



# NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

**Maria Antonella Gliatta\***

## **Questioni problematiche relative alla formazione delle leggi di spesa. Il ruolo delle Commissioni-filtro e i limiti alla sovranità parlamentare di bilancio\*\***

SOMMARIO: 1. Decisione di bilancio e forma del Parlamento. – 2. La discussione in Assemblea Costituente sui limiti all’iniziativa legislativa parlamentare in materia di spesa e il compromesso dell’art. 81, quarto comma: *cenni*. – 3. Quando una legge è di spesa? La prassi della V Commissione Bilancio del Senato e l’obbligo di copertura finanziaria quale motivo di improcedibilità della proposta parlamentare. – 5. Qualche breve conclusione sulle procedure parlamentari quale luogo di sperimentazione del rapporto fra crisi economica e trasformazioni istituzionali.

### **1. Decisione di bilancio e forma del Parlamento**

**I**l rapporto fra decisione di bilancio e ruolo dell’organo rappresentativo<sup>1</sup> pare oggi accidentato come mai prima d’ora nella storia dei parlamenti moderni<sup>2</sup>, per una lunga serie di differenti fattori, tutti ricollegabili ad un complessivo progetto di riconfigurazione istituzionale in cui la sede parlamentare sembra subire, da un lato, gli attacchi di una vera e propria offensiva decidente<sup>3</sup>, dall’altro, l’ampliamento del ruolo degli apparati burocratici altamente tecnicizzati.

---

\*Ricercatrice T.D. in Diritto Costituzionale presso l’Università degli Studi del Molise

\*\*Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> Classicamente sul tema, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, 165 e ss.; P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1993; da ultimo, AA.V.V., C. BERGONZINI, (a cura di) *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014; G. RIVISECCHI, *La decisione di bilancio nella riflessione di Paolo De Ioanna*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 gennaio, 2019.

<sup>2</sup> Per una classica analisi sulle funzioni parlamentari, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, 173 e ss.

<sup>3</sup> Sull’offensiva decidente, da ultimo, C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader: profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1 del 2018; E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, fasc. 3 del 2015; M. DELLA MORTE, *Deformare e riformare. La torsione privatistica del campo rappresentativo come esito e come processo*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2019.

Come noto, la decisione sulle entrate e sulle spese ha rappresentato la sede di prima sperimentazione di un più ampio rafforzamento del potere esecutivo *nel* procedimento legislativo che ha preso le mosse a partire dalle riforme regolamentari dagli anni Ottanta<sup>4</sup>.

Non c'è bisogno di ricordare come, poco prima dell'epocale abolizione del voto segreto con le nuove previsioni contenute nei regolamenti parlamentari del 1988<sup>5</sup>, prese avvio un grande processo di razionalizzazione della manovra di bilancio che inaugurò le fortune di quella che da lì in poi sarebbe diventata una funzione primaria nell'organizzazione dei lavori parlamentari, ovvero la funzione di programmazione.

Le riforme regolamentari del 1983, prima, e in seguito del 1985, introdussero in entrambe le Camere la prima disciplina della procedura di bilancio, poi completata nel 1988-89<sup>6</sup>. Con la sessione di bilancio si consolidò l'idea che i regolamenti parlamentari dovessero assicurare la garanzia della decisione governativa e che il tempo rappresentasse una risorsa essenziale nelle mani del decisore politico<sup>7</sup>.

Da lì in poi è storia nota, come nota è la catena di effetti che non esitò a ripercuotersi sull'intero procedimento legislativo, *tout court* e non solo di bilancio.

La cronaca e la prassi parlamentare più recente racconta, però, dell'emersione di ulteriori aspetti problematici e ci interroga su quali poteri residuino in capo al Parlamento in occasione della discussione/deliberazione del bilancio.

Le questioni riguardanti i modi, le forme e i tempi delle decisioni di spesa sono, come autorevolmente sottolineato, nient'altro che un problema di «cultura del parlamentarismo»<sup>8</sup>, per cui «ferma restando la responsabilità primaria del Governo»<sup>9</sup>, la decisione di bilancio «dovrebbe essere comunque condivisa in sede parlamentare, perché è proprio nella sede parlamentare che il consenso può – sia pure faticosamente – costruirsi»<sup>10</sup>. Solo in tal modo, infatti, può intendersi «il Parlamento come sede di confronto democratico e non come semplice luogo di registrazione/legittimazione delle scelte governative»<sup>11</sup>. Le esigenze di funzionamento di una democrazia rappresentativa e di razionalizzazione della decisione di bilancio, certo impongono di riconoscere una prevalenza all'azione del Governo, ma al

---

<sup>4</sup> Sul significato delle riforme regolamentari, M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in (a cura di) L. Violante, F. Piazza, *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Einaudi, Milano, 2001, 434, per il quale «le Camere tentano di accreditarsi come un potere che non è legittimato solo dalla volontà degli elettori, ma anche dalla propria capacità di agire in modo (...) efficiente, secondo metodi di lavoro razionali e senza spreco di risorse», recuperando una forma di legittimazione razionale.

<sup>5</sup> P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in (a cura di) L. Violante, F. Piazza, *Il Parlamento* (a cura di), Einaudi, Milano, 2001, 583-611; G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesoro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, Giuffrè, Milano, 1968, Vol. 1, 315 e ss.

<sup>6</sup> A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in (a cura di) L. Violante, *Il Parlamento*, cit., spec. 1230 e ss.

<sup>7</sup> G. FERRARA, *La forma dei parlamenti*, in (a cura di) L. Violante, *Il Parlamento*, cit., 1157 e ss.

<sup>8</sup> M. LUCIANI, *Bilancio, forma di Governo, forma di Stato*, in (a cura di) C. Bergonzini, *Costituzione e bilancio*, cit., versione e-book

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

Parlamento rimane la non secondaria funzione di «sintetizzare il possibile punto di coagulo delle priorità espresse dalle diverse forze sociali ed economiche»<sup>12</sup>.

Il procedimento legislativo rappresenta la sede del compromesso economico sociale che ha necessariamente da raggiungersi sulla base – è chiaro – delle proposte del Governo<sup>13</sup>, stante il carattere riservato dell’iniziativa in materia.

Come sottolineato, l’importanza di rispettare il carattere deliberativo e democratico del procedimento di bilancio deriva dall’essenziale ed irrinunciabile «valore sociale del processo di formazione del consenso» che «rappresenta il cuore della funzione di legittimazione della legge»<sup>14</sup>.

Anche la dottrina più sensibile alle lusinghe della governabilità, dichiara l’imprescindibile ruolo della sede parlamentare, in specie per quelle decisioni, qualificate «a base binaria» che «attengono alle grandi scelte dell’indirizzo politico generale di governo (l’approvazione dei bilanci, l’autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, la guerra, la pace, l’amnistia ed indulto, l’approvazione di leggi quadro, della programmazione economica e, in genere, tutte le decisioni implicanti innovazioni nel sistema degli interessi generali canonizzati in norme di legge»<sup>15</sup>.

Per tutte queste materie, in particolar modo, per quelle riguardanti le decisioni di bilancio «la necessità del procedimento legislativo e dell’intervento delle due Camere conserva (...) una sua validità irrinunciabile», quale garanzia del potere di intervento, nel processo della decisione, delle forze di minoranza.

Ciò a dimostrazione che al riconoscimento del ruolo di “comitato direttivo” del Governo<sup>16</sup>, quale motore del processo di legislazione, non segue di necessità uno svilimento della sede parlamentare e della discussione pubblica.

Tale circostanza ha rappresentato una vera e propria deriva, frutto di una mancata comprensione dell’equilibrio costituzionale in cui il corretto funzionamento del circuito fiduciario, inteso come rapporto dinamico, non esaurisce nella votazione della fiducia<sup>17</sup>, invero le condizioni di funzionamento democratico della forma di governo parlamentare, legittimando la posizione di direzione del Governo per il tramite della sua responsabilità politica nei confronti dell’organo collegiale<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> P. DE IOANNA, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in (a cura di) C. Bergonzini, *Costituzione e bilancio*, cit., versione e-book.

<sup>13</sup> P. DE IOANNA, *op. ult. cit.*, versione e-book, il quale chiaramente dice «da grande assente è l’idea della costruzione permanente dell’interesse pubblico come luogo e procedura che strutturano, difendono e sviluppano la cittadinanza attiva alla base della democrazia democrazia partecipata».

<sup>14</sup> P. DE IOANNA, *op. ult. cit.*, versione e-book.

<sup>15</sup> S. GALEOTTI, *Il potere di decisione. Posizioni di fatto e posizioni di diritto nell’esercizio del potere politico in Italia*, in Id., *Alla ricerca della governabilità*, Giuffè, Milano, 1982, 126 e ss.

<sup>16</sup> L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, n. 4 – aprile, 1951, 3 e ss.

<sup>17</sup> Ancora fondamentali le considerazioni sul carattere dinamico del circuito di indirizzo politico di G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973.

<sup>18</sup> La bibliografia sul tema è sterminata ed impossibile da riportare in nota. Si veda, però, da ultimo il lungo lavoro di C. F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

Soprattutto in materia di bilancio, in cui si tratta di assumere le grandi scelte della vita collettiva, sempre invero l'ordine di priorità stabilito dalla Costituzione<sup>19</sup>, la prevalenza della proposta politica del Governo non vuol dire, quindi, svuotamento dell'organo rappresentativo. Il necessario riconoscimento del peso delle scelte di indirizzo del Governo riguardo alla spesa pubblica non esclude il pieno riconoscimento del ruolo di legittimazione politica svolto dal Parlamento quale sede del compromesso economico-sociale.

Le più recenti vicende collegate all'approvazione della legge di bilancio per il 2019 e per il 2020 interrogano la politica e la dottrina sugli attuali equilibri di una relazione invero risalente quanto le origini del parlamentarismo moderno, eppure ancora drammaticamente complessa.

Esse sono note e non sono mancate lunghe analisi critiche per cui in questa sede potranno essere considerate evase molte delle domande formulabili.

Il primo dei due più recenti episodi riguarda l'approvazione del bilancio per il 2019 in occasione della quale la restrizione temporale imposta dal Governo alla discussione parlamentare ha aperto la strada del conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale, invero inedita per la materia oggetto del giudizio.

Con esso, un gruppo parlamentare di minoranza lamentò la violazione delle proprie competenze costituzionalmente iscritte negli artt. 71 e 72 della Costituzione, ritenute – anche dalla dottrina – espressione insopprimibile del mandato rappresentativo<sup>20</sup>.

I ricorrenti, come si legge nel ricorso, denunciavano di non aver avuto i modi e i tempi necessari per una effettiva deliberazione del testo di legge, così come trasmesso dalla Camera. Le lunghe negoziazioni che avevano impegnato il Governo con la Commissione europea, avevano, infatti, prodotto rilevanti modifiche al testo approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati. Ed, infatti, lo stesso Governo, presentò al Senato rilevanti emendamenti sostitutivi (primo emendamento 1.7000, di recepimento dei contenuti del dialogo intercorso con la Commissione e dunque interamente modificativo e poi maxi-emendamento 1.9000) sui quali esso pose, conformemente ad una prassi già consolidata<sup>21</sup>, la questione di fiducia, «con il risultato che la competente V Commissione Bilancio impiegava poco più di 20 minuti per esprimere il proprio parere e che in poco più di 6 ore, l'Aula del Senato approvava l'intera legge (cioè l'emendamento 1.9000)»<sup>22</sup>.

Come è, ugualmente noto, la Corte Costituzionale ha chiuso la vicenda con un'ordinanza di inammissibilità del ricorso<sup>23</sup>, non senza sottolineare – però – la necessità che «il ruolo

<sup>19</sup> L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 4 giugno, 2013.

<sup>20</sup> Sull'iniziativa legislativa e sul potere di emendamento quale essenziale funzione dell'organo rappresentativo, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 291 e ss.

<sup>21</sup> N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, Relazione al seminario di studio su “*Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*”, organizzato dal Centro di studi sul Parlamento della Luiss-Guido Carli e dal Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università degli studi di Teramo e svoltosi il 17 marzo 2006 a Roma.

<sup>22</sup> F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, 1 e ss.

<sup>23</sup> Per i commenti alla pronuncia, tra i tanti, A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo ... virtuale o in astratto (Nota minima a Corte costituzionale n. 17 del 2019)*, in *Consulta online*, 11 febbraio 2019; A. LUCARELLI,

riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale».

In forza degli articoli 70 e ss. Cost. – dice la Corte – «tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza» collaborano «cognita causa» alla formazione del testo, «specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti».

In altre parole, e come si diceva in apertura, anche per il giudice costituzionale l'articolazione in fasi del procedimento legislativo descritto negli art. 71 e ss. fa del Parlamento un «luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa».

La prescrittività del principio deliberativo<sup>24</sup>, poi, vale in particolare in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, «in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare (punto 4.1. del Cons. in dir.)».

Il secondo episodio di cronaca parlamentare recente che ha riarticolato nuovamente la domanda circa il ruolo del Parlamento, nel suo complesso, e dei suoi singoli componenti in relazione alle decisioni di spesa riguarda, ancora l'approvazione della legge di bilancio, questa volta per l'anno 2020.

Se al Senato si ripete senza sostanziali novità la prassi dell'approvazione attraverso la posizione della questione di fiducia sul solito maxiemendamento, alla Camera il Governo ha posto la fiducia sullo stesso testo già approvato dal Senato.

Ora, se nella prima lettura, lo *stress* della procedura parlamentare dovuta alla posizione della questione di fiducia, spiegandosi con la lunghezza del processo di mediazione politica richiesto dalle divergenze interne alla stessa maggioranza di governo, è in qualche modo attenuato – almeno da un punto di vista esclusivamente politico – dalla volontà di rafforzare il consenso sulla decisione governativa, lo strappo appare, invece, più grave in seconda lettura.

Come sottolineato, «la conseguenza di questa seconda mossa è stata che i deputati non hanno potuto emendarlo e quindi che il Parlamento ha in sostanza operato come

---

*La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *Giur. Cost.*, 2019; S. LIETO, *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza»*. *Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Rivista AIC*, n. 1 del 2019.

<sup>24</sup> Sul principio deliberativo, G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, il Mulino, Bologna, 2012, 27; M. LUCIANI, *Art. 75. La formazione delle leggi. Tomo I, 2, Il referendum abrogativo*, in *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 2005, il quale sottolinea il carattere deliberativo della decisione rappresentativa, al contrario di quella partecipata, ovvero resa per il tramite del referendum; sempre sul carattere deliberativo della legislazione, M. DELLA MORTE, *La funzione deliberante del Parlamento e le lusinghe della democrazia diretta*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Giappichelli, Torino, 2010, Vol. 3, 1151, per il quale «il carattere deliberato della legislazione, del resto, è indice fondamentale del rilievo del Parlamento nel sistema, dal momento che la possibilità di progettare e di porre in essere politiche pubbliche condivise rappresenta un parametro decisivo per cogliere «il peso» e la differenziazione di un'istituzione, quale il legislativo nel quadro del sistema istituzionale».



un'assemblea monocamerale; solo una camera ha realmente deciso, l'altra si è limitata a confermare la sua decisione»<sup>25</sup>.

I profili sollevati sono chiaramente moltissimi ed impossibili da considerare in questa sede.

I due casi, però, bene confermano quanto in precedenza detto riguardo alla attualità di una riflessione sul rapporto fra decisione di bilancio e ruolo del Parlamento.

Fra i tanti profili implicati, su uno in preciso è possibile fare qualche considerazione al fine di misurare il peso del Parlamento nelle procedure finanziarie di spesa<sup>26</sup>.

Se questo appena descritto è il contesto istituzionale in cui matura l'approvazione della decisione di bilancio, quali poteri residuano in capo al Parlamento in materia di spesa in senso ampio? Ovvero, quali limiti incontra la decisione di spesa parlamentare?

Al fine di una complessiva considerazione del carattere democratico-rappresentativo del sistema, le considerazioni successive sono dedicate ad un'analisi circa la sorte in cui incorrono le iniziative parlamentari di spesa nella più recente prassi regolamentare e al ruolo sempre maggiore assunto dalla V Commissione Bilancio del Senato.

Una tale analisi ci permette di fare qualche considerazione più ampia se è vero, come sottolineato, che «i caratteri di un sistema politico» determinano, infatti, e sono a loro volta determinati, non solo dalle «funzioni del parlamento, dalla sua forma costituzionale, dalla presenza di minoranze parlamentari e dai loro poteri, dal sistema di elezione dei componenti, dal rapporto fra parlamentari, gruppi parlamentari e partiti politici, dalla titolarità dei poteri di scioglimento, dalle modalità di elezione del suo presidente e dalla sua durata dell'incarico, dai limiti dell'immunità parlamentare», ma anche «dall'entità dei bilanci in relazione al prodotto interno lordo del paese, dalla titolarità del potere di stanziamento, dalla sede, dall'entità e dalla qualificazione della burocrazia parlamentare, dai servizi di cui può disporre»<sup>27</sup>.

## **2. La discussione in Assemblea Costituente sui limiti all'iniziativa legislativa parlamentare in materia di spesa e il compromesso dell'art. 81, quarto comma Cost: cenni**

Al fine di analizzare la più recente prassi, per vari motivi, restrittiva della sovranità parlamentare di bilancio, è utile riferirsi alle scelte operate in Assemblea Costituente, alle

<sup>25</sup> G. DI COSIMO, *Approvazione del bilancio: cambiano le maggioranze, ma non le procedure*, in lacostituzione.info, 27 dicembre, 2019.

<sup>26</sup> R. IBRIDO, *Leggi di spesa, andamento del ciclo economico e trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Amministrazione in cammino*, 29 maggio, 2017, 7, precisa come «La categoria delle procedure finanziarie di spesa mantiene una sua autonomia organizzativa e concettuale rispetto all'altra grande categoria di procedure finanziarie, vale a dire le procedure incidenti sul processo di bilancio, sebbene non manchino con queste ultime significativi momenti di contatto e di raccordo».

<sup>27</sup> L. VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti*, in (a cura di) L. Violante, F. Piazza, *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., XXI e ss.

proposte naufragate ed, infine, alle soluzioni raggiunte per la formulazione di quello che sarebbe stato l'art. 81, fino alla riforma avvenuta con la legge costituzionale 1. del 2012<sup>28</sup>.

Dall'analisi del dibattito in Assemblea Costituente in tema di iniziativa parlamentare di spesa<sup>29</sup> emerge, infatti, un dato assai qualificante del modello italiano che, per questo profilo si differenzia da altre esperienze europee, quali, ad esempio quella inglese, tedesca e spagnola<sup>30</sup>.

E' un dato difficilmente contestabile che, anche in materia di legislazione sostanziale di spesa, il Costituente abbia escluso qualsiasi forme di divieto o di diretta limitazione nei confronti dell'iniziativa parlamentare, sia che questa si eserciti attraverso l'elaborazione di un atto di proposta sia nella forma di emendamenti<sup>31</sup>.

La discussione sul tema si aprì nella seduta del 3 settembre del 1946 e si focalizzò, fin da subito, con l'intervento di Mortati, sull'opportunità o meno di introdurre limiti alla iniziativa parlamentare in materia di spesa. Mortati riferì di quella inversione di posizione fra potere esecutivo e potere legislativo rispetto alla propensione alla spesa che ha caratterizzato le trasformazioni della rappresentanza nello stato democratico-pluralista e per la quale «mentre prima i Deputati influivano nel senso di limitare le spese, anzi la loro funzione storicamente era quella di intervenire, su richiesta del Capo dello Stato, per stabilire l'entità delle contribuzioni e limitarla, adesso nei regimi parlamentari è il Governo che deve limitare la tendenza eccessiva di iniziativa in materia finanziaria da parte dei Deputati»<sup>32</sup>.

Nel successivo dibattito emerse, poi, la tesi forte di Einaudi il quale – come noto – inizialmente formulò la proposta di «limitare al Governo l'iniziativa in materia di bilancio, negandola ai membri delle due Camere»<sup>33</sup>, in considerazione del pericolo connesso alla generale propensione alla spesa dei deputati, spesso motivata da contingenti ragioni di consenso elettorale.

Nella posizione di Einaudi «si prospettano due soluzioni: o negare ai deputati delle due Camere il diritto di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa, così che la proposta abbia un'impronta di serietà».

Il dibattito successivo e l'emersione di posizioni differenti portò, poi, lo stesso Einaudi ad ammorbidire la sua iniziale posizione specificando che l'obbligo di allegare una proposta di entrata a copertura avesse più che altro «un contenuto morale».

<sup>28</sup> I. CIOLLI, *Il pareggio di bilancio in Costituzione, tra le ragioni del diritto costituzionale e i vincoli comunitari*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 25, n.77 (n. 1- 2012).

<sup>29</sup> Per una recente ed attenta ricostruzione, A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1 del 2019; sul punto e per un dettagliato esame comparato, anche R. IBRIDO, *Leggi di spesa, andamento del ciclo economico e trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Amministrazione in cammino*, 29 maggio 2017.

<sup>30</sup> Per un'analisi, anche delle esperienze comparate, R. IBRIDO, *Leggi di spesa, andamento del ciclo economico e trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Amministrazione in cammino*, 29 maggio, 2017, 7 e ss., il quale esamina i congegni elaborati, nei vari ordinamenti, per assicurare al Governo «un ruolo di *dominus* nelle procedure finanziarie di spesa», ad esempio per il tramite di «appositi poteri di opposizione dell'esecutivo rispetto alle iniziative legislative di spesa del Parlamento».

<sup>31</sup> V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., .165 e ss.

<sup>32</sup> Sulla naturale propensione dei Parlamenti già L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, Pellas, Firenze, 1910, 331-332.

<sup>33</sup> Atti Ass. Cost., seduta 25 ottobre 1946.

Si giunse, così, all'accordo siglato nel vecchio quarto comma, per il quale in ogni legge che importi nuove o maggiori spese dovevano essere indicati i mezzi per farvi fronte.

La scelta operata dai Costituenti, con il compromesso raggiunto nella formulazione dell'art. 81, quarto comma, non può essere considerata affatto neutra rispetto alla collocazione nel sistema del Parlamento in genere e, più specificamente, rispetto alla decisione di allocazione della spesa pubblica.

Le esigenze di razionalizzazione, rese necessarie dalla naturale propensione dei Parlamenti in regime pluralista all'aumento della spesa, sono state soddisfatte dalla costituzionalizzazione dell'obbligo di copertura delle spese che – come autorevole dottrina ha bene sottolineato – ha rappresentato un succedaneo rispetto all'eventualità, pur possibile, di introdurre limiti all'iniziativa legislativa parlamentare<sup>34</sup>.

E' questa senza dubbio una scelta di non poco momento che esclude la compatibilità costituzionale di quelle soluzioni che introducono – anche solo surrettiziamente – vincoli ulteriori di procedibilità alle iniziative parlamentari di spesa.

Se, come rilevato, «l'attribuzione o meno dell'iniziativa legislativa alle assemblee parlamentari ed ai loro membri, l'estensione degli eventuali limiti alla stessa, le modalità più o meno gravose per il suo esercizio, costituiscono elementi assai rilevanti della posizione del Parlamento nell'ordinamento costituzionale»<sup>35</sup>, l'assenza di limiti all'iniziativa legislativa parlamentare costituisce, nel modello, un dato assai qualificante della forma di governo italiana.

### **3. Quando una legge è di spesa? La prassi della V Commissione Bilancio del Senato e l'obbligo di copertura finanziaria quale motivo di improcedibilità della proposta parlamentare**

Rispetto alle specificità appena delineate del modello costituzionale, in cui – come visto – il compromesso fra il principio deliberativo e la necessaria razionalizzazione delle decisioni di spesa si fondava sulla costituzionalizzazione del c.d. obbligo di copertura di cui all'art. 81, quarto comma della Costituzione, oggi le prassi parlamentari presentano più di un profilo di problematicità.

Da un lato, con l'aumento del peso di Commissione specializzate, quale quella di Bilancio, dall'altro, con una inversione del rapporto fra Governo e Commissione nel controllo sull'onore di quantificazione della spesa pubblica di origine parlamentare.

<sup>34</sup> V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 362, il quale, riferendosi alla previsione del quarto comma dell'art. 81 dice che il obiettivo prefisso era che l'iniziativa parlamentare di spesa, pur consentita, venisse responsabilizzata, al fine di «perdere o attenuare la sua pericolosità».

<sup>35</sup> V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 345 e ss.



Già da tempo la dottrina, ha segnalato l' utilizzo anomalo da parte del governo delle c.d. “commissioni filtro”, riferendosi alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato a cui i regolamenti affidano «poteri sostanzialmente interdittivi nell' *iter legis*»<sup>36</sup>.

L'inversione deriva dalla circostanza, per la quale in caso di parere negativo, gli effetti interdittivi della prosecuzione dell' *iter* parlamentare sono stati via via utilizzati dall' Esecutivo per «bloccare proposte di legge di iniziativa parlamentare non adeguatamente provviste di copertura finanziaria»<sup>37</sup>.

Tale inversione – come risulterà chiaro – comporta il rischio che l'obbligo di copertura possa diventare uno strumento di più ampio controllo (politico) dell' iniziativa parlamentare.

Come noto, fu l'articolo 7 della legge 362 del 1988 a chiarire i modi attraverso i quali si sarebbe applicata la disposizione costituzionale ed, infatti, ai commi 2 e 3 prevede che:

*comma 2: I disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate devono essere corredati da una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del tesoro, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme da adottare con i regolamenti parlamentari.*

*comma 3: Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 2 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati.*

Le previsioni legislative erano, quindi, motivate dalla volontà di offrire al Parlamento – tramite la relazione tecnica – uno strumento ulteriore per controllare il rispetto dell'obbligo costituzionale di copertura nella proposte parlamentari di spesa. Nella prassi, però, esse sono divenute un ulteriore strumento di rafforzamento del Governo (e dei suoi apparati) sulle decisioni di spesa<sup>38</sup>.

La XVII legislatura (2013-2018) conferma il ruolo preponderante della Commissione filtro del Senato. Ed, infatti, la V Commissione Bilancio ha sistematicamente espresso parere negativo sulle proposte parlamentari, di iniziativa o di emendamento, che risultassero prive di un' idonea quantificazione degli oneri e delle coperture, sulla base della relazione tecnica predisposta dal Governo, ovvero dalla Ragioneria generale di Stato, come previsto dall'art. 17 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> G. RIVOCCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2012, 11.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> P. VICCHIERELLO, G. DE FILIO, *La stretta. La copertura finanziaria come strumento di contenimento dell'attività legislativa di iniziativa parlamentare*, Jovene, Napoli, 2018, 10.

<sup>39</sup> Sulla c.d. bollinatura della Ragioneria generale di stato, da ultimo, E. D'ALTERIO, *La “bollinatura” della Ragioneria generale dello stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

La Commissione Bilancio si è, quindi, avvalsa, ampiamente della possibilità riconosciutagli dall'art. 76-*bis* Reg. Sen. il quale prevede la facoltà di richiedere al Governo la relazione per i disegni di legge di iniziativa popolare o parlamentare e gli emendamenti di iniziativa parlamentare al loro esame, al fine di verificare il rispetto della prescrizione costituzionale.

La dottrina, invero, già alla fine degli anni Sessanta, rilevava numerosi aspetti problematici collegati al riconoscimento alle Commissioni specializzate, quale la Commissione Bilancio, della competenza ad esprimere un parere vincolante, anche nei confronti dell'Assemblea, sul rispetto dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81 Cost.

In tal modo, infatti, come sottolineato, la mancata indicazione della copertura nel progetto di legge verrebbe a qualificarsi quale «causa di vera e propria improcedibilità» difficilmente compatibile con il dettato costituzionale<sup>40</sup>.

La prassi, però, va bene oltre il tema – già di per sé problematico – del potere da assegnare alle Commissioni super specializzate, come quella di Bilancio. Qui si assiste, infatti, ad un capovolgimento di piano, tale per cui è il Governo a chiedere in Commissione la predisposizione della relazione tecnica, creando il pericoloso cortocircuito per cui uno degli atti maggiormente espressivi del mandato rappresentativo, quali l'esercizio del potere di proposta, nella forma dell'iniziativa o dell'emendamento, viene condizionato all'espletamento di un'«attività essenzialmente governativa».<sup>41</sup>

La prassi che si va instaurando non solo sembra infatti condizionare l'iniziativa legislativa che l'art. 71 Cost. riconosce al singolo parlamentare, senza la previsione di ulteriori aggravii, ma lo fa affidando la realizzazione dell'*an* al Governo stesso.

In altre parole, la valutazione della sussistenza della relazione tecnica e della sua correttezza quale *conditio sine qua non* per il superamento del vaglio della Commissione bilancio limita, in maniera sostanziale, il potere di iniziativa legislativa del singolo parlamentare, modificando i termini del compromesso costituzionale sul piano della relazione fra Parlamento e Governo.

Il proponente una proposta di spesa deve, infatti, presentare una relazione tecnica che però, come noto – e per come attualmente disciplinata dall'art. 17 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 – deve essere predisposta dall'Amministrazione competente per materia e necessariamente “bollinata” dalla Ragioneria generale dello Stato.

In sostanza, la principale prerogativa del singolo parlamentare viene subordinata all'espletamento di un'attività essenzialmente governativa, con la conseguenza di modificazione dei caratteri del modello di iniziativa legislativa iscritti nell'art. 71 Cost.

<sup>40</sup> V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 367-368.

<sup>41</sup> A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, cit., 5, il quale sottolinea come «si tratta di un adempimento indubbiamente gravoso per il singolo parlamentare, il quale non solo risulta scoraggiato in partenza dall'avanzare proposte legislative, ma si trova, altresì, limitato sia da un punto di vista procedurale – vista l'impossibilità, al Senato, di superare l'improcedibilità se non attraverso la ripresentazione dell'emendamento ad opera di quindici senatori – che da un punto di vista contenutistico, in quanto il parere negativo ai sensi dell'art. 81, comma 3, Cost. comporta, ad esempio, l'automatica votazione di emendamenti soppressivi sul punto.

Il risultato, come si accennava, è quello di cagionare una consistente limitazione del potere d’iniziativa legislativa del parlamentare<sup>42</sup>.

I casi più problematici individuati sono molti e sono stati analizzati in dettaglio e – come si diceva – riguardano l’arco temporale 2013-2018<sup>43</sup>.

Anche l’analisi della prassi parlamentare per il 2019 riserva, però, qualche ulteriore riflessione critica sulla stessa configurazione del limite.

In altri termini, se “con la scusa del rispetto dell’obbligo di copertura”<sup>44</sup> dovessero essere bocciate norme non di spesa? Quale è il limite di estensione dell’obbligo? Quando una norma è di spesa?

Al fine di chiarire questo ulteriore profilo, può riferirsi alla recente approvazione del c.d. Decreto-scuola (decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126, coordinato con la legge di conversione 20 dicembre 2019, n. 159, recante: «Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti).

Nel corso dell’approvazione la V Commissione Bilancio del Senato è intervenuta modificando il decreto, così come uscito dalle Commissioni Cultura e Lavoro, fornendo un parere positivo sulla copertura, ma con condizioni. L’attenzione della Commissione si è concentrata sull’articolo aggiuntivo 1-*quinquies*, sui diplomati magistrali e sul comma 6 dell’articolo 2, sui Dsga, i direttori dei servizi generali amministrativi.

Senza la necessità di entrare nel dettaglio del provvedimento, basti la considerazione che, se per il primo profilo, il parere della Commissione in effetti riguardava direttamente le conseguenze finanziarie del provvedimento che, nel caso specifico, prevedeva – tra le altre cose l’estensione della Naspi per i diplomati magistrali licenziati, per il secondo il confine tra giudizio sulle conseguenze finanziarie e merito del provvedimento pare molto labile.

Solo a titolo di esemplificazione si consideri che, per i Dsga era previsto del decreto legge originario un concorso straordinario per i cosiddetti facenti funzione con tre anni di servizio, maturati a partire dall’anno scolastico 2011/2012.

Il parere della V Commissione ha bocciato l’estensione del concorso anche ai facenti funzione senza titolo, mantenendo però l’incremento degli idonei del concorso ordinario.

La prassi, quindi, conferma le difficoltà collegate all’esercizio della funzione, ed in specie quella di distinguere ciò che attiene alle conseguenze finanziarie e ciò che attiene alle scelte

<sup>42</sup> V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 372, per il quale «l’aggravamento di procedure derivante dall’imposizione dei pareri in materia finanziaria vale chiaramente per tutti i progetti di legge, sia di provenienza governativa che parlamentare. Come sottolineato, però, «è intuitivo come esso valga a porre un ostacolo al corso delle iniziative parlamentari assai più che di quelle governative, per la diversa posizione che nei due casi hanno i proponenti di indicare i mezzi di copertura di nuovi oneri. Onde può anch’esso considerarsi come un limite soprattutto nei confronti all’iniziativa parlamentare di spesa».

<sup>43</sup> P. VICCHIERELLO, G. DE FILIO, *La strettoia. La copertura finanziaria come strumento di contenimento dell’attività legislativa di iniziativa parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

<sup>44</sup> “Con la scusa dell’obbligo di copertura” ripete la formula e gli accenti di “con la scusa della crisi”, per indicare l’argomento della crisi economica quale giustificazione della ristrutturazione istituzionale, usata da A. CIERVO, *Con la scusa della crisi. Il neo-liberismo e le trasformazioni dello Stato costituzionale. Riflessioni a partire da due recenti volumi di Pierre Dardot e Christian Laval*, in *Costituzionalismo.it*, 5 febbraio, 2016.

politiche, con l'inevitabile rischio che la Commissione operi con un certo margine di discrezionalità<sup>45</sup>.

#### 4. Qualche breve conclusione sulle procedure parlamentari quale luogo di sperimentazione del rapporto fra crisi economica e trasformazioni istituzionali.

Le brevi considerazioni fatte e l'analisi di alcuni profili del funzionamento interno alle Assemblee, in special modo del ruolo svolto dalle Commissioni Bilancio, conferma – ove ce ne fosse bisogno – che il procedimento legislativo rappresenta il luogo di principale sperimentazione del rapporto fra istituzioni e crisi economiche<sup>46</sup>.

La progressiva marginalizzazione dell'organo assembleare a cui si accennava e che ha – addirittura – aperto la strada del conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale, non pare riconducibile ad una tendenza naturale, quasi necessaria del parlamentarismo. Che essa, infatti, costituisca un *trend* comune a molte democrazie europee che seguono la linea della c.d. presidenzializzazione delle forme di governo parlamentare<sup>47</sup>, non si spiega con la «naturale tendenza del parlamentarismo razionalizzato (...) a spostare il baricentro delle scelte finanziarie nell'orbita degli esecutivi»<sup>48</sup>.

La discussione in Assemblea Costituente sulla formulazione dell'art. 81, quarto, comma Cost. dimostra proprio, e al contrario, come la razionalizzazione della forma di governo e della decisioni di bilancio sia avvenuta, in Italia, per il tramite di soluzioni che hanno mantenuto, come si diceva, il ruolo del Parlamento come luogo di realizzazione del compromesso economico e sociale, pur non disconoscendo quello di indirizzo del Governo.

Le cause del ridimensionamento del carattere democratico delle decisioni economiche non possono essere intese alla stregua di eventi inevitabili, ma sono l'esito di scelte istituzionali, dovute al consolidamento di nuove condizioni politiche ed economiche.

La crisi economica del 2007-2008, con l'aumento esponenziale dell'uso del decreto legge in chiave emergenziale<sup>49</sup>, ha solo esacerbato un processo di più lungo periodo che possiamo

<sup>45</sup> V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 373, nota 126.

<sup>46</sup> G. RIVISECCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2012.

<sup>47</sup> T. E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Carocci, Roma, 2009.

<sup>48</sup> R. IBRIDO, *Leggi di spesa, andamento del ciclo economico e trasformazioni della rappresentanza politica*, cit., 21, per il quale «al netto di qualsiasi considerazione sulle distorsioni “maggioritarie”, *rectius*, “governative” prodotte dalla crisi economica, rimane il fatto che i testi costituzionali e i Regolamenti parlamentari di questi ordinamenti – abbracciando il paradigma del “Governo guardiano del bilancio” – hanno previsto fin dall'origine forti limitazioni al contributo dell'organo rappresentativo e ancor più del singolo rappresentante. Da questo punto di vista – data la naturale tendenza del parlamentarismo razionalizzato (e della variante semipresidenziale francese) a spostare il baricentro delle scelte finanziarie nell'orbita degli esecutivi – è quanto meno dubbio che il paradigma del Parlamento “codecisore” sia corrispondente all'effettiva evoluzione delle procedure finanziarie degli ordinamenti che attraverso il processo di scrittura delle Costituzioni hanno inteso replicare i meccanismi di prevalenza dell'esecutivo maturati in via convenzionale nel Regno Unito».

<sup>49</sup> Tra gli altri, R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3 del 2013.

far risalire per l'Italia già agli inizi degli anni Ottanta quando si avvia un processo di riconfigurazione istituzionale in senso neoliberale che ha coinciso con una progressiva marginalizzazione del Parlamento nel processo di decisione politica. Di certo, gli anni Novanta, con il passaggio al maggioritario, l'avvio di un importante processo riformatore di rafforzamento del Governo in Parlamento (si pensi alle riforme regolamentari) e la ratifica del Trattato di Maastricht hanno rappresentato un decisivo passaggio storico, non a caso spesso reso come passaggio dalla I alla II Repubblica. Tuttavia, i dati sulla produzione normativa confortano l'idea che, già negli anni Ottanta, prenda avvio quel processo di riconfigurazione istituzionale di cui oggi vediamo a pieno le conseguenze. L'analisi della produzione normativa, agli inizi degli anni Ottanta è, in tal senso, particolarmente rivelatrice di una centralizzazione dei processi deliberativi e di una drastica riduzione degli spazi politici ed istituzionali per l'espressione di alternative e per la realizzazione di compromessi politici.

In tal senso, può guardarsi all'incrementale utilizzo dei decreti legge, cresciuti notevolmente nel passaggio dal 1975 al 1980<sup>50</sup> e, quindi molto prima degli anni Novanta. Il progressivo consolidamento del decreto legge come forma di iniziativa rinforzata del Governo avviene già a partire dalla VII legislatura<sup>51</sup>. A questo dato va, poi, considerato quello riguardante il contenuto degli interventi normativi per decreto legge. Le indagini rilevano un massiccio utilizzo dei decreti legge, in specie in materia fiscale e macroeconomica già a partire dalla fine dagli inizi degli anni Ottanta<sup>52</sup>.

A tal fine, è stato dimostrato come la legislazione dell'esecutivo domini «in quei settori 'd'elezione' della politica economica neoliberale come quello macroeconomico, di finanza pubblica e di finanza regionale e locale»<sup>53</sup>, già a partire dagli anni Ottanta. In questo periodo, il Governo emana, infatti, un consistente numero di decreti-legge, poi convertiti in legge, per la razionalizzazione del bilancio, il contenimento della spesa pubblica, la

---

<sup>50</sup> A. COZZOLINO, *Reconfiguring the state: executive powers, emergency legislation, and neoliberalization in Italy*, in *Globalizations*, 2019, 339 e ss.

<sup>51</sup> Per un'analisi circa l'utilizzo della decretazione d'urgenza nella VII legislatura, S. RISTUCCIA, *Introduzione. La funzione di governo nella crisi del sistema politico*, in (a cura di) ID., *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive. La funzione governativa nella crisi del sistema politico*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, 35 e ss., il quale sottolinea come l'uso del decreto legge divenne lo strumento di elezione per l'esercizio della funzione di iniziativa legislativa. Attraverso di essi, infatti, il Governo poneva i problemi politico-amministrativi «già in qualche modo maturi, ovvero proprio in tal modo li fa maturare». In tal modo, il decreto legge «contiene un'ipotesi di lavoro su cui si costringono i gruppi della "non fiducia" a lavorare in tempi brevi». Le criticità sollevata era già allora quelle riguardanti la programmazione dei lavori parlamentari, impedita dalla legislazione d'urgenza, e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento, dal momento che «la pratica del provvedimento tampone» frusterebbe «un'organica opera parlamentare di iniziativa legislativa». Riguardo alla funzione di governo, l'uso del decreto legge è rappresentata come la più evidente prova della sua crisi, quale «ultima spiaggia dell'istituzione governo».

<sup>52</sup> A. COZZOLINO, *Reconfiguring the state: executive powers, emergency legislation, and neoliberalization in Italy*, cit., 339 e ss.

<sup>53</sup> A. COZZOLINO, *La trasformazione dello Stato dentro la transizione neoliberale. Il caso italiano*, in [www.pandorarivista.it](http://www.pandorarivista.it), 19 giugno 2018.



riforma e il contenimento della spesa regionale<sup>54</sup>, etc. Ciò, all'indomani dell'introduzione della legge finanziaria nel 1978 e del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria nel 1988 i quali rafforzarono il modello della prevalenza del Governo sulla decisione di bilancio. L'utilizzo dei decreti legge, in specie in materia fiscale e macroeconomica e già a partire dalla fine dagli inizi degli anni Ottanta, dimostra come quel processo di marginalizzazione del Parlamento nelle decisioni economiche abbia radici lontane e che esso preceda di un decennio la *leaderizzazione* della forma di governo maggioritaria che, con la svolta del 1993, segna il passaggio alla II Repubblica.

Anche in dottrina, del resto, come sottolineato – molto prima delle riforme elettorali del 1993 e già dalla fine degli anni Settanta<sup>55</sup> e, poi, nel decennio successivo, comincia a far capolino la formula della democrazia governante, all'interno di una più ampia riflessione sulle debolezze del modello costituzionale che, in tale prospettiva, cominciò ad apparire palesemente inadeguato, lasciando il bisogno di governo «sempre meno appagato»<sup>56</sup>. Quella delle trasformazioni istituzionali è storia nota che non può essere qui ripercorsa, ma il cui esito è stato un vero e proprio attacco al principio proporzionalista, al ruolo dei partiti politici<sup>57</sup> e ai luoghi della mediazione politica, nel loro complesso.

La lunga coda del processo cui assistiamo oggi, quindi, non pare essere iscritto nel modello costituzionale, quale naturale tendenza alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Esso rappresenta – al contrario – una più generale violazione delle regole costituzionali che ha le sue radici nel lungo processo di ristrutturazione sociale ed economica e che, come si è provato a dimostrare, si ripercuote anche sul funzionamento interno dell'istituzione parlamentare e sul suo ruolo rispetto alla decisione di bilancio<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> A. COZZOLINO, *La trasformazione dello Stato dentro la transizione neoliberale. Il caso italiano*, in [www.pandorarivista.it](http://www.pandorarivista.it), 19 giugno 2018.

<sup>55</sup> Risale, infatti, alla fine degli anni 70 il noto rapporto della Commissione Trilaterale, M. J. CROZIER – S. P. HUNTINGTON – J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Prefazione di G. Agnelli, Introduzione di Z. Brzezinski, trad. it. V. Messina, Franco Angeli, Milano, 1977, 26-27.

<sup>56</sup> G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1 del 1981, 85, per il quale la Costituzione, pur indispensabile per il consolidamento della Repubblica durante i primi anni, non corrisponde più pienamente ai problemi del nostro tempo (allo sviluppo di una serie molteplice di rapporti fra interessi sociali e Stato al di fuori di responsabilità e di canali costituzionalmente previsti).

<sup>57</sup> C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3, 2007, per il quale «è certamente sbagliato ricondurre il declino del sistema proporzionale all'approvazione della legge n. 148/1953, altrettanto erroneo è a nostro parere postdatare l'origine della svolta maggioritaria alle inchieste su Tangentopoli dei primi novanta» (...) La crisi dei partiti politici – dice l'Autore – è un fenomeno che «affonda le sue origini molto tempo prima di Tangentopoli e che ha una sua “data illuminante” nel convegno della Trilateral del 1975, nella critica da esso rivolta alle democrazie complesse, nelle istanze - espresse compiutamente in quella sede - di “annullamento” della politica e della sua “capacità progettuale ... unificante e antagonista”». Anche in dottrina – dice De Fiores – «prende avvio, anche all'interno della letteratura giuridica, una “lenta”, ma inesorabile delegittimazione della proporzionale, il cui superamento viene, da più parti, ritenuto indispensabile per poter rapidamente procedere alla compiuta costruzione di una “democrazia governante”. Un mutamento di rotta che ha il suo momento di svolta nel Commento dell'art. 1 di Costantino Mortati».

<sup>58</sup> G. RIVOSECCHI, *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 2-3, 499 e ss.

## ABSTRACT

Il contributo analizza, attraverso il ruolo delle Commissioni bilancio, le più recenti tendenze di materia di legislazione di spesa, nel prisma dei rapporti fra Governo e Parlamento.

Il modello costituzionale si considera caratterizzato da scelte precise, alla luce delle quali le più recenti tendenze paiono avere profili problematici. Nella previsione dell'art. 81 Cost., infatti, le esigenze di razionalizzazione, rese necessarie dalla naturale propensione dei Parlamenti in regime pluralista all'aumento della spesa, sono state soddisfatte dalla costituzionalizzazione dell'obbligo di copertura delle spese che – come autorevole dottrina ha bene sottolineato – ha rappresentato un succedaneo rispetto all'eventualità, pur possibile, di introdurre limiti all'iniziativa legislativa parlamentare. E' questa senza dubbio una scelta di non poco momento che esclude la compatibilità costituzionale di quelle soluzioni che introducono vincoli ulteriori di procedibilità alle iniziative parlamentari di spesa.

The contribution analyzes, through the role of the Budget Commissions, the most recent trends in spending legislation, in the prism of relations between Government and Parliament.

The constitutional model is considered characterized by precise choices, in light of which the most recent trends seem to have problematic profiles. In the provision of art. 81 of the Constitution, in fact, the needs of rationalization, made necessary by the natural propensity of the Parliaments in a pluralist regime to increase spending, were satisfied by the constitutionalization of the obligation to cover expenses which - as an authoritative doctrine has well underlined - represented a substitute for the possibility, although possible, of introducing limits to the parliamentary legislative initiative. This is undoubtedly a choice of no small moment that excludes the constitutional compatibility of those solutions that introduce further constraints on the procedural of parliamentary spending initiatives.

**PAROLE CHIAVE:** legislazione parlamentare di spesa – Commissione bilancio – art. 81 Cost.

**KEYWORDS:** spending legislation - Budget Commission - art. 81 of the Constitution