

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2023

Data: 7 marzo 2023

***Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L’esperienza della XVIII legislatura:  
quali prospettive per la XIX?\****

*di Luigi Gianniti – Direttore del Servizio Studi del Senato della Repubblica, Insegna Diritto delle Assemblee elettive presso il Dipartimento di Scienze politiche della LUISS*

TITLE: The “deformations” of the budget session. The experience of XVIII legislature: what prospects for XIX legislature?

ABSTRACT: L’esperienza delle leggi di bilancio della XVIII legislatura (e della prima della XIX) mostra “deformazioni e dilatazioni” – come riconosciuto dalla Corte costituzionale – rispetto a un quadro normativo che è stato disegnato per assicurare scelte ponderate, frutto di un’adeguata istruttoria sia in ambito governativo sia nel corso dell’esame parlamentare. Recuperare una condizione di normalità nell’esame della legge di bilancio è un obiettivo raggiungibile, in un contesto di stabilità politica. Potrebbero essere utili, a tal fine, anche semplici modifiche della legge di contabilità e un aggiornamento dei termini e delle scadenze previste dai regolamenti parlamentari.

“Deformations and expansions” emerge from the experience of Italian budget laws of XVIII and the first one of XIX Legislature. Such trend is recognized by the Constitutional Court with respect to a regulatory framework designed to ensure well-considered choices, which should be the result of an adequate investigation both at the governmental level and during parliamentary scrutiny. Recovering a condition of normality for the adoption of budget laws is an achievable goal, in a

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

context of political stability. To this end, even simple amendments to the accounting law and an update of the terms and deadlines set by parliamentary regulations could be useful.

**KEYWORDS:** Legge di bilancio; XVIII legislatura; esame parlamentare; bicameralismo; deformazioni; Budget law; XVIII legislature; parliamentary scrutiny; bicameralism; deformations

**SOMMARIO:** 1. La costruzione della manovra di bilancio. – 2. Ritardo nei tempi di avvio delle sessioni di bilancio. – 3. L'esame parlamentare dei disegni di legge di bilancio. – 4. Conclusioni.

## **1. La costruzione della manovra di bilancio**

Le scelte contenute nel disegno di bilancio secondo quanto previsto dall'articolo 81 della Costituzione e dalle leggi di attuazione (la legge 243 del 2012 e la legge di contabilità n. 196 del 2009), vengono definite seguendo un calendario di adempimenti coerente con il quadro di regole europee.<sup>1</sup>

Questa articolazione di scadenze, prevista nel processo di costruzione della manovra, è funzionale ad assicurare tempi adeguati a scelte ponderate, razionali e frutto di un'ideale istruttoria, sia in ambito governativo sia nel corso dell'esame parlamentare.

S'inizia con il DEF da presentare in primavera: un documento programmatico recante le linee guida di politica economica del Paese, volte a orientare e vincolare le scelte successive sulla base di un confronto parlamentare ampio e consapevole. A settembre, poi, deve essere presentata alle Camere la Nota di aggiornamento al DEF, al fine di aggiornare le previsioni economiche e tener conto, altresì, delle eventuali osservazioni formulate dalle istituzioni dell'Ue. Il 15 ottobre va approvato il DPB, che serve a illustrare alle istituzioni europee il progetto di bilancio<sup>2</sup> – la cui concreta costruzione dovrebbe essere avviata, sul piano dell'articolato normativo e tabellare, contestualmente all'approvazione del DEF. Il DEF va accompagnato da un programma nazionale di

---

<sup>1</sup> Sui possibili riflessi della riforma della *governance* fiscale europea sulla disciplina nazionale v. C. Forte, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in questa rivista, Fasc. 1/2023, p. 222 e ss.

<sup>2</sup> Il Governo è tenuto, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del Regolamento (UE) 473/2013, a rendere pubblico il DPB entro il 15 ottobre di ogni anno. Il Governo presenta quindi il disegno di legge di bilancio alle Camere entro il 20 ottobre (legge n. 196 del 2009, articolo 7, comma 2).

riforme (PNR), contenente l'esposizione articolata e motivata degli interventi da operare con la legge di bilancio e i provvedimenti collegati alla manovra.

In fondo la stessa logica sviluppa e sostiene il PNRR che, con un largo anticipo e un orizzonte lungo, definisce molti capitoli di spesa, fissando precise scadenze che dovrebbero favorire una programmazione di bilancio ordinata e tempestiva<sup>3</sup>.

L'esperienza della XVIII legislatura mostra come questo quadro di regole non abbia tenuto: i termini non sono stati quasi mai rispettati; le manovre di bilancio inoltre, tranne la prima, sono state tutte oggetto di un esame sostanzialmente monocamerale.

Queste stesse distorsioni si sono riproposte in occasione della prima manovra di bilancio della XIX legislatura, che si è però svolta in condizioni eccezionali, giusto a valle delle elezioni politiche.

## **2. Ritardo nei tempi di avvio delle sessioni di bilancio**

Nella XVIII legislatura l'*iter* parlamentare del disegno di legge di bilancio è iniziato sempre oltre il termine fissato dalla legge di contabilità (20 ottobre). Il disegno di legge di bilancio per il 2019 è stato presentato alla Camera (A.C. 1334) il 31 ottobre 2018 (11 giorni di ritardo); il disegno di legge di bilancio per il 2020 è stato presentato al Senato (A.S. 1586) il 2 novembre del 2019 (13 giorni); il disegno di legge per il 2021 è stato presentato alla Camera (A.C. 2790) il 18 novembre 2020 (29 giorni); il disegno di legge per il 2022 è stato presentato in Parlamento, segnatamente al Senato (A.S. 2448) l'11 novembre 2021 (22 giorni).

In particolare, se il termine previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica per l'approvazione e l'invio a Bruxelles del Documento programmatico di bilancio (il 15 ottobre) è stato tendenzialmente rispettato (o ha subito limitati ritardi), il periodo<sup>4</sup> tra questo e quello entro il quale presentare il disegno di legge di bilancio al Parlamento (20 ottobre) è stato utilizzato per definire anche parte dei contenuti puntuali della decisione di bilancio<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Sull'intreccio tra programmazione di bilancio e scadenze previste dal PNRR v. N. Lupo, La sessione di bilancio nella forma di governo dell'Unione europea, in *Il Bilancio dello stato*, Napoli, 2022, p. 77 e ss.

<sup>4</sup> Spazio motivato dalla necessità, puramente tecnica, di uno slittamento dei tempi per permettere di costruire la parte tabellare del bilancio in modo coerente con la parte normativa.

<sup>5</sup> Son passate, per i primi due disegni di legge di bilancio della XVIII legislatura, due settimane dal momento in cui la decisione politica sulla manovra è stata approvata dal Consiglio dei ministri (rispettivamente 15 ottobre 2018 e 15

Una parte significativa dei contenuti volti a dare veste giuridica alle decisioni di finanza pubblica recate dal DPB è stata infatti precisata, nei disegni di legge di bilancio della XVIII legislatura, proprio in questo segmento temporale, successivo alla presentazione del DPB, che dovrebbe essere invece dedicato a contabilizzare (ed esporre nella Sezione II) gli effetti finanziari sul bilancio dello Stato delle innovazioni normative contenute nella Sezione I. Tale spazio, dai 5 giorni previsti dalla legge di contabilità, si è dilatato a due settimane per le prime due sessioni di bilancio della legislatura trascorsa; a oltre tre per quella relativa al disegno di legge di bilancio per il 2022; a un mese addirittura per quanto riguarda la sessione per la legge di bilancio per il 2021 (come documentato dalle cronache giornalistiche).

La dilatazione dei tempi di presentazione del disegno di legge di bilancio in Parlamento, a seguito della trasmissione del DPB alla Commissione europea, si è tradotta nella crescente compressione dei tempi della sessione di bilancio<sup>6</sup>.

L'avvio della sessione di bilancio nel 2022, come si è accennato, ha coinciso con l'inizio della XIX legislatura. Una novità nell'esperienza repubblicana. Le elezioni politiche si sono svolte il 25 settembre 2022. La XVIII legislatura si è conclusa il giorno prima della costituzione delle nuove

---

ottobre 2019) e comunicata, nelle sue grandi linee, alla Commissione europea secondo le regole che governano il cosiddetto "semestre europeo", al momento in cui questa decisione si è tradotta nell'articolato normativo presentato al Parlamento. Nel caso della legge di bilancio per il 2021 il ritardo è stato ancor maggiore. Il relativo disegno di legge è stato approvato in una prima deliberazione il 18 ottobre, e nello stesso giorno è stato trasmesso (con 3 giorni di ritardo) alla Commissione europea il documento programmatico di bilancio (DPB). Il disegno di legge è stato infine trasmesso al Parlamento un mese dopo (il 18 novembre) sulla base di una nuova deliberazione del Consiglio dei Ministri che ha dunque sostanzialmente modificato quanto deciso un mese prima. Il comunicato stampa diramato a valle della riunione del Consiglio dei Ministri riporta che: "Il provvedimento, il cui impianto complessivo sotto il profilo finanziario è rimasto invariato, interviene in profondità, nell'attuale contesto economico, con misure trasversali per la crescita [...]". Il Documento programmatico di bilancio per il 2022 è stato approvato e inviato a Bruxelles dal governo Draghi il 19 ottobre 2021 (con 4 giorni di ritardo), ma il disegno di legge di bilancio è stato presentato alle camere oltre tre settimane dopo.

<sup>6</sup> Nel 1988 i Regolamenti parlamentari, nel disciplinare la sessione di bilancio, hanno fissato termini per garantire tempi certi nelle varie fasi di esame, con l'obiettivo di evitare il ricorso all'esercizio provvisorio (l'ultimo si ebbe proprio per il bilancio relativo al 1988). Termini mai modificati nonostante le numerose revisioni della legge di contabilità, le quali hanno progressivamente spostato in avanti (dal 30 settembre al 20 ottobre) la presentazione della manovra di bilancio alle Camere, in coerenza, da ultimo, con i tempi previsti dalla disciplina del cd. semestre europeo. Per il ramo del Parlamento che si trova ad esaminare i documenti di bilancio in prima lettura, i Regolamenti parlamentari prevedono, oggi come ieri, una durata complessiva della sessione di 40 giorni al Senato, di cui 25 dedicati alla fase referente in Commissione Bilancio (all'interno dei quali si innestano, altresì, 10 giorni per l'esame in sede consultiva presso le Commissioni di merito) e altri 15 per la fase deliberativa in Assemblea; di 45 giorni alla Camera. Nei Regolamenti sono fissati anche i termini relativi all'esame in seconda lettura, per un tempo complessivo pari a 35 giorni.

Camere, il 12 ottobre<sup>7</sup>. La prima scadenza fissata dalla legge di contabilità e richiesta dalla normativa europea (15 ottobre) è caduta dunque all'avvio della legislatura. È stato pertanto il governo uscente, presieduto da Mario Draghi, ad approvare ed inviare a Bruxelles, il 10 ottobre, un Documento programmatico di bilancio (DPB) per il 2023 che "include le principali linee di intervento a legislazione vigente e i relativi effetti sugli indicatori macroeconomici e di finanza pubblica"<sup>8</sup>. Una settimana dopo aver ottenuto la fiducia (4 novembre), il governo Meloni ha approvato la Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza che rivedeva ed integrava quella deliberata il 28 settembre dal precedente esecutivo.

Il 22 novembre il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge di bilancio contestualmente all'aggiornamento del Documento programmatico di bilancio. La settimana seguente – il 29 novembre – il disegno di legge di bilancio (A.C. 643) è stato presentato alla Camera dei deputati.

### **3. L'esame parlamentare dei disegni di legge di bilancio**

Le ultime tre leggi di bilancio della XVIII Legislatura<sup>9</sup> sono state caratterizzate da un *iter* parlamentare in cui la trattazione è stata sostanzialmente monocamerale. Identica sorte è toccata alla prima legge di bilancio della XIX Legislatura.

---

<sup>7</sup> Dopo brevi consultazioni, il conferimento, da parte del Capo dello Stato, dell'incarico di formare il nuovo governo alla leader di Fratelli d'Italia Giorgia Meloni e l'immediata accettazione senza riserva, da parte di quest'ultima, dell'incarico ricevuto, il nuovo governo ha prestato giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica il 22 ottobre, ottenendo la fiducia dalla Camera il 25 e dal Senato il 26 dello stesso mese.

<sup>8</sup> Già il 28 settembre, inoltre, il Consiglio dei ministri presieduto dallo stesso Draghi aveva deliberato e trasmesso alle Camere la Nota di aggiornamento al DEF – con un giorno di ritardo rispetto al termine del 27 settembre fissato dalla legge n. 196 del 2009 – anch'essa limitata all'analisi delle tendenze in corso e alle previsioni per l'economia e la finanza pubblica italiane a legislazione vigente, espressamente rimettendo la definizione del quadro programmatico alla competenza del nuovo governo formatosi a seguito delle elezioni.

<sup>9</sup> Una trattazione bicamerale ebbe invece la prima legge di bilancio della XVIII legislatura. Nel 2018 il bilancio presentato dal primo governo Conte (il 31 ottobre) fu approvato dalla Camera dei deputati l'8 dicembre, rispettando sostanzialmente il termine di 45 giorni previsto dal Regolamento della Camera. Il Senato ebbe 2 settimane per una seconda lettura (che si concluse il 23 dicembre), politicamente cruciale perché dovette tener conto della interlocuzione nel frattempo intercorsa con la Commissione europea, che aveva condotto il Governo a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra. Questo passaggio si concretizzò nell'approvazione di un maxi emendamento governativo, senza che la Commissione Bilancio in sede referente avesse proceduto ad alcun voto. Tornato all'esame della Camera per la terza lettura, il disegno di legge di bilancio è stato approvato definitivamente il 30 dicembre. Proprio per permettere una valutazione della legittimità costituzionale di quella procedura, nella quale si era prodotta una evidente "compressione dell'esame parlamentare", la Corte costituzionale ha ammesso per la prima volta un ricorso per conflitto

Nel 2019 la legge di bilancio per il 2020 (presentata il 2 novembre)<sup>10</sup> fu approvata dal Senato 44 giorni dopo l'inizio dell'esame in prima lettura (il 16 dicembre). La Camera la esaminò in seconda lettura senza poterla modificare, approvandola definitivamente il 24 dicembre.

Nella sola seduta dell'11 dicembre 2019 – durata quasi 14 ore – la Commissione Bilancio del Senato approvò 115 emendamenti, modificativi e aggiuntivi, molti dei quali composti di una pluralità di disposizioni, a fronte di un disegno di legge che peraltro, già alla sua presentazione, constava di ben 119 articoli. Tutti questi cambiamenti, se hanno modificato in misura notevole la struttura giuridica della I sezione della legge di bilancio, non hanno però inciso in modo significativo sulla struttura macro-finanziaria della manovra e sulle scelte fondamentali; lo stesso può dirsi per le successive leggi di bilancio.

La Presidenza del Senato, nell'operare, ai sensi dell'articolo 161, comma 3-ter, del Regolamento (disposizione introdotta nel 2017), un vaglio di ammissibilità sul cosiddetto maxiemendamento (1.9000) del Governo sul quale è stata posta la questione di fiducia – il quale riproduceva, con piccole correzioni il testo elaborato dalla Commissione in sede referente (A.S. 1586-A) – ha espunto ben 58 disposizioni in quanto estranee al contenuto del disegno di legge di bilancio come definito dalla legge di contabilità. La Commissione bilancio ha formulato poi un parere, il 16 dicembre 2019, sulla base del quale oltre 40 disposizioni sono state o espunte o modificate rispetto al testo che la Commissione stessa aveva elaborato e approvato in sede referente nei giorni precedenti. Un parere, questo, frutto di una valutazione di conformità alle prescrizioni previste dall'articolo 81 della Costituzione; vaglio operato sulla base di un'analisi contenuta in una relazione tecnica predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato.

---

di attribuzioni sollevato da un singolo parlamentare, pur dichiarando il conflitto inammissibile sotto il profilo oggettivo, non risultando quella vicenda, ad avviso della Corte, tale da produrre una “grave e manifesta violazione” delle procedure previste dalla Costituzione, sulla base della considerazione di “elementi procedurali e di contesto” (ordinanza n. 17 del 2019). v. L. GIANNITI, *“Le sessioni di bilancio del 2018, 2019, 2020: procedure di bilancio, poteri del Parlamento, rapporti con l'Unione europea”*, Giur. Cost., 2020, pp. 3328 ss.

<sup>10</sup> Il ritardo nella presentazione, come segnalato anche nell'ordinanza della Corte, è derivato dal fatto che “il Documento di economia e finanza era stato approvato da un Governo diverso da quello che ha poi presentato il disegno di legge di Bilancio insediandosi solo nel settembre 2019” (ordinanza n. 60 del 2020). Il fatto, poi, che le “scelte allocative, oltre a non poter essere pienamente corrispondenti all'elaborazione del DEF, non recavano ancora taluni degli interventi maggiormente discussi nel successivo esame parlamentare”, ha allungato i tempi della prima lettura al Senato. Sulla vicenda v. R. Perez, *Il bilancio per il 2020 e le vicende dell'approvazione*, in Giorn. Dir. Amm., n.2, 2020, p.165 e ss.

Così, il testo approvato dal Senato (e poi senza modifiche dalla Camera) è stato emendato in profondità in conseguenza delle numerose modifiche richieste dalla Ragioneria generale dello Stato (ben 98 su 955 commi del maxiemendamento sono stati espunti o modificati).

Il disegno di legge di bilancio dell'anno seguente, il 2021, fu presentato alla Camera solo il 18 novembre del 2020. Le votazioni in Commissione bilancio iniziarono il 13 dicembre. Il 19 dicembre furono approvati 125 emendamenti e, il giorno successivo, 127. Si trattò, in gran parte, di testi riformulati degli emendamenti segnalati dai gruppi, di emendamenti nuovi dei relatori e di emendamenti presentati con il consenso di tutti i gruppi<sup>11</sup>. Il testo che ne è uscito fu rinviato in Commissione il 22 dicembre. Sulla base di una relazione della Ragioneria generale dello Stato, furono approvati dalla Commissione 56 emendamenti che, oltre a modificare numerose disposizioni del testo approvato il 20 dicembre dalla Commissione, ne sopprimono anche 8 commi.

Il 23 dicembre 2019 il testo approdava in Aula, che lo approvò con voto di fiducia. Il voto finale si svolse il 27 dicembre, dopo l'esame dei numerosi ordini del giorno presentati.

Il testo del disegno di legge venne lo stesso giorno trasmesso al Senato<sup>12</sup> che lo approvò senza modifiche il 30 dicembre.

Nel corso dell'esame in Senato (in Aula il 29 dicembre) emerse anche un errore (relativo alla formulazione della disposizione sulla detrazione spettante ai titolari di lavoro dipendente, cd. cuneo fiscale)<sup>13</sup>. Nella impossibilità di garantire una ulteriore lettura della Camera, venne approvato dal Governo un decreto-legge che modificò quella disposizione<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> C. Bergonzini, *La sessione di bilancio 2021 tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Oss. Cost., AIC*, 2021, p. 219 e s., rileva il "clima di concordia particolarmente proficuo (...) che ha consentito alla Commissione, pur con ritmi di lavoro a dir poco serrati di svolgere davvero l'esame del provvedimento". Discutibilmente secondo l'autrice "verrebbe da dire per una volta di assistere ad una fase referente degna di questo nome". La stessa segnala tuttavia come "il margine di manovra parlamentare - sin dall'inizio quasi triplicato rispetto agli anni precedenti e poi ulteriormente aumentato fino a raggiungere un ammontare mai raggiunto prima - ha consentito di accondiscendere a un maggior numero di quelle che potremmo definire esigenze politico elettorali dei singoli con una agevolazione dei lavori che, se non commendevole negli effetti, ha quanto meno consentito di ottenere i risultati procedurali". Sull'entità finanziaria delle modifiche introdotte in quel passaggio parlamentare v. le acute considerazioni di R. Perez, *La legge di bilancio 2021 e i condizionamenti europei e nazionali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 2, 2021.

<sup>12</sup> Se fino al 1988 era accaduto che si percorresse la via, prevista dalla Costituzione, dell'esercizio provvisorio, mai era accaduto che una delle due Camere ricevesse la legge di bilancio così a ridosso della fine dell'anno per la seconda lettura. Ai tempi del ricorso all'esercizio provvisorio, l'esame parlamentare non era caratterizzato da una tarda trasmissione del disegno di legge alla Camera che esaminava per seconda, quanto da una estensione della durata della seconda lettura che si prolungava fino all'inizio dell'anno successivo.

<sup>13</sup> Cfr. Resoconto stenografico della seduta n. 288 del 29 dicembre 2020.

<sup>14</sup> Decreto-legge n. 182 del 31 dicembre 2020. La relazione illustrativa ne motiva l'urgenza con la necessità "di correggere un errore meramente tecnico e in tal modo ripristinare a pieno la volontà espressa dal Parlamento durante i lavori di predisposizione della legge di bilancio".



L'ultima manovra di bilancio della XVIII legislatura (la prima ed unica del governo Draghi)<sup>15</sup>, iniziò il suo *iter* al Senato l'11 novembre del 2021. Le votazioni si svolsero in Commissione in una unica seduta, il 21 dicembre, nella quale vengono approvati (con un consenso trasversale) 226 emendamenti. Il 23 dicembre il Governo pose la questione di fiducia su un maxi-emendamento che riproduceva il testo approvato dalla Commissione. Su questo la Commissione bilancio lo stesso giorno si pronunciò, ai sensi degli articoli 102-*bis*<sup>16</sup> e 128, comma 6, del Regolamento del Senato, recependo tutti i rilievi formulati dalla Ragioneria Generale dello Stato e formulando, conseguentemente, un parere recante 40 proposte di modifica (37 condizioni e 3 osservazioni).

Il disegno di legge di bilancio giunse alla Camera il 27 dicembre e l'esame anche questa volta si concluse il 30 dicembre, senza alcuna modifica del testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento, sulla cui approvazione il Governo pose la questione di fiducia.

La prima sessione di bilancio della nuova legislatura (la XIX) è iniziata il 1° dicembre del 2022<sup>17</sup>.

L'esame in sede referente del disegno di legge A.C. 643-*bis* presso la Commissione Bilancio della Camera si è articolato, complessivamente, in 9 sedute<sup>18</sup>. Tutti gli emendamenti sono stati

---

<sup>15</sup> V. R. Perez, *La legge di bilancio per il 2022 e futuro delle regole europee*, in *Giorn. Dir. Amm.* N. 2, 2022, p. 193 e ss.

<sup>16</sup> Nel testo antecedente alle modifiche approvate il 27 luglio 2022.

<sup>17</sup> Il Presidente Fontana, acquisito il parere della Commissione Bilancio, stralcia due disposizioni in quanto non coerenti con le regole circa il contenuto proprio della legge di bilancio previste dalla legge di contabilità. L'art. 120, comma 3, R.C. stabilisce che entro i dieci giorni successivi all'assegnazione, ciascuna Commissione esamina congiuntamente le parti del disegno di legge finanziaria e del bilancio di propria competenza (oggi le parti di propria competenza della I e della II sezione del disegno di legge di bilancio) e conclude con l'approvazione di una relazione e la nomina di un relatore che può partecipare, per riferirvi, alle sedute della Commissione Bilancio. Norma complementare a questa è quella contenuta all'art. 121, comma 1, R.C., a mente del quale gli emendamenti al disegno di legge finanziaria e al disegno di legge di bilancio (oggi alla I e II sezione del disegno di legge di bilancio) che comportano, rispettivamente, variazioni compensative in un ambito di competenza di una Commissione permanente o all'interno dei singoli stati di previsione, devono essere presentati nella Commissione competente per materia. In questa sede possono essere presentati e votati, altresì, emendamenti concernenti variazioni non compensative. Tali emendamenti approvati sono inclusi nella relazione che ciascuna Commissione permanente trasmette alla Commissione bilancio. Il Presidente Fontana, acquisito il parere della Commissione Bilancio, stralcia due disposizioni in quanto non coerenti con le regole circa il contenuto proprio della legge di bilancio previste dalla legge di contabilità.

<sup>18</sup> Le prime due (il 2 e il 5 dicembre) dedicate al tradizionale svolgimento (insieme alla corrispondente commissione del Senato) del ciclo di audizioni connesso all'esame del disegno di legge. Il 6 dicembre, questo è stato incardinato presso la V Commissione e si è svolta la discussione sulle linee generali. Dal 7 dicembre, scaduto il termine per la presentazione degli emendamenti di iniziativa parlamentare e delle proposte formulabili dalle altre Commissioni permanenti in sede consultiva, la Presidenza della Commissione ha svolto il controllo di ammissibilità su tali proposte emendative.

Esaurita questa verifica, i gruppi parlamentari hanno proceduto, su invito della Presidenza della Commissione, alla segnalazione delle proposte emendative da discutere e votare.



approvati dalla Commissione in un'unica, lunga seduta, protrattasi per tutta la notte tra il 20 e il 21 dicembre: si è trattato, nel complesso, di 181 proposte di modifica e integrazione, compresi i subemendamenti, al netto degli emendamenti identici<sup>19</sup>.

L'Aula della Camera ha avviato l'esame del disegno di legge il 22 dicembre; lo stesso giorno è stato disposto il rinvio in Commissione Bilancio, al fine di valutare una serie di rilievi e segnalazioni contenuti in una relazione della Ragioneria generale dello Stato<sup>20</sup>. A seguito di questo rinvio la Commissione bilancio ha approvato, in tale sede, 19 emendamenti<sup>21</sup>, presentando quindi in Aula un nuovo testo del disegno di legge, modificato in sede di rinvio (A.C. 643-bis-A/R).

---

La discussione sul complesso delle proposte emendative segnalate è iniziata il 14; dal 15 dicembre la Commissione Bilancio si è riunita a oltranza per tutti i giorni successivi, esaminando e progressivamente votando il fascicolo degli emendamenti segnalati. Fino al 20 dicembre, tuttavia, nessun emendamento o articolo aggiuntivo è stato approvato.

Nel frattempo, tra il 17 e il 19 dicembre, il Governo depositava presso la Commissione Bilancio 6 emendamenti – 5 dei quali corposi – recanti numerose modifiche agli articoli del disegno di legge di bilancio e un altrettanto cospicuo numero di articoli aggiuntivi. Una parte significativa delle disposizioni confluite all'interno degli emendamenti governativi, peraltro, riproduceva, in tutto o in parte, proposte emendative segnalate dai gruppi di maggioranza e – in misura minore – dai gruppi di opposizione.

Sugli emendamenti del Governo si è aperta, quindi, la fase di presentazione dei subemendamenti, la cui ammissibilità è stata valutata dalla Presidenza della Commissione Bilancio. Vale la pena notare che, in questo caso, l'ammissibilità dei subemendamenti è stata valutata non in riferimento alla loro attinenza agli articoli del disegno di legge di bilancio, bensì all'oggetto dei singoli emendamenti governativi che si proponevano di modificare.

<sup>19</sup> Tra gli emendamenti approvati figurano i 6 emendamenti del Governo e 52 emendamenti dei Relatori. Tra gli emendamenti dei Relatori approvati, si contano 25 subemendamenti ai citati emendamenti del Governo. In 21 casi questi subemendamenti hanno espunto parti degli emendamenti governativi i cui contenuti sono stati ripresi da emendamenti parlamentari vertenti sulle medesime materie oggetto delle parti di emendamenti governativi espunte. Tali emendamenti parlamentari sono stati successivamente approvati nella loro formulazione originaria o con una nuova formulazione. Riassumendo, e a fini di maggiore chiarezza degli esiti dell'esame in sede referente, le proposte emendative approvate in V Commissione possono essere classificate come segue:

- emendamenti del Governo e relativi subemendamenti;
- emendamenti parlamentari con parere favorevole del Governo sulla loro formulazione originaria (cd. "secchi");
- emendamenti parlamentari con parere favorevole del Governo su una versione riformulata (cd. "riformulati");
- emendamenti dei relatori (nel testo originario o riformulato) e relativi subemendamenti.

<sup>20</sup> La nota della Ragioneria in particolare ha proposto lo stralcio di due disposizioni (recanti, rispettivamente, stanziamenti in favore di enti locali in disavanzo e l'istituzione di un fondo presso il MEF) e 22 proposte di riformulazione, necessarie per escludere effetti negativi sui saldi di finanza pubblica.

<sup>21</sup> Con tali emendamenti la Commissione ha sostanzialmente accolto tutti i rilievi formulati dalla RGS. In relazione alle modifiche sulle disposizioni sulla Carta Giovani-App18, la Commissione ha accolto il rilievo della Ragioneria, senza dare tuttavia seguito all'osservazione con la quale la RGS medesima ha richiamato l'attenzione sulla soppressione, "per mero errore materiale", dell'incremento di un'autorizzazione di spesa in favore del Ministero della cultura per l'acquisto di beni culturali nell'esercizio del diritto di prelazione (art. 108, comma 1, del disegno di legge originario). A tale riguardo occorre segnalare che, nel corso dell'esame presso l'Aula, dopo acceso dibattito, la Camera dei deputati ha approvato una modifica (Tab. 2.201) alla Sezione II del disegno di legge volta a ripristinare tale incremento. Inoltre, nella stessa seduta, l'Aula della Camera ha approvato una modifica ulteriore alla medesima Sezione II, recante un'autorizzazione di spesa in favore del Ministero dell'agricoltura, relativa al fondo nazionale suinicoltura.

Il 23 dicembre, con un unico voto di fiducia, l'Aula della Camera ha approvato l'articolo 1, corrispondente alla prima Sezione del disegno di legge di bilancio: un testo di 903 commi (il disegno di legge iniziale, Sezione I, constava di 154 articoli, per un totale di 523 commi). Successivamente, si è proceduto all'approvazione del disegno di legge nel suo complesso<sup>22</sup>.

Il Senato, cui il disegno di legge (A.S. 442) è stato trasmesso il 24 dicembre, ha approvato definitivamente in data 29 dicembre, senza modifiche, il testo trasmesso dalla Camera<sup>23</sup>.

#### 4. Conclusioni

L'esperienza delle leggi di bilancio approvate dal 2018 è segnata da quelle che la stessa Corte costituzionale (ordinanza n. 60 del 2020) ha definito "deformazioni e dilatazioni". I termini previsti dalla legge di contabilità non sono mai stati rispettati. La sessione di bilancio è stata avviata sempre con grande ritardo e ciò ha determinato, quale principale conseguenza, dalla sessione del 2019, la limitazione delle possibilità di svolgimento di un esame sostanziale del testo del disegno di legge di bilancio alla sola prima lettura. Anche nell'ambito di quest'ultima, peraltro, il passaggio in Aula si è rivelato perlopiù formale.

L'esame delle tabelle è stato sempre trascurato. Il lavoro parlamentare si è invece soffermato solo sulla prima sezione della legge di bilancio e in tempi ristretti. Spesso l'esame e la votazione delle numerose proposte di modifica si sono concentrati in un'unica seduta-fiume della Commissione Bilancio<sup>24</sup>, senza un'adeguata istruttoria sui profili ordinamentali e finanziari delle proposte

---

<sup>22</sup> Si ricorda che, ai sensi dell'art. 116, comma 2, ultimo periodo, R.C., "Se il progetto di legge consiste in un solo articolo, il Governo può porre la questione di fiducia sull'articolo medesimo, salva la votazione finale del progetto".

<sup>23</sup> In Senato, i lavori sono stati avviati nella seduta del 27 dicembre con le comunicazioni del Presidente sul contenuto del disegno di legge di bilancio. In Commissione bilancio, nella seduta del 27 dicembre, si è svolta la discussione generale. I relatori e il Governo hanno rinunciato ai rispettivi interventi di replica. È stato fissato il termine per la presentazione degli ordini del giorno ed emendamenti per le ore 22.00. Sono stati presentati 812 emendamenti e 108 ordini del giorno, nessuno dei quali approvati. Così il disegno di legge è approdato in aula, come previsto dall'articolo 44, comma 3, del Regolamento del Senato, senza relazione della Commissione bilancio. Il disegno di legge è stato approvato definitivamente dal Senato nella seduta del 29 dicembre 2022.

<sup>24</sup> Seduta fiume segnata per lo più da un consenso trasversale. Al riguardo da ultimo S. Cassese, *Separati in casa*, in *Corriere della sera* del 29 dicembre 2022, ha segnalato "l'uso invalso da anni per cui il Governo, nel presentare il bilancio, dove sono segnate le destinazioni di spesa, lascia una quota libera di allocazione, per soddisfare proposte parlamentari di domiciliazione della spesa". Una prassi che, secondo Cassese, "sfiora la legittimità costituzionale e dimostra che il governo cerca in altri modi di conquistare l'appoggio parlamentare coinvolgendo anche le opposizioni, perché queste non facciano il *filibustering*".

medesime. Ciò ha imposto successivi interventi (delle Presidenze di Camera e Senato e, soprattutto, della Ragioneria Generale dello Stato) che si sono risolti in una revisione incisiva del lavoro svolto in sede referente, per garantire il rispetto dei vincoli di materia e soprattutto di copertura finanziaria.

Le elezioni svoltesi nel 2018 e nel 2022, l'incertezza del quadro economico determinato dagli effetti della pandemia, l'instabilità dei governi succedutisi hanno reso complesso, negli ultimi anni, il rispetto puntuale delle scadenze previste dalla legge di contabilità (e dai regolamenti parlamentari); scadenze che si intrecciano, peraltro, con la necessaria interlocuzione con le istituzioni europee, nel contesto del coordinamento *ex ante* delle politiche economiche dei Paesi dell'Unione, che per molti versi ha condizionato in misura rilevante la vita e la formazione stessa dei governi italiani dell'ultimo decennio.

Tuttavia, in una legislatura, la XIX, avviatasi a seguito di elezioni politiche caratterizzate, soprattutto, dall'emersione di una chiara indicazione politica del corpo elettorale, si dovrebbe riflettere sull'opportunità di recuperare un regime di "normalità" nelle tempistiche e modalità di esame della legge di bilancio, secondo quanto previsto dalla legge di contabilità, coerente con la sua natura di elemento essenziale del rapporto rappresentativo, come ha segnalato la Corte costituzionale che ha qualificato il bilancio addirittura come "bene pubblico". In primo luogo, occorrerebbe ripristinare un rispetto – formale e sostanziale – del termine di presentazione alle camere del disegno di legge di bilancio. Ora, come si è visto, se il termine per l'approvazione e l'invio a Bruxelles del DPB è stato sostanzialmente sempre rispettato, non invece quello della trasmissione al Parlamento del disegno di legge di bilancio.

Far coincidere i due termini potrebbe essere un primo rimedio<sup>25</sup> per garantire un avvio più corretto della sessione di bilancio, che permetta un esame bicamerale; ridurrebbe forse poi gli incentivi a introdurre nel disegno di legge di bilancio contenuti impropri (quelle norme "di carattere ordinamentale" o "di natura localistica o microsettoriale" espressamente vietate dalla legge di contabilità<sup>26</sup>) o disposizioni che potrebbero, invece, più utilmente essere oggetto di disegni di legge collegati (strumento questo più giusto ed usato, peraltro, per veicolare le riforme richieste dal

---

<sup>25</sup> In questo senso si veda il disegno di legge approvato in prima lettura dalla sola Camera l'11 maggio del 2022 (A.S. n. 2609 della XVIII legislatura) che prevedeva l'anticipazione del termine per la presentazione del disegno di legge di bilancio al 15 ottobre (e al 25 settembre il termine di presentazione della NADEF). E che, in caso di mancato rispetto di questi termini, il Presidente del Consiglio dei ministri dovesse riferire alle Camere sulle cause.

<sup>26</sup> Divieto stabilito nell'art. 5 l. n. 243 del 2012, ribadito nell'art. 21 della l. 196 del 2009.

PNRR). Garantirebbe, inoltre, un coinvolgimento più ordinato del Parlamento nell'interlocuzione con la Commissione europea<sup>27</sup>.

Sul fronte parlamentare, appare ineludibile, ormai, valutare una revisione della disciplina della sessione di bilancio dettata dai Regolamenti di Camera e Senato, prevedendo termini più realistici e coerenti con le scadenze previste dalla legislazione nazionale ed europea. La prassi infatti, sin dal 2016 (anno di entrata in vigore della modifica alla legge n. 196 del 2009 che ha fissato al 20 ottobre il termine per la presentazione della legge di bilancio), evidenzia come le Camere non siano mai riuscite a rispettare il complesso di termini previsti dai Regolamenti per le varie fasi d'esame del disegno di legge di bilancio, termini che risalgono alle innovazioni regolamentari in materia introdotte nel 1988.<sup>28</sup> All'epoca, la sessione di bilancio non si inseriva all'interno del calendario comune di bilancio (il semestre europeo), che se da un lato ha ridotto lo spazio della sessione di bilancio (che un tempo iniziava a fine settembre), dall'altro ha valorizzato la fase di definizione delle scelte funzionali alla costruzione della manovra, a partire dal DEF; scelte nelle quali il Parlamento è pienamente e tempestivamente coinvolto.

---

<sup>27</sup> Il regolamento n. 473/2013 ha introdotto la sorveglianza sui progetti di bilancio nell'area euro. In base all'art. 7, comma 2, di tale regolamento, la Commissione esprime un parere (entro il 30 novembre) nel corso della sessione di bilancio. Entro due settimane dalla presentazione del DPB, se riscontra "un'inosservanza particolarmente grave" può adottare un parere in cui chiede "la presentazione di un provvedimento riveduto". Ciò che è accaduto nella sessione di bilancio per il 2019 v. nota 16.

<sup>28</sup> Cfr. L. Gianniti, cit., p. 3325.