggiungimento della faticosa approvazione “in tempo utile” – *non sa né cosa vota, né perché*. L'indifferenza alle regole, come si è pure evidenziato, non solo pregiudica il contenuto dei singoli bilanci, ma riverbera sul destino dell'Istituzione, che ha sostanzialmente rinunciato a rivendicare il ruolo sul quale pure, storicamente, si è costruita la sua legittimazione⁶⁸.

I fattori di complessità si accumulano, invece, volendo sforzarsi di aggiungere una *pars contruens* alla desolante descrizione dell'esistente. Dalla prospettiva delle fonti – e quindi del rapporto con il principio di legalità costituzionale – pare addirittura troppo raffinato un ragionamento sulla diade unitarietà/autonomia⁶⁹, indagando cioè quali rapporti si vengono a instaurare tra il dettato costituzionale e la normativa e/o le regolarità che animano la vita delle Camere: ciò che concretamente avviene nell'ambito di queste ultime pare collocarsi oggi fuori dal discorso giuridico, in un *altrove* che non corrisponde, né tantomeno risponde, a canoni riconducibili al Diritto costituzionale. Silvano Tosi l'aveva preannunciato all'indomani della “storica ma insoddisfacente” sentenza costituzionale n. 9/1959, segnalando le «larghe possibilità per le assemblee parlamentari di disattendere indirettamente la Costituzione»⁷⁰; Michela Manetti aveva delineato i contorni del fenomeno ancor prima della “svolta maggioritaria” dell'inizio degli Anni 90⁷¹; la dottrina più recente, seppur con diverso grado di allarme, ha tenuto e sta tenendo per così dire monitorata l'involuzione, peraltro nel tempo squadernando tutte le possibili soluzioni. Da un lato, tuttavia, a poco è valso invocare l'intervento della Corte costituzionale, che – qualunque fosse l'intenzione – ha finito, quantomeno per ora e salvo sempre auspicabili *revirement*, per avallare l'esistente. Dall'altro lato, suona proprio inverosimile, allo stato attuale, ipotizzare una autoriforma delle Camere, che pure rimarrebbe la via maestra: il livello di inconsapevolezza – e opportunismo

⁶⁷ Si tratta di fenomeni tanto noti e approfonditi in dottrina da renderne sufficiente la menzione, e impossibile anche solo tentare una rassegna bibliografica di massima.

⁶⁸ Interessante, perché controcorrente rispetto alla dottrina dominante almeno nell'analisi, la lettura di A. PALANZA, *Il principio di autorganizzazione delle Camere*, in *Il Filangieri. Quaderno 2021*, cit., p. 207 ss.

⁶⁹ L. CIAURRO, *Costituzione e Diritto parlamentare: un rapporto double face*, cit., p. 3.

⁷⁰ S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione ad opera del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 64.

⁷¹ M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990.

– all’interno delle Assemblee è tale da rendere la distanza tra il realistico e l’ottimale tanto ampia da sembrare incolmabile; basti pensare, per citare solo il caso più plateale, alla perdurante inattuazione dell’espresso (auto)mandato a potenziare la funzione di controllo del Parlamento, contenuto nell’art. 5, co. 4 della legge cost. n. 1/2012⁷²: «[a] ben vedere, l’inerzia dei regolamenti parlamentari a fronte di modifiche che traggono origine da disposizioni di rango costituzionale o da vincoli sovranazionali costituisce ormai un elemento di impressionante continuità»⁷³.

Proprio tale funzione traghetta il ragionamento dal piano delle fonti a quello della forma di governo⁷⁴, riportando alla necessità di individuare un nuovo punto di equilibrio nel rapporto tra gli organi costituzionali che dovrebbe fare perno sulla valorizzazione, appunto, del controllo parlamentare. Si tratta, anche in questo caso, di argomento tutt’altro che nuovo, su cui da tempo converge la dottrina unanime⁷⁵, e che nel caso delle decisioni di bilancio sconta, come si diceva, almeno una decade di ritardo rispetto alle innovazioni rese – teoricamente – necessarie dalla stagione delle crisi (economica e sanitaria) prima, e dall’esordio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, poi. A questi fattori si aggiunge oggi un ulteriore elemento, cioè la revisione delle regole della *governance* europea avvenuta il 29 aprile 2024 con

⁷² «Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all’equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all’efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni». Ancora perfettamente attuali sul tema le osservazioni di E. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013. Tra i più recenti, v. C. TUCCIARELLI, *Procedure finanziarie e integrazione europea: l’inesorabile trasformazione del Parlamento nell’inerzia dei Regolamenti*, in *Il Filangieri. Quaderno 2021, cit.*, p. 153 ss., spec. pp. 168-169 e p. 185 ss., in cui l’Autore rileva (p. 185) le potenzialità di una lettura dell’articolo «*magis ut valeat*», da cui si dovrebbe concludere che «la funzione di controllo presa sul serio sia autorizzata dal legislatore costituzionale a produrre un impatto, anche esterno, assi rilevante sull’efficacia dei regolamenti parlamentari (una innovazione significativa anche sul piano delle fonti)». Il concetto è stato recentemente (16 maggio 2024) ribadito da Nicola Lupo durante l’audizione svolta presso le Commissioni riunite V e 5^a Bilancio nell’ambito dell’indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della *governance* economica europea. Il testo dell’intervento è disponibile online nei siti istituzionali (ad esempio in *senato.it - Lavori - Commissioni e Giunte - Commissioni permanenti - 5^a Commissione permanente - Audizioni e documenti acquisiti - Indagini Conoscitive*).

⁷³ C. TUCCIARELLI, *Procedure finanziarie e integrazione europea, cit.*, p. 169.

⁷⁴ Distinzione che, soprattutto nel contesto dell’Unione monetaria, torna utile nell’analisi teorica ma sfuma molto velocemente nella pratica: cfr. F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020, p. 1425 ss.

⁷⁵ Sebbene non del tutto concorde sulla nozione stessa di “controllo”: cfr. ad esempio, tra i più recenti e con ampie indicazioni bibliografiche, M. CAVINO, *Le prospettive del controllo regolamentare nel dibattito sulla riforma dei Regolamenti delle Camere*, in *Il Filangieri. Quaderno 2021, cit.*, p. 193 ss., il quale in apertura sottolinea come «il tema del controllo parlamentare appartenga all’ambito delle nozioni ambigue e confuse». La vaghezza definitoria dipende in gran parte, almeno a parere di chi scrive, dalla mancanza di esperienza pratica, che da un lato apre alle suggestioni teoriche in chiave comparatistica, e dall’altro, nell’elaborazione dei singoli autori, non può non riflettere gli auspici di chi ne scrive sul funzionamento ottimale della forma di governo. Almeno rispetto al settore in esame, tuttavia, c’è assoluta concordia sul fatto che asse portante del controllo parlamentare sia la disponibilità di informazioni: elemento su cui insiste da sempre l’UPB, da ultimo nell’audizione svolta dalla sua Presidente il 7 maggio 2024 (da qui in poi, per brevità, *Audizione UPB*) nell’ambito della già citata indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della *governance* economica europea, (il testo integrale è disponibile nel sito dell’UPB, sez. *Attività istituzionali*).

L'approvazione del pacchetto di due regolamenti e una direttiva⁷⁶, volti a modificare rispettivamente il cd. braccio preventivo e quello correttivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) e la direttiva sui quadri di bilancio n. 2011/85, che completava l'ormai famoso *Six Pack*.

Nell'impossibilità di dedicare alle corpose novità più di una postilla⁷⁷, se ne segnalano comunque le nuove "parole chiave", sufficienti ai fini di queste riflessioni. Pur restando invariati i parametri di riferimento (i famosi parametri di Maastricht), dalla sessione di bilancio 2024 si dovrà innanzitutto ragionare in termini di *percorso pluriennale di consolidamento*, cioè il periodo⁷⁸ entro il quale ogni Stato, attraverso la definizione di un *Piano strutturale di bilancio di medio periodo* (PSB)⁷⁹, deve raggiungere gli obiettivi⁸⁰ concordati in sede europea. Qui si trova un'altra delle principali novità, rappresentata dal nuovo indicatore, individuato nella *spesa primaria netta finanziata con risorse nazionali*, la cui costruzione è rinviata al Codice di condotta attualmente in discussione, ma che viene definita come «la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure una tantum e di altre misure temporanee» (reg. 2024/1263, art. 2, n. 2). Guardando alla tempistica, la previsione che il piano sia pluriennale – perché calibrato sulla durata della legislatura – è bilanciata dall'obbligo di presentare ogni anno alle Istituzioni europee, entro il 30 aprile, una *Relazione annuale sullo stato di attuazione* (appunto del Piano strutturale di bilancio).

Nuovo indicatore sintetico, nuove modalità di calcolo, nuova prospettiva temporale (il medio termine del linguaggio economico, che entra direttamente nel nome del relativo documento) e quindi nuove tempistiche anche sul versante nazionale⁸¹: tutti questi elementi si possono riassumere in una sola parola,

⁷⁶ Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio; Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

⁷⁷ E rinviando per un'esauritiva illustrazione delle novità all'appena menzionata *Audizione UPB*.

⁷⁸ Della durata di «quattro anni o, in caso di proroga, un periodo di quattro anni più un ulteriore periodo di massimo tre anni» (reg. n. 2024/1263, art. 2 n. 8). Il periodo resta comunque modificabile.

⁷⁹ Definito come «il documento contenente gli impegni di uno Stato membro in materia di bilancio, di riforme e di investimenti, che copre un periodo di quattro o cinque anni a seconda della normale durata della legislatura di tale Stato membro»: reg. n. 2024/1263, art. 2, n. 6; cfr. *Audizione UPB*, cit., p. 9.

⁸⁰ Che, in estrema sintesi, consistono in *obiettivi specifici per ogni Stato*, cioè il *consolidamento di bilancio* in prospettiva decennale attraverso una *riduzione plausibile* del rapporto debito/PIL e l'*avvicinamento* al rapporto del 3% del rapporto deficit/PIL; ad essi si aggiungono due *salvaguardie numeriche comuni*, cioè la *sostenibilità* del debito (che deve scendere dell'1% annuo fino al raggiungimento del 90% sul PIL, e dello 0,5% se il debito si colloca tra il 60 e il 90% del PIL: art. 7, reg. 2024/1263) e il *marginale di resilienza rispetto al deficit* (art. 8, reg. 2024/1263), nel senso che il percorso di avvicinamento deve continuare finché il deficit raggiunge un rapporto inferiore all'1,5% rispetto al PIL, con un consolidamento strutturale variabile a seconda della durata del percorso di ciascuno Stato (0,4% sui 4 anni e di 0,25% sui 7 anni).

⁸¹ V. *Audizione UPB*, cit., p. 23 ss.

cioè la necessità di un diverso⁸² *approccio* da parte dei decisori nazionali. In altri periodi della storia italiana si sarebbero – e si sono – sprecate parole quali “opportunità”, “occasione”, “slancio”, guardando alle innovazioni sul piano europeo come volano per le modifiche dell’ordinamento interno. Oggi la dettagliata analisi svolta dall’UPB restituisce, almeno agli occhi di chi scrive, un elenco di obiettivi che, per quanto cruciali, paiono ben al di là delle capacità della classe politica italiana, che sarebbe chiamata a un radicale mutamento innanzitutto culturale, a reinventarsi fino ad essere in grado di guardare molto al di là dell’orizzonte dei 60 giorni dei decreti-legge, a concepire le politiche pubbliche in funzione degli interessi della collettività e non solo del ritorno quotidiano in termini di sondaggi o delle periodiche tornate elettorali. È innegabile che «[i]l microcosmo parlamentare racchiude tutta la complessità della società italiana e della sua recente vicenda. Le difficoltà della Istituzione riflettono non solo gli evidenti squilibri della politica ma anche quelli dell’economia, tra le aree territoriali e nel rapporto tra cittadini e istituzioni»⁸³; la preoccupazione è piuttosto sulla possibilità che il Parlamento possa «ancora una volta dimostrarsi la istituzione che più assorbe e rielabora questi squilibri al fine di avviare una strategia di ricomposizione, almeno sul terreno istituzionale, che più la riguarda».

L’ottimismo della volontà imporrebbe di continuare a riporre speranze nell’eventualità che l’Istituzione rappresentativa riscopra la propria “centralità”, da declinare in termini completamente diversi rispetto alla stagione repubblicana che ne ha preso il nome, ma non meno essenziale di allora; il pessimismo della ragione ricorda che finora non l’ha fatto, perdendo tutte le “occasioni” (sic) che la tormentata storia recente ha offerto. L’indagine conoscitiva sulla riforma⁸⁴ è in corso, e il suo esito sarà un primo importante indicatore. Da altra prospettiva, l’auspicio è che le sollecitazioni provenienti dall’ordinamento europeo – che, rispetto alla versione precedente delle regole sulla *governance* economica (2011-2013), dedicano uno spazio maggiore ai Parlamenti nazionali⁸⁵ – forniscano alla Corte costituzionale nuovi argomenti, se qualcuno bussasse ancora alla sua porta in cerca di sostegno a difesa della legalità costituzionale.

⁸² Diverso ma non *nuovo*, perché il controllo della spesa e la necessità di programmazione pluriennale erano già incorporati nella versione precedente della *governance* economica europea: non è un caso che un autorevole osservatore, nel 2021, in una riflessione sul tema in esame, ponesse retoricamente la domanda: *[d]all’equilibrio di bilancio al controllo sulla spesa?*: C. TUCCIARELLI, *Procedure finanziarie e integrazione europea*, cit., p. 188.

⁸³ A. PALANZA, *Il principio di autorganizzazione delle Camere*, cit., p. 227, da cui anche la citazione che segue immediatamente nel testo.

⁸⁴ Avviata dalle Commissioni Bilancio 5^a e V riunite il 3 aprile 2024, con l’audizione del Ministro dell’Economia.

⁸⁵ Quantomeno nelle intenzioni, diciamo: «[n]el nuovo pacchetto legislativo, il ruolo del Parlamento nazionale è richiamato spesso come garante della titolarità nazionale, di trasparenza e di inclusività del processo decisionale. Si ritiene a questo proposito che la programmazione di bilancio su un orizzonte pluriennale garantita dal Piano strutturale di bilancio e gli adempimenti previsti dalla Relazione annuale sullo stato di avanzamento del PSB possano e debbano aumentare significativamente la trasparenza e il contenuto informativo dei documenti programmatici previsti a livello nazionale»: *Audizione UPB*, cit., p. 29.