

La legge di bilancio: l'esperienza dell'Ufficio legislativo*

di Alfredo Storto**

29 aprile 2021

Per affrontare il tema dell'esperienza della legge di bilancio dal punto di vista dell'Ufficio legislativo, partirei proprio dal libro che oggi si presenta, il *Manuale di contabilità di Stato*, di Daniela Bolognino, edito nel 2019 per i tipi di Cacucci.

Vale subito di segnalare una peculiarità di questo volume, sostanzialmente inedita nel panorama delle opere che tradizionalmente si sono occupate della materia.

Esso, oltre a mostrare una non comune finezza nell'affrontare i temi più squisitamente contabili, adotta in modo stabile, sistematico direi, i filtri del lessico e delle categorie squisitamente giuridiche. Proprio questo aspetto di tecnica compositiva coglie, in effetti, il punto decisivo che innerva l'intero lavoro della sessione del bilancio e le regole stesse di contabilità racchiuse dall'involucro della Manovra, cioè il fatto che quella di bilancio è una legge.

Non c'è dubbio infatti che la natura poliforme, finanziaria e contabile, della manovra si incanala, sul piano operativo, in proposizioni normative e si sostanzia in un fenomeno legislativo.

Sono tutti aspetti che si colgono con grande chiarezza nel Manuale.

Nel primo capitolo, in cui la contabilità di stato nazionale è bene inserita nel quadro europeo, ma anche laddove, rassegnando la struttura del bilancio, emerge con potenza l'assetto normativo di questo. Significativi, in questi termini, anche il capitolo dodicesimo sulla responsabilità amministrativo-contabile, proprio negli ultimi mesi oggetto di una rivoluzione copernicana ad opera dell'art. 21 del c.d. decreto-legge

* Intervento al Webinar "La Contabilità pubblica: evoluzione di una materia tra modelli 'a regime' e sistema emergenziale", tenutosi il 29 ottobre del 2020 e promosso dal Centro di ricerca sulle Amministrazioni pubbliche della Luiss Guido Carli "Vittorio Bachelet", dall'Associazione magistrati della Corte dei conti e dal Circolo Magistrati della Corte dei conti in occasione della presentazione del "Manuale di contabilità di Stato" di Daniela Bolognino.

** Magistrato amministrativo, già Vicario del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Semplificazione,¹ e l'ultimo capitolo sui beni pubblici, che costituiscono una novità nella trattazione di questa materia. In sintesi, un ottimo libro, completo, che coglie il tratto di unione profonda tra l'aspetto contabile e quello squisitamente giuridico.

Venendo, più specificatamente, al tema della legge di bilancio e, quindi, delle fasi della Manovra economica riguardati dal punto di vista dell'Ufficio legislativo, occorre considerare che si tratta di un provvedimento legislativo affatto peculiare, in quanto esso risulta essere vincolato non solo sul piano della materia normativa investita, ma anche e soprattutto nei tempi di presentazione e di approvazione, astretti sia dalla legge, sia dai regolamenti parlamentari. Il percorso della legge di bilancio corre dunque su stretti binari che, da un lato ne segnano la direzione, dall'altra il ruolino di marcia e che, in definitiva, si risolvono in un contingentamento dei tempi parlamentari.²

L'esercizio parlamentare della manovra è dunque connotato dalla continua oscillazione fra i tempi serrati di trattazione – contenuti dallo spettro dell'esercizio provvisorio di bilancio, *ex art.* 81, quarto comma, della Costituzione, in caso di mancata approvazione entro l'esercizio corrente – e la necessità, peculiare di qualsiasi operazione legislativa, di garantire che il dibattito in sede parlamentare sia pieno, effettivo, informato e tale da coinvolgere pienamente anche le opposizioni.

Tuttavia questi aspetti, andando a guardare un po' di numeri, finiscono per rivelare degli esiti pratici insospettabili e, in particolare, non perfettamente conformi all'andamento ordinario dell'attività legislativa comparabile, quella di conversione dei decreti-leggi: quella di un Parlamento che lavora spesso in via monocamerale, nel quale cioè le leggi e sommamente quelle di conversione dei decreti-leggi sono esaminate, nei fatti, da un solo ramo del Parlamento.

Si pensi che, solo nella XVII legislatura, su 74 leggi di conversione di decreti-legge, ben 64 sono state approvate con una sola lettura in ciascun ramo del Parlamento.

Questa tendenza, tuttavia, pare non costituisca la prassi per la legge di bilancio.

Infatti, dal 2011 il relativo disegno di legge è stato esaminato nel merito in sede monocamerale – per le annate che ci interessano di più – solo nel 2016 per l'esercizio 2017 (quando ci fu l'infortunio del *referendum* costituzionale e la conseguente caduta del Governo), e poi nel 2019 per il 2020. Quindi, nei fatti ed ancorché compresso dai tempi di rito, si deve registrare un dibattito parlamentare che registra spazi potenziali ampi nel passaggio da una Camera all'altra e che, spesso, ha addirittura finito per mettere a dura prova la tenuta dei tempi assegnati dai Regolamenti parlamentari.

Altra peculiarità, che segna fortemente soprattutto la dialettica tra Governo e Parlamento, è quella della forte concentrazione delle attività parlamentari nelle Commissioni V di Camera e Senato, cioè nella Commissione bilancio. In particolare, tutti gli elementi della Prima Sezione del bilancio, che svolgono le funzioni del vecchio

¹ Si tratta del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

² V., in particolare, gli artt. da 118-*bis* a 124 del Regolamento della Camera dei deputati e gli artt. 125-134 del Regolamento del Senato della Repubblica.

disegno di legge di stabilità, devono essere presentati sia al Senato, che di fatto alla Camera, esclusivamente nella Commissione bilancio. Solo quelli sulla Seconda Sezione vengono depositati nella Commissioni permanenti competenti per materia.

Questo stato di cose mostra dunque plasticamente come la dialettica parlamentare si apra, si svolga e si chiuda essenzialmente in V Commissione bilancio.

Anche le regole di ammissibilità delle norme contenute nella legge di bilancio sono estremamente rigorose. Non sono infatti ammessi deleghe, norme di carattere regolamentare o organizzatorio, interventi di natura localistica e micro-settoriale, ovvero che dispongono variazioni diretta delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella seconda Sezione, dove è ormai ammesso il c.d. "emendamento a scavalco". Un'attenuazione di tanto rigore si registra solo per gli emendamenti che comportino variazioni compensative, per esempio, alle singole parti del disegno di legge di bilancio. In ogni caso, tutti gli emendamenti approvati dalle Commissioni di merito sono presentati, sono approvati e sono trasmessi alla Commissione bilancio che può anche motivatamente rigettarli. Peraltro, ben sa chi svolge l'attività parlamentare, che spesso le motivazioni sono costituite da fogli brevemente motivati, mentre gli emendamenti respinti in Commissione bilancio, ancorché approvati in commissione di merito, possono essere ripresentati in Assemblea.

Senonché anche questa minima dialettica è fortemente strozzata dai termini della sessione di bilancio compresi tra quello del 15 ottobre, di presentazione della legge finanziaria, e quello finale del 31 dicembre. Di norma, la sessione è nei fatti più breve, in quanto spesso il disegno di legge di bilancio viene presentato in ritardo e questo dato, anche se determinato da buone ragioni, indubbiamente finisce per accorciare i tempi del dibattito parlamentare; anche se la vera strozzatura è determinata soprattutto dal voto di fiducia, che, come vedremo, consacra il lavoro di Commissione restringendo la portata di quello d'aula.

Infatti, svolgendo una piccola analisi storica della legge di bilancio, in particolare dal 2014, non c'è stato passaggio nell'uno o nell'altro ramo del Parlamento, ancorché conforme – anzi, direi, soprattutto perché conforme - che non sia stato in qualche modo accompagnato dalla posizione della questione di fiducia. Come si può recuperare quest'ultimo limite? Probabilmente proprio attraverso la prassi, sviluppata fuori dalle regole della legge di bilancio, di confezionare il c.d. maxi-emendamento, che ha anche innescato un dibattito in Corte costituzionale³. E' invalsa infatti in linea generale l'abitudine, anche e soprattutto in sede di conversione dei decreti-legge, di sottoporre a fiducia in forma di maxiemendamento (in concreto un articolo con centinaia di commi)

³ Su questi aspetti, v soprattutto V. Di Porto, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Il Filangeri, Quaderno 2015-2016, Napoli, 2017, pag. 113-115.

il testo che fuoriesce dalla Commissione competente o dalle Commissioni riunite competenti.

In sostanza, c'è una strozzatura del dibattito in aula, ma c'è anche un inedito ruolo delle Commissioni redigenti che, nella sostanza, dovrebbero assicurare un dibattito abbastanza appagante.

Questo meccanismo, non sempre traslato nel percorso della legge di bilancio, sicuramente recupera almeno in parte il *vulnus* arrecato al confronto politico in sede parlamentare.

Piuttosto, un limite di fatto alla piena esplicazione di questo è costituito dalla circostanza che, durante i percorsi legislativi contingentati nel tempo (si pensi ancora una volta alla conversione dei decreti-legge), la parte decisiva dei lavori parlamentari, spesso per forza di cose, si svolge in orari notturni e con dinamiche lampo.

In definitiva, l'esigenza che avverte chi lavora negli Uffici legislativi dei Ministri (perché, comunque, il Governo svolge un ruolo importante che emerge in maniera chiara proprio attraverso l'elaborazione della nota di variazione) è quella di poter utilizzare prassi parlamentari sempre più orientate allo sviluppo del dibattito parlamentare e del confronto con la compagine governativa.

Se alla fine è difficile dare una ricetta per il giusto l'equilibrio tra il correre e il dibattere, si possono chiudere queste brevissime considerazioni richiamando le parole di Don Luigi Sturzo che, nel 1938 e poi ancora nel 1953⁴, con tutto il suo bagaglio di esperienza parlamentare e di attenta osservazione delle dinamiche politiche di un periodo complesso della nostra storia, diceva: *“Bisognerebbe semplificare la procedura parlamentare e spazzare via molte questioni tecniche che potrebbero essere vantaggiosamente affidate a commissioni speciali (in fondo, la V Commissione ndr). Ma sarebbe esagerato biasimare troppo severamente la lentezza dei parlamentari. Sono spesso più utili per le leggi che rigettano, che differiscono o rivedono che per quelle che votano a tamburo battente”*.

⁴ Rispettivamente in *“Politica e morale”* e in *“Coscienza e politica”*, Bologna, 1972.