

## Marcovalerio Zangani

*I provvedimenti collegati alla finanziaria nel Regolamento della Camera: disegno normativo ed evoluzione interpretativa*

1 - La disciplina legislativa e regolamentare dei progetti di legge collegati; 2 - La concreta evoluzione del regime di esame dei collegati; 3 - Le conseguenze sugli effetti finanziari...; 4 - ...e sul rispetto dei vincoli contenutistici; 5 - Conclusioni.

### *1 - La disciplina legislativa e regolamentare dei progetti di legge collegati*

Con le modificazioni deliberate nel giugno 1989 la Camera dei deputati ha adeguato il proprio Regolamento alle innovazioni nella disciplina dei procedimenti di formazione degli strumenti di programmazione finanziaria e di decisione di bilancio annuale e pluriennale, introdotte dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, modificativa ed integrativa della fondamentale legge n. 468 del 1978 in materia di contabilità generale dello Stato; con tali modificazioni la Camera ha inteso altresì conferire, sulla base dell'esperienza dei primi cinque anni della sua applicazione, un assetto stabile e permanente alla disciplina regolamentare della sessione di bilancio, istituito introdotto nel regolamento nel 1983 con carattere sperimentale allo scopo di affidare ad un preciso e fortemente tipizzato procedimento legislativo la garanzia del rispetto dei vincoli di coerenza e compatibilità sanciti in materia economico-finanziaria dalla Costituzione e dalla legge ordinaria.

Oltre che a disciplinare, tra l'altro, la procedura di esame parlamentare del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e del suo eventuale aggiornamento, a sancire la modifica dell'ordine di votazione degli strumenti della decisione di bilancio, a introdurre la garanzia regolamentare del rispetto dei limiti di oggetto e di contenuto imposti alla legge finanziaria e a modificare la procedura di esame dei fondi speciali in relazione alla loro nuova strutturazione in tabelle e note, le modificazioni regolamentari in questione hanno riguardato anche la

procedura di esame e di approvazione dei progetti di legge collegati alla manovra finanziaria. Questi progetti di legge, introdotti dalla riforma del 1988, costituiscono la nuova componente «flessibile» della manovra di finanza pubblica, destinata ad affiancare la componente «rigida» costituita dal disegno di legge di bilancio, con il quale non si possono stabilire nuovi tributi o introdurre nuove spese (art. 81, terzo comma, della Costituzione), e dal ddl finanziaria, ricondotto a precisi limiti contenutistici a seguito della chiara tendenza che aveva dimostrato negli anni, sotto la spinta del negoziato politico, ad espandersi illimitatamente — cosiddetta finanziaria *omnibus* —, finendo per non avere in pratica alcun vincolo e per travalicare lo stesso dettato costituzionale in materia di copertura delle leggi di spesa.

In sostanza, i progetti di legge collegati costituiscono il prodotto dell'operazione, condotta dalla legge n. 362 del 1988, di disaggregazione e di specializzazione funzionale della legge finanziaria, in base alla quale quest'ultima si è ritrovata ad avere un contenuto proprio limitato e rigidamente predeterminato (cosiddetta «finanziaria snella»), mentre gli interventi di correzione della legislazione sostanziale necessari al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, non più organizzabili all'interno della finanziaria, sono stati affidati a disegni o proposte di legge ordinari <sup>(1)</sup>, anche di conversione di decreti-legge, dichiarati «collegati» alla finanziaria stessa, e nei quali si è in pratica riversato quello che costituiva il contenuto cosiddetto eventuale della vecchia legge finanziaria, depurato dalle micro-decisioni di spesa che affollavano la finanziaria-*omnibus*. Ai sensi della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988, infatti, il Documento di programmazione economico-finanziaria indica, tra l'altro, i progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale, evidenziando il riferimento alle regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel settore pubblico allargato, nonché agli indirizzi per gli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi economico-finanziari stabiliti dal DPEF (art. 3, comma 4, della legge n. 468/1978); i disegni di legge collegati devono essere presentati dal Governo alle Camere entro il 30 settembre di ogni anno (art. 1-*bis*, comma 1, lettera c).

Nel disegno normativo configurato dalla riforma operata con la legge n. 362 del 1988 e dalle conseguenti modificazioni regolamentari del

1989, dunque, i provvedimenti collegati dovevano sostanzialmente assolvere al compito di concorrere con la legge finanziaria alla definizione della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, alleviando il sovraccarico decisionale fino a quel momento gravante sulla finanziaria stessa; un fenomeno, questo, che caratterizza indubbiamente tutte le procedure parlamentari speciali <sup>(2)</sup>, ma che nel caso della finanziaria si era dimostrato particolarmente negativo, rischiando addirittura di snaturarne le funzioni, degradandola da strumento per l'attuazione di manovre correttive e di «rientro» dell'andamento dei conti della finanza pubblica a quello di introduzione di nuove decisioni di spesa e di reperimento e allocazione delle relative risorse finanziarie. Nei progetti di legge collegati doveva dunque essere organizzato quel «complesso di misure di correzione, integrazione e riforma delle normative sostanziali di settore, precedentemente affastellato nell'ambito delle disposizioni della legge finanziaria» e del quale appariva indispensabile garantire «un esame più ordinato, tempestivo e approfondito» <sup>(3)</sup>. Peraltro, a fronte di questo obiettivo, le modifiche regolamentari del 1989 hanno introdotto ben poche disposizioni specifiche per i provvedimenti collegati (sostanzialmente, solo quelle degli articoli 123-*bis* e 119, comma 4), che conferiscono soltanto in misura limitata a tali progetti di legge uno *status* che possa dirsi speciale o comunque differenziato rispetto alle altre iniziative legislative.

In realtà, nella lettera del Regolamento i provvedimenti collegati differiscono dai progetti di legge «comuni» unicamente per la previsione dell'assegnazione in via ordinaria alle commissioni in sede legislativa (i progetti di legge collegati presentati al Parlamento entro il termine di legge sono assegnati alle commissioni in sede legislativa, ovvero in sede referente: art. 123-*bis*, comma 1), per la facoltà, prevista come deroga al divieto di carattere generale, di proseguirne l'esame durante la sessione di bilancio anche qualora comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate (art. 119, comma 4), nonché per la possibilità che venga stabilito, su richiesta del Governo, un termine temporale massimo per la conclusione del loro esame (il Governo può richiedere che la Camera deliberi su di essi entro un determinato termine riferito alle scadenze connesse alla manovra finanziaria complessiva: art. 123-*bis*, comma 2). È soprattutto questo aspetto, legato alla necessità di garantire ai provvedimenti collegati tempi certi di esame e di approvazione, così da consentire che ne derivino gli effetti finanziari ipotizzati negli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio, a caratterizzare tali progetti di legge nella relazione alla proposta della Giunta per il Regolamento: «siffatta

innovazione procedurale garantisce indubbiamente al Governo, allorché sia assistito dal consenso della maggioranza parlamentare, la certezza di poter ottenere un voto dell'Assemblea sui disegni di legge collegati alla manovra finanziaria in tempi utili ai fini delle scadenze previste dalla manovra stessa»<sup>(4)</sup>.

A questo scopo il nuovo articolo 123-*bis*, identificata la figura tipica dei progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica in quelli indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria come approvato dalle risoluzioni parlamentari e presentati al Parlamento entro il termine stabilito dalla legge (il 30 settembre, come si è detto), riserva al Governo la facoltà di richiedere alla Camera di deliberare sui progetti medesimi entro un termine predeterminato. La richiesta del Governo è sottoposta alla Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari e, in mancanza dell'unanimità della Conferenza stessa, all'Assemblea, che si pronuncia sulle proposte formulate dal Presidente della Camera, tenuto conto degli orientamenti prevalenti nella Conferenza dei presidenti dei gruppi; per garantire il rispetto dei termini in tal modo deliberati, vengono riconosciuti al Presidente della Camera i poteri di organizzazione della discussione di cui al comma 7 dell'articolo 119 del Regolamento, cioè quelli attinenti al contingentamento del tempo disponibile previsto per l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio (art. 123-*bis*, comma 3). Pertanto, viene in tal modo assicurata la possibilità che i provvedimenti collegati spieghino i propri effetti dal momento ritenuto necessario dal Governo e dalla sua maggioranza: nella maggior parte dei casi, fin dall'inizio del nuovo esercizio finanziario, presupponendosi dunque l'approvazione dei collegati entro il termine della sessione di bilancio, unitamente quindi ai disegni di legge di bilancio e finanziaria (cosiddetti «collegati di sessione»); in altri casi (la Giunta per il Regolamento pensava a «riforme particolarmente complesse, o comunque destinate ad avere effetti solo nella seconda parte dell'esercizio finanziario, o addirittura soltanto negli esercizi successivi nell'ambito del bilancio triennale»<sup>(5)</sup>), si è ritenuto invece sufficiente garantire l'approvazione dei provvedimenti collegati entro termini posteriori a quello finale della sessione di bilancio, ma nondimeno certi e predeterminati («collegati fuori sessione»). Anche in questa seconda ipotesi, comunque, i provvedimenti collegati dovevano essere ricondotti e considerati nell'ambito del quadro di riferimento e dei valori-obiettivo stabiliti dalla risoluzione programmatica e recepiti dal disegno di legge finanziaria, utilizzando il nuovo strumento costituito dai fondi speciali negativi della finanziaria medesima, mediante i quali scontare gli effetti di maggiore entrata o di riduzione di spesa attribuiti ai collegati destinati ad essere approvati fuori sessione.

Va notato in particolare che, al di fuori del necessario collegamento con i fondi speciali negativi, i provvedimenti collegati, anche quelli «di sessione», non presentano nella nuova disciplina regolamentare speciali profili che li assimilino al disegno di legge finanziaria: il Regolamento, in via generale, non estende affatto ai collegati il regime, questo sì speciale, previsto per l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio nei precedenti articoli da 119 a 123, e si preoccupa anzi di escludere espressamente la possibilità che l'esame dei collegati possa essere condotto, in via ordinaria, congiuntamente con quello di finanziaria e bilancio. A questo scopo sono infatti previste due specifiche garanzie nell'ambito della loro disciplina procedurale: con la prima, vengono riservati all'esame di ciascun progetto di legge collegato, di norma, tre giorni di lavoro dell'Assemblea (art. 123-*bis*, comma 3); con la seconda, si vieta in via ordinaria la coincidenza temporale — e dunque il sovrapporsi della discussione e delle votazioni — dell'esame dei collegati con quello del bilancio e della finanziaria, stabilendosi che, salvo diversa decisione adottata all'unanimità dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, l'esame e le votazioni sui progetti di legge collegati non possono avvenire negli stessi giorni nei quali sono discussi i disegni di legge finanziaria e di bilancio (art. 123-*bis*, comma 4). Inoltre, non figura nel Regolamento alcuna disposizione relativa al contenuto dei provvedimenti collegati, né per assimilarlo o distinguerlo da quello della nuova legge finanziaria, né per definire in qualche modo un «contenuto proprio» di tali disegni di legge con riferimento a specifiche materie o finalità.

Dall'esame dei lavori preparatori che hanno condotto alla riforma regolamentare del 1989 si ricava con chiarezza che tali limitazioni nel carattere di specialità dei progetti di legge collegati sono state espressamente progettate e volute dal legislatore: i collegati, disegnati per costituire lo strumento tipico per l'attuazione delle riforme di settore, dovevano infatti mantenere il più possibile i caratteri delle iniziative legislative «comuni», soprattutto allo scopo di evitare che da una loro troppo accentuata specialità potesse derivare un pregiudizio alle esigenze di approfondimento e di chiarezza che la Camera avrebbe certamente sperimentato. Come si esprime il relatore nominato dalla Giunta per il Regolamento, è sembrato alla Giunta stessa «che occorresse garantire sufficiente serietà e adeguato approfondimento all'esame delle leggi collegate, che non di rado contengono impegnative misure di riforma di settori non marginali nella nostra legislazione; e che occorresse altresì evitare il rischio che il giustapporsi dell'esame e dell'approvazione delle leggi collegate all'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio nell'ambito dei

medesimi giorni di lavoro parlamentare riproponesse di fatto gli stessi pericoli di improvvisazione, confusione e sovraccarico decisionale propri dell'esperienza della legge finanziaria *omnibus*, vanificando nei fatti le innovazioni introdotte dalla legge n. 362 del 1988» (6). In concreto, nella visione della Giunta per il Regolamento, l'esame dei provvedimenti collegati doveva essere, in via ordinaria, anticipato rispetto all'inizio della sessione di bilancio, in modo da evitare il più possibile la coincidenza dei tempi di esame dei collegati stessi e dei disegni di legge finanziaria e di bilancio: «è auspicabile che i disegni di leggi collegate (già indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria presentato alle Camere entro il 15 maggio e di norma approvato entro il mese di giugno) possano essere presentati dal Governo al Parlamento nel mese di luglio, opportunamente ripartendoli tra Camera e Senato; diventerebbe in tal modo possibile avviarne l'esame in commissione prima della interruzione estiva dei lavori parlamentari, così da poter provvedere alla loro approvazione in prima lettura prima ancora dell'inizio della sessione autunnale di bilancio, o comunque prima che l'esame della legge finanziaria e del bilancio impegni l'Assemblea che dovrà procedervi in prima lettura» (7).

## 2 - *La concreta evoluzione del regime di esame dei collegati*

Ben diversa è stata, di fatto, l'evoluzione del regime procedurale dei provvedimenti collegati rispetto alla lettera del Regolamento; un'evoluzione che ha finito per assimilare sempre più l'esame di tali progetti di legge a quello del disegno di legge finanziaria, contraddicendo l'impostazione iniziale della riforma regolamentare del 1989 e sacrificando ai vincoli di coerenza e compatibilità finanziaria delle decisioni di finanza pubblica gli stessi obiettivi di chiarezza, razionalizzazione ed approfondimento che la riforma si proponeva di perseguire. Tale evoluzione è stata in buona parte provocata dal sostanziale fallimento delle modalità disegnate dal legislatore per ricondurre i collegati nell'ambito del quadro di riferimento e dei valori-obiettivo previsti nel disegno di legge finanziaria: tali modalità, come si è visto, si basavano sull'utilizzo del nuovo strumento costituito dai fondi speciali negativi della finanziaria medesima, mediante i quali avrebbero dovuto scontarsi gli effetti di maggiore entrata o di riduzione di spesa attribuiti ai provvedimenti collegati, «sterilizzando», per un importo corrispondente alla maggiore entrata o riduzione di spesa da attuarsi con ciascun collegato, un pari importo

connesso con un'intenzione di nuova o maggiore spesa o diminuzione di entrata da finanziarsi con i fondi speciali della finanziaria. Questo meccanismo, peraltro, «all'atto pratico ha dimostrato una sostanziale inagibilità», in quanto non poteva «sfuggire il diverso effetto che ha sulla finanza pubblica la mancata attivazione, fin dall'inizio dell'anno di riferimento, di misure di correzione di *trend* indesiderati, rispetto al blocco di nuove e maggiori iniziative di spesa. Si tratta di due entità che (...) risultano disallineate, soprattutto negli effetti di correzione per cassa degli andamenti indesiderati, in una fase di contenimento, nella quale è necessario disattivare rapidamente i meccanismi fuori controllo»<sup>(8)</sup>.

Oltre a ciò ha sicuramente influito sull'evoluzione del regime di esame dei provvedimenti collegati l'incapacità dimostrata dal Governo e dalla sua maggioranza, nei primi anni di applicazione della nuova normativa, di attuare un accorto dosaggio tra collegati immediatamente e direttamente finalizzati a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio successivo e collegati «a spettro più ampio», con caratteri più marcatamente strutturali, la cui approvazione poteva essere collocata in un orizzonte temporale più esteso rispetto ai primi: ad esempio, nella sessione 1989 il Governo aveva presentato ben dieci disegni di legge che intendeva considerare collegati alla manovra di finanza pubblica, e tra questi vi era anche il testo di riforma del sistema pensionistico, in esame da tempo presso la Camera dei deputati; il risultato fu che anche le misure più immediatamente riconducibili alla manovra annuale incontrarono difficoltà sostanziali ad essere approvate entro il 31 dicembre, mentre tutti gli interventi a carattere strutturale rimasero completamente fuori dell'organizzazione dei lavori in sessione di bilancio, e il Governo fu costretto ad adottare appositi decreti-legge per far entrare in vigore le altre misure incidenti sui risultati finanziari di breve-medio periodo. In realtà la prassi applicativa ha dimostrato «come esista un limite fisiologico, nell'attuale assetto parlamentare, al numero dei collegati che sono 'trattabili' in sessione di bilancio»<sup>(9)</sup>; di conseguenza, progressivamente, il numero dei collegati annuali si è sensibilmente ridotto, nel contempo rescindendosi generalmente, per lo meno per il primo anno considerato nell'arco della manovra di finanza pubblica, ogni collegamento tra le misure di accompagnamento ed i fondi speciali negativi della legge finanziaria. Questo ha comportato che gli effetti finanziari associati alle misure collegate alla manovra sono divenuti a tutti gli effetti un elemento integrante dello schema di copertura del disegno di legge finanziaria, accentuandosi per tale via la considerazione dell'essenzialità di tali misure per il buon esito della manovra complessiva ed avviandosi il processo di progressiva assimilazione dei collegati alla finanziaria.

A partire dalla XI legislatura, inoltre, per tentare di ovviare al rischio di riproporre provvedimenti collegati *omnibus*, che avrebbero finito per ripresentare i medesimi problemi già verificatisi a proposito delle leggi finanziarie prima della riforma del 1988, e per cercare di incidere con maggior efficacia sulle cause strutturali della spesa, le risoluzioni parlamentari di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria si sono proposte di identificare, in senso qualitativo, la portata contenutistica delle disposizioni recate dai provvedimenti collegati. Si è pertanto aggiunto per i collegati (alla Camera ciò è accaduto su iniziativa della Commissione bilancio, d'intesa con il Presidente della Camera e con il consenso di tutte le parti politiche) un nuovo limite di contenuto, individuato non in relazione a determinate materie, ma in base ad un criterio finalistico, e cioè alla finalizzazione di risparmio e razionalizzazione della spesa pubblica e di aumento delle entrate. Le risoluzioni parlamentari di approvazione del DPEF 1994-1996 hanno infatti, per la prima volta, stabilito che il provvedimento (che doveva essere unico) collegato alla finanziaria per il triennio medesimo dovesse contenere «unicamente misure volte a conseguire la riduzione del disavanzo di competenza e di cassa». Il collegato è stato perciò identificato dalla finalità di concorrere direttamente alla realizzazione degli obiettivi quantitativi indicati nell'ambito della manovra delineata dalle risoluzioni programmatiche, con la conseguenza che questa finalità veniva a rappresentare, ai fini dell'applicazione delle norme regolamentari di ammissibilità, il contenuto proprio del provvedimento; dovevano dunque essere ritenute estranee al contenuto proprio del collegato le disposizioni non rientranti nella definizione adottata dalle risoluzioni programmatiche per identificare questo strumento.

Questa impostazione adottata con la risoluzione sul DPEF è stata confermata in occasione della successiva sessione autunnale di bilancio dalla lettera circolare del Presidente della Camera del 19 novembre 1993, che ha ribadito quanto già affermato dalla risoluzione programmatica sul contenuto del provvedimento collegato ed ha precisato i limiti entro i quali poteva esercitarsi l'emendabilità dello stesso a seguito della definizione del suo contenuto proprio. Come precisato nella lettera, «le proposte di emendamento contrastanti con i vincoli di tipo contenutistico e quantitativo adottati con la risoluzione sono inammissibili ai sensi del combinato disposto degli articoli 119, comma 2, 121, comma 5, e 123-*bis* del Regolamento, salvo che non si apra la speciale procedura abbreviata prevista dall'articolo 118-*bis*, ultimo comma, per la revisione della risoluzione stessa». Pertanto, nell'ambito degli argomenti compre-

si nel testo del disegno di legge pervenuto all'esame della Camera, risultano ammissibili soltanto emendamenti modificativi o integrativi nei limiti del perseguimento di identiche finalità rispetto a quelle iniziali, mentre non sono ammissibili emendamenti che tendano «ad estendere, anche in via analogica, il contenuto del provvedimento sia con disposizioni di natura esclusivamente ordinamentale sia con disposizioni comportanti maggiori spese o minori entrate anche se compensate». Inoltre, «fermi restando i vincoli di contenuto sopra precisati, sono ammissibili al provvedimento collegato solo emendamenti compensativi che garantiscano effetti finanziari di contenimento equivalenti» a quelli del testo iniziale. Nella valutazione della compensatività degli emendamenti sono da considerarsi inammissibili soltanto quelli «evidentemente inidonei a raggiungere un effetto finanziario equivalente», spettando al Governo di fornire ulteriori dati che dimostrino l'effettiva insufficienza di un emendamento inizialmente considerato ammissibile a conseguire gli stessi effetti finanziari del testo originario; in tali casi la Presidenza della Camera può riconsiderare l'ammissibilità dell'emendamento in questione, tenendo anche conto del parere della Commissione bilancio, previa verifica tecnica dei competenti uffici.

Il nuovo regime contenutistico così disegnato per i provvedimenti collegati — con riferimento, come appare evidente, al modello offerto dal contenuto proprio del disegno di legge finanziaria disciplinato dalla legge n. 362 del 1988, anche se quest'ultimo è basato su un criterio per materia e non finalistico — appare, dunque, chiaramente volto a rendere più coerente e coeso il nesso tra vincoli di programmazione finanziaria di medio periodo e loro traduzione nelle scelte annuali di bilancio. Indubbiamente, con la sua definizione si è posto in essere un apprezzabile tentativo di introdurre nuovi elementi di razionalizzazione e di efficacia delle decisioni, che ha avuto luogo con il consenso di tutte le parti politiche e di tutti i gruppi parlamentari. Tuttavia, non va d'altra parte sottovalutato il fatto che la nuova disciplina del procedimento decisionale in materia economico-finanziaria ha potuto affermarsi, come si è visto, soltanto in via di interpretazione dei regolamenti parlamentari e delle leggi di contabilità nazionale, grazie ad un sostanziale grado di consenso sulle regole che dovevano presiedere alla manovra di finanza pubblica. Come è stato esattamente notato, «il rispetto dei vincoli sulle regole di costruzione, stabiliti con le risoluzioni che approvano il DPEF, è affidato interamente al meccanismo procedurale in base al quale è possibile, nei regolamenti parlamentari, fare operare questo vincolo come un limite interno alle procedure di decisione legislativa»: infatti, la regola di

costruzione della manovra, imperniata sul rispetto dei predetti vincoli contenutistici, «si impone come vincolo nelle procedure parlamentari grazie ad un gioco di rinvio tra risoluzioni approvate dalle due Camere e norme regolamentari sulla copertura della legge finanziaria; e ciò grazie anche ad un sostanziale grado di autodisciplina di tutti i gruppi parlamentari, per cui tale vincolo è stato presentato e vissuto come un elemento giuridicamente rilevante»<sup>(10)</sup>.

Pertanto, il diffuso consenso registratosi in sede parlamentare sulle nuove regole del gioco ha consentito che il nuovo regime procedurale di esame dei progetti di legge collegati si affermasse mediante circolari interpretative presidenziali, senza modificazioni regolamentari ulteriori a quelle introdotte nel 1989 ed anzi addirittura in contraddizione, se non altro parziale, con esse. A ben vedere, infatti, le limitate caratteristiche particolari che, secondo la lettera del Regolamento, dovrebbero valere a differenziare i progetti di legge collegati da quelli «comuni» sono state tutte, di fatto, pressoché nullificate dall'evoluzione sperimentata in via di prassi dal regime di esame parlamentare dei collegati stessi, perlomeno di quelli «di sessione»: l'assegnazione in via ordinaria alle commissioni di settore in sede legislativa, di cui all'articolo 123-*bis*, è stata travolta dalla scelta di concentrare l'esame dei collegati «di sessione» presso la Commissione bilancio in sede referente; la disciplina della fissazione di un termine finale per il loro esame parlamentare (fissazione che, si ricorda, dovrebbe essere facoltativa e deliberata su iniziativa del Governo con riferimento alle scadenze connesse alla manovra finanziaria complessiva) è risultata superata dall'affermata intima interconnessione dei collegati «di sessione» con i disegni di legge di bilancio e finanziaria, per cui l'esame dei primi deve necessariamente concludersi, come quello dei secondi, entro il termine della sessione di bilancio, dovendo anzi l'approvazione finale dei collegati precedere quella della finanziaria e del bilancio dello Stato; infine, la scelta di definire un contenuto proprio dei provvedimenti collegati, identificandolo nella finalità di concorrere direttamente ed immediatamente al conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, ha portato a caratterizzare univocamente i collegati «di sessione» come provvedimenti esclusivamente di aumento di entrata e diminuzione di spesa, anche in questo caso andandosi dunque al di là della lettera dell'articolo 119, comma 4, che espressamente prevede per tutti i collegati la possibilità di introdurre nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate.

L'evoluzione sperimentata in via di prassi dai progetti di legge collegati si è dunque basata su un processo di assimilazione dei collegati, tan-

to sul piano sostanziale quanto su quello procedurale, al disegno di legge finanziaria, accentuando la pur sicuramente esistente connessione fra tutte le parti che compongono la manovra economico-finanziaria; d'altra parte, tuttavia, tale assimilazione è rimasta di fatto incompleta, determinando l'assunzione da parte dei progetti di legge collegati di una nuova natura, diversa da quella per essi prevista nel disegno regolamentare e tuttavia incerta ed ibrida tra quella del disegno di legge finanziaria e quella dei progetti di legge «comuni». In concreto, infatti, l'applicazione ai progetti di legge collegati di procedure di esame modellate su quella stabilita per la finanziaria ha riguardato la loro assegnazione ordinaria alla Commissione bilancio in sede referente, l'estensione nei loro confronti della medesima scansione temporale stabilita per l'esame parlamentare della finanziaria e l'introduzione, mediante la definizione del loro «contenuto proprio» di stringenti vincoli all'ammissibilità degli emendamenti ad essi riferiti; contemporaneamente, si è invece verificata la mancata estensione nei loro confronti di istituti, come quello della verifica iniziale del contenuto proprio, fondamentali per il regime procedurale del disegno di legge finanziaria. Entrambe le fattispecie non hanno mancato di originare rilevanti conseguenze negative.

### *3 - Le conseguenze sugli effetti finanziari...*

Per quanto riguarda gli aspetti di assimilazione, è innanzitutto evidente che ricondurre all'esame congiunto della sola Commissione bilancio anche i progetti di legge collegati, unitamente ai ddl finanziaria e di bilancio, veniva a riproporre inalterati — anzi, semmai, peggiorati dalla materiale separazione degli strumenti — i problemi di sovraccarico decisionale complessivo che caratterizzavano la vecchia finanziaria *omnibus* e che avevano costituito, come si è visto, un motivo tutt'altro che secondario nell'attuazione della riforma del 1989. Con la riforma stessa ci si era espressamente preoccupati di ridurre tale sovraccarico, prevedendo l'assegnazione dei progetti di legge collegati, in via ordinaria, alle commissioni di settore in sede legislativa: «un complesso di misure di correzione, integrazione e riforma delle normative sostanziali di settore, precedentemente affastellato nell'ambito delle disposizioni della legge finanziaria, e dunque esaminato in sede referente dalla sola Commissione bilancio, ritorna così nella sfera di competenza propria delle commissioni competenti per materia, attenuando il rischio di soluzioni improvvisate, contraddittorie o divaricanti rispetto alle linee fondamentali

o ai principi delle legislazioni settoriali»<sup>(11)</sup>. Invece, i provvedimenti collegati successivi al 1992 hanno vieppiù mostrato la tendenza ad assumere la natura di contenitori indifferenziati di interventi complessivi di riordino e razionalizzazione della spesa nei settori che più degli altri presentavano una rilevante incidenza sui conti pubblici (sanità, previdenza, pubblico impiego, finanza locale), con rilevanti effetti negativi sulla qualità della nuova legislazione che venivano ad introdurre.

Infatti la Commissione bilancio, come è evidente, si è venuta quasi sempre a trovare nella materiale impossibilità di istruire adeguatamente in sede referente disegni di legge così vasti, articolati e impegnativi, con il risultato che talune parti di tali provvedimenti sono state costantemente accantonate per consentire l'approfondimento degli altri temi ritenuti politicamente più importanti o più urgenti: in questo modo interi capi dei disegni di legge collegati hanno finito per pervenire senza il preventivo vaglio della Commissione in sede referente all'esame dell'Assemblea, dove in non pochi casi il Governo ha ritenuto di porre la questione di fiducia sul testo licenziato dalla Commissione, «bloccando» così ogni possibilità emendativa e di miglioramento. Questo, a giudizio di chi scrive, ha influito non poco sulla mancata rispondenza degli effetti dei provvedimenti collegati a quanto originariamente previsto dal Governo. Infatti, come rileva il Servizio studi della Camera, gli interventi di riordino e razionalizzazione introdotti con i provvedimenti collegati si basavano su principi di «responsabilizzazione dei soggetti gestori della spesa, di riduzione degli sprechi e delle disfunzioni organizzative, di riequilibrio e risanamento dei bilanci degli enti pubblici con l'obiettivo della loro autonomia finanziaria e dell'eliminazione delle diseconomie nell'erogazione di servizi e prestazioni»<sup>(12)</sup>: tutti criteri che interagiscono con le reazioni di soggetti dal cui concreto comportamento viene a dipendere l'efficacia dell'intervento innovativo. Di fatto, in più di un'occasione non vi è stata la concreta possibilità di approfondire e valutare adeguatamente tali reazioni — come dimostra l'incerta individuazione, verificata *a posteriori* in taluni dei settori interessati dagli interventi, del soggetto responsabile dell'attuazione delle riforme e la macchinosità nel processo di realizzazione degli effetti ipotizzati — e, a volte, di modificare le norme per tener conto di nuove valutazioni, diverse da quelle iniziali, intervenute nel corso dell'esame parlamentare e rivelatesi condivisibili; e ciò ha sicuramente contribuito a ridurre il tasso di successo delle manovre che, a partire da quella di fine 1992 (governo Amato), «si è dimostrato sovente ben al di sotto del delta fisiologico e prevedibile nei confronti di misure connotate da un alto margine di opinabilità e di incertezza nella valutazione degli effetti finanziari»<sup>(13)</sup>.

Inoltre, l'esclusione delle altre commissioni dall'esame in sede referente dei disegni di legge collegati è stata in parte, nella concreta realtà parlamentare, superata mediante la sistematica sostituzione dei componenti della Commissione bilancio, durante i suoi lavori su tali disegni di legge, con quelli delle commissioni di settore in relazione all'esame delle parti del testo che riguardavano il settore stesso. In questo modo, se è stato recuperato — peraltro parzialmente ed in maniera quasi surrettizia — uno spazio per l'intervento dei deputati specialisti dei vari settori interessati, si è peraltro finito per ridurre non poco quello che poteva essere il vantaggio della concentrazione della procedura presso la Commissione bilancio, e cioè l'efficacia delle disposizioni approvate nei confronti degli obiettivi di contenimento delle grandezze di finanza pubblica. Dunque, l'innegabile tendenza, registratasi soprattutto negli ultimi anni, al progressivo deterioramento della qualità legislativa dei provvedimenti collegati ha contribuito anche per questa via alla ricordata diminuzione del tasso di successo delle manovre.

#### *4 - ...e sul rispetto dei vincoli contenutistici*

Per quanto attiene, invece, agli aspetti di incompletezza nell'assimilazione dei provvedimenti collegati al disegno di legge finanziaria, il principale problema ha riguardato, come si è avuto modo di anticipare, la mancata estensione nei loro confronti della preventiva verifica del contenuto proprio prevista per la finanziaria dai regolamenti parlamentari. Infatti la norma del Regolamento (art. 120, comma 2) che assegna alla Presidenza della Camera, su parere della Commissione bilancio, la funzione di determinare inizialmente i limiti del contenuto proprio del disegno di legge finanziaria, con la possibilità di attivare la speciale procedura «tecnica» di stralcio espressamente prevista per le disposizioni ritenute estranee al suo oggetto così come definito dalla vigente legislazione in materia di bilancio e contabilità dello Stato, non è stata ritenuta applicabile estensivamente nei confronti dei progetti di legge collegati; per l'eventuale stralcio dai collegati delle disposizioni ritenute estranee al loro contenuto si è dunque dovuto fare ricorso alla ordinaria procedura di stralcio, adottabile per qualsiasi altro provvedimento, che richiede un'apposita deliberazione dell'Assemblea, adottata — come qualsiasi altra — sulla base di valutazioni di merito e politiche. Pertanto, per i collegati non vale la garanzia di imparzialità costituita per il disegno di legge finanziaria dalla speciale procedura di stralcio che assegna

la competenza per la decisione finale alla Presidenza della Camera (che, naturalmente, non è avulsa nel suo operare da considerazioni di carattere politico e tiene conto del preventivo parere della Commissione bilancio, ma non è vincolata al rispetto della volontà della maggioranza ed è l'organo garante del buon andamento dei lavori parlamentari) e, nella fase iniziale della verifica del contenuto proprio, la possibilità di assicurare il rispetto da parte dei disegni di legge collegati delle prescrizioni contenutistiche ad essi assegnate poggia le sue basi esclusivamente sulla volontà politica della maggioranza parlamentare di far effettivamente rispettare tali prescrizioni.

Pertanto la maggioranza parlamentare, che, mediante l'approvazione preventiva delle risoluzioni sul documento di programmazione economico-finanziaria, è il soggetto che definisce ed identifica il contenuto proprio dei provvedimenti collegati, è altresì in grado, nella fase successiva alla loro presentazione alle Camere, di decidere sull'eventuale mancato rispetto delle prescrizioni contenutistiche da essa stessa assegnata a tali provvedimenti. Se si tiene poi in considerazione il fatto, del resto difficile da negare, che la maggioranza, per forza di cose e a prescindere dagli schieramenti politici, è di per sé portata a difendere l'ammissibilità in sede di manovra di bilancio di interventi che, come avviene abitualmente, essa stessa ha già concordato in linea di massima con l'Esecutivo nella fase preliminare all'organizzazione degli interventi stessi nei disegni di legge collegati, si comprende quale sia effettivamente, nella pur stringente rete di limiti e vincoli contenutistici, lo spazio a disposizione del Governo per «forzare» in qualche modo la disciplina inerente al contenuto proprio dei collegati; e nell'esperienza delle sessioni di bilancio successive al 1992 il Governo ha più volte dimostrato la tendenza ad utilizzare tale spazio fino all'estremo limite delle sue possibilità.

Di fatto, quello del rispetto dei limiti assegnati al contenuto proprio dei disegni di legge collegati è venuto a costituire il punto di maggiore debolezza riscontrabile durante la sessione di bilancio: l'inserimento nei testi iniziali dei collegati, ed il mantenimento nelle successive fasi del loro *iter* parlamentare, di disposizioni che perseguivano chiaramente anche altre finalità oltre a quella di riequilibrio finanziario si è infatti verificato più volte nonostante la definizione e il progressivo perfezionamento del regime vincolistico inerente al loro contenuto, ampliandosi ed estendendosi progressivamente fino a determinare, negli ultimi due anni, un'estrema incertezza nella delimitazione del contenuto tipico dei collegati stessi. L'esame del testo finale delle leggi collegate alle varie finanziarie dal 1992 in avanti fa emergere con chiarezza una tendenza alla progres-

siva espansione dei loro contenuti, ben al di là dei vincoli affermati dall'evoluzione delle procedure e prassi parlamentari: infatti, si può affermare<sup>14</sup> che i collegati presentati dal governo Amato nel 1992, dal Governo Berlusconi nel 1994 e dal governo Dini nel 1995 rispettano sostanzialmente il vincolo di contenuto; che i collegati del governo Ciampi del 1993 e del governo Prodi del 1996 associano agli obiettivi finanziari importanti riforme di tipo ordinamentale, che concorrono al risanamento del sistema pubblico ma espandono il contenuto con disposizioni che perseguono finalità principali diverse da quella del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (il collegato Prodi del 1996 diviene anche la sede per assorbire o sanare per gli effetti pregressi l'ingente mole di disposizioni derivante dai decreti-legge non più reiterabili dopo la pronuncia in tal senso della Corte costituzionale); infine, che il collegato del governo Prodi del 1997 si caratterizza per il fatto di prevedere, oltre al contenuto tipico, anche disposizioni recanti interventi di sostegno dei settori economici e produttivi che non solo non hanno finalità dirette ed immediate di risparmio, ma che addirittura accrescono la spesa immediata a carico del bilancio dello Stato, anche se possono dar luogo ad aumenti di entrata in un secondo momento. Inoltre in quest'ultimo provvedimento collegato è presente una serie di interventi di assestamento della normativa in comparti già toccati dai processi riformatori avviati da leggi precedenti e risulta sensibilmente accresciuta la quota di normativa frammentaria ed occasionale: come nota il Servizio studi, «si tratta di disposizioni che rispondono ad esigenze varie, che entrano nel collegato solo perché si tratta di un provvedimento dotato di certezza di approvazione rapida»<sup>(15)</sup>.

Secondo una valutazione della Ragioneria generale dello Stato, nel complesso, le disposizioni prive di effetti finanziari costituiscono circa il 30 per cento del contenuto normativo del più recente provvedimento collegato (la legge n. 449 del 1997); le stime, più dettagliate ed articolate, dei Servizi studi e bilancio dello Stato della Camera forniscono un risultato ancora meno rassicurante. Già il disegno di legge iniziale (34 articoli, composti di 242 commi<sup>(16)</sup>) presentava caratteristiche di notevole disomogeneità, che si è ulteriormente accresciuta nel corso dell'esame del Senato in prima lettura (gli articoli diventano 51, composti di 462 commi) e nel successivo passaggio presso la Camera dei deputati (nel testo finale gli articoli sono 65, che risultano composti di 582 commi); alcuni articoli del testo finale costituiscono vere e proprie «leggi nella legge», visto il numero di commi che li compongono (39 commi per l'articolo 17, recante «Disposizioni tributarie in materia di autoveicoli»;

40 commi per l'articolo 24, «Disposizioni in materia di riscossione»; ben 59 commi per l'articolo 59, recante «Disposizioni in materia di previdenza, assistenza, solidarietà sociale e sanità»). Peraltro, da questo punto di vista, si era fatto peggio l'anno precedente: il provvedimento collegato per il 1997 (legge n. 662 del 1996), approvato mediante il ricorso alla questione di fiducia, si compone infatti di soli 3 articoli ma di ben 708 commi.

Nel testo finale del collegato per il 1998 gli interventi finalizzati al miglioramento dei saldi della finanza pubblica o, comunque, alla definizione del quadro complessivo della finanza pubblica corrispondono a poco più di un quinto del testo, considerando anche le disposizioni volte a garantire l'equilibrio interno ai singoli interventi della manovra, per compensare gli effetti di penosità e per tener conto, altresì, di accordi intervenuti in sede di concertazione con le parti sociali. Un'ulteriore percentuale di norme di poco superiore ad un quinto è relativa alle disposizioni ordinamentali necessarie per garantire gli interventi sui saldi, o di assestamento di precedenti manovre, finalizzate comunque ad obiettivi di razionalizzazione e di armonizzazione. Costituiscono invece circa il 6,5 per cento del contenuto normativo complessivo le disposizioni recanti misure fiscali finalizzate allo sviluppo dell'economia e dell'occupazione, in particolare nelle aree depresse, mentre le misure agevolative varie, prive di obiettivi rilevanti ai fini della politica economica e con effetti di onerosità per la finanza pubblica, sono pari a poco più di un decimo del totale. Inoltre, le norme ordinamentali isolate, non connesse con la manovra di finanza pubblica ma con possibili effetti finanziari positivi, peraltro non quantificati, rappresentano circa il 14 per cento del contenuto normativo. Infine, le norme ordinamentali prive di effetti finanziari ovvero con effetti finanziari non valutabili costituiscono quasi il 25 per cento.

Va altresì rilevato che la legge n. 449 del 1997 contiene 9 deleghe legislative al Governo e 6 autorizzazioni alla delegificazione ai sensi della legge n. 400 del 1988 (il testo originariamente presentato dal Governo prevedeva 5 deleghe e 5 casi di delegificazione, mentre nel testo approvato dal Senato in prima lettura erano presenti 12 deleghe e 8 autorizzazioni alla delegificazione); nel collegato per il 1997 erano invece contenute 17 deleghe legislative e 13 casi di delegificazione. La presenza all'interno dei progetti di legge collegati di norme recanti deleghe legislative al Governo, affermatasi a partire dal 1992 e dilagata negli anni più recenti (come dimostra l'esempio delle numerosissime e variegiate deleghe in materia fiscale recate dalla legge n. 662 del 1996, collegata al-

la finanziaria per il 1997), ha finito per assumere un rilievo del tutto particolare ai fini della progressiva evanescenza del criterio del contenuto proprio dei collegati stessi <sup>(17)</sup>. Infatti, è indubbio che disposizioni di tal genere, oltre a non presentare effetti finanziari conseguibili con certezza, dal momento che il Governo non ha l'obbligo giuridico di esercitare effettivamente la delega, presentano più di altre la possibilità di veicolare il perseguimento da parte del Governo di finalità diverse ed ulteriori (introduzione di nuovi moduli organizzativi, redistribuzione di competenze, semplificazioni procedurali, scopi di coerenza ordinamentale, eccetera) rispetto a quelle che, in base alla descritta evoluzione procedurale, devono identificare il contenuto proprio dei provvedimenti collegati; è altrettanto indubitabile, inoltre, come rileva anche il Servizio studi della Camera, che «la particolare procedura d'esame del collegato (tempi contenuti e competenza primaria della Commissione bilancio) mal si concilia con lo svolgimento di un'adeguata istruttoria legislativa sulle deleghe, che meglio può essere svolta nelle commissioni competenti» <sup>(18)</sup>.

L'esigenza che le disposizioni di riordino e razionalizzazione generale di singoli comparti dell'ordinamento (che sono quelle che più frequentemente vengono introdotte mediante il ricorso alle deleghe legislative), destinate più ad incidere in un'ottica di medio-lungo periodo sull'impianto strutturale dei comparti stessi, correggendo in profondità e in maniera permanente le cause che producono squilibri, che a contribuire direttamente ed immediatamente al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio successivo, venissero espunte dalla sessione di bilancio per essere organizzate in separati disegni di legge, anche aventi la qualifica formale di collegati alla finanziaria ma da esaminarsi comunque da parte delle Camere al di fuori della sessione stessa, è stata più volte sottolineata da entrambe le Camere nelle risoluzioni di approvazione dei vari documenti di programmazione economico-finanziaria, ma fino ad ora senza risultati degni di nota. Il Governo, infatti, non si è mai avvalso di questa possibilità riconosciutagli dalle risoluzioni parlamentari, mentre ha continuato ad includere nel testo originario dei disegni di legge collegati «di sessione» numerose disposizioni di delega legislativa, anche di vasta portata ordinamentale e di scarsi o nulli effetti finanziari.

Pertanto, si può concludere che la mancanza di strumenti tecnico-giuridici a disposizione delle Camere per espungere dal testo originario dei disegni di legge collegati, presentato dal Governo, quelle disposizioni che fossero risultate, anche con evidenza, estranee al loro contenuto proprio come definito dalle risoluzioni parlamentari di approvazione del

DPEF ha amplificato il rischio, già di per sé, come si è detto, presente in tutte le procedure parlamentari speciali, che l'esame parlamentare dei collegati possa costituire un'occasione privilegiata utilizzabile dal Governo per garantire un'impropria «corsia preferenziale» a disposizioni non direttamente ed immediatamente finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica individuati dalle risoluzioni parlamentari, cioè non rispondenti ai criteri di identificazione stabiliti per il contenuto proprio dei provvedimenti collegati. In altre parole, l'assenza, nella fase iniziale del procedimento, di efficaci modalità di verifica tecnico-giuridica della conformità delle disposizioni dei disegni di legge collegati a quello che dovrebbe essere il loro contenuto proprio ha comportato la possibilità di una estensione dell'ambito e della portata dei provvedimenti collegati al di là dei limiti contenutistici pur espressamente delineati ed affermati, allo scopo di ricomprendervi, dato il carattere «certo» e garantito del loro *iter* parlamentare, disposizioni attuative dell'indirizzo politico governativo nei vari settori dell'ordinamento, del tutto prive di effetti finanziari oppure aventi sì tale caratteristica, ma prive in realtà dell'esclusiva finalità di contenimento delle grandezze di finanza pubblica, come sarebbe richiesto ai collegati dalle risoluzioni programmatiche parlamentari.

Va inoltre rilevato che, se la verifica del contenuto proprio dei disegni di legge collegati non si è dimostrata particolarmente stringente con riguardo ai testi inizialmente presentati dal Governo, sicuramente più efficaci sono stati i suoi risultati nei confronti degli emendamenti presentati a tali disegni di legge in sede parlamentare, tanto dal Governo che dai deputati e dai senatori. In questo caso, infatti, il vaglio preliminare di ammissibilità delle disposizioni in essi contenute costituisce, a differenza di quanto avviene nei confronti del testo iniziale, una fase necessaria del procedimento, e viene condotto con criteri rigorosi e sulla base del ben preciso punto di riferimento costituito dal testo presentato dal Governo o pervenuto dall'altro ramo del Parlamento. È vero che la presenza nel testo del Governo di normativa sostanzialmente estranea al contenuto proprio dei collegati determina l'afflusso di una vasta mole di emendamenti simili da parte parlamentare e da parte di singoli Ministeri di settore; ma è anche vero che la sola constatazione dell'esistenza di materie estranee non più espungibili dal testo non può certo comportare di conseguenza una dichiarazione di ammissibilità per analogia degli emendamenti similari. Nei loro confronti, anzi, mediante — come si è detto in precedenza — l'applicazione del combinato disposto degli articoli 119, comma 2, 121, comma 5, e 123-*bis* del Regolamento, è possibi-

le, in linea di massima, sanzionare con efficacia le proposte contrastanti con i vincoli di tipo contenutistico e quantitativo assegnati ai collegati dalle risoluzioni parlamentari sul DPEF. In sostanza, ciò che è già dentro resta dentro, ma non per questo è consentito allargare ulteriormente la parte «estranea» dei testi in esame. Il regime vincolistico definito per i collegati ha dunque finito per operare più incisivamente nella fase dell'esame parlamentare degli stessi disegni di legge, in cui si configura come un limite all'emendabilità tanto per il Governo quanto per i parlamentari, che in quella della verifica preliminare di conformità del testo iniziale da parte della Camera presso la quale questo viene presentato, fase in cui il predetto vincolo opera viceversa solo nei confronti del Governo. Questo ha portato, nei fatti, ad una significativa differenza di posizione fra soggetti — il Governo e i singoli parlamentari — che, a norma della Costituzione, sono titolari, in posizione di parità, del potere di iniziativa legislativa; è venuto così a toccarsi un punto estremamente critico relativamente alla disciplina del procedimento legislativo, che riveste particolare significato ed immediata rilevanza rispetto al quadro dei rapporti fra Governo e Parlamento ed assume «diretto rilievo costituzionale ai fini della collocazione e del ruolo del Parlamento e in sostanza dell'assetto della forma di Governo» <sup>(19)</sup>.

## 5 - Conclusioni

Tirando le somme del discorso condotto fino a questo momento, sembra all'autore di questo scritto di poter affermare che l'evoluzione delle procedure e prassi parlamentari relative ai progetti di legge collegati, attribuendo loro, mediante un processo di progressiva assimilazione al disegno di legge finanziaria, delle caratteristiche sostanziali ed un regime procedurale notevolmente differenti da quanto previsto nel disegno delle norme regolamentari, ha inciso in maniera rilevante su aspetti determinanti dell'esercizio della funzione legislativa in materia economico-finanziaria: essa ha avuto infatti come effetto quello di spostare il centro di gravità del modello decisionale italiano verso le esperienze dei non pochi paesi stranieri in cui l'ordinamento giuridico o il sistema politico, attraverso la valorizzazione del rapporto di corrispondenza biunivoca Governo-maggioranza parlamentare, assicurano la sostanziale prevalenza della volontà governativa in tali decisioni, assegnando invece al Parlamento poteri molto estesi nelle successive fasi di verifica e di controllo della gestione economico-finanziaria.

Si potrebbe in proposito sostenere la tesi che tale evoluzione ha costituito un passaggio pressoché obbligato dello sviluppo del sistema delle decisioni di finanza pubblica: una volta fallito il tentativo di mettere in pratica il sistema, di notevole raffinatezza ed eleganza teorica ma di egualmente rilevante complessità, disegnato con le precedenti innovazioni legislative e con le modifiche regolamentari del giugno 1989, non rimaneva in pratica altra strada, sotto la spinta della sempre più urgente necessità di attuare un drastico rientro dell'andamento tendenziale delle grandezze della finanza pubblica, che di trovare una soluzione tutta interna alla decisione parlamentare ed attuata senza modificare ulteriormente il quadro normativo esistente. Non erano, infatti, certamente i governi tecnici dei primi anni '90, sostenuti da deboli ed eterogenee maggioranze parlamentari, i soggetti più adatti a promuovere quell'ulteriore riforma legislativa e regolamentare di ampia portata che sarebbe stata necessaria a consentire loro di assumere maggiori responsabilità nel processo decisionale; né il clima politico era tale da consentire quelle larghe intese che sole avrebbero potuto supportare un'iniziativa di origine parlamentare di riforma del sistema. Pertanto, l'evoluzione di procedure e prassi parlamentari di esame dei disegni di legge collegati ha in qualche modo surrogato l'impossibilità di intraprendere apertamente nuove iniziative per l'ulteriore modifica di una riforma che si era dimostrata, nella concreta pratica quotidiana, non così efficace come si era sperato e neppure pienamente realizzabile. La base di tale evoluzione, di conseguenza, non è stata la valorizzazione della responsabilità politica per le scelte di finanza pubblica, ma il progressivo inquadramento delle scelte stesse nell'ambito di un nuovo e più stringente contesto giuridico-formale, progressivamente costruito sulla base di rimandi interpretativi, con un'interpretazione di tipo sistematico ed estensivo, alle disposizioni di legge e di regolamento già vigenti nella materia.

In questo contesto la sostanziale maggiore protezione che le iniziali determinazioni governative, che si esprimono nei testi iniziali dei disegni di legge collegati, ricevono in Parlamento non viene fatta derivare da un potenziamento della responsabilità del Governo per il conseguimento degli obiettivi e degli equilibri in cui si esprime la sua politica finanziaria, ma essenzialmente da un meccanismo di regole e di vincoli che, per sua stessa natura, tende ad operare in modo indipendente dalle istanze di merito sul tappeto, avendo come riferimento la funzione «neutrale» di tutela dell'equilibrio finanziario piuttosto che la funzione politica di scelta fra alternative più o meno liberamente intercambiabili ai fini del raggiungimento del risultato voluto. Infatti, a seguito della descritta evo-

luzione del regime dei provvedimenti collegati, il Governo non è in posizione diversa, rispetto a prima, nei confronti delle Camere; non dispone direttamente di più incisivi strumenti per imporre le proprie scelte, né è chiamato a mettere in gioco in misura maggiore la propria responsabilità politica. Sono invece le Camere che hanno autonomamente limitato le proprie possibilità di intervento in un procedimento in cui i vincoli interni hanno finito per assumere, oltre alla tradizionale natura procedurale (finalizzata cioè ad imporre modalità di decisione più che contenuti decisionali), anche una nuova natura per taluni aspetti sostanziale, operando di fatto in modo non più solo da imporre modalità di decisione, ma anche da favorire la prevalenza di certi contenuti decisionali, sebbene non assoluti, ossia predeterminati, ma determinati di volta in volta *per relationem* alle disposizioni organizzate nei testi iniziali del Governo. In altre parole, dalla descritta evoluzione interpretativa non potevano non uscire avvantaggiate, se adeguatamente supportate dalla maggioranza parlamentare, le scelte iniziali del procedimento, cioè quelle che, organizzate nei disegni di legge governativi, esprimono la traduzione normativa delle valutazioni di priorità compiute dall'esecutivo.

Questo aspetto deve essere tenuto in attenta considerazione poiché, come si è detto, l'evoluzione del regime dei provvedimenti collegati è stata resa possibile dal sostanziale consenso delle forze politiche rappresentate in Parlamento sulle regole e sui vincoli che si andavano ad introdurre; un consenso generalizzato e che, benché abbia comportato una non indifferente riduzione delle possibilità per i gruppi parlamentari di incidere sulle iniziali determinazioni e proposte governative, ha finora retto alla prova dei fatti nonostante il Parlamento, come è stato notato, sia «organo politico per eccellenza, le cui decisioni e i cui stessi interessi mal si adattano ad esplicitarsi esclusivamente sul terreno della salvaguardia di vincoli 'tecnici' o di coerenza interna del quadro finanziario»<sup>(20)</sup>. Ora, appare evidente — ed è possibile riscontrare non pochi segnali in tal senso, come dimostra per tutti la decisione estrema delle opposizioni di disertare le Aule parlamentari nel corso della sessione di bilancio di fine 1996, in segno di contestazione per le vaste e numerose deleghe recate dal disegno di legge collegato — che l'elevato grado di consenso che ha reso possibile l'introduzione delle nuove regole di esame dei collegati potrebbe diminuire o addirittura annullarsi se esse finissero per apparire sbilanciate senza rimedio, vincolando rigidamente l'iniziativa parlamentare e non altrettanto quella governativa, e soprattutto se, nonostante la definizione di un tanto stringente regime vincolistico, procedure e prassi parlamentari continuassero a dimostrarsi inca-

pacì di garantire il rispetto da parte dei collegati delle prescrizioni stabilite per il loro contenuto proprio.

Sotto questo aspetto, non si è dimostrato efficiente il circuito decisione programmatica (Documento di programmazione economico-finanziaria e relative risoluzioni programmatiche parlamentari) — decisione attuativa (Disegni di legge di bilancio, finanziaria e, soprattutto, collegati): infatti, le risoluzioni parlamentari di approvazione del DPEF, cui è affidata la definizione, sia pure sulla base di un voto a maggioranza, degli obiettivi e delle regole della sessione di bilancio, si sono dimostrate inidonee a garantirne il rispetto nel caso in cui il Governo e la sua maggioranza parlamentare adottino comportamenti non coerenti con la precedente decisione programmatica da essi stessi adottata. Per questa via si è progressivamente accentuato, fino a divenire palpabile nelle ultime sessioni di bilancio, il rischio della perdita di qualsiasi criterio ordinato di delimitazione del contenuto dei provvedimenti collegati, tornandosi dunque, dopo dieci anni dalla riforma legislativa del 1988, a temere il ritorno alla configurazione *omnibus* dello strumento normativo con il quale si attua la manovra annuale di finanza pubblica. Certamente, non può essere disconosciuta la profonda differenza di natura e di finalità tra le finanziarie-*omnibus* precedenti al 1988 e gli attuali provvedimenti collegati: infatti, mentre le prime avevano finito per assumere la natura di leggi sostanziali dall'*iter* privilegiato in cui veniva a riversarsi buona parte della nuova legislazione annuale di spesa, i collegati degli ultimi anni rivestono invece, senza dubbio, il carattere fondamentale di provvedimenti di «rientro» della dinamica evolutiva delle grandezze della finanza pubblica, che introducono principalmente misure di riordino e razionalizzazione della spesa. Tuttavia, al di là delle differenti finalità perseguite dai due diversi tipi di strumenti legislativi, e che sono indubbiamente connesse agli obiettivi politici ritenuti prioritari dai Governi via via succedutisi e dalle rispettive maggioranze parlamentari, rimane il fatto che in entrambi i casi lo strumento tipico della decisione di bilancio, quello con il quale si recano le necessarie innovazioni nella vigente legislazione sostanziale, ha finito per costituire il principale veicolo per l'introduzione nell'ordinamento di nuove disposizioni aventi finalità chiaramente ulteriori rispetto a quella del riequilibrio dei conti della finanza pubblica e mirate a tradurre in norma di legge l'indirizzo politico governativo nei settori più disparati e ben diversi da quello strettamente economico-finanziario.

Per avviare a questo stato di cose per il futuro, l'autore di questo lavoro ritiene che siano ormai mature le condizioni per riconsiderare la

scelta che ha portato a delineare l'evoluzione del regime di esame dei provvedimenti collegati mediante la sola prassi interpretativa: lo sforzo messo in atto per la definizione delle nuove procedure ed il sostanziale consenso politico conseguito finora, nonostante tutto, su di esse dovrebbero essere quanto prima traslati ed approfonditi sul piano delle modificazioni normative, sia della legge di contabilità generale che dei regolamenti parlamentari. Sembra il caso di approfittare a questo scopo del nuovo clima politico-parlamentare che attualmente presiede alla definizione, faticosa ma pur sempre in via di sviluppo, del nuovo testo della seconda parte della Costituzione e che già in precedenza ha consentito di pervenire a rilevanti modificazioni del Regolamento della Camera dei deputati, la cui influenza sulla favorevole predisposizione delle forze politiche ad una nuova riforma delle disposizioni sul regime di esame dei collegati non deve essere sottovalutata. Infatti, le recenti modifiche regolamentari dovrebbero senz'altro, se correttamente applicate, ridurre la pressione per l'utilizzo dei collegati «di sessione» quale strumento privilegiato per l'introduzione in tempi definiti delle innovazioni legislative che si ritenessero necessarie: il nuovo testo del Regolamento, in particolare mediante le nuove norme sulla programmazione dei lavori e sul generalizzato contingentamento dei tempi, per cui è espressamente prevista la possibilità di tempi di esame contingentati per ogni progetto di legge iscritto nel programma e nel calendario dei lavori dell'Assemblea, sembra offrire garanzie più solide per l'approvazione in tempi definiti tanto dei collegati «fuori sessione» quanto dei disegni e proposte di legge «comuni», sdrammatizzando così il clima di esasperata attenzione che si crea oggi intorno ai collegati «di sessione». Esiste indubbiamente, inoltre, un comune interesse di maggioranza e opposizione a controllare il progressivo dilatarsi dei progetti di legge collegati ed a restituire alle sedi e procedure più appropriate il disegno e l'attuazione delle politiche settoriali.

In questo quadro, dovrebbero essere definite in particolare apposite modificazioni normative volte ad introdurre esplicite norme, di legge e di regolamento, per la disciplina del contenuto proprio dei provvedimenti collegati, ora definito, come si è visto, sulla base delle sole risoluzioni programmatiche parlamentari. Le nuove disposizioni dovrebbero riguardare il contenuto tanto dei collegati «di sessione», che potrebbe essere rigidamente limitato alle sole norme espressamente e direttamente volte al conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e con effetti finanziari di miglioramento dei saldi quantificati nella relazione tecnica, quanto di quelli «fuori sessione», che dovrebbe essere

chiaramente circoscritto e delimitato mediante la previsione dell'obbligo per questa seconda categoria di provvedimenti collegati di vertere su materie già dettagliatamente indicate nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalle risoluzioni parlamentari; in questo modo, tra l'altro, il DPEF, come è stato esattamente notato, potrebbe «sviluppare le proprie potenzialità di strumento di programmazione legislativa in materia di politica economica, secondo un disegno razionale e strutturato» (21). L'attuale criterio finalistico per la definizione del contenuto proprio sarebbe dunque conservato per i soli collegati «di sessione», che verrebbero così a configurarsi come provvedimenti «snelli», di pura manovra sui saldi e privi di interventi ordinamentali, da esaminarsi da parte della Commissione bilancio nel corso della sessione di bilancio: si garantirebbe così che nell'ambito della sessione fossero esaminate esclusivamente le misure essenziali per il conseguimento degli obiettivi finanziari della manovra triennale.

Contemporaneamente, occorrerebbe implementare il ricorso del Governo, fin dall'inizio della fase della decisione attuativa degli obiettivi programmatici, ai collegati «fuori sessione», dando costante applicazione e, se necessario, rafforzandolo, al finora quasi inosservato disposto dell'articolo 123-*bis* che esplicitamente prevede, come si è visto, la possibilità di stabilire un termine per la deliberazione finale su tutti i progetti di legge collegati, senza distinguere fra quelli «di sessione» e quelli «fuori sessione», e introducendo specifiche norme regolamentari che disciplinassero in modo chiaro e trasparente l'emendabilità di tali provvedimenti. In questa ottica i collegati «fuori sessione» dovrebbero essere presentati dal Governo anticipatamente rispetto all'inizio della sessione di bilancio, subito dopo l'approvazione parlamentare del Documento di programmazione, ed essere esaminati rapidamente dalle Camere, eventualmente utilizzando, per la conclusione dei lavori, i tempi disponibili nel ramo del Parlamento di volta in volta non impegnato nell'esame dei documenti di bilancio. Per i collegati «fuori sessione» non si applicherebbe il criterio finalistico utilizzato per la definizione del contenuto proprio dei collegati «di sessione», ma il criterio per materia: in questo modo gli interventi di politica settoriale ordinamentali o privi di effetti immediati sui saldi della finanza pubblica, nonché quelli di natura espansiva e di sostegno del ciclo economico, sarebbero esaminati dalle commissioni di settore al di fuori della sessione di bilancio e del suo regime strettamente vincolistico, ma comunque in tempi certi e con la garanzia per il Governo di ottenere entro una precisa scadenza il voto finale delle Camere.

Inoltre, queste modificazioni nel regime di esame dei provvedimenti collegati dovrebbero essere accompagnate da interventi diretti ad ottenere che il disegno di legge finanziaria fosse utilizzato in tutta la sua potenzialità, finora non pienamente raggiunta: Governo e Parlamento continuano infatti ad inserire nei collegati numerose disposizioni che, prevedendo regolazioni meramente quantitative di grandezze e strumenti finanziari già esistenti, potrebbero benissimo essere collocate nella finanziaria. Anche in questo modo, pertanto, sarebbe possibile contribuire al risultato di diminuire l'eccessiva pressione attualmente esercitata sui collegati.

Infine, un passaggio assolutamente necessario, anche nel caso di fallimento degli sforzi per introdurre e consolidare in via normativa l'auspicato nuovo assetto del regime di esame dei provvedimenti collegati, dovrebbe consistere nell'estensione ai collegati stessi delle previsioni regolamentari che dispongono la verifica iniziale del contenuto proprio del disegno di legge finanziaria, affidando la competenza per la decisione finale in materia al Presidente della Camera. Verrebbe in tal modo a colmarsi, almeno sul piano giuridico-formale, la lacuna che, come si è detto, ha originato i problemi di maggiore portata nel regime di esame dei progetti di legge collegati, e, oltre ad estendere il vaglio preliminare di conformità agli iniziali testi governativi, si verrebbe a rafforzare il limite di materia anche per l'ammissibilità degli emendamenti parlamentari. Nel caso in cui non si dimostrasse praticabile la strada delle esplicite modifiche regolamentari, a tale risultato potrebbe pervenirsi nelle due Camere anche in via di interpretazione, continuando quindi sulla strada finora intrapresa, mediante una circolare presidenziale che, previo avviso favorevole della rispettiva Giunta o Commissione per il Regolamento, sancisse l'applicazione delle norme relative a tale verifica (alla Camera, come si è visto, l'articolo 120, comma 2) anche nei confronti dei collegati.

Con gli interventi illustrati sarebbe possibile, a giudizio di chi scrive, operare un razionale riordino nella disciplina degli strumenti normativi che concorrono all'attuazione della manovra di finanza pubblica tale da agevolare in misura significativa il raggiungimento dei nuovi obiettivi che appaiono ormai improcrastinabili per la tenuta complessiva del sistema di adozione delle decisioni in materia economico-finanziaria, e che sono efficacemente sintetizzati dal Servizio studi come segue: «definire un sistema di regole che garantisca il ruolo e le prerogative del Parlamento e del Governo e, all'interno di tali organi, tra Ministero del tesoro e ministeri di spesa, da una parte, e tra Commissione bilancio e commissioni di

merito dall'altra; garantire il pieno svolgimento della dialettica parlamentare, assicurando il confronto fra il testo e le successive proposte emendative del Governo, della maggioranza e delle opposizioni, a parità di condizioni di ammissibilità; migliorare la qualità della legislazione riducendo il disordine normativo e le conseguenze distorsive nella procedura parlamentare indotte da un provvedimento collegato composto da centinaia di norme che riordinano o modificano una pluralità di ordinamenti settoriali»<sup>(22)</sup>.

### Note

<sup>(1)</sup> Per i progetti di legge collegati non vi è dunque l'obbligo dell'iniziativa governativa, potendo la qualifica di collegato essere rivestita anche da una proposta di legge di iniziativa parlamentare, anche se di fatto i provvedimenti collegati sono finora stati costantemente costituiti da disegni di legge governativi.

<sup>(2)</sup> «L'esperienza insegna (vedi decreti-legge o legge finanziaria) che la previsione di procedure speciali a tempi garantiti o accelerati, rispetto ad un procedimento ordinario invariato, induce a sovrautilizzare e a sovraccaricare tali procedure, con inconvenienti di molti generi, compreso il rischio di vanificare la specialità della procedura o di abusarne forzando le condizioni previste per la sua attivazione» (PALANZA M.R., «Problemi dell'organizzazione del tempo nel procedimento legislativo», in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, vol. 3, Roma, 1990, p. 145).

<sup>(3)</sup> Dalla *Proposta di modificazione al Regolamento in materia di esame dei disegni di legge finanziaria e di approvazione dei bilanci, del documento di programmazione economico-finanziaria e dei progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica* (Doc. II, n. 21, X legislatura), presentata dalla Giunta per il Regolamento alla Presidenza della Camera il 22 giugno 1989 (relatore: Franco Bassanini) e successivamente approvata dall'Assemblea, pp. 6 e 7.

<sup>(4)</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>(5)</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>(6)</sup> *Ibidem*, p. 7.

(7) *Ibidem*, p. 7.

(8) DE IOANNA P., *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, Il mulino, 1993, p. 149.

(9) *Ibidem*, p. 150.

(10) *Ibidem*, pp. 88-89.

(11) Dalla *Proposta di modificazione al Regolamento in materia di esame dei disegni di legge finanziaria e di approvazione dei bilanci, del documento di programmazione economico-finanziaria e dei progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica*, cit., p. 6.

(12) Servizio studi della Camera, *Nota sui contenuti della legge collegata alla manovra di finanza pubblica per il 1998 e sui precedenti collegati*, gennaio 1998, p. 1.

(13) *Ibidem*, p. 1.

(14) In tal senso è la *Nota sull'ipotesi di definizione del contenuto proprio della legge collegata alla manovra di finanza pubblica*, elaborata del Servizio studi della Camera nel marzo 1998, alla p. 1.

(15) *Ibidem*, p. 1.

(16) Questo ed i seguenti dati quantitativi sono tratti dalla citata *Nota sui contenuti della legge collegata alla manovra di finanza pubblica per il 1998 e sui precedenti collegati* del Servizio studi della Camera, p. 3.

(17) In materia vedasi LUPO N., «L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria», in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. De Siervo, Torino, Giappichelli, 1998.

(18) Servizio studi della Camera, *Nota sui contenuti della legge collegata alla manovra di finanza pubblica per il 1998 e sui precedenti collegati*, cit., p. 3.

(19) PALANZA M.R., *Problemi dell'organizzazione del tempo nel procedimento legislativo*, cit., p. 126.

(20). ONIDA V., «Il bilancio dinanzi al Parlamento», in *Politica e Mezzogiorno*, a. II, n. 2, aprile-giugno 1993, p. 46.

(21) SCOTTI I., *Appunto sui limiti di contenuto del disegno di legge collegato*, gennaio 1998, p. 2.

(22) Servizio studi della Camera, *Nota sui contenuti della legge collegata alla manovra di finanza pubblica per il 1998 e sui precedenti collegati*, cit., p. 4.