

Progetto di riforma costituzionale e suoi possibili effetti sulla decisione di bilancio

di **Marsid Laze** - *Dottorando in Diritto costituzionale e diritto pubblico generale presso l'Università di Roma, "Sapienza"*

Com'è noto il disegno di legge costituzionale del 31 marzo 2014, nelle intenzioni di chi lo propone, non è diretto a incidere direttamente sul nuovo articolo 81 della Costituzione come modificato dalla Legge costituzionale n. 1 del 2012. Tuttavia, in caso di approvazione definitiva delle nuove proposte di riforma, da un lato sarebbero inevitabili alcune modifiche formali di coordinamento del vecchio e del nuovo testo¹, dall'altro, sarebbe ragionevole considerare gli aspetti della riforma *in itinere* collegati all'art. 81 che vanno al di là della sua modifica meramente testuale. La questione principale, che l'approvazione della proposta di riforma riporterebbe al centro dell'attenzione, sarebbe quella della posizione del Senato rispetto alla decisione di bilancio e più in generale del suo rapporto con le leggi d'imposta e di spesa. Tale questione non si pone in un regime di bicameralismo perfetto poiché una volta risolta la questione dei rapporti che debbano intercorrere tra Parlamento e Governo, la relazione tra la decisione di bilancio e il Senato si risolve implicitamente avendo quest'ultimo poteri identici alla Camera dei deputati. Mentre nell'ipotesi in cui le competenze delle due Camere siano differenziate, lasciando fermo il rapporto tra la Camera eletta a suffragio universale diretto e la decisione di bilancio, riemergerebbe anche il quesito della competenza dell'altra Camera sulla finanza pubblica e sulle leggi collegate.

Ovviamente, quanto detto sulla Camera dei rappresentanti è vero se si è convinti del profondo legame che intercorre tra bilancio e rappresentanza². Se, quindi, non si può mettere in discussione il ruolo della Camera rappresentativa in materia di entrate e spese dello Stato, resta da analizzare il ruolo del Senato al riguardo.

La questione non sarebbe una novità né per quanto riguarda l'esperienza costituzionale italiana, né per gli ordinamenti costituzionali dei principali Paesi occidentali. L'esempio più rilevante, pur con tutta la sua peculiarità derivante dalla natura consuetudinaria delle norme fondamentali, rimane quello inglese, dove fin dall'inizio del XV° la Camera dei Comuni riuscì ad affermare la propria

¹ Mi riferisco alle modifiche testuali stabilite dal comma 8 dell'art. 32 del disegno di legge costituzionale del 31/3/2014 e che sono le seguenti:

- al comma secondo, le parole "delle Camere" sono sostituite con "della Camera dei deputati" e la parola "rispettivi" è sostituita con "suoi";

- al comma quarto, le parole "le Camere ogni anno approvano" sono sostituite con "la Camera dei deputati ogni anno approva";

- al comma sesto, le parole "di ciascuna Camera," sono sostituite con "della Camera dei deputati,".

² Le cose starebbero diversamente se si volesse aderire alle teorie che ricostruiscono il bilancio come atto amministrativo – trasferendo quindi la titolarità della decisione in capo al Governo – il quale viene "semplicemente" approvato dalle Camere attraverso una legge meramente formale. Non è questa, però, la sede per una approfondita critica a tali teorie e di conseguenza mi limito a questo brevissimo cenno.

preminenza in materia finanziaria³. Tale supremazia che fu mantenuta e rafforzata nel tempo, ebbe un riconoscimento importante con il *Parliament Act* del 1911 il quale prevedeva la sanzione regia per i cosiddetti *Money Bills* approvati dalla Camera dei Comuni anche senza l'approvazione della Camera dei *Lords* nel caso in cui quest'ultima non avesse dato il proprio assenso entro un mese dalla ricezione della legge⁴.

Previsioni costituzionali che in misure diverse sanciscono competenze differenziate tra Camere basse e alte furono introdotte via via anche in altri importanti ordinamenti. La Costituzione degli Stati Uniti d'America (1878) recita alla 7° sezione che : “*All bills for raising revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with amendments as on other bills*”. Analogamente l'art. 62 della Costituzione prussiana del 1850 stabiliva che i progetti di leggi finanziarie ed i bilanci dovevano essere presentati prima alla seconda Camera per poi aggiungere che i bilanci dovevano essere approvati o respinti nel progetto complessivo dalla prima Camera . Mentre la Costituzione belga nella versione originaria del 1831 affermava all'art. 27 che le leggi relative a riscossioni o spese dello Stato devono essere prima votate dalla Camera dei rappresentanti.

Anche nell'esperienza francese rintracciamo che hanno sostanzialmente lo stesso tenore e valore in tutte le costituzioni che si sono susseguite dal 1814 al 1946. La Costituzione francese del 1814 stabiliva che le leggi d'imposta, diversamente dalle altre leggi, dovevano essere presentate prima alla Camera dei deputati e una previsione fondamentalmente analoga era contenuta anche nella Costituzione francese del 1830 e in quella del 1875. La Costituzione del 1946 stabiliva che non erano ammissibili le proposte di legge presentate dai membri del Consiglio della Repubblica quando queste determinavano un aumento di spesa o una diminuzione di entrata. Infine, è opportuno ricordare che la Costituzione del 1958 prevede che l'esame delle leggi di bilancio sia effettuato prioritariamente dall'Assemblea nazionale e il Senato viene investito solo nel caso in cui l'Assemblea nazionale non si sia pronunciata in prima lettura entro quaranta giorni dalla presentazione del disegno di legge.

Concludiamo questa breve rassegna ricordando che lo Statuto albertino all'art. 10 affermava quanto segue: “La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei Deputati”. Mentre la Costituzione repubblicana, coerentemente con la scelta del bicameralismo perfetto, non contiene nessuna norma di questo tipo.

Anche dai pochi esempi illustrati si evince chiaramente che tutte le volte in cui le due Camere sono collocate dalle rispettive Costituzioni in posizioni diseguali tale differenziazione viene riprodotta anche in materia di finanza pubblica e spesso viene ulteriormente enfatizzata⁵. In ogni caso le differenze storicamente e teoricamente hanno riguardato le modalità dell'esercizio della funzione legislativa in materia di bilancio e più specificamente, la partecipazione più o meno incisiva nell'*iter* di approvazione della legge di bilancio, il potere di iniziativa legislativa in materia finanziaria e il potere di emendamento⁶ della legge di bilancio e delle leggi finanziarie in genere.

³ V. sul punto L. PALMA, *La competenza del Senato nelle leggi d'imposta*, in *Annuario delle scienze giuridiche sociali e politiche*, 1881, p. 285 – 334, spec. 286 ss. e V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, p. 170.

⁴ V. Sez. 1, primo comma del *Parliament Act* (1911).

⁵ Cfr. sul punto V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., pp. 171-172.

⁶ È il caso soprattutto di quelle Costituzioni che, come la Costituzione prussiana del 1850, prevedevano che il Senato potesse o approvare o respingere per intero il bilancio senza possibilità di modificarlo. Ma è anche il caso dell'esperienza costituzionale inglese nella quale – anche senza una previsione normativa esplicita – si affermò nel

Passiamo adesso ad esaminare il testo del disegno di legge costituzionale nei punti in cui esso può avere degli effetti sulle competenze di Camera e Senato in materia di bilancio tenendo presenti i punti principali sopra menzionati che sono emersi dal breve sguardo rivolto alle principali esperienze costituzionali. Partendo dalla titolarità della funzione legislativa *tout court* si nota che essa viene attribuita alla Camera dei deputati⁷ mentre il Senato semplicemente “concorre, secondo modalità stabilite dalla Costituzione”⁸.

Sempre riferendosi alla funzione legislativa il DDL costituzionale all’art. 8 prevede che essa “è esercitata collettivamente dalle due Camere” solo “per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali” mentre “le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati”. Coerentemente dunque con la scelta di un Senato non elettivo, il Disegno di legge costituzionale attribuisce la funzione legislativa alla Camera nella quale siedono i rappresentanti della Nazione.

Rivolgendo invece l’attenzione alla parte che più da vicino interessa la decisione di bilancio vediamo che l’art. 8 del DDL stabilisce quanto segue: “I disegni di legge di cui all’articolo 81, comma quarto, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato delle Autonomie che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione. Per tali disegni di legge le disposizioni di cui al comma precedente si applicano solo qualora il Senato delle Autonomie abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti”. Innanzitutto, bisogna sottolineare che il Senato avrebbe secondo questa previsione la possibilità di partecipare all’*iter* approvativo dei bilanci e consuntivi, peraltro, senza aver bisogno di disporre della specifica richiesta di un terzo dei propri membri, necessaria secondo l’art. 8 del DDL per poter esaminare qualsiasi altro disegno di legge. Ma se la *ratio* della riforma, attraverso la trasformazione del Senato in una camera delle autonomie non elettiva, è quella di escludere il Senato dal circuito dell’indirizzo politico, dal rapporto di fiducia, dal potere di controllo sul governo – e di conseguenza anche dalla decisione di bilancio – sarebbe forse più in linea con lo spirito della riforma una procedura aggravata per esaminare le leggi di approvazione dei bilanci e consuntivi rispetto a quella prevista per tutte le altre leggi. L’ipotetico contrasto, risulterebbe ancor più evidente se si considerasse il fatto che, in caso di approvazione della riforma, il Senato potrebbe costringere la Camera ad approvare il bilancio e il rendiconto consuntivo con la maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Per quanto riguarda, invece, l’iniziativa legislativa delle Camere “alte” in materia finanziaria, possiamo innanzitutto osservare che essa è una questione dibattuta da molto tempo sia in dottrina⁹, sia nella prassi parlamentare¹⁰. Essa continuerebbe a rimanere in capo ad ogni membro di ciascuna delle Camere con la possibilità aggiuntiva per il Senato di richiedere con una deliberazione a

tempo la convinzione che la Camera dei *Lords* non avesse il potere di emendare i *money bills* ma solo di approvarli o respingerli. V. al riguardo per tutti l’importante saggio di L. PALMA, *La competenza del Senato*, cit., p. 289 ss..

⁷ Vedi l’art. 1 del DDL costituzionale che afferma: “La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell’operato del Governo”.

⁸ Sempre secondo l’art. 1 del DDL in questione.

⁹ Per quanto riguarda la dottrina italiana in epoca statutaria si vedano G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913, p. 480 e L. PALMA, *La competenza del Senato*, cit., 285 ss.. Per una chiara ricostruzione della situazione dopo l’entrata in vigore della Costituzione repubblicana vedi V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., p. 345 ss..

¹⁰ Cfr. F. RACIOPPI e I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Milano – Roma – Napoli, 1909, Vol.1, p. 503-504, per una chiara ricostruzione della controversia molto significativa del 1879 tra Camera e Senato che riguardava l’abolizione della tassa sul macinato.

maggioranza assoluta che la Camera esamini un disegno di legge entro un termine prestabilito¹¹. Inoltre, è utile osservare che il DDL – come peraltro già il testo vigente della Costituzione e diversamente da quanto faceva l’art. 10 dello Statuto – non prevede restrizioni particolari dell’iniziativa per quanto riguarda le leggi di spesa e quelle che prevedono nuovi tributi¹².

Un ulteriore elemento da analizzare è quello della titolarità del potere di emendamento in capo al Senato. Guardando al testo del Disegno di legge costituzionale non ci sarebbero dubbi concernenti l’ammissibilità o meno di tale potere. Nel caso della sua approvazione definitiva la possibilità di proporre degli emendamenti sarebbe ammissibile senza alcuna limitazione anche per il Senato delle Autonomie. Vediamo però nel dettaglio i dati testuali che sostengono tale affermazione prima per quanto riguarda la legge di approvazione del bilancio e del rendiconto consuntivo e poi anche per le leggi aventi natura finanziaria. L’ammissibilità degli emendamenti alle leggi di approvazione di bilanci e consuntivi si desume chiaramente dalla seguente affermazione dell’art. 8 del DDL: “I disegni di legge di cui all’articolo 81, comma quarto¹³, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato delle Autonomie che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione”. Come si vede, l’eventualità di proporre modifiche da parte del Senato viene prevista espressamente nel testo.

Per quanto riguarda, invece, le leggi di natura finanziaria, l’ammissibilità degli emendamenti si può facilmente desumere dal testo della proposta di riforma, anche in mancanza di previsioni testuali riguardanti specificamente tali tipologie di leggi. Infatti, il Senato, ai sensi dell’art. 8 del DDL costituzionale, può chiedere di esaminare *ogni legge* approvata alla Camera, e può deliberare proposte di modifica nei trenta giorni successivi. Non essendo specificato altrimenti, ciò vale anche per le leggi di spesa o tributarie.

Quanto detto finora, però, impone alcune brevi considerazioni. Anche volendo aderire alla risalente concezione di un’autorevole dottrina, la quale sosteneva che il diritto d’iniziativa include già quello di emendamento¹⁴ bisogna tenere presente però, che il diritto illimitato di emendare la legge di bilancio da parte di un Senato non elettivo presenta motivi di perplessità sotto due aspetti. Innanzitutto, potrebbero essere ravvisabili degli elementi di contraddittorietà in un disegno di riforma che, da una parte, si propone di collocare il Senato al di fuori del circuito dell’indirizzo politico e svestirlo dei poteri di controllo sul Governo e, dall’altro, lo mette in condizione – sia attraverso il diritto illimitato di emendamento che attraverso la possibilità di costringere la Camera di approvare il bilancio addirittura con la maggioranza assoluta dei componenti – di influenzare significativamente il processo di approvazione del bilancio. Così facendo, lo ricolloca al centro del perimetro dell’indirizzo politico – essendo il bilancio lo strumento principe per lo svolgimento di esso – e allo stesso tempo lo pone in una posizione idonea a controllare efficacemente il Governo sempre attraverso il sindacato sul bilancio.

¹¹ Infatti, l’art. 9 del DDL nel caso quest’ultimo venisse approvato aggiungerebbe il seguente testo dopo il primo comma dell’art. 71 Cost.: “Il Senato delle Autonomie può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all’esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all’esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato delle Autonomie”.

¹² Per un’impostazione critica verso la diversificazione delle competenze tra Camera e Senato in termini di iniziativa legislativa cfr. V. MICELI, *L’iniziativa parlamentare*, Milano, 1903, p. 60 ss..

¹³ Che sono appunto la legge di bilancio e il rendiconto consuntivo.

¹⁴ Cfr. V. MICELI, *L’iniziativa parlamentare*, cit., pp. 63 – 64. Lo stesso A., però, subito dopo (p. 65) mette in guardia il lettore sul fatto che “più terribile e pericoloso dell’abuso dell’iniziativa riesce l’uso sregolato dell’emendamento e perciò abbisogna di maggiori freni e deve maggiormente attirare l’attenzione del costituzionalista”.

In secondo luogo, poiché il potere di emendamento sulla legge di bilancio non è mai stato considerato dalla dottrina così scontato nemmeno per quanto riguarda le Camere elettive¹⁵, - anche se poi, almeno in Italia, tale potere si è affermato nella prassi parlamentare – a maggior ragione può sollevare dei dubbi la sua attribuzione incondizionata ad una Camera non elettiva.

Infine, rappresenta un ulteriore profilo di interesse la congruenza della nuova riforma costituzionale *in itinere* con la recente riforma dell'art. 81 contenuta nella Legge costituzionale n. 1 del 2012. Mi limito ad indicare un aspetto che potrebbe suggerire dubbi di compatibilità. Si tratta dell'istituzione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio e la compatibilità dell'ipotetico nuovo ruolo del Senato riformato con il ruolo descritto per il Senato stesso da parte della legge n. 243/2012 nei confronti dell'Ufficio sia per quanto riguarda le modalità di nomina dei suoi membri che a causa di alcune delle sue competenze principali. Mi riferisco ad esempio ai commi 3, 6 e 7 dell'art. 18 della legge citata¹⁶ e alla possibile interpretazione delle funzioni disciplinate da queste previsioni normative, in termini di controllo sul Governo. Controllo dal quale il Senato delle Autonomie dovrebbe, a riforma approvata, restare escluso.

¹⁵ Vedi sul punto V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., p. 498 ss. e *ivi* ulteriori indicazioni bibliografiche.

¹⁶ Tali commi contengono rispettivamente le seguenti previsioni:

Comma 3 – Qualora, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio.

Comma 6 – Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, l'Ufficio corrisponde con tutte le amministrazioni pubbliche, con gli enti di diritto pubblico e con gli enti partecipati da soggetti pubblici e richiede ad essi, oltre alla comunicazione di dati e informazioni, ogni forma di collaborazione ritenuta utile per l'adempimento delle sue funzioni istituzionali.

Comma 7 – Al fine di consentire all'Ufficio lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, le amministrazioni e gli enti di cui al comma 6 assicurano all'Ufficio medesimo l'accesso a tutte le banche di dati in materia di economia o di finanza pubblica da loro costituite o alimentate.