

Questioni relative alla formazione delle leggi di spesa

di Alessandro Palanza *

1. Effetti di lunga durata di alcune norme costituzionali sulla formazione delle leggi. -
2. Conseguenze della disciplina prevista dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione sull'assetto della forma di Governo. -
3. Alcuni riscontri sul campo delle leggi di spesa. Il problema della quantificazione degli oneri.

1. — Trascorsi quasi quaranta anni dalla approvazione della Carta costituzionale si sono oramai pienamente dispiegate le conseguenze « di lunga durata » delle scelte fondamentali compiute dal costituente. Le teorie prevalenti sottolineano giustamente l'importanza di elementi di fatto e convenzionali, quali il numero e la qualità dei rapporti tra i partiti, nella dinamica reale della forma di Governo, ma forse va rivalutato il peso delle norme scritte che godono per definizione di un massimo grado di stabilità e dunque producono effetti destinati a consolidarsi nel tempo e a condizionare tutti gli altri fattori determinando le grandi tendenze evolutive del sistema. Tra le norme scritte suscettibili di generare tale ordine di effetti nell'ambito della forma di Governo parlamentare sono preminenti quelle sulla organizzazione della funzione legislativa.

In questo campo la Costituzione italiana compie scelte fortemente orientate verso un ruolo assai esteso della legge.

Le materie riservate alla legge sono moltissime e vanno ben oltre il tradizionale campo delle libertà civili ed economiche fino a comprendere tutti i nuovi settori di intervento sociale ed economico dello Stato ed anche aree tradizionalmente riservate all'esecutivo come l'organizzazione della pubblica amministrazione. Ad una riserva di legge così ampia e qualificata non si contrappone alcuna forma di riserva di amministrazione. La legge-provvedimento non è vietata ed è anzi, in

* Consigliere della Camera dei deputati.

determinati casi, esplicitamente prevista come necessaria (articolo 43 per le nazionalizzazioni). Perfino le materie attribuite alle regioni a statuto ordinario presuppongono una legislazione-cornice di carattere nazionale e dunque costituiscono a loro modo una riserva di legge di principio.

Le norme più strettamente procedimentali confermano chiaramente questo indirizzo costituzionale a favore di un uso largo dello strumento legislativo inteso come forma prevalente della partecipazione del Parlamento alla funzione di direzione politica. Esse infatti contengono indicazioni univoche in questo senso e non comuni nel loro complesso a nessun'altra esperienza costituzionale. In particolare l'attribuzione in determinate circostanze di poteri legislativi alle Commissioni parlamentari ha moltiplicato i centri specializzati di produzione legislativa, ampliando notevolmente la complessiva capacità di intervenire in via legislativa anche su attività di indirizzo politico-settoriale e amministrativo.

Il procedimento legislativo definito dalla Costituzione tende a favorire un esame parlamentare particolarmente approfondito: il doppio esame da parte delle due Camere (articolo 78); l'obbligo di esame preliminare da parte di una Commissione parlamentare (articolo 72, primo comma); l'approvazione articolo per articolo e con votazione finale (articolo 72, primo comma); infine la norma che esclude l'obbligo di dimissioni del Governo in caso di voto contrario di una o di entrambe le Camere su una sua proposta (articolo 94, quarto comma), volta a dare maggiore stabilità al rapporto fiduciario, è stata interpretata anche come una ulteriore sanzione dell'autonomia del processo legislativo.

In questo contesto assumono una notevole importanza le disposizioni che stabiliscono il regime paritario della iniziativa legislativa, governativa e parlamentare, in materia di spesa, e quelle che svolgono molto coerentemente questo principio regolando i rapporti tra legislazione ordinaria e bilancio [articolo 81, terzo e quarto comma: contenuto limitato della legge di bilancio, riserva di legge di principio in materia di spesa e di entrata (articolo 23), vincolo di copertura finanziaria delle leggi di spesa] attraverso un sistema non semplice, ma abbastanza coerente di regole tutte interne al procedimento legislativo. Tali disposizioni attribuiscono, infatti, al Parlamento una autonoma capacità decisionale in materia finanziaria, contrariamente a quanto avviene nelle esperienze costituzionali più simili alla nostra, che sono caratterizzate dalla prevalenza dell'esecutivo nelle decisioni di spesa.

Il quadro normativo delineato dalla Costituzione per definire la funzione della legge nel nuovo ordinamento appare dunque molto

coerente e la sua complessiva novità rispetto ad altri ordinamenti stranieri è stata forse sottovalutata, anche perché i suoi effetti si sono manifestati gradualmente e sono giunti a maturazione, insieme con molte parti del disegno costituzionale, tra la fine degli anni '60 e l'inizio dei '70. A quel punto il progressivo delinarsi negli anni di una marcata tendenza all'aumento dell'attività legislativa, accompagnata da una parallela crescita della elaborazione e rielaborazione in sede parlamentare dei testi normativi, è stata prevalentemente interpretata come una conseguenza (ed un rimedio) delle anomalie del caso italiano: maggioranze deboli fondate su coalizioni eterogenee ed una opposizione esclusa dalla possibilità di alternarsi al potere, con conseguente affermarsi di forme partecipative o consociative a livello parlamentare. Tale interpretazione coglie certamente una parte importante della realtà di quegli anni, ma sul piano istituzionale non appare sufficiente a spiegare le tendenze che in quel periodo si affermano e che hanno radici più profonde nella struttura stessa della nostra Costituzione, in parti che aderiscono intimamente alla costituzione materiale. In effetti, tali tendenze, nonostante il mutare delle stagioni politiche, si sono da allora costantemente rafforzate, producendo una fenomenologia legislativa estremamente complessa:

per l'alto numero dei provvedimenti approvati e la estensione delle materie regolate con legge;

per la estrema varietà degli interventi disposti e delle relative tipologie di legge;

per la formazione della maggior parte dei testi legislativi nelle commissioni parlamentari attraverso procedimenti aperti agli apporti di un'ampia pluralità di soggetti politici (e per il loro tramite anche sociali ed amministrativi), e regolati dal principio di maggioranza (e non i principi gerarchico o di concertazione che presiedono ai procedimenti interni all'esecutivo);

per la forte attrazione che le commissioni parlamentari — come centri di elaborazione di una normativa settoriale anche di dettaglio capace di superare gerarchie, coordinamenti, responsabilità e controlli propri dell'ordinamento amministrativo — esercitano sui corrispondenti comparti del Governo e della pubblica amministrazione, condizionando anche i modi di essere dell'iniziativa legislativa dell'esecutivo;

infine per le conseguenze in termini di compatibilità finanziarie e ordinamentali di una produzione legislativa così intensa e policentrica.

L'emergere di una legislazione di questo tipo trasforma radicalmente tutta una tradizionale problematica legislativa e la stessa funzione della legge nell'ordinamento. Si concentrano sulla legge e sugli organi legislativi moltissime decisioni di diverso livello, che altrimenti si distribuirebbero su atti e soggetti gerarchicamente ordinati, e dunque sottoposti a controlli e a forme obiettive di coordinamento (mentre tra le leggi, qualsiasi sia la loro portata, vale solo l'ordine cronologico).

Si pongono di conseguenza con crescente acutezza nell'ultimo decennio tutta una serie di nuovi problemi connessi al moltiplicarsi secondo una progressione geometrica di atti legislativi di tutte le specie (compresi quelli « straordinari » come i decreti-legge) che si richiamano e si necessitano l'uno con l'altro, recando normative per lo più disorganiche, molto spesso frammentarie, derogative, integrative o correttive di precedenti norme. Lo confermano le ricerche svolte non per caso in questo stesso periodo sugli aspetti quantitativi e qualitativi della legislazione italiana.

Tuttavia nel senso comune degli operatori questa problematica affiora in genere solo parzialmente e per problemi distinti, nella forma di una generale esecrazione per le « legghine », per l'eccesso di decreti-legge, per le stratificazioni normative, per i difetti di copertura finanziaria, eccetera, con conseguenti imputazioni soggettive di responsabilità e polemiche, di volta in volta, antiparlamentari o antigovernative.

Occorre invece individuare una matrice comune e distinguere in questo intreccio di problemi quelle che abbiamo chiamato « conseguenze di lunga durata » di una scelta fatta dalla Costituzione, tra altre possibili, a favore di un potere legislativo molto ampio del Parlamento come garanzia della complessiva democraticità dell'ordinamento, anche a livello di indirizzo politico minore.

Partendo da questo punto di vista occorre chiedersi quali procedure e quali strutture abbiano sostituito i vecchi metodi atti a garantire la necessaria coerenza complessiva delle decisioni, quando lo Stato autoritario e burocratico ereditato dai passati regimi ha gradualmente ceduto il passo e il sistema pluralistico di poteri ed autonomie volute dalla Costituzione è prevalso nella realtà delle cose. Proprio la estrema povertà delle risposte organizzative date a questo problema, in particolare nell'ambito del Governo e della pubblica amministrazione, (ma anche in Parlamento) indica una possibile chiave di lettura dei problemi legislativi manifestatisi con uno specialissimo rilievo nel nostro paese.

È in verità mancata, salvo forse nei ricorrenti tentativi di riforma della Presidenza del Consiglio, non solo una concreta azione, ma anche una vera consapevolezza della necessità (o la volontà?) di sostenere un accentuato pluralismo di poteri legislativi con procedure potenti di coordinamento collocate anche all'interno delle singole decisioni, e al tempo stesso di accompagnare la espansione della « politica » con supporti tecnico-amministrativi adeguati ad assicurare alla legislazione i requisiti di congruità tecnica e di compatibilità con i vincoli esterni.

Nelle cosiddette leggi di spesa entrambe queste esigenze presentano un massimo grado di evidenza, trattandosi di leggi che recano in sé, per definizione, una forte esigenza di coordinamento di tutte le decisioni all'interno di un quadro di compatibilità e di obiettivi. Da questo lato è dunque possibile una rilettura dell'intera problematica sollevata per precisarne alcuni tratti specifici e, infine, per dimostrare che la sua soluzione non passa necessariamente attraverso la revisione del sistema costituzionale ma piuttosto attraverso le riforme necessarie a dare al procedimento legislativo l'organizzazione che è richiesta dall'ampiezza e dalla qualità delle sue funzioni nella forma di Governo.

2. — Secondo la dottrina più autorevole, la *ratio* originaria del meccanismo di copertura finanziaria previsto dall'articolo 81 è quella di costituire il fondamento e il limite dell'iniziativa parlamentare di spesa. Tuttavia, nella dinamica della forma di Governo l'importanza di questa norma cresce progressivamente in relazione alla espansione della legislazione e in particolare di quella con contenuto finanziario, rispetto a quella meramente ordinamentale, corrispondente allo sviluppo dell'intervento pubblico in campo economico e sociale. Esse, affermando il principio di una verifica delle compatibilità finanziarie da svolgere nell'ambito del procedimento legislativo ed in sede parlamentare, concorrono a determinare la dislocazione della posizione del Governo in rapporto a quella di forte centralità che va assumendo, sotto la spinta dei medesimi fattori, negli ordinamenti costituzionali caratterizzati dal monopolio governativo (di fatto o di diritto) dell'iniziativa finanziaria. Nell'esperienza italiana, invece, si sposta in Parlamento, all'interno del procedimento legislativo, la effettiva adozione delle decisioni di spesa. E ciò non tanto per via dell'esercizio diretto dell'iniziativa parlamentare quanto attraverso una rielaborazione libera, o meglio, autoregolata dei

testi del Governo mentre negli altri ordinamenti l'esecutivo esercita un formidabile potere di indirizzo legislativo garantito dal potere di veto in materia finanziaria.

Nel momento in cui la logica del sistema costituzionale italiano si svolge compiutamente, la reale portata del meccanismo di copertura finanziaria delle leggi si rivela molto più ampia della *ratio* originaria di fondamento-limite dell'iniziativa parlamentare di spesa e si sviluppa piuttosto come principale fondamento dell'autonomia del procedimento legislativo delineato dalla Costituzione, che ha in se stesso una regola oggettiva di equilibrio e di coerenza dei singoli atti rispetto alle scelte generali ed anche, attraverso la ricomposizione nel sistema di bilancio degli effetti finanziari della legislazione, un principio forte di coordinazione di tutta l'attività legislativa.

Questo sviluppo del processo legislativo parlamentare non implica affatto una riduzione della responsabilità del Governo in materia finanziaria, o anche in genere in campo legislativo, come avverrebbe in regime di separazione di poteri. Al contrario, nella logica del sistema parlamentare, questo meccanismo attribuisce compiti più impegnativi al Governo che partecipa come protagonista al procedimento legislativo e deve dunque esercitare in quell'ambito le funzioni di sintesi politica e di coordinamento intersettoriale che gli sono proprie e che in materia finanziaria hanno forse la massima espressione.

Lo svolgimento di una funzione legislativa così intensa e impegnativa come quella prevista dalla Costituzione richiederebbe, pertanto, nell'ambito del complesso Governo-pubblica amministrazione, un'organizzazione adeguata all'alto livello di sintesi politica e di istruttoria tecnico-amministrativa necessario. Ma non sembra che alle grandi trasformazioni della « politica » e dell'« economia » che si sono compiute in questi anni abbiano corrisposto mutamenti significativi negli apparati amministrativi, che del resto non si riscontrano neppure nell'organizzazione del procedimento legislativo in Parlamento. Su questo piano la conservazione di metodi inadeguati ha probabilmente corrisposto alla volontà di avvalersi di una capacità decisionale così ampia, flessibile e policentrica per assecondare la prevalenza di interessi settoriali e delle visioni parziali dei singoli comparti politico-amministrativi.

In queste condizioni il principio di coordinazione espresso dall'articolo 81 si carica di tensioni molto alte e diviene il punto di obiettiva emersione di un mal funzionamento del sistema.

3. — La dilatazione della funzione legislativa nelle forme descritte nella seconda parte del primo paragrafo sollecita ad una estensione massima l'applicazione del meccanismo di coordinamento finanziario della legislazione previsto dall'articolo 81. Al tempo stesso lo mette a durissima prova. Nella stessa direzione spinge il progressivo emergere in Italia di una crisi strutturale della finanza pubblica che caratterizza le economie avanzate in questa fase storica, e che in Italia finisce per coincidere con il delinarsi, proprio attraverso l'espansione di quel tipo di legislazione, di una forma di Stato sociale.

L'intreccio di questi fenomeni determina l'esplosione di una problematica finanziaria senza precedenti nel passato e conduce a un forte progresso nella strumentazione servente la politica di bilancio e a un considerevole affinamento delle tecniche di copertura finanziaria. Questo processo culmina, ma non si conclude, con la emanazione della legge n. 468 del 1978, che definisce in pratica i punti di riferimento e strumenti necessari alla effettiva attuazione del meccanismo di copertura finanziaria previsto dall'articolo 81 e alla manovra sulla legislazione di spesa.

L'attuazione di questa legge, ancora in corso, ha dato luogo ad una serie di esperienze ed alla formazione di una cultura politica su questi temi sconosciuta fino a pochi anni or sono, cultura che alimenta un dibattito molto vivo in questi ultimi tempi ed una intensa ricerca di nuove soluzioni e perfezionamenti. Nonostante questo notevole progresso (o forse anche a causa di esso) mai come oggi si è così fortemente e unanimemente denunciata l'inosservanza dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Il problema si pone in modo in gran parte nuovo: perfezionato il meccanismo di copertura finanziaria (valori e saldi di riferimento, regimi di fondi speciali, triennializzazione, ecc.) emerge in primo piano nel dibattito attuale, con autonomo rilievo politico, il problema della quantificazione degli oneri conseguenti alle nuove leggi.

Ciò potrebbe essere semplicemente considerato un effetto del progressivo perfezionamento del meccanismo di copertura finanziaria ed anche una conseguenza del maggior rigore imposto dalle presenti condizioni della finanza pubblica. Ma, riprendendo il filo dell'analisi svolta nelle parti precedenti, queste motivazioni appaiono riduttive e l'emergere del problema della quantificazione sembra piuttosto collegarsi, come una spia abbastanza precisa, al compiersi del processo di trasformazione che si è tentato di delineare.

In particolare, sul piano istituzionale, si può notare che il problema della quantificazione degli oneri conseguenti a norme di legge resta un profilo eminentemente tecnico assorbito nella responsabilità del governo in tutti i casi in cui (e fino a quando) prevale in linea di fatto il potere di decisione in materia finanziaria dell'esecutivo. Quando invece alla decisione di spesa concorrono effettivamente più soggetti politici non gerarchicamente ordinati, la quantificazione cessa di essere un presupposto tecnico preliminare rispetto alla decisione politica e finisce per coincidere con essa, divenendo la questione cruciale, il punto di massima opinabilità e di reciproca contestazione tra i soggetti del procedimento, e costituendo la materia prima di eventuali forzature in un senso o in un altro. Non stupisce quindi che su questo punto si chiedano garanzie obiettive di informazione ed anche l'intervento di strutture imparziali. Né meraviglia che il problema si ponga in forme non troppo dissimili solo negli Stati Uniti, in ragione del regime di separazione dei poteri, e in Italia dove si associa ad un modo di essere del procedimento legislativo. Difatti il problema della quantificazione, nei modi in cui si pone in Italia, è evidentemente l'espressione di un dualismo nella formazione della decisione di spesa, che va organizzato nei modi compatibili con la forma di Governo, dotando il Parlamento di tutte le informazioni necessarie ad adottare decisioni consapevoli, oppure altrimenti risolto.

Sul piano tecnico legislativo, si può ricordare che, alla fine degli anni '60, la quantificazione è considerata da una autorevole dottrina (Onida), come presupposto necessario ai fini della copertura finanziaria soltanto per le norme di spesa che vincolano interamente il bilancio quanto all'entità e quanto al tempo della spesa (spese obbligatorie). Per il resto, la quantificazione della spesa è definita come l'elemento mobile che assicura flessibilità al rapporto tra legge sostanziale e strumenti di bilancio in rapporto al grado di specificazione della norma di spesa. Vale a dire che quanto più la norma di spesa è dettagliata e vincolante tanto più la quantificazione deve essere rigorosa e la copertura puntuale e viceversa.

Le caratteristiche della legislazione, che si delineano con maggiore evidenza solo dopo queste importanti teorizzazioni, alterano le condizioni di un rapporto equilibrato tra legge di spesa e strumenti di bilancio, riducendo sensibilmente i possibili margini di flessibilità (al punto che neppure l'introduzione di uno strumento potente, come la legge finanziaria, proprio per regolare questo rapporto riesce a recuperarli) ed esasperando l'esigenza di una quantificazione rigida e puntuale.

La questione della quantificazione è il modo di trasferirsi sul terreno finanziario di tutta la problematica, in precedenza esaminata, connessa al modo e al merito della legislazione. Il contenuto prevalente di tale legislazione influisce sui flussi di spesa corrente, attraverso meccanismi (trasferimenti ad enti, imprese, famiglie, erogazione di servizi) che determinano diritti o aspettative non eludibili in capo a terzi e quindi determinano vincoli rigidi sul bilancio, e richiedono di conseguenza quantificazioni puntuali e rigorose coperture finanziarie. Al tempo stesso il carattere analitico, frammentario e parcellizzato di molte leggi, le successive stratificazioni normative spesso derogatorie, estensive o aggiuntive rendono la quantificazione estremamente difficile e a volte impossibile, per la minuziosità degli accertamenti che richiede e per l'assenza di parametri quantitativi.

Perfino per la spesa per investimenti si creano problemi analoghi: paradossalmente attraverso una perversa applicazione formale dell'obbligo di copertura delle leggi che varano micro o macroprogrammi con stanziamenti « tanto per cominciare ». Anche qui la mancanza di una quantificazione calibrata agli obiettivi secondo un realistico sviluppo temporale finisce per creare infatti uno strano tipo di spesa obbligatoria nel campo degli investimenti: il rifinanziamento obbligato dei programmi di spesa da completare con nuove norme di legge la cui dotazione e approvazione è necessitata, fino a formare vere e proprie sequenze di rifinanziamenti obbligati e parziali.

Queste caratteristiche della legislazione di spesa, che necessariamente si riflettono negli strumenti di bilancio, impediscono qualsiasi forma di programmazione finanziaria, nonostante le norme un pò velleitarie in questo campo della legge n. 468, che prevede che i dati di bilancio siano esposti in termini di progetti e programmi. Non si vede infatti come potrebbe riflettersi in bilancio una realtà che è del tutto assente nella legislazione di spesa.

La questione della quantificazione degli oneri porta al tema della progettazione legislativa e di un metodo che garantisca, fin dalla prima formazione del testo nell'ambito della pubblica amministrazione o delle Commissioni parlamentari, l'esistenza di requisiti di razionalità e di presupposti tecnici che si traducono in quantificabilità o comunque valutabilità dei suoi effetti finanziari.

Il vincolo dell'articolo 81 della Costituzione funziona – attraverso la correlazione tra terzo e quarto comma, che richiede la ricomposizione nel bilancio degli effetti finanziari di tutte le decisioni – come punto di

riscontro inevitabile, come un pettine a cui i nodi non possono sfuggire: i conti non tornano!

Attraverso i problemi di applicazione dell'articolo 81, in particolare oggi attraverso il problema della quantificazione degli oneri, affiora un profondo disordine ordinamentale e si pone cioè un'esigenza più generale di razionalità e di coordinamento di tutta l'attività legislativa.

Se questo è vero, non è utile a risolvere il problema l'aggravamento del vincolo costituzionale nel senso proposto ad esempio della relazione conclusiva della Commissione per le riforme istituzionali o dalle ricorrenti proposte di costituzionalizzare i parametri di copertura previsti dalla legge n. 468 del 1978. Ciò rischierebbe infatti di estendere il fenomeno di elusione e di aggiramento delle norme attuali, cui quotidianamente si assiste. Sembra piuttosto necessario agire per trasformare la qualità complessiva della legislazione, incidendo su meccanismi in grado di coordinare il singolo atto legislativo con il quadro normativo in cui si inserisce e con i profili generali di carattere finanziario e ordinamentale. Occorre cioè arricchire il procedimento di formazione della legge e le strutture tecnico-amministrative serventi in modo proporzionale alla qualità e alla quantità delle decisioni affidate alla legge nel nostro ordinamento e al forte grado di coordinazione che esse richiedono.

In questo senso possono essere forse decisive riforme della pubblica amministrazione, che, secondo proposte recentemente avanzate, rafforzino istituti come la Ragioneria generale dello Stato, in grado per la loro struttura e tradizione di svolgere una funzione forte di coordinamento tecnico-amministrativo nella progettazione legislativa, e valorizzino la capacità di programmazione delle amministrazioni di spesa, affinché il profilo finanziario, che costituisce il contenuto essenziale della legislazione dello Stato contemporaneo, non sia costruito come un momento accessorio o successivo, ma come parte integrante e centrale della struttura della legge fin dal suo nascere (secondo la logica di una legislazione per progetti o per programmi). Non bisogna infatti dimenticare che l'iniziativa legislativa del Governo costituisce il quadro di riferimento di gran parte dell'elaborazione parlamentare almeno per quel tipo di legislazione di base che, se fosse ordinatamente strutturata, orienterebbe naturalmente anche l'iniziativa legislativa minore.

Ma altrettanto importanti sono le riforme da realizzare nell'ambito parlamentare, in primo luogo sul terreno regolamentare, ma anche per potenziare le strutture amministrative serventi il procedimento legislativo

per la elaborazione dei flussi di informazione esterna e la loro piena fruibilità ai fini del miglioramento della tecnica legislativa nel senso più ampio. Va affermato con molta chiarezza che soltanto una forte responsabilizzazione e valorizzazione delle funzioni tecnico-amministrative in seno all'esecutivo e di quelle di riscontro ed elaborazione dell'informazione in sede parlamentare possono assicurare ai soggetti del procedimento legislativo ed in particolare al Parlamento la base di conoscenze necessarie ad adottare scelte consapevoli, tecnicamente motivate e complessivamente coordinate. Non vi è dubbio infatti che all'espansione della politica, che, nel nostro sistema costituzionale, si realizza attraverso l'ampia competenza della legge, deve corrispondere non una degradazione, ma una specifica qualificazione verso funzioni di supporto tecnico delle amministrazioni tradizionali nei confronti della iniziativa politica parlamentare, che è, inevitabilmente, per la natura stessa dell'organo, dotata di maggiore fantasia e creatività ed è anche ricca di ragioni e fini particolari.

Sul piano regolamentare, l'effettivo, costante esercizio delle funzioni consultive di tutte le Commissioni potrebbe divenire un potente strumento di arricchimento delle fasi di elaborazione del testo ed anche una forma di controllo reciproco rispetto alla inevitabile tendenza verso visioni parziali e settoriali. Bisogna infatti riconoscere apertamente che occorre rimediare al forte settorialismo che caratterizza la produzione legislativa delle Commissioni, attraverso procedimenti complessi che valorizzino i momenti di cooperazione, ponendo fine ad una concezione che rinchiude ciascuna Commissione nella sua competenza primaria e crea un fortissimo segmento di solidarietà con le amministrazioni di settore corrispondenti.

Il problema della quantificazione degli oneri è tipicamente il problema che può affrontarsi solo attraverso una forte e molto più organizzata, di quanto non avvenga sulla base delle norme vigenti, collaborazione tra le Commissioni di spesa e quelle finanziarie (non solo la Commissione bilancio, ma anche la Commissione finanze: si pensi al frequentissimo problema delle minori entrate), essendo questione profondamente radicata nel merito del provvedimento e al tempo stesso presupposto necessario per una sua corretta copertura finanziaria. Bisogna aggiungere che, pur non potendo ridursi il problema della quantificazione all'esigenza di una documentazione accessoria ai progetti di legge (come si è tentato di dimostrare), l'obbligo di quantificare e di motivare le valutazioni compiute potrebbe reagire positivamente sul

processo di formazione dei testi, inducendo a preferire formulazioni o addirittura tipi di norme e di provvedimenti più trasparenti, normativamente e finanziariamente più ordinati, e cioè migliorando il metodo e la qualità della legislazione.

Potrebbe avere infine la massima importanza — ai fini del superamento del settorialismo e del complessivo scoordinamento della legislazione — una riforma delle materie di competenza delle Commissioni che si ispirasse al principio di far corrispondere i settori di competenza a grandi profili metodologici e a sistemi legislativi organici e non ai ministeri, i quali, da parte loro, dovrebbero abituarsi a rispondere a più Commissioni in relazione al profilo di volta in volta prevalente nella loro attività.