Le Commissioni di merito nella decisione finanziaria e di bilancio

di Linda Lanzillotta *

I. - 1. Il ruolo delle Commissioni di merito prima della legge n. 468 del 1978. - 2. Gli effetti della riforma del 1978 sui poteri delle Commissioni. – II. - 3. Le novelle regolamentari del 1983: la rivalutazione del ruolo delle Commissioni di merito. - 4. La fase referente: *a)* il preesame tecnico; *b)* l'oggetto dell'esame nelle Commissioni di merito; *c)* l'esame nelle Commissioni di merito. - 5. La discussione in Assemblea. – III. - 6. La sperimentazione delle nuove procedure. - 7. La risoluzione di programmazione finanziaria. - 8. Legge finanziaria, nuovi fondi speciali e leggi di settore. - 9. Tendenze evolutive.

I. — 1. Tra le molte e profonde innovazioni introdotte nel 1983 dalla disciplina regolamentare della sessione di bilancio vi è senza dubbio la rivalutazione del ruolo delle Commissioni di merito nel procedimento di decisione finanziaria; un ruolo che, soprattutto a partire dal 1964, anno dell'entrata in vigore della cosiddetta « riforma Curti » e delle conseguenti modifiche regolamentari, era stato progressivamente marginalizzato e compresso. All'origine di tale evoluzione fu in primo luogo la diversa configurazione assunta dal bilancio: prima della legge Curti, infatti, l'articolazione del documento annuale in più disegni di legge, corrispondenti ciascuno ad un singolo stato di previsione, consentiva alle Commissioni di merito di esaminare i bilanci dei ministeri di propria competenza per riferirne direttamente all'Assemblea. Certo, il regolamento del 1949 si era preoccupato di introdurre meccanismi che, nonostante la pluralità delle sedi di esame e degli strumenti di decisione, garantissero comunque una valutazione unitaria del documento di bilancio e, rispetto a tale valutazione, assicurassero altresì la coerenza dei singoli emendamenti agli stati di previsione: si prevedeva infatti che l'esame del riepilogo generale della spesa fosse operato dalla Commissione finanze e tesoro (dal 1958, dalla Commissione bilancio) integrata dai presidenti delle Commissioni competenti per materia e che, viceversa, l'esame degli stati di previsione fosse svolto dalle Commissioni di merito integrate da nove membri della Commissione bilancio; ma,

* Consigliere della Camera dei deputati.

soprattutto, si organizzava la discussione in modo da « bloccare » il totale generale della spesa e i totali della spesa dei singoli ministeri, anticipando la discussione e la approvazione dello stato di previsione del Ministero del tesoro e dei riepiloghi allegati. Entro i limiti in tal modo preordinati, dalla Commissione finanze e tesoro prima e dall'Assemblea poi, il potere di controllo-decisione sui singoli stati di previsione era comunque di esclusiva competenza, in sede referente, delle Commissioni di merito.

La legge Curti ribalta la situazione precedente unificando in un solo disegno di legge gli stati di previsione dell'entrata e della spesa, il cui esame in sede referente, in base alle modifiche regolamentari del 1965, è affidato alla Commissione bilancio; le Commissioni di merito ne vengono investite in sede consultiva per la espressione di un parere che potrà essere illustrato alla Commissione bilancio da un relatore all'uopo designato dalla stessa Commissione.

Questa drastica riduzione dell'ambito di competenza proprio delle Commissioni di merito è sensibilmente corretto dalla riforma regolamentare del 1971, che riconosce alle Commissioni poteri di proposta e di indirizzo nei settori di competenza, riservando a tali sedi la presentazione e votazione degli emendamenti a carattere compensativo, nonché la presentazione e lo svolgimento degli ordini del giorno relativi a materie specifiche rientranti nella competenza delle singole Commissioni. La riforma regolamentare del 1971 ricostruisce dunque un equilibrio tra le competenze della Commissione bilancio e quelle delle Commissioni di merito, un equilibrio che tuttavia si fonda anche sullo scarso interesse politico legato al documento di bilancio e che, quindi, è destinato a venire meno allorché la legge n. 468 del 1978 interviene a modificare profondamente il contenuto della decisione finanziaria.

Come è noto, prima della legge n. 468, il prevalere di una interpretazione rigidamente formalistica del terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione aveva pressoché annullato la flessibilità della manovra annuale, vanificando la funzione propria della decisione parlamentare di verifica unitaria e globale della gestione finanziaria.

La teorizzazione della assoluta « formalità » del bilancio rispetto alla legislazione sostanziale (che, di conseguenza, tendeva a tipizzarsi su una rigida predeterminazione della spesa), insieme alla progressiva divaricazione tra previsioni ed andamenti effettivi (dovuta al sistema di pura competenza), avevano progressivamente sottratto alle Camere il potere di bilancio ed il controllo sulla gestione.

Ciò, se da una parte aveva determinato una graduale perdita di controllo sull'andamento della spesa pubblica, dall'altra parte aveva però contribuito a sdrammatizzare il problema del procedimento di approvazione del bilancio, e quindi anche dei poteri riservati, all'interno di tale procedimento, rispettivamente alla Commissione bilancio ed alle Commissioni di merito.

2. La riforma del 1978 rappresenta per il Parlamento una sorta di « esplosione » del contenuto politico-economico della decisione annuale.

Ai documenti contabili viene infatti affidato il compito di rappresentare ed orientare unitariamente i comportamenti dell'operatore pubblico, di essere luogo di intersezione e di raccordo delle politiche decentrate, sede dell'indirizzo e del coordinamento dei diversi livelli istituzionali di governo, quadro entro cui rendere coerenti andamenti degli aggregati di bilancio e obiettivi di politica economica generale, entro cui, infine, identificare priorità e percorsi di riqualificazione della allocazione delle risorse.

Il complesso degli strumenti attraverso i quali si articola la decisione annuale viene in tal modo a condizionare sensibilmente, e talvolta ad assorbire, le successive decisioni legislative di entrata e di spesa: di conseguenza al procedimento di costruzione e di decisione del bilancio vengono ricondotti processi di confronto e di mediazione politica che, prima della legge n. 468, si sviluppavano in tempi ed in sedi parlamentari diversificati.

È in particolare l'introduzione della legge finanziaria a dilatare il contenuto della decisione, ulteriormente amplificato dalle caratteristiche che, nella prassi che rapidamente si instaura nei primi anni di applicazione, il nuovo istituto viene ad assumere.

Non si intende in questa sede ritornare sulla *vexata quaestio* del « contenuto e dei limiti propri » della legge finanziaria [1]: nell'ottica che qui interessa è comunque opportuno rilevare che, quand'anche la legge finanziaria fosse scarnificata al massimo e rigorosamente ricondotta alla funzione ad essa assegnata dalla legge n. 468, avendo carattere orizzontale e multisettoriale, vincolando in termini quantitativi e qualitativi la legislazione di spesa, rimodulando la scansione annuale delle leggi pluriennali, essa interverrebbe comunque, ed in misura assai incisiva, su materie ed attività di competenza delle Commissioni di merito. Tanto più ciò è avvenuto allorché la legge finanziaria si è trovata via via a svolgere un ruolo di supplenza, disciplinando interi settori organici (quali la sanità, la previdenza, la finanza locale), ovvero un ruolo di

coordinamento, non solo finanziario, nei confronti degli enti del settore pubblico o, infine, ad assumere la fisionomia di legge *omnibus* e, in quanto tale, ad autorizzare nuove o maggiori spese e a regolare attività nei più disparati settori materiali.

Peraltro, i regolamenti parlamentari hanno « trattato » per alcuni anni il disegno di legge finanziaria come un normale disegno di legge su cui le Commissioni venivano chiamate ad esprimere un parere secondo l'ordinario procedimento consultivo; in tal modo non solo era esclusa, per le Commissioni di merito, la possibilità di investire la Commissione bilancio, con riferimento al disegno di legge finanziaria, di emendamenti compensativi e di ulteriori proposte di modifica, ma veniva altresì depotenziato il potere delle Commissioni nell'esame del disegno di legge di bilancio la cui parte discrezionale, in base alla legge n. 468, era in larga parte ormai rimessa alle determinazioni della legge finanziaria (fondi speciali, determinazione delle quote annuali delle leggi di spesa pluriennali).

Tra il 1979 ed il 1983, dunque, alla maggiore ampiezza dell'intervento degli strumenti della decisione annuale di bilancio corrisponde una sensibile compressione delle competenze e dei poteri delle Commissioni di merito a tutto vantaggio di quelli della Commissione bilancio la cui centralità, nella struttura policentrica della Camera, tende progressivamente ad accentuarsi. Centralità storicamente ricorrente [2] che, peraltro, dopo la riforma del 1978, risulta speculare rispetto alla analoga collocazione assunta dal Tesoro all'interno del Governo.

II. — 3. Le novelle regolamentari del 1983 ridefiniscono le procedure di esame in Commissione dei provvedimenti finanziari distinguendo le competenze delle Commissioni di merito cui vengono, in linea di massima, attribuiti, anche in relazione alla legge finanziaria, poteri analoghi a quelli che già il regolamento del 1971 riconosceva con riferimento all'esame del bilancio.

La *ratio* cui le nuove norme si ispirano — come si ricava anche dai lavori preparatori [3] — è in primo luogo quella di evitare la espropriazione delle competenze delle Commissioni di merito che, viceversa, vengono identificate come la sede propria per la impostazione – verifica – aggiustamento delle politiche settoriali. In tal modo alla Commissione bilancio viene riservata la determinazione degli indirizzi generali della politica economica e di bilancio, la individuazione dei vincoli e delle compatibilità finanziarie, la identificazione delle priorità allocative e, quindi, la determinazione del volume di risorse da desti-

nare a ciascun settore di intervento. All'interno di questo quadro di vincoli e di obiettivi spetta invece alle Commissioni di merito la decisione in ordine ai modi di utilizzazione e gestione delle risorse, nonché il controllo sull'efficace utilizzo delle risorse assegnate. Inoltre, secondo la originaria proposta della Giunta per il regolamento [4], dovrebbero essere le stesse Commissioni di merito a valutare, sia dal punto di vista della funzionalità amministrativa sia da quello degli effetti finanziari conseguibili, la congruità e razionalità delle azioni di risanamento proposte dal Governo per realizzare riduzioni di spesa in singoli comparti dell'amministrazione statale o pubblica. È quindi grazie alla valorizzazione del ruolo delle Commissioni di merito che, sul piano regolamentare, si tenta di saldare la programmazione finanziaria e di bilancio con la programmazione reale, di attuare cioè in tutta la sua complessità il disegno sottostante alla legge n. 468 del 1978, quello cioè di tradurre con la concretezza propria delle scelte di bilancio obiettivi programmatici sino ad allora solo genericamente enunciati dai documenti di piano. D'altra parte il coinvolgimento attivo degli organi cui — a livello parlamentare come a livello amministrativo — è affidata la concreta gestione ed attuazione delle decisioni finanziarie e di bilancio appare il presupposto essenziale affinché tali decisioni possano avere concreto seguito: obiettivi e vincoli assunti attraverso procedimenti fortemente centralizzati sembrano infatti destinati ad essere più facilmente elusi ed aggirati, come è dimostrato, d'altronde, dal superamento dei limiti posti dalle leggi finanziarie, spesso registrato a consuntivo.

La disciplina regolamentare della sessione di bilancio introduce quindi uno schema procedimentale complesso all'interno del quale le diverse fasi e sedi dell'esame parlamentare dei documenti finanziari sono organizzate in modo da fare emergere la molteplicità di ambiti, di livelli, di contenuti decisionali che i documenti stessi riassumono, e di garantire, nello stesso tempo, l'unitarietà e la tempestività della decisione.

4. Il complesso *iter* che precede la discussione in Assemblea dei documenti di bilancio è analiticamente descritto dagli articoli 119 e seguenti del regolamento. Di tale procedura si considereranno qui solo alcune fasi e taluni aspetti che, dal punto di vista delle Commissioni di merito, presentano significativi elementi di novità ovvero risultano particolarmente problematici sul piano interpretativo e della prassi.

a) Il preesame tecnico — Il disegno di legge finanziaria ed il disegno di legge di bilancio « sono assegnati per l'esame generale alla Commissione bilancio e per l'esame delle parti di rispettiva competenza

e dei singoli stati di previsione alle Commissioni competenti per materia » (articolo 120, primo comma, del regolamento). Tuttavia, già prima dell'assegnazione dei documenti la Commissione bilancio, anche congiuntamente con la omologa Commissione del Senato, può svolgere il cosiddetto « preesame tecnico » del bilancio a legislazione vigente, nel corso del quale, oltre ad ascoltare i Ministri competenti, può acquisire informazioni, rilevazioni ed elaborazioni dalla Corte dei conti, dall'ISTAT e dalla Banca d'Italia e richiedere pareri alle Regioni. Si tratta di una procedura del tutto nuova che, innestando una fase conoscitiva nel procedimento di decisione, tende a rendere più « leggibile » il bilancio. Questa maggiore trasparenza del bilancio a legislazione vigente assume rilievo sotto ottiche distinte, ancorché tra loro connesse: da una parte si tratta, per la Commissione bilancio, di valutare la coerenza tra la manovra realizzata sulla parte discrezionale del bilancio a legislazione vigente ed i vincoli generali indicati per la politica di bilancio dai documenti programmatici (Relazione previsionale e programmatica e bilancio pluriennale programmatico); ma anche di identificare gli andamenti tendenziali che, in quanto divergenti rispetto ai vincoli posti e agli obiettivi programmati, richiedono interventi correttivi da adottare con legge finanziaria. Dall'altra parte il « preesame tecnico » dovrebbe consentire una analisi puntuale della natura e degli effetti delle decisioni discrezionali adottate con il bilancio a legislazione vigente; è noto, infatti, come, anche dopo la legge n. 468, molte leggi rinviino al bilancio la quantificazione delle spese a carattere ultra annuale (leggi che sono elencate in apposito allegato allo stato di previsione del Ministero del tesoro) e come il grado di rigidità delle spese a carattere ricorrente e obbligatorio, che il bilancio annualmente adegua al fabbisogno, sia assai diversificato. È quindi su quest'area, non marginale, di decisioni che il bilancio a legislazione vigente opera potendo determinare significativi spostamenti di risorse, in termini reali, da un settore all'altro dell'attività amministrativa.

Sotto ambedue i profili, dunque, il preesame tecnico può costituire un importante momento conoscitivo e di controllo tecnico-politico per le Commissioni di merito [5]: le previsioni di spesa di ciascuna Amministrazione, infatti, una volta chiarite e motivate dal Governo nel corso del preesame, nel prosieguo della sessione possono essere discusse ed eventualmente corrette in modo non arbitrario bensì in ragione di una diversa ipotesi di politica settoriale. Nello stesso tempo la verifica, non solo finanziaria, degli esiti della legislazione sostanziale costituisce la

premessa conoscitiva necessaria per la determinazione degli aggiustamenti eventualmente opportuni.

Non sembra, peraltro, che in questi anni le Commissioni di merito abbiano mai utilizzato lo strumento del preesame tecnico per comprendere gli esatti termini quantitativi o le specifiche cause legislativo-contabili dell'andamento di singole poste di bilancio o funzioni di spesa (sanità, istruzione, difesa).

In ogni caso, l'attivazione degli strumenti conoscitivi previsti dall'articolo 119, terzo comma, spetterebbe alla Commissione bilancio cui le Commissioni di merito dovrebbero sottoporre i quesiti relativi alle materie di rispettiva competenza, eventualmente indicando le analisi e le elaborazioni necessarie, gli organismi (tra quelli indicati dallo stesso articolo 119, terzo comma) più idonei a fornire gli elementi conoscitivi richiesti ed anche i Ministri da ascoltare. A quest'ultimo riguardo è infatti da notare che la lettera del regolamento (« ... ascolta i Ministri competenti ... ») consente alla Commissione bilancio di interpellare non solo i Ministri finanziari, ma anche tutti quelli che, per essere preposti ad importanti settori di spesa, sono in grado di fornire indicazioni utili sui criteri di costruzione del bilancio a legislazione vigente [6].

Vi è tuttavia da osservare che un maggiore coinvolgimento delle Commissioni di merito nella fase del « preesame tecnico » potrebbe rivelare una certa sfasatura temporale rispetto alla sequenza delle fasi procedimentali della sessione: la durata del preesame può infatti prolungarsi fino a tutto il periodo entro il quale le Commissioni di merito sono tenute a concludere l'esame dei documenti di bilancio. Il rischio, quindi, è che le Commissioni acquisiscano le risposte ai quesiti e alle richieste formulate solo dopo aver concluso l'esame dei documenti e, dunque, del tutto inutilmente.

È appunto tenendo conto delle esigenze delle Commissioni di merito, oltre che della necessità di evitare uno svolgimento frettoloso del preesame tecnico da parte della Commissione bilancio, che la Giunta per il regolamento sottolineò l'opportunità che il Governo non attendesse fino al termine massimo del 30 settembre per presentare al Parlamento i documenti finanziari, anticipando alla prima metà di settembre almeno la presentazione del bilancio a legislazione vigente [7]. All'ipotesi prospettata dalla Giunta — e successivamente recepita in atti di indirizzo accolti dal Governo [8] — il Governo stesso diede coerente attuazione nel 1984 approvando con sensibile anticipo (13 settembre) il progetto di bilancio a legislazione vigente. Ma il richiamo, in sede di autorizzazione da parte del Presidente della Repubblica alla presenta-

zione del relativo disegno di legge, al puntuale rispetto della lettera della legge n. 468 del 1978 [9] impedì alla Camera di anticipare effettivamente l'avvio del « preesame ».

b) L'oggetto dell'esame nelle Commissioni di merito. — « Entro i dieci giorni successivi all'assegnazione ciascuna Commissione esamina congiuntamente le parti del disegno di legge finanziaria e del bilancio di propria competenza ... » (articolo 120, terzo comma).

La definizione dell'oggetto su cui le Commissioni sono chiamate ad esprimersi e dei relativi termini — apparentemente assai chiara — è tuttavia apparsa problematica nella prassi, almeno con riferimento al disegno di legge finanziaria. L'articolo 120, terzo comma, del regolamento ha infatti previsto che la Commissione bilancio esamini « preventivamente » il disegno di legge finanziaria per accertare che esso non disciplini materie estranee e per proporre, in tal caso, al Presidente della Camera lo stralcio delle disposizioni ritenute incongrue rispetto al « contenuto tipico » della legge finanziaria; su tale proposta delibera l'Assemblea per alzata di mano. Non è chiaro peraltro come si debbano temporalmente collocare la proposta di stralcio e la decisione dell'Assemblea; se cioè l'espressione « preventivamente » debba intendersi riferita all'inizio dell'esame delle Commissioni di merito (come anche la collocazione della norma indurrebbe a ritenere), ovvero all'inizio dell'esame in sede referente da parte della stessa Commissione bilancio; ma, anche, entro quale dei due termini debba intervenire la decisione dell'Assemblea. Rispondendo al quesito posto a questo riguardo dall'Ufficio di Presidenza della Commissione bilancio, la Presidenza della Camera ritenne che l'esame presso la Commissione bilancio dovesse concludersi prima dell'inizio dell'esame in sede consultiva presso le Commissioni di merito, con ciò giustamente riconoscendo la necessità di definire in via preventiva il testo oggetto dell'esame delle Commissioni stesse. Quanto alla decisione dell'Assemblea, il Presidente della Camera precisò invece che essa sarebbe stata adottata nella prima seduta utile, non ritenendo possibile, nel caso di specie, convocare appositamente l'Assemblea [10].

Quest'ultima soluzione, motivata essenzialmente da esigenze di ordine pratico, non veniva dunque ad assumere valore interpretativo: tale cautela nasceva evidentemente dalla preoccupazione di non cristallizzare una procedura che, innegabilmente, avrebbe determinato per le Commissioni una situazione di grande incertezza. In mancanza della definitiva deliberazione dell'Assemblea rimaneva infatti indeterminato il testo

su cui le Commissioni erano chiamate ad esprimersi: se da una parte la proposta già approvata dalla Commissione bilancio e il « fumus » che questa sarebbe stata accolta dall'Assemblea, avrebbero indotto le Commissioni, anche per un criterio di economia dei lavori, a tralasciare le parti oggetto del possibile stralcio, dall'altra, però, l'ipotesi della reiezione da parte dell'Assemblea della proposta della Commissione bilancio costringeva le Commissioni stesse ad esaminare l'intero testo del disegno di legge al fine di non precludere la possibilità di sottoporre alla Commissione bilancio emendamenti e proposte di modifica riferiti alle disposizioni eventualmente non stralciate dall'Assemblea. Inoltre, almeno in linea teorica, è da considerare l'ipotesi che le Commissioni possano iniziare l'esame dei documenti di bilancio subito dopo l'assegnazione e pervenire ad una rapida conclusione, ovvero che la Commissione bilancio tardi ad esaurire l'esame preventivo ai fini dello stralcio: in tali casi la proposta della Commissione bilancio rischierebbe di intervenire in un momento successivo all'inizio, o addirittura alla conclusione, dell'esame nelle Commissioni; né, d'altra parte, queste ultime potrebbero essere costrette ad attendere la pronuncia della Commissione bilancio il cui eventuale ritardo rischierebbe di comprimere eccessivamente il periodo riservato all'esame delle Commissioni.

Se poi la tardiva proposta di stralcio, eventualmente accolta dall'Assemblea, fosse tale da stravolgere l'originario disegno di legge potrebbe essere sollevata la questione della decorrenza dei termini: per prassi costante infatti, allorché l'Assemblea delibera uno stralcio, il Presidente procede alla assegnazione dei due nuovi progetti di legge derivanti dallo stralcio stesso: dal momento della nuova assegnazione decorrono i termini per l'esame in sede referente e consultiva. Qualora la questione fosse posta con riferimento ai progetti di legge risultanti dallo stralcio deliberato ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, del regolamento, si potrebbe opporre la considerazione che la fattispecie è disciplinata da una norma speciale. È tuttavia innegabile che la sovrapposizione temporale delle due fasi — esame in Commissione bilancio ai fini dello stralcio ed esame nelle Commissioni di merito — per le incongruenze che è suscettibile di determinare, appare come uno dei passaggi meno lineari del complessivo procedimento di bilancio. C'è da aggiungere che le difficoltà di ordine pratico che, nella sessione 1984, impedirono la convocazione dell'Assemblea per deliberare sulla proposta di stralcio rischiano di riproporsi. È infatti la stessa disciplina della sessione a dettare criteri e rigidi vincoli per i lavori dell'Assemblea, anche al fine di evitare interferenze con l'attività delle Commissioni nel periodo da

queste dedicato all'esame dei documenti di bilancio. In tale periodo, quindi, salvo casi eccezionali ed urgenti, l'Assemblea dovrebbe generalmente sospendere i lavori: pertanto la deliberazione relativa allo stralcio, per intervenire tempestivamente, richiederebbe comunque una convocazione *ad hoc*.

Nella prassi, come da più parti è stato rilevato [11], il nuovo strumento regolamentare non ha prodotto risultati particolarmente significativi rispetto al fine per cui era stato introdotto, quello cioè di circoscrivere l'ambito di intervento della legge finanziaria: ciò essenzialmente a causa dell'obiettiva e persistente incertezza circa la natura del « contenuto tipico » della legge finanziaria. Di contro lo strumento dello stralcio da una parte è stato interpretato come canale di elusione di scelte politiche particolarmente complesse sulle quali non emergeva, in sede parlamentare, un consenso sufficientemente ampio. Dall'altra parte esso è stato utilizzato dalle Commissioni di merito nel tentativo di recuperare competenza primaria su disposizioni della legge finanziaria particolarmente rilevanti ai fini della definizione delle politiche settoriali. È in questa duplice chiave che sembra si possano leggere le proposte di stralcio formulate nelle Commissioni di merito nelle sessioni 1984 e 1985 [12] e in parte recepite dalla Commissione bilancio anche se solo nella successiva fase della discussione in Assemblea e non, quindi, attraverso una riapertura dell'esame ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, del regolamento.

c) L'esame nelle Commissioni. — Nei primi anni della sua applicazione il nuovo modulo procedurale introdotto nel 1983 è stato interpretato dalle singole Commissioni in modo non omogeneo. Le norme regolamentari prevedono in primo luogo che ciascuna Commissione esamini « congiuntamente » le parti del disegno di legge finanziaria e del bilancio di propria competenza e concluda con l'approvazione di un'unica relazione sottolineando in tal modo la stretta interconnessione esistente tra i due documenti ed introducendo un fattore di snellimento della discussione.

Il diverso modo in cui nella realtà le Commissioni hanno organizzato il dibattito sembra essere essenzialmente dipeso dalle caratteristiche e dalla articolazione proprie delle competenze attribuite a ciascuna. Il procedimento è stato quanto mai lineare (discussione congiunta e approvazione di un solo documento finale) nelle Commissioni la cui competenza coincide con quella di un unico dicastero (Esteri, Difesa, Giustizia, Lavoro, Agricoltura, Sanità); nelle Commissioni la cui compe-

tenza comprende quella di più ministeri e che sono quindi chiamate ad esprimersi su più stati di previsione, in alcuni casi l'esame si è svolto congiuntamente concludendosi con l'approvazione di un unico documento, relativo cioè sia al disegno di legge finanziaria sia ai diversi stati di previsione di competenza: ciò è accaduto, in particolare, alla Commissione finanze e tesoro, la cui competenza, pur articolata su una pluralità di documenti (stato di previsione dell'entrata e stati di previsione della spesa dei Ministeri del tesoro e delle finanze), investendo la complessiva politica fiscale e finanziaria, presenta tuttavia una sostanziale unitarietà. Viceversa, nelle altre Commissioni la cui competenza riguarda settori distinti tra i quali esiste una connessione sostanziale e politica cui però non corrisponde una gestione unitaria sul piano amministrativo (Interni, Bilancio [13], Istruzione, Lavori pubblici [14], Trasporti, Industria), la discussione congiunta ha riguardato, verticalmente, i singoli settori materiali corrispondenti ai diversi stati di previsione e si è conclusa con documenti distinti relativi, ciascuno, ad uno stato di previsione ed alla corrispondente parte del disegno di legge finanziaria [15].

In quest'ultimo caso dunque le Commissioni sono di fatto rimaste legate allo schema logico-decisionale proposto dalla organizzazione per ministeri rinunciando a cogliere l'occasione, che pure la nuova procedura offriva, per guardare alla politica di bilancio con un'ottica di programmazione settoriale che attraversasse orizzontalmente le competenze ministeriali. Anche se bisogna riconoscere che questa diversa prospettiva è stata senza dubbio scoraggiata dalla stessa articolazione del bilancio, tuttora organizzata sulla unità elementare della gestione contabile costituita dal capitolo, cui tarda ad affiancarsi una rappresentazione della spesa per « programmi », « progetti » (e « servizi ») (articoli 6 e 22 della legge n. 468 del 1978), capace di esprimere gli esiti reali cui la spesa stessa è finalizzata.

È tuttavia lecito supporre che sull'orientamento, in concreto prevalso nella prassi, abbia influito anche, almeno in certa misura, la disciplina degli emendamenti nelle Commissioni: in base all'articolo 121, primo, secondo e terzo comma, del regolamento, nelle Commissioni di merito devono infatti essere presentati gli emendamenti alle singole parti del disegno di legge finanziaria che comportano variazioni compensative nonché gli emendamenti al disegno di legge di bilancio che propongono variazioni compensative all'interno dei singoli stati di previsione. Se approvati, tali emendamenti sono inclusi nella relazione da trasmettere

alla Commissione bilancio unitamente alle « ulteriori proposte di modifica » eventualmente approvate.

Almeno con riferimento al bilancio la norma (articolo 121, primo comma) sembra indicare, in modo inequivoco, nel singolo stato di previsione l'ambito entro il quale l'emendamento compensativo deve operare. Tuttavia per ciò che concerne il disegno di legge finanziaria la stessa norma prevede che la « compensazione » debba realizzarsi entro la parte di competenza di ciascuna Commissione e quindi anche tra disposizioni la cui proiezione in bilancio afferisca stati di previsione diversi. Una lettura sistematica delle due disposizioni regolamentari potrebbe dunque indurre a ritenere che anche gli emendamenti riferiti al bilancio possano operare tra stati di previsione diversi purché rientranti nella competenza di ciascuna Commissione: ciò in coerenza con la *ratio* generale della disciplina dell'esame nelle Commissioni volta, come prima accennato, a fare di quest'ultima la sede di impostazione e verifica delle politiche settoriali.

Nella prassi è tuttavia prevalsa una diversa lettura: si è ritenuto cioè che, con riferimento sia al disegno di legge finanziaria sia al disegno di legge di bilancio, l'emendamento compensativo dovesse agire su capitoli di bilancio iscritti nel medesimo stato di previsione [16]. Vi è inoltre da ricordare che la latitudine del potere emendativo delle Commissioni era stata sensibilmente attenuata dalla modifica apportata dall'Assemblea all'originaria proposta della Giunta per il regolamento che ammetteva che le Commissioni potessero votare anche emendamenti riferiti alle singole parti della legge finanziaria; emendamenti, cioè che, non dovendo avere necessariamente carattere quantitativo potevano riguardare la parte ordinamentale (norme sostanziali, organizzative, procedimentali) del disegno di legge finanziaria. Tali disposizioni, invece, secondo le norme regolamentari vigenti possono solo formare oggetto di « proposte di modifica » (articolo 121, secondo comma) [17].

La modifica approvata dall'Assemblea all'articolo 121, primo comma, e poc'anzi ricordata, assume rilievo in quanto la parte ordinamentale per essere legittimamente inserita nel disegno di legge finanziaria deve comunque essere tale da produrre effetti sul bilancio. Si tratta, quindi, generalmente, di disposizioni che traducono in termini normativi le « azioni di risanamento finanziario » programmate per singoli settori di spesa e che, pertanto, investono la competenza delle Commissioni di merito. Tuttavia tali disposizioni solo raramente esplicitano gli effetti finanziari attesi: la relativa quantificazione viene operata (almeno secondo la prassi fino ad oggi seguita) attraverso la nota di variazioni che

il Governo presenta subito dopo il voto finale sulla legge finanziaria stessa, nota di variazioni che, in base all'articolo 120, settimo comma, del regolamento, viene esaminata esclusivamente dalla Commissione bilancio.

Va tuttavia rilevato che, in definitiva, sul piano pratico, la determinazione degli ambiti normativi cui possono rispettivamente essere presentati, nelle Commissioni di merito, emendamenti ovvero proposte di modifica non appare molto significativa. Infatti, una volta approvati dalla Commissione competente ed inclusi nella relazione alla Commissione bilancio, sia gli emendamenti (compensativi tra capitoli dello stesso stato di previsione) sia le proposte di modifica (compensative tra capitoli afferenti a stati di previsione diversi, non compensative, ovvero riferite a disposizioni di carattere ordinamentale) seguono poi lo stesso regime: vengono cioè esaminati e votati dalla Commissione bilancio. Questo scrutinio della Commissione bilancio sugli emendamenti compensativi non sembra del tutto coerente con la logica generale che sembra ispirare la disciplina dell'esame dei documenti di bilancio nelle Commissioni di merito; logica che, mentre attribuisce alla Commissione bilancio la valutazione della impostazione generale della manovra, riserva però alle Commissioni la competenza sui singoli settori di spesa. *De jure condendo* si potrebbe forse pensare a riconoscere agli emendamenti compensativi approvati dalle Commissioni di merito una diversa efficacia: alla Commissione bilancio dovrebbe spettare una mera verifica di legittimità intesa ad accertare che tali emendamenti non contrastino con le norme e i princìpi generali della contabilità di Stato e rientrino effettivamente nell'area di emendabilità riservata alle Commissioni. Superata positivamente tale verifica — sul cui esito, in ogni caso, la decisione finale dovrebbe essere rimessa al Presidente della Camera — gli emendamenti compensativi approvati dalle Commissioni dovrebbero modificare il testo del Governo all'esame della Commissione bilancio: in tal modo risulterebbe anche più giustificata la diversa procedura dettata per l'esame nelle Commissioni di merito, rispettivamente, degli emendamenti e delle « ulteriori proposte di modifica ».

Va comunque sottolineato come le nuove norme abbiano voluto attribuire alle proposte delle Commissioni un « peso » particolare nel procedimento richiamando la Commissione bilancio ad una particolare riflessione allorché, con la legge finanziaria, si trova ad intervenire in materie che esulano dalla sua competenza ordinaria: significativa in tal senso è la disposizione che impone al relatore per l'Assemblea di esplicitare i motivi dell'eventuale mancato accoglimento, da parte della

Commissione bilancio, delle proposte delle Commissioni. Ancora una volta il regolamento tende a coinvolgere in modo più diretto le Commissioni instaurando tra queste e la Commissione bilancio un confronto dialettico. È tuttavia da rilevare che la norma sopra richiamata non ha mai trovato concreta applicazione [18].

5. *La discussione in Assemblea* — Se nella fase istruttoria le novelle del 1983 si sono orientate nel senso di una valorizzazione del ruolo delle Commissioni, sensibilmente potenziato e qualificato rispetto al passato, per quanto riguarda la discussione in Assemblea esse sembrano aver seguito un diverso criterio. È quanto pare di poter ricavare da alcuni elementi concorrenti. In primo luogo per quanto attiene alla ripresentazione in Assemblea degli emendamenti e delle proposte delle Commissioni respinti dalla Commissione bilancio: questa può avvenire ad opera di singoli deputati ma non da parte delle Commissioni che nella fase precedente li avevano approvati e trasmessi alla Commissione bilancio. Ancorché per tali emendamenti si preveda, come si è visto, una reiezione motivata in sede referente essi in Assemblea perdono la paternità originaria e sono equiparati alle proposte dei singoli deputati.

Vi è poi la procedura di esame della nota di variazioni presentata dal Governo a seguito dell'approvazione della legge finanziaria: in base all'articolo 120, settimo comma, la nota è esaminata esclusivamente dalla Commissione bilancio dove, limitatamente alle parti del disegno di legge di bilancio modificate od inserite *ex novo* (ad esempio, autorizzazioni di cassa relative a stanziamenti determinati dalla legge finanziaria in termini di competenza), sembra riaprirsi il procedimento referente. In questo caso però, essendo escluso che le Commissioni di merito si esprimano sulla nota di variazioni, anche gli emendamenti compensativi sono presentati e votati direttamente in Commissione bilancio. La medesima procedura è adottata per l'esame di articoli aggiuntivi al disegno di legge di bilancio presentati dal Governo a seguito dell'eventuale reiezione di un articolo e della tabella allegata, articolo aggiuntivo che, per prassi, viene assimilato alla nota di variazioni [19].

Ragioni di economia del procedimento sono probabilmente alla base di questa impostazione; ragioni che, dato il ritmo serrato con cui la sessione di bilancio si svolge, vanno tenute nel massimo conto. Non sembrerebbe tuttavia in contrasto con tale esigenza un eventuale riconoscimento alle Commissioni di merito del potere di presentare emendamenti in Assemblea [20].

In tal modo, anche nella fase della discussione in Assemblea, alle Commissioni di merito verrebbe attribuito un ruolo atipico rispetto a quello generalmente riconosciuto, nel procedimento legislativo ordinario, alle Commissioni competenti in sede consultiva; ma ciò corrisponderebbe alla assoluta atipicità del procedimento parlamentare di esame e di approvazione dei documenti di bilancio, nonché alla atipicità della funzione che, all'interno di tale procedimento, svolgono le Commissioni di merito. Sotto questo profilo non è forse senza significato che anche le nuove norme regolamentari identifichino in una « relazione », e non già in un « parere », l'atto con cui si conclude l'esame dei documenti di bilancio nelle Commissioni di merito. Anche il diverso *nomen juris* sta probabilmente a sottolineare la peculiarità della funzione ora attribuita alle Commissioni di merito: funzione che, in effetti, per tutti gli elementi sopra ricordati, non sembra possa qualificarsi come puramente consultiva, ma piuttosto come « concorrente » rispetto a quella referente propria della Commissione bilancio.

III. — 6. Le risoluzioni approvate il 10 giugno 1986 dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato rappresentano la prima sintesi della riflessione, invero assai ampia [21], sviluppatasi in questi anni sull'esperienza applicativa della legge n. 468. Il punto centrale delle nuove procedure introdotte in via sperimentale per la sessione 1986 sta nel tentativo di decongestionare gli strumenti, le sedi e i tempi della decisione di bilancio, di rendere più razionale il procedimento, più trasparenti le scelte e le diverse opzioni a confronto.

A tal fine la grande quantità di indirizzi programmatici e di decisioni legislative sin qui affollate nell'unico momento della decisione annuale e nell'unico strumento della legge finanziaria (che, nel 1985, aveva raggiunto dimensioni e caratteristiche davvero mostruose [22]) si sgrana ora su un arco temporale più ampio e si realizza attraverso una serie più vasta e diversificata di strumenti: di indirizzo, di bilancio, di legislazione sostanziale. In sintesi, la procedura sperimentale adottata per l'esame dei documenti relativi all'esercizio 1987 prevede la discussione, nel corso della sessione estiva dedicata al rendiconto e al bilancio di assestamento, di una risoluzione che definisca il quadro macroeconomico entro cui la manovra di finanza pubblica dovrà operare, individui gli obiettivi della manovra stessa ed indichi gli strumenti necessari a perseguirli: tra questi, in particolare, i provvedimenti legislativi capaci di produrre effetti correttivi sugli andamenti tendenziali di importanti aggregati di spesa. Si delimita poi rigorosamente il contenuto della legge

finanziaria tentando di codificare l'ambito del « contenuto proprio » quale disciplinato dall'articolo 11 della legge n. 468; infine, si prevede l'istituzione, nell'ambito del fondo speciale di parte corrente, di un fondo negativo (costituito dalle maggiori entrate o dalle minori spese che si prevede di realizzare con l'attuazione di provvedimenti tributari o di risanamento finanziario) correlato ad alcune delle finalizzazioni di spesa comprese nella parte positiva dello stesso fondo speciale.

Si tratta — come è evidente — di innovazioni per alcuni versi sostanziali del processo di bilancio, particolarmente significativa nell'ottica che qui interessa, quella cioè delle Commissioni di merito; le quali, negli ultimi anni, con la dilatazione dell'ambito normativo della legge finanziaria, avevano subìto fortissime incursioni esterne nella sfera di propria competenza [23] fino a trovarsi, in taluni casi (ad esempio nei settori della sanità, della previdenza o dei beni culturali), a dover governare gli effetti di politiche congiunturali impostate da altri soggetti politico-parlamentari (in particolare la Commissione bilancio) secondo indirizzi contrastanti con quelli di medio periodo da esse definiti.

7. Le nuove procedure, innanzi tutto, isolano, anticipandola, la fase della determinazione degli obiettivi di finanza pubblica e, soprattutto, legano la politica di bilancio alle linee strategiche dell'intervento pubblico nei diversi settori. Dunque, la risoluzione di programmazione finanziaria non si limita alla generica enunciazione del livello desiderato delle variabili-obiettivo ma ne dimostra la attendibilità attraverso la fissazione delle regole che devono presiedere alla costruzione del bilancio dello Stato e dei bilanci degli enti a finanza derivata, la individuazione dei settori dell'attività amministrativa in cui realizzare azioni di risanamento e di razionalizzazione capaci di produrre riduzioni di spesa e/o efficienza dei servizi, la indicazione, infine, dei settori strategici dell'economia e dello sviluppo nei quali concentrare, in termini di risorse finanziarie ed umane, l'intervento pubblico.

La risoluzione di programmazione finanziaria diviene quindi la sede in cui si imposta la manovra finanziaria, si individuano le aree in cui saranno realizzati i tagli e quelle in cui maggiori saranno gli investimenti; dunque, il momento cruciale del processo di bilancio, il punto di massima concentrazione della decisione politico-programmatica tende a spostarsi dalla legge finanziaria al documento di programmazione finanziaria [24].

La identificazione dei tempi della discussione parlamentare del documento e dei soggetti che in tale discussione dovranno essere coinvolti

assume dunque una forte valenza politica. A questo riguardo non sembra che la sperimentazione realizzata nella sessione 1986 possa ritenersi significativa: decisa in giugno, la discussione del documento programmatico non poteva che svolgersi nell'ambito della sessione estiva di bilancio. Nei fatti, la crisi del primo Governo Craxi ha determinato un ulteriore slittamento della discussione che è risultata quindi molto compressa. Peraltro, proprio questa vicenda induce a confermare la preferenza per una soluzione che collochi la nuova fase del processo annuale di bilancio nel mese di marzo, cioè subito prima dell'avvio, con la circolare della Ragioneria generale dello Stato, del lavoro di costruzione del bilancio a legislazione vigente da parte delle amministrazioni [25]. Ciò implicherebbe ovviamente una profonda revisione delle procedure di impostazione del bilancio annuale e pluriennale all'interno dell'esecutivo che dovrebbe collegialmente definire le scelte strategiche da sottoporre al Parlamento. Sarebbe poi il documento di programmazione economico-finanziaria a costituire il punto di riferimento sulla cui base impartire le direttive alle Amministrazioni, impostare le azioni di risanamento e di razionalizzazione, definire — con la legge finanziaria ed il bilancio — la manovra di finanza pubblica nonché, attraverso la costruzione dei fondi speciali — positivi e negativi —, il programma legislativo.

A luglio — o, magari, e più spesso, a settembre — il dibattito e la decisione parlamentare interverrebbero di fatto inutilmente, troppo tardi per incidere sulla impostazione della manovra. Ma se il documento di programmazione economico-finanziaria tende a configurarsi come il punto politicamente cruciale del processo di bilancio, il luogo in cui si saldano programmazione finanziaria e programmazioni settoriali, la sede in cui si predetermina il quadro dei vincoli e degli obiettivi cui la legge finanziaria, il bilancio e la legislazione sostanziale daranno attuazione, non sembra pensabile che le Commissioni di merito non siano coinvolte nella discussione. Discussione di cui, anzi, esse dovrebbero divenire protagoniste per trasfondere nel documento di sintesi programmatica il proprio patrimonio progettuale: alle Commissioni spetterebbe il compito di indicare gli interventi possibili di razionalizzazione e di risanamento, i settori il cui sviluppo potrà arrecare nel medio-lungo periodo vantaggi significativi per la collettività [26].

È questa la fase in cui le Commissioni, non incalzate da micro interessi bisognosi di immediata tutela, potranno, sol che lo vogliano, esprimere compiuti indirizzi di politica legislativa, confrontare istanze e prospettive settoriali con il complesso dei vincoli di finanza pubblica,

far valere le proprie priorità ovvero riconoscere la prevalenza, rispetto ai più generali interessi nazionali, di altri interessi [27]. Questo ruolo delle Commissioni di merito andrà dunque riconosciuto sul piano regolamentare prevedendo che, analogamente agli altri documenti finanziari, esse esprimano la propria valutazione sul documento programmatico del Governo [28]; tali valutazioni potrebbero tradursi in articolate proposte da sottoporre alla Commissione bilancio ed eventualmente all'Assemblea. Sembrerebbe opportuno, in altri termini, identificare meccanismi procedurali idonei a valorizzare il potenziale ruolo propositivo delle Commissioni.

8. La riconduzione della legge finanziaria al suo contenuto proprio, o almeno la rigida predeterminazione del suo contenuto normativo, ed il rinvio alle leggi di settore ad essa collegate per l'attuazione della manovra di finanza pubblica hanno come ulteriore effetto quello di restituire alle Commissioni di merito il governo legislativo delle materie di rispettiva competenza.

Nel nuovo schema procedurale infatti la legge finanziaria si astiene dall'operare interventi sostanziali ma costituisce il punto di raccordo tra il quadro programmatico, delineato dalla risoluzione, e la legislazione sostanziale che dovrà svilupparsi entro la griglia di vincoli e obiettivi disegnata dalla legge finanziaria. Sono in particolare i nuovi fondi speciali — risultanti dalla differenza algebrica tra accantonamenti negativi (effetti delle leggi comportanti maggiori entrate o riduzioni di spesa) e accantonamenti positivi (nuove spese) — a racchiudere, in termini finanziari, le opzioni strategiche della manovra: solo la effettiva definizione legislativa delle misure programmate nella parte negativa dei fondi speciali, pertanto, libera le risorse necessarie al finanziamento dei provvedimenti iscritti nella parte positiva dei fondi consentendone l'approvazione secondo un ordine di priorità determinato dalla stessa legge finanziaria.

L'attuazione legislativa della manovra disegnata dalla legge finanziaria è quindi distinta dalla approvazione dei documenti di bilancio e spetta alle Commissioni di merito di cui viene dunque reintegrata la competenza, fortemente erosa in passato dalla dilatazione della legge finanziaria.

Si tratta di un meccanismo affatto nuovo la cui operatività dovrà essere verificata nella prassi: pur perfettibile, esso rappresenta comunque una prima risposta positiva all'esigenza di superare la logica di misure puramente restrittive, centralisticamente assunte e — come tali — spesso scarsamente efficaci, un concreto tentativo di avviare politiche

di risanamento e di sviluppo la cui impostazione e realizzazione coinvolga i soggetti istituzionali cui è commessa la cura dei diversi settori dell'attività pubblica, di definire procedure che consentano di rendere trasparenti gli effetti distributivi ed allocativi della manovra di finanza pubblica.

La garanzia che le misure fiscali e parafiscali e/o di riduzione della spesa siano effettivamente varate sta nel fatto che alla loro realizzazione è subordinata la nuova legislazione di spesa. Da alcune parti è stato messo in dubbio che questo meccanismo possa, da solo, essere incentivo sufficiente a garantire l'effettività della manovra che potrebbe essere invece assicurata dalla contestuale introduzione, nei regolamenti parlamentari, di norme intese a predeterminare i tempi di discussione e di approvazione delle leggi di settore collegate alla legge finanziaria [29]. In realtà si tratta preliminarmente: *a)* di puntualizzare e perfezionare il funzionamento dei fondi speciali negativi; *b)* di chiarire che cosa davvero si intenda per « leggi di settore » collegate alla legge finanziaria.

Quanto al problema *sub a)* l'impressione è che il meccanismo incentivante (realizzazione delle poste negative come condizione per la successiva realizzazione delle poste positive) possa rivelarsi davvero funzionale allorché le azioni di riduzione di spesa e/o di aumento di entrate e le nuove spese a queste correlate siano destinate ad incidere nel medesimo settore. In tal caso i fondi speciali impostano e la legislazione sostanziale attua organiche politiche settoriali; si realizzerebbe così una reale saldatura tra programmazione finanziaria e programmazione reale e il ruolo progettuale e politico delle Commissioni ne verrebbe sicuramente esaltato.

Più complessa appare l'attivazione del meccanismo incentivante in relazione a poste di fondo speciale, negative e positive, afferenti, rispettivamente, settori materiali diversi.

In tal caso, all'interno del Governo-Amministrazione, così come in sede parlamentare, si confronterebbero interessi contrastanti che potrebbero essere superati solo facendo prevalere l'indirizzo politico generale del Governo e della sua maggioranza parlamentare.

Ma si tratta, allora, come si accennava dianzi, di tipizzare meglio le leggi di settore collegate alla legge finanziaria: non pare infatti che possano essere ritenute tali esclusivamente i provvedimenti legislativi che, nella sostanza, ripropongono singoli spezzoni della vecchia legge finanziaria *omnibus*. In tale categoria andrebbero invece ricompresi provvedimenti di ben più ampio respiro che superino l'ottica congiunturale della legge finanziaria annuale e siano inseriti nella prospettiva

programmatica pluriennale della risoluzione finanziaria e dei fondi speciali (già ora triennalizzati) e motivati da esigenze non meramente finanziarie ma da ragioni di equità, di razionalizzazione, di sviluppo.

Se — come pare coerente con il disegno originario della legge n. 468 che, ora, le nuove procedure tentano di recuperare e rivitalizzare — alle « leggi di settore » è affidato questo duplice compito di attuazione di misure congiunturali (ulteriori rispetto a quelle rese operative già con la legge finanziaria) e di svolgimento degli indirizzi di programmazione finanziaria e settoriale, sembrerebbe davvero riduttivo pensare, almeno per quest'ultima categoria, a procedure abbreviate concentrate nel trimestre autunnale destinato all'esame bicamerale dei documenti di bilancio [30]. Al contrario, una volta individuate con la risoluzione di programmazione finanziaria le strategie di medio periodo e i nessi tra programmazione finanziaria e programmazioni di settore, le leggi collegate i cui esiti finanziari si proiettino su un orizzonte pluriennale, dovrebbero addirittura anticipare la presentazione dei documenti annuali di bilancio i quali dovrebbero poi rappresentarne — su tutto l'arco pluriennale considerato — i risultati finanziari attesi [31].

9. Le tendenze evolutive in atto segnalano dunque non solo una decisa rivalutazione del ruolo delle Commissioni nel processo di bilancio ma anche una forte, potenziale riqualificazione di tale ruolo.

Le nuove procedure sperimentate nella sessione 1986 paiono infatti suscettibili di indurre una graduale mutazione del rapporto tra legislazione e bilancio e, in definitiva, una progressiva trasformazione del modello legislativo.

Se, infatti, i soggetti istituzionali che governano le politiche settoriali — Commissioni parlamentari, Ministri, Amministrazioni — verificheranno che l'unica sede possibile per l'acquisizione di nuove risorse è quella della programmazione di bilancio; e se, a differenza che nel passato, il vincolo di bilancio potrà essere non solo subìto ma rimosso, manovrato, qualificato, questi soggetti saranno sollecitati a disegnare progetti organici di intervento i cui maggiori oneri trovino copertura nella acquisizione a bilancio degli effetti di azioni intrasettoriali di risanamento, di razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse; ovvero a dimostrare il valore prioritario di tali progetti, al fine di correlarne l'attuazione a poste negative di fondo speciale afferenti altri settori materiali.

Nell'un caso come nell'altro vi sarà l'esigenza di operare in una logica non puramente incrementale, ma con metodologie che diano

chiara dimostrazione del rapporto costi-benefici, degli esiti finanziari delle azioni di risanamento, dei risultati — in termini di maggiori benefici, di migliori servizi, di nuove opere — delle nuove spese.

In altri termini, la saldatura e la stretta connessione logico-decisionale tra programmazione finanziaria, programmazione settoriale e legislazione sostanziale dovrebbe trasferire nel procedimento legislativo e nella legge la concretezza dei dati di bilancio facendo gradualmente abbandonare la legislazione di pura enunciazione di obiettivi per una legislazione che privilegi la verifica di fattibilità amministrativa e finanziaria degli interventi programmati.

Alle Commissioni di merito, che a lungo e giustamente hanno lamentato la perdita di autonomia decisionale dovuta alla funzione totalizzante della legge finanziaria e, con essa, il ruolo assorbente delle Commissioni bilancio, si offre ora la possibilità di recuperare spazi decisionali, di esprimere le proprie capacità progettuali, di divenire — insieme all'interlocutore Governo — punto di elaborazione e di attuazione delle politiche di settore.

Note

[1] Sull'esperienza applicativa della legge n. 468 del 1978 e sul dibattito scientifico sviluppatosi al riguardo, si veda l'ampia nota bibliografica in Senato della Repubblica, *La riforma del bilancio: una prima verifica ad otto anni dalla sua entrata in vigore.* Relazione al Presidente del Senato redatta da P. De Joanna, G. Castiglia, G. Fotia e G. Salerno, gennaio 1986. Successivamente si vedano anche i contributi di P. De Joanna e L. Lanzillotta nel volume collettaneo, *La politica di bilancio in condizioni di stress fiscale. Profili istituzionali,* Milano 1986.

[2] Sulla graduale e problematica espansione del ruolo della Commissione bilancio già in epoca statutaria, v. Mancini-Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano,* pp. 220 e ss.

[3] Cfr., in particolare, *Relazione della Giunta per il regolamento,* A.C., IX Leg.ra, doc. II, n. 7 (relatore Bassanini).

[4] Tale proposta — corretta in Assemblea con un emendamento presentato dal Presidente della Commissione bilancio — prevedeva che nelle Commissioni di merito fossero presentati e votati, per essere trasmessi alla Commissione bilancio, tutti gli emendamenti riferiti alle parti del disegno di legge finanziaria di competenza di ciascuna Commissione: quindi anche gli emendamenti relativi alle disposizioni non puramente finanziarie-quantitative (cfr. A.C., IX Leg.ra, Res. Sten. 29 settembre 1983, p. 1396 e pp. 1401 e 1402).

[5] Sulle potenzialità del nuovo istituto, sulla sua attitudine ad aprire nuovi spazi di decisionalità al bilancio annuale attraverso procedure in cui sia, tra l'altro, fortemente valorizzato il ruolo ausiliario della Corte dei conti, cfr. S. Ristuccia su *Il Sole — 24 ore,* 18 e 26 marzo 1986.

Da notare, peraltro, che neppure la Commissione bilancio ha sin qui utilizzato il preesame per le specifiche finalità per cui esso era stato pensato, cioè l'analisi del bilancio a legislazione vigente. Esso è servito piuttosto a svolgere una prima valutazione della manovra di finanza pubblica. Così trasformato l'istituto, si è in qualche misura rivelata talvolta impropria, e talaltra insufficiente, la sua strumentazione: se, infatti, è apparsa opinabile l'opportunità istituzionale di sollecitare la Corte dei conti o la Banca d'Italia ad esprimere giudizi sul merito della manovra proposta dal Governo, è risultata invece inadeguata e parziale, rispetto all'esigenza di operare una prima ricognizione politica, l'enumerazione dei soggetti (tassativamente indicati dall'articolo 119, terzo comma, del regolamento della Camera e dal corrispondente articolo del regolamento del Senato) ascoltabili in questa fase. Cosicché nella sessione 1986 si è tentato di superare tale incongruenza saldando — forse un po' artificiosamente — al preesame tecnico una rapida indagine conoscitiva (deliberata ai sensi dell'articolo 144 del regolamento della Camera) nel cui contesto poter ascoltare anche altri soggetti (ad esempio le organizzazioni sindacali).

Peraltro, è presumibile che sull'esito sin qui alquanto deludente del preesame tecnico abbia influito il permanere di una struttura del bilancio statale tutta impostata su una logica di gestione contabile, non organizzata per leggi, per programmi, progetti e servizi — come pure la legge n. 468 (articoli 6 e 22) prevedeva — e quindi inidonea a rappresentare gli esiti reali delle previsioni di bilancio nei diversi settori di spesa. Un recupero degli scopi originari dell'istituto del preesame tecnico sembra quindi strettamente legato alla valorizzazione del contenuto politico del bilancio a legislazione vigente e del suo esame parlamentare; a questo risultato pare tra l'altro aver

teso la risoluzione del 10 giugno 1986 — relativa alla sperimentazione delle nuove procedure di bilancio — nel prevedere che il documento di programmazione indichi le regole relative alla formazione del bilancio a legislazione vigente.

[6] È quanto in effetti è avvenuto nel corso della sessione 1986 con l'audizione del Ministro del lavoro e del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (Cfr. Commissioni bilancio della Camera e del Senato, Sedute congiunte del 7 e 8 ottobre 1986).

[7] Cfr. A.C., IX Leg.ra, doc. II, n. 7, pp. 12-13.

[8] Cfr. l'ordine del giorno Bozzi ed altri, 9/927/30, accolto dal Governo il 20 dicembre 1983 e, nello stesso senso, la risoluzione approvata dalla Commissione bilancio della Camera il 2 agosto 1984.

[9] L'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 prevede infatti che, « il Ministro del tesoro presenta al Parlamento, " contemporaneamente " al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di legge finanziaria ». Della vicenda richiamata nel testo è fatta esplicita menzione nella relazione governativa al disegno di legge di bilancio per il 1985 (Cfr. A.C., disegno di legge n. 2106, p. 3).

Da ultimo la risoluzione approvata il 10 giugno 1986, in testo pressocché identico, dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato ha confermato al Governo l'impegno ad anticipare al 15 settembre la presentazione dei documenti di bilancio.

[10] Cfr. A.C., *Bollettino Giunte e Commissioni,* V Commissione, seduta del 4 ottobre 1984.

[11] In tal senso, tra l'altro, il Ministro del tesoro nella lettera del 6 febbraio 1985 al Presidente della Camera in cui è tracciato un bilancio complessivo della sessione 1984.

[12] Si veda, in particolare, in A.C., *Bollettino Giunte e Commissioni,* 11 ottobre 1984, Commissioni VIII, IX, XII, XIV (rispettivamente, pp. 94, 118, 171, 178 e 191).

Nella sessione 1986, sulla base della già citata risoluzione del 10 giugno, la legge finanziaria è stata ricondotta — come si dirà meglio più avanti — ai suoi contenuti essenziali: il problema dello stralcio (del suo ambito e dei tempi della sua approvazione) è stato quindi sensibilmente ridimensionato.

[13] La Commissione bilancio esamina gli stati di previsione del Ministero del bilancio e del Ministero delle partecipazioni statali.

[14] Alla Commissione Lavori pubblici è stato assegnato, nella sessione 1986, l'esame dello stato di previsione del Ministero per l'ambiente.

[15] Particolare menzione merita la situazione determinatasi presso la Commissione Affari costituzionali: i due criteri assunti per la identificazione degli emendamenti e delle proposte di modifica proponibili presso ciascuna Commissione (ambito materiale coincidente con quello dei ministeri di cui sono esaminati gli stati di previsione e compensatività all'interno del singolo stato di previsione) ha in sostanza impedito alla I Commissione di proporre emendamenti e proposte di modifica relativi alla materia del pubblico impiego su cui, pure, ha competenza primaria (Sul punto v. *Bollettino Giunte e Commissioni,* 10 e 11 ottobre 1984, I Commissione).

[16] Unica eccezione al criterio della compensazione nell'ambito del medesimo stato di previsione è stata ammessa, nella prassi, per gli emendamenti relativi ad accantonamenti iscritti nei fondi speciali per il finanziamento di iniziative legislative in corso. Tali fondi, come è noto, sono iscritti su capitoli dello stato di previsione del Ministero del tesoro ed articolati in una pluralità di accantonamenti raggruppati per ministeri: a seguito dell'approvazione delle relative leggi sostanziali, l'importo relativo a ciascun accantonamento, nel corso dell'esercizio, viene poi trasferito allo stato di previsione del Ministero cui fa capo la gestione della nuova spesa autorizzata.

[17] In tal senso la già citata proposta emendativa Cirino Pomicino ed altri 121.2, accolta dalla Giunta per il regolamento ed approvata dall'Assemblea (v. *supra,* nota 4).

[18] A questo riguardo c'è anzi da notare che la particolare procedura seguita in sede referente dalla Commissione bilancio non ha neppure consentito di ricavare dai resoconti — sommari e stenografici — delle relative sedute la motivazione del mancato accoglimento degli emendamenti e delle proposte

di modifica approvati dalle Commissioni di merito (si veda A.C., *Bollettino Giunte e Commissioni,* 25 ottobre 1984, V Commissione in sede referente).

[19] La questione è stata ripetutamente sollevata in occasione della ripresentazione, in Commissione bilancio, di tabelle respinte dall'Assemblea; è stata però sempre respinta la proposta di acquisire il parere delle Commissioni di merito (cfr. A.C., Res. Sten., 21 dicembre 1983, n. 63).

In tali casi è emersa quindi con una certa evidenza l'anomalia del mancato coinvolgimento delle Commissioni di merito nell'esame delle note di variazioni la cui latitudine può risultare quanto mai ampia.

[20] Peraltro, la via — invero più lineare — di un esame della nuova tabella da parte della Commissione competente per il merito oltre che della Commissione bilancio non sembrerebbe inconciliabile con i tempi stretti della discussione in Assemblea: infatti, per prassi, la tabella ripresentata a seguito della reiezione di analoga tabella viene formulata come articolo aggiuntivo (ed allegata tabella) riferito all'ultimo degli articoli che approvano gli stati di previsione dei ministeri, cioè quasi al termine delle votazioni; vi sarebbe dunque tempo sufficiente per ripercorrere, pur con termini ridottissimi, tutte le fasi del procedimento in Commissione.

[21] Le questioni fondamentali emerse dal dibattito politico e scientifico sono felicemente riassunte nella già citata Relazione al Presidente del Senato. Le medesime questioni sono state affrontate, con la prospettazione di soluzioni diverse, nel corso dell'indagine conoscitiva sui problemi connessi alla riforma delle norme sulla contabilità generale dello Stato svolta dalla Commissione bilancio della Camera (i cui atti sono ora pubblicati in Atti Camera, *Indagini conoscitive e documentazioni legislative*).

[22] Si vedano a questo riguardo le considerazioni svolte dal Presidente della Camera al termine della discussione parlamentare della legge finanziaria per il 1986 (cfr. A.C., Res. Sten., 5 febbraio 1986, pp. 63-64).

[23] A tale proposito si veda, da ultimo, la notazione della Corte dei conti, in *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1985,* vol. I, p. 41.

[24] In fase sperimentale, ovviamente, la gerarchia dei diversi strumenti della decisione di bilancio è rimessa esclusivamente al rispetto, da parte dei gruppi, delle regole che volontariamente essi si sono dati con la risoluzione del 10 giugno 1986. A regime, quando la procedura attualmente in via di sperimentazione sarà stata codificata attraverso una modifica della legge n. 468 del 1978 e, con il conseguente adattamento dei regolamenti parlamentari, occorrerà attribuire alle statuizioni programmatico-finanziarie la « forza » necessaria a vincolare la legislazione attuativa (legge finanziaria e leggi di settore).

[25] Nello stesso senso cfr. De Joanna, *Governo e Amministrazione nel processo di bilancio,* in *La politica di bilancio,* cit., ed ivi L. Lanzillotta, *Strumenti parlamentari della programmazione di bilancio,* nonché F. Bassanini, *Meglio scegliere marzo come primo mese del calendario della manovra economica,* in *Il Sole — 24 Ore,* 17 settembre 1986 e, più ampiamente, in *Programmazione finanziaria e istituzioni del Governo dell'economia: idee per una riforma,* Roma, 1986, stesura provvisoria, p. 31.

A favore, invece, della discussione del documento di programmazione finanziaria in luglio, si veda Corte dei conti, *Relazione ...,* cit., pp. 42 e 43, e S. Ristuccia, *Finanziaria poco amata,* in *Il Sole — 24 Ore,* 8 marzo 1986.

[26] Il ruolo che le Commissioni potranno giocare nella discussione della risoluzione di programmazione finanziaria è stato da alcuni acutamente colto già nella prima sperimentazione dell'istituto. Si veda, in particolare, l'intervento in Assemblea del Presidente della Commissione Lavori pubblici della Camera, onorevole Botta (cfr. A.C., Res. Sten. (edizione non definitiva), 15 settembre 1986, p. 15).

[27] Non sembra convincente l'obiezione di quanti (in particolare S. Ristuccia, da ultimo in *Dentro la finanziaria. Bilancio 86 e politiche pubbliche,* Roma, 1986) ritengono che la « parlamentarizzazione » del processo di costruzione del bilancio e di impostazione della manovra di finanza pubblica non valga a superare quella che si è rivelata come una carenza di fondo del processo di

bilancio: l'assenza, cioè, di una proposta « forte » dell'Esecutivo, di un « bilancio del Governo » da difendere in Parlamento. Al contrario, come sembra dimostrato da tutta l'esperienza applicativa della legge n. 468, il confronto parlamentare spesso induce (quando non costringe) il Governo ad una razionalizzazione dei propri *interna*. Nel caso non vi è dubbio che l'obbligo di prospettare al Parlamento le linee strategiche della manovra e la relativa strumentazione legislativa possa contribuire ad attivare processi decisionali forti nell'Esecutivo meglio di quanto non possa fare il rapporto di negoziazione tra Tesoro e Amministrazioni di spesa, rapporto attraverso cui, in buona sostanza, oggi si costruisce la proposta di bilancio.

[28] Già nel corso dell'esame, svoltosi con procedura sperimentale, del documento di programmazione finanziaria relativo al triennio 1987-1989 si è potuto constatare come gli strumenti regolamentari a disposizione siano difficilmente adattabili all'esame dei documenti finanziari e di bilancio. In questa occasione, ad esempio, si è realizzata una sorta di procedura referente per l'esame di un documento di indirizzo, fatto quanto mai anomalo nel diritto parlamentare. Si tratta, in realtà, di un problema assai complesso (di cui in questa sede non si può che limitarsi a segnalare l'esistenza) già emerso in molteplici occasioni: come costruire un procedimento che consenta al Parlamento di discutere e di deliberare non su singole disposizioni bensì su organiche proposte aventi ciascuna un contenuto normativo complesso ma non scindibile, pena lo stravolgimento, ovvero la sterilizzazione, del significato politico della proposta stessa (rientra in tale problematica, ad esempio, l'annosa questione delle modalità di votazione degli emendamenti « a scavalco »). Alcune prime indicazioni al riguardo in F. BASSANINI, *Programmazione finanziaria ...*, cit., p. 28 e p. 43.

[29] In questo senso si veda la posizione del gruppo socialista nella discussione della risoluzione approvata dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato il 10 giugno 1986 (cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni,* 10 giugno 1986, rispettivamente, della Camera, p. 10, e del Senato, p. 11); nonché la Corte dei conti (in *Relazione nel rendiconto,* cit., p. 48) che, singolarmente, compie una decisa incursione in un terreno tradizionalmente riservato agli *interna corporis* parlamentari.

[30] L'esperienza della sessione 1986 induce a ritenere che non sarebbe problematico prevedere procedure abbreviate per l'esame e l'approvazione (anche in Commissione) delle leggi di settore a carattere congiunturale recanti discipline sostanziali che esauriscano la loro operatività nell'arco dell'esercizio finanziario di riferimento.

Nella sessione 1986, infatti, i disegni di legge di settore « dichiarati » dal Governo « collegati » alla legge finanziaria (A.C. nn. 3838, 4036, 4037 e 4038, tutti a carattere strettamente congiunturale) sono stati assegnati in sede referente alle competenti Commissioni permanenti con procedura d'urgenza e immediatamente inseriti nel calendario dei lavori dell'Assemblea per essere discussi subito dopo la conclusione della sessione di bilancio. I suddetti disegni di legge contengono disposizioni che, negli anni precedenti, essendo inseriti nella legge finanziaria, erano sottratte alla competenza primaria delle Commissioni di merito e deferite alla Commissione bilancio.

[31] A favore di una prospettiva che tenda a valorizzare la valenza pluriennale della risoluzione di programmazione finanziaria e veda nelle « leggi di settore » gli strumenti attuativi del programma, cfr. G. MACCIOTTA, relatore sui progetti di legge di riforma della legge n. 468, in A.C., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni,* 26 febbraio 1985 e 20 febbraio 1986; Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Il governo della finanza pubblica e la legge finanziaria, paper, aprile 1986* e, nello stesso senso, R. ONOFRI, in *Indagine conoscitiva,* cit., n. 2, p. 9; F. BASSANINI, *Programmazione finanziaria,* cit., pp. 23 e 24. Lo sviluppo di questa linea interpretativa porta ad immaginare che, a regime, la risoluzione di programmazione finanziaria debba coincidere con il bilancio pluriennale programmatico.