

1. Breve cronistoria sul “documento di economia e finanza”: il ruolo del diritto dell’Unione Europea.

Il documento di economia e finanza, cd. DEF, è stato introdotto nel nostro ordinamento dall’art. 10 della legge n. 196/09 (cd. legge di contabilità e finanza pubblica), come modificato dall’art. 2, co. 2, della legge n. 39/2011.<sup>1</sup>

Si tratta di uno strumento di programmazione della finanza pubblica<sup>2</sup>, già esistente a partire dal 1988 seppure sotto una diversa denominazione.<sup>3</sup>

Il riferimento ultimo è al “documento di programmazione economico-finanziaria”, cd. DPEF, istituito dalla l. 23 agosto 1988 n. 362, che aveva modificato l’art. 3 della l. 5 agosto 1978 n. 468, al quale venne attribuito “*il compito di definire la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, fissando i criteri, i parametri e gli obiettivi in base ai quali dovevano essere formulati il bilancio annuale di previsione, il bilancio pluriennale e la legge finanziaria*”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> La disciplina della finanza pubblica prevede oggi due strumenti di programmazione relativi alle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle pubbliche amministrazioni: oltre al DEF, primo documento del ciclo della programmazione a cui si dedica la seguente trattazione, vi è il disegno di legge di bilancio dello Stato, presentato dall’esecutivo alle Camere entro il 20 ottobre di ogni anno. Per ulteriori approfondimenti, seppure relativi al panorama *ante* riforma l. n. 163/2016, si rinvia a Siclari D., Lo Conte G., *Finanza pubblica*, in *Corso di diritto pubblico dell’economia*, a cura di M. Pellegrini, Cedam, 2016, p. 210 e ss.

<sup>2</sup> Sul ruolo della finanza pubblica per l’attuazione dei fini dello Stato, v. Capunzio R., *Argomenti di diritto pubblico dell’economia*, Giuffré, Milano, 2010, p. 120 e ss., ove l’Autore mette in evidenza come l’approvazione del bilancio serva ad attribuire la necessaria copertura finanziaria alle finalità contenute nel programma di governo, senza la quale esse non potrebbero trovare attuazione.

<sup>3</sup> Si noti che, nell’ambito dell’ordinamento repubblicano, prima della introduzione del DPEF, il governo della finanza pubblica fu regolato dapprima esclusivamente dal quarto comma dell’art. 81 Cost. (cd. vincolo della copertura finanziaria per ogni nuova spesa) e dalla normativa tecnica in materia di contabilità di stato risalente al 1923; successivamente, con l’introduzione della l. n. 468/78, dalla legge annuale finanziaria, adottata sul modello francese. Cfr. De Micheli C., Verzichelli L., *Il parlamento*, Il Mulino, 2004, p. 237-238.

<sup>4</sup> V. *I documenti programmatici. Ruolo, strutture, processi e strumenti del MEF*, Ministero dell’economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro, marzo 2006, p. 51. La legge n. 208/1999 ha introdotto alcune modifiche di

Dunque, con tale strumento – da presentarsi entro il 15 maggio alle Camere per essere ivi approvato con risoluzione – il Governo fissava gli obiettivi da perseguire in termini di sviluppo e benessere sociale, predisponendo gli strumenti finanziari per raggiungerli e verificando a consuntivo gli eventuali scostamenti.<sup>5</sup>

A distanza di poco più di un ventennio, con la legge n. 196 del 2009 il documento verrà rinominato “documento di programmazione finanziaria”, cd. DPF<sup>6</sup>. Con la legge n. 39/2011 esso assumerà quella che permarrà la sua attuale denominazione: vale a dire, “documento di economia e finanza”, cd. DEF.

Il motivo della introduzione di quest’ultimo documento è stato quello di coordinare i tempi e i contenuti della programmazione finanziaria ai vincoli derivanti dal diritto europeo, nella specie al cd. “semestre europeo”.<sup>7</sup>

---

rilievo al contenuto del DPEF, nella specie prevedendo che *“le previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di spesa delle pubbliche amministrazioni devono essere indicate non più secondo il criterio delle “politiche invariate” ma a “legislazione vigente”, cioè tenendo conto esclusivamente delle norme vigenti al momento della elaborazione del documento. Inoltre il documento di programmazione economica e finanziaria deve fare riferimento al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e non più al settore pubblico allargato”*, v. pp. 52-53.

<sup>5</sup> Capunzio R., *Argomenti di diritto pubblico dell’economia*, cit., p. 120.

<sup>6</sup> Il DPF doveva essere presentato alla Camera e al Senato entro il 30 giugno di ogni anno.

<sup>7</sup> Per una completa disamina degli interventi europei in materia finanziaria sia consentito il rinvio a Siclari D., Lo Conte G., *Finanza pubblica*, cit., pp. 191-199. In questa sede ci si limita a ricordare che, dopo il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, che ha imposto agli Stati membri il divieto dei disavanzi pubblici eccessivi, il Trattato di Amsterdam del 1997 ha introdotto il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), con il quale gli Stati membri si sono impegnati a raggiungere un bilancio in pareggio o prossimo al pareggio (o in *surplus*), fuorché nei periodi di recessione economica. La grave crisi economica e finanziaria, che ha investito l’Europa a partire dal 2008, ha indotto il Parlamento Europeo e il Consiglio ad adottare un pacchetto di sei misure legislative in materia economico-finanziaria (cd. *six pack*, ovvero un pacchetto normativo costituito da una direttiva, che disciplina requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (2011/85/UE), e da cinque regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio che riguardano il bilancio e la lotta ai deficit eccessivi) al fine di riformare la *governance* economica europea; in particolare, per quanto riguarda il PSC, si è introdotto il “semestre europeo”, nel cui quadro il Consiglio esercita la sorveglianza multilaterale e nel cui contesto vengono elaborati e valutati gli indirizzi di massima per le politiche economiche, gli orientamenti in materia di occupazione, i programmi di stabilità (per gli Stati euro) o i programmi di convergenza (per gli Stati non euro), e viene effettuata la sorveglianza di bilancio volta a prevenire e

Il ciclo di bilancio italiano, difatti, è condizionato dai processi decisionali che hanno luogo in sede di Unione Europea, e che intervengono *in primis* a monte rispetto alle politiche di finanza pubblica nazionale.

Più nello specifico, entro la fine del mese di gennaio di ciascun anno, la Commissione dell'Unione Europea elabora l'analisi annuale sulla crescita economica europea e poi, su proposta della Commissione, nel mese di marzo il Consiglio dell'Unione Europea approva le cd. "linee guida" relative ai principali obiettivi di politica economica, indicando le possibili riforme per perseguirle.<sup>8</sup>

All'interno di tali linee guida, gli Stati membri dovranno presentare alla Commissione e al Consiglio – in quella specifica fase del semestre europeo che va dalla metà fino alla fine del mese di aprile - i Piani Nazionali di Riforma (PNR), e i Piani di Stabilità e Convergenza (PSC, elaborato, quest'ultimo, nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita).<sup>9</sup>

Prima della introduzione del DEF – che come si dirà, contiene ora al suo interno i due piani da ultimo menzionati - veniva a mancare una forma di raccordo tra questa attività svolta dal Governo in sede europea entro la fine di aprile e tra quella operata in

---

correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi. Il 30 maggio 2013 sono entrati in vigore due ulteriori regolamenti europei – (UE) N. 472/2013 e N. 473/2013 – (*two pack*) che hanno introdotto l'obbligo per gli Stati membri di presentare il Documento Programmatico di Bilancio da sottoporre alla valutazione della Commissione europea. A seguito dell'ulteriore aggravarsi della crisi economica, si è avuto il *Fiscal Compact* (o Patto di Bilancio) del 2 marzo 2012, accordo di diritto internazionale formatosi al di fuori della normale procedura europea che ha imposto agli Stati membri di avere bilanci in pareggio o addirittura in avanzo, impegnandoli a inserire detto principio nelle proprie costituzioni. Da ultimo, tale obbligo è stato tradotto nell'ordinamento interno con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha modificato l'art. 81 della Costituzione, cui si rinvia Dickmann R., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, n. 10/2012.

<sup>8</sup> Cfr. Pisaneschi A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 229-231.

<sup>9</sup> Ciò in ossequio al "Patto Europlus" (approvato dal Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011), che ha fatto obbligo a ciascuno Stato membro di inviare alle istituzioni comunitarie, entro la fine di aprile, il PSC e il PNR, su cui gli organi europei potranno formulare, nei mesi di giugno e luglio, le proprie osservazioni e richieste di modifica rivolte agli Stati membri. Cfr. Pisaneschi A., *Diritto costituzionale*, cit., pp. 229-231.

Parlamento in sede di approvazione del DPF entro il 30 giugno, relativa alla fissazione degli obiettivi programmatici annuali di saldo di bilancio.<sup>10</sup>

Al fine di superare la suddetta difficoltà, e di rispettare i termini stabiliti in sede di Unione Europea, la l. n. 39/2011 – come detto - ha sostituito al DFP il DEF<sup>11</sup>, e ne ha anticipato la presentazione alle Camere al 10 aprile di ogni anno.<sup>12</sup>

Tutto ciò non ha mancato di suscitare critiche, in relazione al fatto che nel quadro attuale *“il sistema dei vincoli europei ha relegato il Parlamento ad un ruolo marginale, se si considera che le decisioni di finanza pubblica sono oggi concertate tra il Governo e le Istituzioni UE nel semestre europeo, in un sistema dove il Consiglio europeo indica i principali obiettivi di politica economica”*.<sup>13</sup>

Il DEF si compone oggi di tre sezioni: di fondamentale importanza per il raccordo con le istituzioni europee risultano la prima e la terza, che contengono rispettivamente lo schema del Programma di Stabilità (che fornisce le informazioni richieste dalla normativa dell'UE in attuazione del Patto di Stabilità e Crescita), e il Programma Nazionale di Riforma (che contiene le

---

<sup>10</sup> Così Lippolis V., *Le procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio*, in *Diritto Parlamentare*, a cura di T. Martines, G. Silvestri, C. De Caro, V. Lippolis, R. Moretti, Giuffré, Milano, 2011, p. 389. Per contestazioni circa il fatto che l'esame del DPF avvenisse dopo la citata data riguardante l'Unione Europea, v. la seduta della V C.P. Senato del 29 aprile 2011.

<sup>11</sup> V. Lippolis V., *Le procedure parlamentari*, cit., p. 392, il quale rileva che la novità più importante del DEF rispetto al DFP consiste nel fatto che la terza sezione del primo contiene lo schema del Programma Nazionale di Riforma (PNR).

<sup>12</sup> Lippolis V., *Le procedure parlamentari*, cit., p. 389.

<sup>13</sup> Talarico E., *La governance multilivello della finanza pubblica e la ridefinizione dell'indirizzo finanziario tra i diversi livelli di governo*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Talarico\\_convegnoprin12-13\\_5\\_2015.pdf](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Talarico_convegnoprin12-13_5_2015.pdf), 2015, p. 13. L'Autore rileva difatti che *“fino alle riforme del 2010-2012, era rimesso all'art. 81 della Costituzione il compito di tracciare la cornice – costituita dalle regole procedurali relative alla decisione di bilancio – entro cui l'Esecutivo elaborava la programmazione finanziaria. Le novità delle riforme europee hanno modificato questa impostazione, generando una spinta evolutiva degli schemi decisionali diretta a tradurre i vincoli europei (esterni) in vincoli interni, di contenuto e procedurali, e creando un sistema multilivello nel quale il Parlamento ha perso il ruolo di interlocutore primario del Governo”*, p. 14.

indicazioni previste dal diritto europeo per verificare lo stato di avanzamento delle riforme avviate, le principali riforme da attuare in vista del conseguimento degli obiettivi di crescita economica e di rafforzamento della competitività); la seconda sezione, infine, rileva l'analisi del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente, con l'indicazione degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici, nonché le previsioni tendenziali per l'anno successivo.<sup>14</sup>

Alla luce di tale riforma, dunque, il ciclo della programmazione finanziaria nazionale prende avvio con la presentazione del documento di economia e finanza alle Camere a opera del Governo entro il 10 aprile, e prosegue con la sua successiva proposizione alle istituzioni europee entro il 30 aprile<sup>15,16</sup>

Entro il 27 settembre, da ultimo, anche in virtù di eventuali osservazioni svolte dal Consiglio dell'Unione Europea sul Piano di Stabilità e sul Piano Nazionale di Riforma, il Governo presenterà alle Camere, per le conseguenti deliberazioni, una "nota di aggiornamento" al DEF, introdotta dalla legge n. 39/2011, che ha inserito il nuovo art. 10bis nella legge n. 196/2009.<sup>17</sup>

Si tratta di un documento necessario e non più eventuale<sup>18</sup> che può contenere altresì l'aggiornamento delle previsioni

---

<sup>14</sup> V. Siclari D., Lo Conte G., *Finanza pubblica*, cit., pp. 210-211; nonché Carnevale P., *Il parlamento*, in *Diritto pubblico*, a cura di Franco Modugno, Giappichelli, Torino, 2015, p. 337.

<sup>15</sup> Art. 9, comma 1, l. 196/2009.

<sup>16</sup> Cfr. Carnevale P., *Il parlamento*, cit., p. 337. Vedi, altresì, Talarico E., *La governance multilivello della finanza pubblica*, cit., p. 17, il quale ha messo in evidenza come si realizzi "un sistema di cerchi concentrici in cui il DEF rappresenta l'anello di giunzione tra il livello nazionale e quello sovraordinato (europeo e internazionale) e, nel contempo, la cornice della futura manovra nazionale".

<sup>17</sup> In questo senso Lippolis V., *Le procedure parlamentari*, cit., p. 390.

<sup>18</sup> Nella sua originaria configurazione, di cui alle leggi nn. 362/88 e 196/2009, la nota di aggiornamento era difatti un documento eventuale, cfr. Lippolis V., *Le procedure parlamentari*, cit., p. 396. L'autore non manca di evidenziare come: "considerata la stretta connessione con la finanza locale, è previsto che in caso di modifica degli obiettivi di finanza pubblica, il Governo entro il 10 settembre invii alla Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica (e contestualmente alle Camere) le linee guida per la

economiche e di finanza pubblica in relazione alla maggiore stabilità e affidabilità delle informazioni disponibili sull'andamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica rispetto a quelle utilizzate per il DEF.<sup>19</sup>

2. Il documento di economia e finanza nella procedura parlamentare.

Con l'introduzione del DPEF si avvertì da subito l'esigenza di modificare i regolamenti parlamentari al fine di introdurre una procedura specifica volta all'esame del documento in oggetto.<sup>20</sup>

La trasformazione del DPEF in DFP prima, e in DEF poi, non ha comportato modifiche di rilievo sulla disciplina regolamentare originariamente prevista<sup>21</sup>, cosicché essa continua oggi a trovare applicazione in relazione al “nuovo” documento di economia e finanza.

Si noti come si volle introdurre una procedura avente i connotati della specialità, la quale – seppur in larga parte ricalcata, come si vedrà, su quella prevista per l'esame dei progetti di legge, poiché il documento viene prima deferito alla V Commissione permanente operante in sede referente, poi all'Assemblea – trova la sua conclusione nell'approvazione di una risoluzione finale, a riprova del fatto che si opera qui in una sede meramente politica, e non invece legislativa.<sup>22</sup>

---

*ripartizione degli obiettivi programmatici per l'indebitamento netto, il saldo di cassa e il debito delle amministrazioni pubbliche, articolati per i settori relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e di assistenza sociale. Il relativo parere della conferenza, da esprimere entro il 15 settembre, deve essere successivamente trasmesso alle Camere. La nota di aggiornamento dovrà, infine, essere corredata delle relazioni programmatiche sulle spese di investimento per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e dell'indicazione degli eventuali disegni di legge collegati alla manovra finanziaria”.*

<sup>19</sup> V. Siclari D., Lo Conte G., *Finanza pubblica*, cit., p. 211.

<sup>20</sup> Il riferimento è agli artt. 118bis r.C., approvato il 28 giugno 1989, e 125bis r.S., modificato il 30 novembre 1988.

<sup>21</sup> Si rileva qui che gli artt. 118bis r.C. e 125bis r.S. sono stati modificati, rispettivamente: il primo, il 24 settembre 1997 e il 27 luglio 1999; il secondo, il 21 luglio 1999 e il 20 dicembre 2017.

<sup>22</sup> Vedi Dickmann R., *L'organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006, p. 156, per il quale “il DPEF è esaminato ed approvato fuori del procedimento legislativo, in una sede esclusivamente politica, come dimostra

La risoluzione è, infatti, un atto monocamerale espressione dell'attività di indirizzo politico delle Camere nei confronti dell'esecutivo<sup>23</sup>, la quale trova il suo fondamento, come noto, nel rapporto fiduciario che lega i due organi costituzionali.

Sono state da subito sollevate le difficoltà che, in teoria, potrebbero scaturire dall'utilizzo di due diversi atti di indirizzo politico per l'approvazione del documento programmatico, perché adottati dalle due Assemblee in assenza di quel meccanismo di navette - previsto invece per l'esame dei progetti di legge – finalizzato per l'appunto a scongiurare la nascita di determinazioni dal contenuto potenzialmente differenziale.<sup>24</sup>

Le difficoltà suddette esisterebbero ogniqualvolta le differenze toccherebbero profili rilevanti del documento, in quanto ciò non permetterebbe di avere un univoco indirizzo parlamentare in relazione alla manovra di finanza pubblica presentata dall'esecutivo, con possibili conseguenze in ispecie in ordine al rapporto fiduciario, che entrambe le Camere devono mantenere con il Governo.

Tuttavia, la prassi pare dimostrare che i problemi appena illustrati siano del tutto privi di fondamento. Difatti le Camere, al fine di non incappare negli inconvenienti appena manifestati, procedono cercando di raggiungere tra di loro vere e proprie “intese di fatto”,

---

*la natura degli atti che ne concludono l'esame*"; l'Autore aggiunge che “anche se non è formalmente esaminato nella sessione di bilancio e non è un atto legislativo, per la sua importanza il DPEF ne precede e condiziona l'intero svolgimento in quanto forma con il procedimento di esame dei progetti finanziari una unitaria dimensione politica sotto il profilo del processo legislativo”. Vedi anche Mazzoni Honorati M. L., *Diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 210, la quale rileva che, circa l'esame del DEF, i regolamenti parlamentari hanno introdotto una procedura speciale, trattandosi in ogni caso di atti di indirizzo politico con i quali il parlamento compie le sue scelte in materia economica.

<sup>23</sup> Cfr. Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 622, i quali hanno evidenziato come si sia “optato per un modello basato sugli atti monocamerale di indirizzo, che consentono lo svolgimento contemporaneo dell'esame da parte di ciascuna delle due Camere e delle relative Commissioni”.

<sup>24</sup> Così Lippolis V., *Le procedure parlamentari*, cit., p. 393.

così da agevolare la convergenza su un testo identico quanto meno nella sostanza.<sup>25</sup>

Alla luce di tale sommaria premessa, nei successivi paragrafi si esporrà la procedura parlamentare di esame del DEF nelle sue due fasi in Commissione bilancio e in Assemblea, e si concluderà con la trattazione dei vincoli giuridici scaturenti dalla risoluzione finale, nonché, con il suo accostamento all'istituto della mozione di fiducia, con la quale appare mostrare somiglianze ma anche segni di discontinuità.

### 2.1. La Commissione Bilancio in sede referente.

Come noto, il fondamento costituzionale dell'esame preliminare di un progetto di legge in commissione si trova nel primo comma dell'art. 72 Costituzione<sup>26</sup>.

Tale articolo descrive per linee generali il procedimento per il quale un progetto, presentato a una Camera, è esaminato previamente dalla Commissione permanente competente per materia, che avrà poi l'obbligo di riferire all'Assemblea per la votazione finale.

Questa stessa procedura trova applicazione – nonostante non si tratti di un progetto di legge – anche in ordine al documento di economia e finanza.

Difatti, dopo che il Governo lo abbia presentato alle Camere nel rispetto dei termini di cui si è detto, esso sarà trasmesso alle rispettive Commissioni bilancio, le quali lo esamineranno osservando la procedura prevista per la sede referente; seguirà, dopo, l'obbligo in capo a esse di riferire alle Assemblee, secondo

---

<sup>25</sup> In questo senso vedi: Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare*, cit., p. 622, per i quali si affida “ad *“intese di fatto” tra i Gruppi parlamentari il raggiungimento delle convergenze necessarie per la definizione di due testi sostanzialmente identici (o quanto meno non contraddittori), così da conferire agli indirizzi in esso definiti l’efficacia prevista dall’art. 10 della l. n. 196 del 2009”*; nonché Lippolis V., *Le procedure parlamentari*, cit., p. 393-394.

<sup>26</sup> L’art. 72, co. 1, Cost, recita che: “*Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva articolo per articolo e con votazione finale*”.



quanto confermato dai regolamenti parlamentari, che attuano il precetto costituzionale sopra visto.

Il riferimento è all'art. 72, co. 2 r.C., che impone alle Commissioni di svolgere il proprio compito in modo da garantire la progressione nell'*iter* procedimentale, per giungere così all'esame all'Assemblea; all'art. 44, co. 3, r.S., per il quale ove sia scaduto il termine per l'esame in sede referente senza che sia stata trasmessa la relazione finale all'Assemblea, la discussione di quest'ultima verterà sul testo del proponente;<sup>27</sup> nonché, ancora, all'art. 79, co. 8, r.C., e all'art. 43, co. 3, r.S., che pongono il divieto di eccezioni pregiudiziali, sospensive e di ogni altra eccezione volta a impedire l'adempimento dell'obbligo di riferire<sup>28</sup>.

La procedura parlamentare relativa all'esame del DEF in Commissione bilancio segue, dunque, quella prevista dalla normativa regolamentare sull'esame dei progetti di legge in sede referente, tra l'altro integrata dagli artt. 118-*bis* r.C. e 125-*bis* r.S., che potrebbero qualificarsi come norme di carattere speciale.

Entrambi gli articoli prevedono che il documento programmatico venga deferito anche alle commissioni competenti, nonché alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, per i rispettivi pareri che dovranno essere resi alla V C.P. entro il termine stabilito dai rispettivi Presidenti (art. 118-*bis*, co. 1, r.C., e art. 125-*bis*, co. 1, r.S.).<sup>29</sup>

L'altra specialità della procedura *de quo* consiste nella possibilità della predisposizione di un programma di audizioni per

---

<sup>27</sup> Il regolamento della Camera non prevede espressamente una disposizione di tenore simile, anche se in dottrina si è sostenuto che l'art. 44 r.S. può ritenersi applicabile anche a essa, almeno in via residuale. Cfr. Lippolis V., *Il procedimento legislativo*, in *Diritto parlamentare*, a cura di T. Martines, G. Silvestri, C. De Caro, V. Lippolis, R. Moretti, Giuffrè, Milano, 2011, p. 284.

<sup>28</sup> Se eccezioni di questo tipo sono avanzate alla Camera, questa dovrà farne menzione nella relazione all'Aula; al Senato, invece, la Commissione può votare su di esse, e se le fa proprie le sottopone con relazione all'Assemblea. Cfr. Manzella A., *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 327.

<sup>29</sup> Cfr.: Lupo N., *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, 2007, p. 107; Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare*, cit., p. 622; Dickmann R., *L'organizzazione del processo legislativo*, cit., p. 158.

l'acquisizione di elementi informativi in ordine ai criteri di impostazione del documento stesso (art. 118-*bis*, co. 3, r.C., e art. 125-*bis*, co. 3, r.S.)<sup>30,31</sup>

Venendo alla procedura ordinaria in sede referente, si segnala che essa è pressoché simile<sup>32</sup> nei due rami del Parlamento.<sup>33</sup> I regolamenti parlamentari prevedono che il procedimento prosegua in parallelo presso le due Commissioni bilancio che, raccolti i pareri di cui si è detto, al termine della discussione predispongono una relazione alla rispettiva Assemblea.<sup>34</sup>

L'art. 79 r.C. si apre enunciando il principio cardine che dovrebbe permeare l'esame in commissione: vale a dire, l'economia procedurale, finalizzata a evitare appesantimenti formalistici o quanto altro possa ritardare il riferimento all'Assemblea nel rispetto dei termini programmati.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Si mette in risalto la diversità procedurale come delineata dai due commi menzionati: alla Camera, la Commissione bilancio, anche congiuntamente con l'omologa C.P. del Senato, procede ad acquisire i necessari elementi conoscitivi deliberando d'intesa con il Presidente della Camera il relativo programma delle audizioni; mentre, al Senato, la V C.P., anche congiuntamente con la corrispondente C.P. della Camera, sottopone al Presidente del Senato il programma delle audizioni, senza necessità, quindi, di una intesa con quest'ultimo.

<sup>31</sup> V. Lupo N., *Costituzione e bilancio*, cit., p. 107, il quale rileva che le audizioni in oggetto riguardano una pluralità di soggetti, tra i quali il Ministro dell'Economia e delle Finanze (responsabile politico del DEF) e il Governatore della Banca d'Italia; la *ratio* sarebbe quella di verificare sia l'attendibilità delle previsioni contenute nel documento, sia il consenso sociale sugli obiettivi del DEF.

<sup>32</sup> V. Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare*, cit., p. 528.

<sup>33</sup> Per quanto riguarda la procedura alla Camera dei Deputati, si veda l'art. 79 r.C., il quale recepisce integralmente il contenuto di una circolare adottata dai due Presidenti di Camera e Senato nel 10 gennaio 1997. Diversamente, al Senato, la circolare suddetta si limita a integrare la disciplina regolamentare, cfr. Lippolis V., *Il procedimento legislativo*, cit., p. 285. V., altresì, Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare*, cit., p. 523, i quali hanno affermato che *"con tale circolare i Presidenti delle Camere hanno inteso garantire un'aggiornata applicazione dell'art. 72, co. 1, Cost., per il quale l'attività istruttoria delle Commissioni costituisce una fase obbligatoria del procedimento legislativo"*; nonché, Mazzoni Honorati M. L., *Diritto parlamentare*, cit., p. 174, la quale, in relazione all'art. 79 r.C., ha rilevato che: *"la ratio della riforma ha avuto come scopi quello di garantire alle opposizioni un maggior potere di controllo, consentendo una opposizione "costruttiva", di accrescere la responsabilità del governo nella fase istruttoria, ed infine di migliorare la qualità tecnica delle leggi, anche accelerando il ritmo di produzione"*.

<sup>34</sup> V. Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare*, cit., p. 622.

<sup>35</sup> V. Lippolis V., *Il procedimento legislativo*, cit., p. 286, per il quale l'economia procedurale sarebbe *"un criterio di carattere generale che orienta*

Il successivo comma<sup>36</sup> scansiona le tre fasi del procedimento, così delineandole: l'esame preliminare, caratterizzato da una discussione di carattere generale, e dalla acquisizione degli elementi conoscitivi e informativi; la formulazione del testo degli articoli e la votazione degli emendamenti; la deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea.<sup>37</sup>

Per quanto riguarda la prima fase, cd. istruttoria<sup>38</sup>, essa ha lo scopo di soddisfare le esigenze conoscitive che si manifestano nell'ambito del procedimento.<sup>39</sup>

Essa può essere attivata su istanza di una ristretta minoranza, formata da quattro deputati (art. 79, co. 6, r.C.).<sup>40</sup>

---

*l'interpretazione delle nuove norme e che guida l'esame referente dei progetti di legge in modo che esso si svolga senza alcun appesantimento formalistico fine a sé stesso”.*

<sup>36</sup> Si veda Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare*, cit., p. 525, i quali hanno definito il secondo comma dell'art. 79 r.C. “degno di nota”, in quanto “per la prima volta (...) sono state codificate in modo testuale le modalità di svolgimento e gli obiettivi tipici dell'istruttoria posta in essere dalle Commissioni in sede referente”, con ciò riferendosi anche al successivo co. 4 che delinea il contenuto dell'istruttoria.

<sup>37</sup> V. Dickmann R., *Il parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2015, p. 127, per il quale le tre fasi interne all'esame in sede referente si devono interpretare “non già come scansioni procedurali formali quanto piuttosto come fasi-obiettivo, per garantire un minimo di scansione metodologica che consenta la cura delle esigenze istruttorie”.

<sup>38</sup> Rileva Lippolis V., *Il procedimento legislativo*, cit., p. 283, che l'esame in sede referente non è limitato allo svolgimento della sola attività istruttoria, in quanto le Commissioni predispongono di penetranti poteri volti a decidere quale sarà il testo da sottoporre all'Assemblea, in quanto “nella realtà, se a volte il testo originario di un progetto di legge esce dall'esame in sede referente pressoché integro, più spesso accade che esso viene a costituire solo la traccia del dibattito e risulta alla fine largamente manipolato”.

<sup>39</sup> In questo senso v. Dickmann R., *Il parlamento italiano*, cit., p. 126. Sul contenuto dell'istruttoria, v. art. 79, co. 4, r.C., per il quale essa deve avere a oggetto i seguenti elementi: “a) la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi”.

<sup>40</sup> Precisa l'art. 79, co. 6, r.C., che tale iniziativa non possa trovare accoglimento qualora l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'art. 23, co. 6, o, in mancanza, il