



La funzione legislativa

La funzione legislativa

La legge del Parlamento

Quanto alla distribuzione dei poteri tra gli organi dello Stato, la regola generale è che la funzione legislativa ordinaria spetta al Parlamento in via esclusiva, salvo l'eccezione costituita dagli atti di rango legislativo (c.d. “atti aventi forza e/o valore di legge”) approvabili dal Governo e salvo il referendum abrogativo (artt. 70-79, Cost.).

L'art. 70 dice che “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”, cosicché, conformemente al modello di bicameralismo perfetto, la legge ordinaria è il frutto dell'approvazione dello stesso testo da parte di entrambe le Camere.

La funzione legislativa

Il procedimento legislativo statale: iniziativa, approvazione, integrazione dell'efficacia

Il *procedimento legislativo* o *procedimento di formazione della legge* è una serie coordinata di atti rivolti ad uno stesso risultato finale: la produzione della legge formale. Esso si articola, in ciascuna delle due Camere, secondo tre fasi:

– l'*iniziativa legislativa*, la quale si realizza mediante la presentazione di un progetto di legge ad una Camera (in linguaggio tecnico il progetto di legge promanante dal Governo si chiama disegno di legge). Il progetto di legge è composto da due parti: il testo e la relazione di accompagnamento, che ha lo scopo di illustrare gli scopi e le caratteristiche della proposta;

La funzione legislativa

Il procedimento legislativo statale: iniziativa, approvazione, integrazione dell'efficacia

- *la deliberazione* vera e propria, la quale culmina nella approvazione del testo a seguito dell'esame della proposta, cui seguono l'elaborazione e la discussione dei contenuti della legge, e che si realizza attraverso diversi possibili sub-procedimenti (v. infra);
- la c.d. “*fase dell'integrazione dell'efficacia e della esecuzione della legge*”, la quale comprende la promulgazione, l'inserzione nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica e la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

La funzione legislativa

L'iniziativa legislativa

Art. 71 Cost.

L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.)

La funzione legislativa

L'iniziativa legislativa

L'art. 71 Cost. stabilisce – al co. 1 – che l'***iniziativa legislativa***, ossia il potere di proporre alle Camere l'approvazione di una legge, appartiene ***“al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale”***. A tale ultimo proposito vanno considerati il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (***CNEL***), cui l'art. 99, co. 3, Cost., attribuisce “l'iniziativa legislativa”; ***i Consigli regionali***, di cui l'art. 121, co. 2, Cost. dice che possono “fare proposte di legge alle Camere”; ***i Comuni***, al qual proposito l'art. 133, co. 1, Cost. – oggi integrato dall'art. 21, commi 3 e 4, del t.u. sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) – dice che “il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione”.

La funzione legislativa

L'iniziativa legislativa

Vi è poi anche *l'iniziativa legislativa popolare* di cui parla il co. 2 dell'art. 71. Si tratta di un *istituto di democrazia diretta*, non a caso disciplinato dettagliatamente nella stessa legge che ha dato attuazione al referendum abrogativo di cui all'art. 75 Cost. (legge n. 352 del 1970), in quanto si riconosce il potere di presentare proposte di legge alle Camere direttamente in capo ad una frazione del corpo elettorale (cinquantamila elettori). Le Camere, ovviamente, non hanno l'obbligo di tradurre in legge ogni proposta di iniziativa popolare; hanno soltanto l'obbligo di “prenderla in considerazione”, cioè di deliberare sulla proposta. Nei regolamenti parlamentari, è stabilito che le proposte di legge di iniziativa popolare non decadono allo scadere delle Legislature

La funzione legislativa

In particolare: l'iniziativa legislativa del Governo

L'iniziativa legislativa del Governo è la prima alla quale allude la Costituzione perché è la più importante e, in alcune ipotesi, è esclusiva e doverosa per la specifica posizione e le particolari competenze che caratterizzano questo organo (si pensi ai disegni di legge sul bilancio – art. 81 Cost. – oppure ai disegni di legge di conversione dei decreti legge – art. 77 Cost. – oppure ancora, secondo alcuni, ai disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali – art. 80 –) (su questi particolari tipi di leggi, si veda specificamente infra).

La funzione legislativa

In particolare: l'iniziativa legislativa del Governo

Il Governo è espressione della maggioranza dei membri delle Camere e, come tale, si vede riconosciuto un **ruolo privilegiato nella programmazione** dei lavori parlamentari; per tali ragioni, ovviamente, i progetti governativi sono quelli più facilmente destinati ad essere approvati.

I **disegni di legge governativi** vengono approvati dal Consiglio dei ministri e poi trasmessi al Capo dello Stato, il quale ne autorizza la presentazione alle Camere, esercitando su di essi un sindacato che può definirsi “di non manifesta illegittimità costituzionale”. La presentazione avviene all’una o all’altra Camera, indifferentemente. Per prassi, la presentazione avviene a turni alterni (prima alla Camera, la volta dopo al Senato o viceversa) in relazione ad alcuni disegni di legge, come ad esempio quelli di bilancio.

La funzione legislativa

Segue: il ruolo delle commissioni parlamentari (procedimento ordinario e procedimenti speciali)

Art. 72 Cost.: 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.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

La funzione legislativa

Segue: il ruolo delle commissioni parlamentari (procedimento ordinario e procedimenti speciali)

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

La funzione legislativa

Segue: il ruolo delle commissioni parlamentari (procedimento ordinario)

L'art. 72 Cost. detta la disciplina fondamentale della fase deliberativa del procedimento di formazione della legge ordinaria.

Il co. 1 esclude che un progetto di legge sia esaminato direttamente dalla Camera senza passare prima al vaglio della commissione permanente cui spetti la competenza per materia. A seconda del ruolo che la commissione svolge nel procedimento di approvazione si distinguono tre possibili procedimenti:

a) per ***Commissione in sede referente***: rappresenta il “procedimento normale”. La Commissione cui il Presidente della Camera affida l'esame del progetto di legge procede a tre “letture” del testo proposto: ***discussione sulle linee generali; votazione articolo per articolo e degli eventuali emendamenti; approvazione dell'intero testo*** e di una ***relazione*** rivolta all'Assemblea della camera.

Il testo approvato dalla commissione è, quindi, sottoposto interamente al vaglio dell'***Assemblea parlamentare***, con un iter procedimentale del tutto simile a quello appena descritto per la commissione;

La funzione legislativa

Segue: il ruolo delle commissioni parlamentari (procedimento ordinario)

Più nello specifico:

Il progetto di legge, presentato al Presidente di una delle due Assemblee, viene dal medesimo **assegnato** ad una commissione permanente, ovvero a più commissioni riunite, qualora la materia investa le competenze di più d'una di queste.

- L'esame in commissione si apre con un'**illustrazione preliminare** svolta dal presidente o da un relatore da questi nominato.
- Si svolge quindi la fase dell'**istruttoria** propriamente detta, allo scopo di “acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia” dell'intervento normativo proposto.

Questa fase è stata regolata specificatamente dal regolamento della **Camera** (art. 79), che ha codificato il contenuto di due circolari dei Presidenti delle due Assemblee del 1997.

La funzione legislativa

Segue: il ruolo delle commissioni parlamentari (procedimento ordinario)

L'**istruttoria** prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti:

- 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.

La funzione legislativa

Segue: il ruolo delle commissioni parlamentari (procedimento ordinario)

Sempre in questa fase, la commissione può utilizzare l'intero ***“strumentario informativo”*** a disposizione: audire ministri, disporre indagini conoscitive, richiedere informazioni alla Corte dei Conti, chiedere la predisposizione di relazioni tecniche al Governo, ecc.

La funzione legislativa

Segue: il ruolo delle commissioni parlamentari (procedimento ordinario)

Viceversa, al *Senato* l'istruttoria avviene in maniera molto più informale e senza pubblicità in sede di Presidenza della Commissione.

La funzione legislativa

Segue: il ruolo delle commissioni parlamentari (procedimento ordinario)

- La commissione elabora un “**testo unificato**” dei vari progetti abbinati, oppure sceglie un testo base.
- Fissa un termine per la presentazione degli **emendamenti**, che poi sono oggetto di discussione e votazione in commissione.
- Sui testi emendati viene acquisito il **parere delle altre commissioni** interessate. In particolare, si segnala il parere delle c.d. **commissioni filtro**, che hanno una competenza trasversale rispetto ai singoli settori. Fra le principali, si tratta della commissione bilancio (per verificare la copertura finanziaria delle previsioni di spesa ed il rispetto delle leggi sulla contabilità dello Stato), la commissione affari costituzionali (per verificare la coerenza con l'ordinamento), la commissione politiche dell'Unione europea (per i progetti relativi all'attuazione delle norme comunitarie o che pongono problemi di compatibilità con esse), la commissione giustizia (per i progetti recanti sanzioni penali ed amministrative), la commissione lavoro della Camera.

La funzione legislativa

Segue: il ruolo delle commissioni parlamentari (procedimento ordinario)

Il ***mancato rispetto*** dei pareri espressi dalla commissione bilancio, affari costituzionali, politiche Unione europea e commissione lavoro della Camera, impedisce l'approvazione del p.d.l. in sede deliberante o legislativa (v. infra), ma può essere superato da una decisione dell'Assemblea. Solo le condizioni contenute nel pareri della commissione bilancio, se non accolte, vengono ricordate dal Presidente dell'Assemblea e si traducono in emendamenti del testo da sottoporre al voto dell'Aula.

- Nella sede referente, il procedimento della commissione si esaurisce con la votazione del ***mandato a riferire*** in Assemblea. E' possibile, altresì, nominare un ***relatore di minoranza*** o un comitato rappresentativo anche delle minoranze ("***comitato dei nove***") che svolgerà funzioni di guida nella discussione in Aula.

La funzione legislativa

Segue: il ruolo delle commissioni parlamentari (procedimento ordinario)

Giunti in Assemblea:

- Si procede con la ***discussione generale***, che può concludersi anche con la votazione di una ***pregiudiziale*** o di una ***sospensiva***;
- Si passa all'***esame degli articoli***, degli ***emendamenti*** e dei ***subemendamenti***. Il Presidente svolge un rilevante potere nello stabilire l'***ammissibilità*** degli emendamenti: al Senato sono ritenuti inammissibili quelli “privi di ogni reale portata modificativa” (art. 100, comma 8) e quelli “di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica” (art. 76-***bis***, comma 2); alla Camera solamente quelli “nell'ambito degli argomenti già considerati” in Commissione (art. 86, comma 1).

La funzione legislativa

Segue: il ruolo delle commissioni parlamentari (procedimento ordinario)

Sugli emendamenti viene altresì acquisito il parere delle altre commissioni competenti (tra cui quelle “filtro”), del Governo e del relatore.

Il Presidente mantiene anche un rilevante potere sull'**ordine** con cui porre in votazione gli emendamenti. Se riferiti alla medesima porzione di testo, verranno posti in votazione prima quelli che si allontanano di più dal testo base (interamente o parzialmente soppressivi, poi modificativi, infine aggiuntivi).

- Votati gli emendamenti, **si vota ciascun articolo**, che può essere approvato, respinto, o rinviato in commissione per approfondimenti.
- Il p.d.l. viene quindi **votato nel suo complesso**, con le relative **dichiarazioni di voto**.

La funzione legislativa

Segue: il ruolo delle commissioni parlamentari (procedimento in sede legislativa)

b) per ***Commissione in sede deliberante***: si tratta di un “procedimento speciale” ammesso dall’art. 72, co. 3, il quale consente che la fase dell’approvazione legislativa si apra e si concluda in commissione, senza passare dall’Assemblea. A tal proposito si parla di commissione ***in sede legislativa*** alla Camera e commissione ***in sede deliberante*** al Senato.

Le garanzie che circondano tale procedimento speciale sono: la c.d. ***“riserva di assemblea”*** prevista specificamente per i tipi di leggi indicati dall’art. 72, co. 4, la quale impone in questi casi di adottare sempre e comunque il procedimento normale; la possibilità – in ogni momento – di interrompere la procedura speciale, con ***ritorno al procedimento normale***, su richiesta del Governo o di un certo numero di parlamentari (art. 72, co. 3).

La funzione legislativa

Segue: il ruolo delle commissioni parlamentari (procedimento in sede redigente)

c) per Commissione *in sede redigente*: si tratta di un altro “procedimento speciale” (disciplinato, con alcune sensibili differenze, dai regolamenti di Camera, dove si parla di “redigente rafforzata”, e Senato “deliberante attenuata”), che è detto anche misto, in quanto in commissione si svolge la discussione generale e la votazione articolo per articolo e degli emendamenti sul testo, mentre all’Assemblea è riservata unicamente l’approvazione finale del testo (alla Camera anche con la votazione dei singoli articoli) *senza possibilità di modifiche* (cosicché il testo risulta redatto in via definitiva dalla commissione, ma deliberato dall’Assemblea.

La funzione legislativa

Segue: il ruolo delle commissioni parlamentari (procedimento ordinario)

Infine, in virtù del principio del bicameralismo perfetto, il testo del progetto di legge, approvato da una Camera, viene trasmesso con il cosiddetto “messaggio” dal Presidente dell’una al Presidente dell’altra Assemblea, al quale spetta attivare il procedimento legislativo presso quel ramo del Parlamento (c.d. *navette*).

Ciò avverrà fino a che entrambe le Camere non abbiano approvato il medesimo testo, senza apportarvi modifiche. Per esigenze di economia procedurale, i regolamenti (art. 70 r.C. e 104 r.S.) prevedono che la Camera che ha approvato per prima il testo debba limitare il suo esame alle sole parti modificate.

La funzione legislativa

Segue: la promulgazione e il rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato

Art. 73 Cost.: Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

La funzione legislativa

Segue: la promulgazione e il rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato

Dopo l'approvazione, la legge, per divenire efficace, necessita della ***promulgazione*** da parte del Presidente della Repubblica.

Il Presidente della Camera che ha approvato in via definitiva la legge la trasmette, con un “**messaggio**” (atto autonomo, formale e ufficiale, attestante la regolarità dell'approvazione), al Presidente della Repubblica, il quale deve promulgarla ***entro un mese*** dalla data dell'approvazione. Il termine può anche essere inferiore, se le Camere, a maggioranza assoluta dei componenti, ne introducano uno diverso nella stessa legge, dichiarandone l'urgenza (art. 73 Cost.)

La funzione legislativa

Segue: la promulgazione e il rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato

La promulgazione consiste in un ***atto di accertamento*** rivolto, anzitutto, a constatare la ***regolarità formale*** del procedimento legislativo e l'identità dei consensi delle due Camere; il suo effetto è quello di far sorgere il vincolo all'osservanza della legge in tutti, comprese le Camere, che non possono più revocare i loro consensi, e il guardasigilli (cioè il Ministro della giustizia), che deve procedere alla pubblicazione.

Il controllo operato dal Capo dello Stato in sede di promulgazione presenta anche un profilo di carattere ***sostanziale*** (cioè sul contenuto della legge) che si ritiene riferibile al c.d. “merito costituzionale”; tale nozione abbraccia sia la legittimità costituzionale in senso stretto, sia criteri di convenienza generale, coerenza con gli indirizzi legislativi e altri, ma non può mai sfociare nel sindacato sull'opportunità politica delle scelte del legislatore.

La funzione legislativa

Segue: la promulgazione e il rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato

Il Presidente della Repubblica ha il potere, nel caso in cui il controllo effettuato non abbia esito positivo, di ***rinviare la legge***, con messaggio motivato al Parlamento. Tale potere può essere esercitato solo una volta e, se la legge viene riapprovata il Presidente è tenuto a promulgarla (art. 74 Cost.).

Il decreto di rinvio è un ***atto sostanzialmente presidenziale***, anche se necessita della controfirma del Governo.

La funzione legislativa

Segue: la promulgazione e il rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato

Promulgazione e “aspetti marginali”

Comunicato 31 marzo 2010

“Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha chiesto alle Camere, a norma dell'art. 74, primo comma, della Costituzione, una nuova deliberazione in ordine alla legge: "Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione degli enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro” (c.d. **collegato lavoro**).

Il Capo dello Stato è stato indotto a tale decisione dalla estrema eterogeneità della legge e in particolare dalla complessità e problematicità di alcune disposizioni - con specifico riguardo agli articoli 31 e 20 - che disciplinano temi, attinenti alla tutela del lavoro, di indubbia delicatezza sul piano sociale.

La funzione legislativa

Segue: la promulgazione e il rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato

Ha perciò ritenuto opportuno un ulteriore approfondimento da parte delle Camere, affinché gli apprezzabili intenti riformatori che traspaiono dal provvedimento possano realizzarsi nel quadro di precise garanzie e di un più chiaro e definito equilibrio tra legislazione, contrattazione collettiva e contratto individuale”.

Le norme oggetto di appunto sono l'articolo 31, commi da 1 a 9, che disciplina il nuovo arbitrato nelle controversie di lavoro, e l'articolo 20, che limita la responsabilità per le infezioni da amianto subite dal personale che presta la sua opera sul naviglio di Stato.

La funzione legislativa

Segue: la promulgazione e il rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato

La promulgazione “motivata”

Nota del 30 dicembre 2010

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha oggi promulgato la legge recante "Norme in materia di organizzazione delle **università**, di personale accademico e reclutamento, nonchè delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario”.

Il Capo dello Stato ha contestualmente indirizzato la seguente lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri:

"Promulgo la legge, ai sensi dell'art. 87 della Costituzione, non avendo ravvisato nel testo motivi evidenti e gravi per chiedere una nuova deliberazione alle Camere, correttiva della legge approvata a conclusione di un lungo e faticoso iter parlamentare.

La funzione legislativa

Segue: la promulgazione e il rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato

L'attuazione della legge è del resto demandata a un elevato numero di provvedimenti, a mezzo di delega legislativa, di regolamenti governativi e di decreti ministeriali; quel che sta per avviarsi è dunque un processo di riforma, nel corso del quale saranno concretamente definiti gli indirizzi indicati nel testo legislativo e potranno essere anche affrontate talune criticità, riscontrabili in particolare negli articoli 4, 23 e 26.

La funzione legislativa

Segue: la promulgazione e il rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato

La Promulgazione ed il giudizio di legittimità costituzionale

Nota 23 luglio 2008

Al Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, è stata sottoposta oggi, per la promulgazione, **la legge in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato.**

Già il 2 luglio, in riferimento alla autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge (ora approvato dal Parlamento), si era reso noto che “punto di riferimento per la decisione del Capo dello Stato è stata la sentenza n. 24 del 2004 con cui la Corte Costituzionale dichiarò l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge n. 140 del 20 giugno 2003 che prevedeva la sospensione dei processi che investissero le alte cariche dello Stato. A un primo esame – quale compete al Capo dello Stato in questa fase – il disegno di legge approvato il 27 giugno dal Consiglio dei Ministri è risultato corrispondere ai rilievi formulati in quella sentenza.

La funzione legislativa

Segue: la promulgazione e il rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato

La Corte, infatti, non sancì che la norma di sospensione di quei processi dovesse essere adottata con legge costituzionale. Giudicò inoltre ‘un interesse apprezzabile’ la tutela del bene costituito dalla ‘assicurazione del sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono a quelle cariche’, rilevando che tale interesse ‘può essere tutelato in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto, rispetto al cui migliore assetto la protezione è strumentale’, e stabilendo a tal fine alcune essenziali condizioni”.

Non essendo intervenute, in sede parlamentare, modifiche all’impianto del provvedimento, salvo una integrazione al comma 5 dell’articolo unico diretta a meglio delimitarne l’ambito di applicazione, il Presidente della Repubblica ha ritenuto, sulla base del medesimo riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale, di procedere alla promulgazione della legge.

La funzione legislativa

Le leggi di approvazione e di autorizzazione

Il sistema delle fonti del nostro ordinamento comprende anche delle “*fonti atipiche*” dette leggi meramente formali.

Si tratta di atti per i quali è prevista esclusivamente la forma della legge ordinaria (si dice, pertanto, che sono coperti da una *riserva di legge formale*), ma che non hanno il contenuto tipico della legge, in quanto non introducono nell’ordinamento norme capaci di produrre effetti giuridici generali.

Si fa riferimento, in particolare, alle *leggi (annuali) di approvazione del bilancio* di previsione dello Stato e *di approvazione del rendiconto consuntivo*, nonché alle *leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali*.

La funzione legislativa

L'art. 80 e l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali

Art. 80 Cost.: Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

La funzione legislativa

L'art. 80 e l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali

L'art. 80 Cost. stabilisce una *riserva di legge formale* per la concessione, da parte del Parlamento, dell'autorizzazione al Capo dello Stato a ratificare quei trattati internazionali che, in ragione del tipo di obblighi che impongono, sono considerati più importanti (trattati di natura politica, o che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio o oneri alle finanze o modificazioni di leggi).

Per tutti gli altri trattati (ma, in realtà, ben pochi dovrebbero restare fuori dalla disposizione costituzionale citata) non è prevista l'autorizzazione parlamentare alla ratifica.

La funzione legislativa

L'art. 80 e l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali

La prassi in materia, tuttavia, dà luogo a numerose perplessità in relazione al rigoroso rispetto del disegno costituzionale.

Infatti, il Governo, che – anche attraverso singoli Ministri – è l'organo cui spetta la *conduzione delle trattative* con gli altri Stati e la *stipula* del trattato, assai spesso tende a concludere (anche nei casi di cui all'art. 80) i c.d. “*trattati o accordi in forma semplificata*”, i quali si perfezionano non con la ratifica del Presidente della Repubblica, ma con la semplice sottoscrizione ad opera del rappresentante del Governo.

La funzione legislativa

L'art. 80 e l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali

Il problema che si pone, allora, è duplice:

- in primo luogo, l'art. 87, co. 8, Cost., laddove prevede che il Presidente della Repubblica “ratifica i trattati internazionali”, non sembrerebbe consentire che il Governo possa, da solo, impegnare formalmente lo Stato italiano sul piano internazionale, senza passare attraverso le funzioni di garanzia del Capo dello Stato;
- in secondo luogo, è del tutto evidente che, in base al disposto dell'art. 80 Cost., gli accordi in forma semplificata non potrebbero considerarsi comunque ammissibili per tutte quelle categorie di trattati che la norma costituzionale esplicitamente contempla.

La funzione legislativa

L'art. 81 Cost. e il procedimento di bilancio

L'articolo 81 prima della novella del 2012

«Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.»

La funzione legislativa

L'art. 81 Cost. e il procedimento di bilancio

Il comma 1 stabiliva che “le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentato dal Governo”. Il bilancio è uno **strumento politico-costituzionale** che si materializza in un documento contabile contenente l'indicazione delle entrate e delle spese che si prevede saranno realizzate ed erogate nell'anno futuro.

L'approvazione del bilancio avviene appunto a mezzo di una legge, la **legge di bilancio**, quale **atto di indirizzo-controllo** che deve essere approvato prima dell'inizio dell'anno finanziario cui si riferisce (cioè entro il 31 dicembre); qualora il termine non venga rispettato, si fa luogo all'esercizio provvisorio, che può avere una durata massima di quattro mesi e deve essere espressamente autorizzato con legge (art. 81, vecchio comma 2).

La funzione legislativa

L'art. 81 Cost. e il procedimento di bilancio

La legge di approvazione del bilancio presentava due aspetti di “atipicità”:

- come si è anticipato sopra, il fatto che non introduce nell’ordinamento nuove norme ad efficacia generale, anche se, in realtà, essa svolge la imprescindibile funzione di approvare le scelte proposte dal Governo sulla acquisizione delle entrate e sulla ripartizione delle risorse fra le destinazioni di spesa, autorizzando lo stesso Governo a dare seguito a quelle voci di spesa e solo ad esse (c.d. “**vincolo di bilancio**”). I rilevanti contrasti che si erano avuti in passato sul punto sono stati risolti grazie alla previsione dell’art. 81, vecchio comma 3, Cost., il quale imponeva il divieto di introduzione, con la legge di bilancio, di **nuovi tributi** e **nuove spese** rispetto a quanto previsto dalle leggi vigenti. La legge che approvava il bilancio non poteva dunque modificare la legislazione vigente, ovvero, era priva di **forza attiva**;

La funzione legislativa

L'art. 81 Cost. e il procedimento di bilancio

– quanto alla **forza passiva**, la legge di approvazione del bilancio presentava (e tutt'ora presenta) un altro aspetto di atipicità derivante dalla previsione costituzionale che vieta espressamente la proposizione di referendum abrogativi su tale tipo di leggi (art. 75, co. 2, Cost.).

La funzione legislativa

L'art. 81 Cost. e il procedimento di bilancio

Lo stesso art. 81 Cost., al vecchio comma 4, stabiliva l'altro importante principio della c.d. **“copertura delle leggi di spesa”**, stabilendo che “ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”. Ciò significa che nel corso dell'anno finanziario **l'equilibrio di bilancio** non può essere alterato. Nella prassi, peraltro, è stato frequente l'aggiramento dell'obbligo di copertura, con gravi ripercussioni sulla gestione del bilancio dello Stato. Per contenere questo rischio, si è previsto che ogni progetto di legge deve essere accompagnato da una “relazione tecnica” che illustri dettagliatamente la quantificazione della spesa e le tecniche della sua copertura.

La funzione legislativa

L'art. 81 Cost. e il procedimento di bilancio

Art. 81 Cost., come sostituito dalla l. cost. n. 1/2012

Lo Stato assicura **l'equilibrio** tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il **ricorso all'indebitamento** è consentito solo **al fine di considerare gli effetti del ciclo economico** e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di **eventi eccezionali**.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

La funzione legislativa

L'art. 81 Cost. e il procedimento di bilancio

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con **legge approvata a maggioranza assoluta** dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.