

## Antonio Pagano

### *Recenti sviluppi nella attuazione dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione*

Premessa; Capitolo 1 - Il significato dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione e i suoi rapporti con le altre norme costituzionali; Capitolo 2 - Le recenti innovazioni normative sul piano della legislazione ordinaria e dei regolamenti parlamentari: *a)* Esame delle nuove disposizioni, *b)* I problemi applicativi delle nuove disposizioni; Capitolo 3 - Il ciclo della verifica della quantificazione degli oneri nella prassi della XIII legislatura: *a)* La fase della verifica della quantificazione degli oneri, *b)* La giurisprudenza della Commissione bilancio in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa

#### *Premessa*

L'articolo 81 della Costituzione è l'emblema di una vicenda giuridica e politica che si accompagna strettamente con l'evoluzione della forma di governo in Italia. In tutte le fasi di questa evoluzione, infatti, gli istituti della finanza pubblica, sinteticamente richiamati in quell'articolo, hanno manifestato significati profondamente diversi, in questo modo avvalorando la natura «aperta» <sup>(1)</sup> della disposizione e del sistema che essa esprime.

Espressione, al momento del varo della Costituzione, di un clima di stabilità finanziaria (si riteneva che l'articolo in esame rispecchiasse il principio del pareggio del bilancio) e politica (dovuta alla sostanziale identità tra corpo elettorale, maggioranza e compagine governativa) <sup>(2)</sup>, la disposizione ha, in seguito, "vissuto" l'ampliamento dell'intervento dello Stato nella società civile (finanziato con il *deficit* pubblico) e l'instabilità politica dei governi e delle loro maggioranze.

Il passaggio più recente di questa evoluzione riguarda l'effettività delle limitazioni della sovranità nazionale, originariamente disposte con il Trattato di Roma istitutivo della CEE e successivamente rese operative dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità interno, con le note ed attuali conseguenze in materia di vincoli imposti alle politiche e alla disciplina nazionale del bilancio, avuto riguardo al controllo dei disavanzi eccessivi.

L'esito di questo percorso, al momento, è un complesso modello di governo della finanza pubblica per effetto di una sovrapposizione tra Co-

stituzione e normazione primaria che direttamente la attua, da un lato, e, per altro verso, prassi delle istituzioni e dei comportamenti degli stessi agenti in loro nome: ciò che rappresenta, appunto, l'oggetto del presente lavoro, nel quale ci si soffermerà prevalentemente sui recenti sviluppi della disposizione del quarto comma dell'articolo 81, in materia di quantificazione e copertura delle leggi di spesa.

*Il significato dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione e i suoi rapporti con le altre norme costituzionali.*

In generale, l'articolo 81, comma 4, deve essere dapprima inquadrato nei suoi rapporti con la disciplina costituzionale del bilancio e della formazione della legge; occorre, poi, riflettere sulle conseguenze della disposizione e del sistema normativo che la attua sulle norme che regolano l'attività del potere esecutivo e del potere giudiziario, ovviamente per gli aspetti contigui con l'attività parlamentare e con i vincoli di bilancio; un ultimo profilo, non meno importante, riguarda il rapporto della disposizione in esame con le norme costituzionali che consentono al nostro paese l'integrazione con altri ordinamenti giuridici.

L'articolo 81, comma 4, della Costituzione è considerato dalla maggior parte della dottrina una norma sulla produzione legislativa in senso soggettivo, cioè nel senso di concretarsi in un monito specifico per il legislatore (teoria procedurale): la norma in esame, infatti, prevede che il testo finale del provvedimento legislativo contenga, qualora da esso derivino maggiori oneri (o minori entrate) per il bilancio dello Stato, una clausola normativa *ad hoc* nella quale siano indicati i mezzi per fare fronte a detti oneri (o minori entrate) e la relativa copertura finanziaria. A differenza di altre norme sulla produzione legislativa riguardanti o il procedimento di formazione della fonte in senso stretto o i rapporti tra le fonti medesime, nel caso in esame la norma, muovendo da un dato contenutistico — la materia "leggi di spesa" — detta una indicazione di contenuto normativo legata a quel dato che si sostanzia in un luogo preciso ed in una tecnica normativa di redazione, le cui coordinate si rintracciano nella legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni.

Tale strutturazione della norma, secondo i primi commentatori della disposizione, rappresenta l'esito del dibattito in seno all'Assemblea costituente teso a risolvere il problema di porre un limite all'iniziativa parlamentare di spesa come garanzia della tendenza al pareggio di bilancio, quest'ultima particolarmente avvertita dalle dottrine economiche

del tempo <sup>(3)</sup>. I capisaldi della disciplina costituzionale del bilancio (articolo 81, comma 3) muoverebbero, pertanto, dal concetto di legge di bilancio in senso solo formale (la legge di bilancio non può stabilire «nuovi tributi e nuove spese») per trarne la conseguenza che sia sempre la legislazione sostanziale di spesa e non il bilancio ad indicare i mezzi finanziari di copertura; corollario di tali affermazioni è l'ulteriore passaggio logico per il quale la legge sostanziale di spesa, dal suo canto, non può rinviare al bilancio la determinazione dei mezzi di copertura per gli esercizi futuri. In tal modo, si concepisce, nel rispetto dell'obbligo di pareggio del bilancio, il legame tra esso e la legislazione di spesa successiva.

Peraltro, la Corte costituzionale ha avuto modo di interpretare l'obbligo di cui al comma 4 dell'articolo 81, estendendolo anche alle modifiche della legislazione preesistente al bilancio annuale di riferimento al momento dell'approvazione della legge sostanziale di spesa <sup>(4)</sup>: comunque sia, per la dottrina tradizionale, la legge di bilancio non può apportare modificazioni all'ordinamento sostanziale, tanto è vero che si considera priva di effetto giuridico l'iscrizione a bilancio di capitoli di spesa in mancanza di una legge sostanziale che preveda le spese indicando i mezzi per farvi fronte.

Come è stato rilevato dalla dottrina successiva <sup>(5)</sup>, tuttavia, questa prospettazione giuridico-economica della legge di bilancio è probabilmente il precipitato della convinzione, largamente e per lungo tempo (anche dalla Corte costituzionale) seguita, che la Costituzione vigente abbia accolto l'ordinamento preesistente a se stessa.

Altra dottrina, al contrario, ha da subito riscontrato i sintomi di una diversa rilevanza della legge di bilancio, quale legge di organizzazione della complessa attività finanziaria dello Stato, nella quale sono presenti elementi meramente contabili, quali atti di erogazione e di riscossione, ma anche norme innovative dell'ordinamento giuridico e norme che predispongono i mezzi necessari per fare fronte alle mutevoli esigenze dell'attività economica dello Stato.

Così, ad esempio, non è sfuggito che in ordine a molte spese, soprattutto a carattere discrezionale, la legge di bilancio avesse carattere costitutivo, disponendo direttamente la quantificazione delle suddette spese, anche dietro rinvio delle leggi autorizzative sostanziali, come si conviene ad una legge che governa tutta l'attività della pubblica amministrazione.

Dall'analisi dei documenti di bilancio è, dunque, scaturita una diversa ricostruzione della natura della legge di bilancio e dei suoi rapporti con la legislazione sostanziale di spesa.

In particolare, l'affermazione della legge di bilancio quale legge in senso solo formale troverebbe un consistente ostacolo nell'articolo 70 della Costituzione in base al quale «la funzione legislativa delle Camere si risolverebbe nel potere di fare le leggi senza altro limite di contenuto che non discenda, direttamente o indirettamente, dalle norme costituzionali» (5).

In tal senso, l'esistenza di limiti al potere di legiferare in materia di bilancio, consistenti nel divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese, non sarebbe indicativa di una natura diversa della legge di bilancio ma di una differente "causa tipica" della stessa per effetto della quale resterebbero naturalmente esclusi determinati contenuti. Il riconoscimento di tale esclusione, pertanto, sarebbe la prova di una sostanzialmente illimitata capacità della legge di bilancio di deliberare su qualsiasi oggetto.

Variazione sullo stesso tema è l'argomento fondato sul comma 4 dell'articolo 81: ch'è «ogni altra legge» di cui è parola nella disposizione partecipa, innanzitutto, un senso di identità di qualificazione giuridica con il bilancio, che, appunto, è approvato con legge.

Il modello giuridico proposto, dunque, pone al centro del sistema della decisione di finanza pubblica la legge di bilancio, in quanto dotata di una razionalità e globalità superiore nella valutazione complessiva delle risorse disponibili.

Il quarto comma della disposizione avrebbe invece la funzione, attraverso l'indicazione dei mezzi di copertura, di motivare l'allocazione delle risorse.

Il disegno di connessione fra i due ultimi commi dell'articolo 81 si completa postulando che anche la legge di bilancio sia soggetta all'obbligo di copertura: anche qui, il ribaltamento di prospettiva muove dall'osservazione empirica, poiché è ben possibile che per un errore di valutazione la legge di bilancio contenga previsioni di entrata sovrastimate (6) che necessitino di una correzione al ribasso del piano delle risorse.

Peraltro, è posto in discussione lo stesso presupposto alla base della dottrina tradizionale, che la Costituzione abbia, cioè, ripreso il modello giuridico previgente: già nella legge Cambray-Digny, infatti, era previsto un criterio di distribuzione meramente quantitativo delle nuove spese tra legge di bilancio e "leggi speciali" essendo, pertanto, consentito alla prima di disporre in ordine alla quantificazione degli oneri, sia pure per alcune spese soltanto.

A conferma delle tesi esposte soccorre la recente disciplina in materia di principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bi-

lancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, 208 <sup>(7)</sup>, tenuto conto che la disciplina costituzionale in esame si ritiene applicabile anche alla finanza regionale. Secondo tale decreto, «le leggi regionali che prevedono attività o interventi di carattere continuativo o ricorrente determinano le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la quantificazione della relativa spesa». Addirittura, si assiste ad un riparto tra legge regionale di spesa, che fissa l'ammontare complessivo della spesa, e bilancio in corso, sulla falsariga della *Cambray-Digny*, per le leggi a carattere pluriennale, prevedendosi, inoltre, il rinvio ai successivi bilanci della determinazione delle quote di spesa destinate a gravare su ciascuno dei relativi esercizi.

Ma la disciplina costituzionale appena accennata trova una integrazione importante nei principi comunitari, ai sensi dell'articolo 11 della nostra Costituzione. Più avanti saranno esaminate le conseguenze di tale vincolo sulle nuove procedure adottate dalla Camera dei deputati con le recenti novelle regolamentari del 20 luglio 1999. Soffermandosi, per ora, sui profili più generali, non v'è dubbio che tali principi condizionano in modo penetrante la vita economica delle nazioni: così, il principio della buona gestione finanziaria (articolo 205 del Trattato) condiziona profondamente l'esercizio delle funzioni pubbliche; così il divieto di disavanzi eccessivi, pone un freno notevole alle scelte giuridiche ed economiche dei governi e dei parlamenti nazionali. In questo senso, l'articolo 81, comma 4, manifesta una identica *ratio* rispetto al divieto di disavanzi eccessivi, che è quella di perseguire un equilibrio tra entrate e spese, frenando le iniziative di spesa irresponsabili <sup>(8)</sup>. Può ben dirsi, pertanto, che la disposizione dell'articolo 81, comma 4, si espande al di là dell'ambito parlamentare, per rappresentare un principio di fondo di tutta la vita pubblica, che impegna la pubblica amministrazione (anche per il tramite del principio di buon andamento, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione) e addirittura la magistratura. Circa tale ultimo aspetto, hanno formato oggetto di ampio dibattito talune sentenze della Corte costituzionale produttive di conseguenze finanziarie per lo Stato. Naturalmente, non sono, in questo caso, in discussione le procedure, previste nei regolamenti delle Camere (articolo 108 per la Camera dei deputati e articolo 139 per il Senato) volte a porre rimedio *a posteriori* alle sentenze che costano. A tal proposito, si distinguono: le sentenze che dichiarano l'illegittimità di una disposizione di spesa (il cui effetto è, ovviamente, di segno positivo per il bilancio dello Stato); le sentenze dichiarative della illegittimità costituzionale di leggi tributarie (il cui effetto è, invece, negativo per il bilancio dello Stato); le sentenze di fondatezza

parziale, nella misura in cui provvedono a reintegrare categorie di soggetti di un bene della vita assunto come ad essi spettante. In questi ultimi due casi, si porrebbe un problema di coordinamento con il disposto dell'articolo 81, comma 4. Sinora il problema è stato appunto questo: i giudici (tutti i giudici, non solo quelli costituzionali) sono coperti da una sorta di irresponsabilità nei confronti della finanza pubblica? Proprio il processo di integrazione europea, come si è detto sopra, rende il principio di equilibrio di bilancio criterio di contenimento di tutte le funzioni pubbliche, compresa la funzione giurisdizionale.

*Le recenti innovazioni normative sul piano della legislazione ordinaria e dei regolamenti parlamentari*

*a) Esame delle nuove disposizioni*

La considerazione relativa allo stretto rapporto tra sistema politico e governo della finanza pubblica introduce al tema, discusso in dottrina, della tipologia degli interventi normativi da utilizzare per meglio recepire le esigenze di cambiamento. Di frequente, gli ultimi dieci anni della storia parlamentare sono stati contrassegnati, in tal senso, dal dibattito sulla necessità dell'intervento del legislatore costituzionale in luogo del legislatore ordinario.

La tesi che ha prevalso, muovendo dalla natura meramente procedurale delle norme costituzionali vigenti, perveniva alla conclusione della inopportunità dell'intervento del legislatore costituzionale. Se il presupposto di partenza di tale opinione era che « l'efficacia del vincolo di equilibrio incorporato nell'articolo 81 della Costituzione è funzione storico-politica delle concrete modalità con le quali Governo e Parlamento, maggioranza e opposizione, interpretano il vincolo sotto il profilo contenutistico e lo applicano concretamente nelle procedure parlamentari», la conclusione conduceva necessariamente all'esaltazione del concreto gioco di forza tra gli attori istituzionali.

Il risultato di questa scelta è la centralità dell'istituzione Governo nella formazione delle decisioni di finanza pubblica: paradossalmente, il medesimo risultato perseguito dai fautori dall'intervento di revisione costituzionale nelle due occasioni nelle quali si è affrontato il problema durante il decennio appena trascorso <sup>(9)</sup>.

La scelta di non intervenire con legge costituzionale è, tuttora, la strategia prescelta, come dimostrano i recenti interventi normativi di-

sposti con la legge 25 giugno 1999, n. 208, e con le modifiche ai regolamenti parlamentari adottate con deliberazione del 20 luglio alla Camera e del 21 luglio al Senato, entrambi con riflessi sulla disciplina di rango sub-costituzionale, di attuazione dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione <sup>(10)</sup>.

Le disposizioni della legge n. 208 del 1999, che interessano il tema in discussione, sono l'esempio del metodo dell'acquisizione normativa delle risultanze raggiunte, passo dopo passo, nella prassi parlamentare: così, l'articolo 11-*ter*, comma 2, estende agli schemi di decreti legislativi il procedimento di verifica della quantificazione degli oneri sinora disposta per i disegni di legge e per gli emendamenti di iniziativa governativa: più avanti, si vedrà che l'utilità dell'intervento normativo è stata avvalorata da talune significative fattispecie di violazione dell'obbligo costituzionale di copertura accertate proprio nel corso dell'esame di schemi di decreti legislativi da parte della Commissione bilancio della Camera. Naturale prolungamento della disposizione appena esaminata è l'articolo 96-*ter* del Regolamento della Camera <sup>(11)</sup>, che prevede la trasmissione alla Commissione bilancio degli schemi di atti normativi del Governo per i «propri rilievi sulle conseguenze di carattere finanziario» (comma 2). Tali rilievi, unitamente al parere espresso dalla commissione competente per il merito, sono trasmessi al Governo dal Presidente della Camera (comma 5).

L'ulteriore, non meno importante, innovazione (peraltro già registrata dalla prassi parlamentare) è stata l'estensione dell'obbligo della relazione tecnica ai disegni di legge agli schemi di decreti legislativi e agli emendamenti governativi che comportano «conseguenze finanziarie»: ne deriva che il contenuto della medesima relazione dovrà contemplare anche la quantificazione delle nuove o maggiori entrate, non soltanto qualora siano poste a copertura di nuovi e maggiori oneri ma anche in assenza di una funzione di copertura finanziaria, al fine di delineare correttamente la quantità dei mezzi e quindi la «provvista» finanziaria utilizzabile, successivamente, in sede di bilancio preventivo. La disposizione in esame appare, pertanto, norma di collegamento tra terzo e quarto comma dell'articolo 81, nella misura in cui contribuisce a rendere trasparente il processo normativo di acquisizione delle risorse: accanto alla legge di bilancio e alle leggi sostanziali di spesa, per le quali è previsto il ciclo di quantificazione degli oneri che si perfeziona nella indicazione dei mezzi di copertura, si delinea, pertanto, una terza categoria di leggi: le leggi sostanziali che comportano maggiori entrate che, pur essendo soggette a talune regole del ciclo di quantificazione, non sono soggette al-

l'obbligo costituzionale di copertura finanziaria. In tal senso, si staglia, autonomo, l'obbligo della quantificazione, che, da dato meramente pre-giuridico e contabile, assurge al rango di onere, giuridicamente sanzionato di per sé, a prescindere dall'obbligo di copertura <sup>(12)</sup>.

Una ulteriore modifica di rilievo ai fini della presente indagine è l'abolizione del c.d. collegato di sessione, provvedimento che si accompagnava al disegno di legge di bilancio preventivo e al disegno di legge finanziaria e il cui contenuto, innovativo della legislazione sostanziale, passa in parte nella nuova struttura della legge finanziaria disegnata dalla legge n. 208 del 1999.

Con la modifica, infatti, della lettera *c)* dell'articolo 1-*bis* della legge n. 468 del 1978, da parte della legge n. 208 del 1999, i disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, da un lato, soggiacciono ad un termine di presentazione che prelude ad un esame successivo al termine della sessione di bilancio <sup>(13)</sup>, dall'altro modificano il proprio "legame" con i provvedimenti che costituiscono il nucleo centrale della manovra, in quanto non partecipano alla formazione dei saldi ma, in un certo senso, li presuppongono. Vale a dire che il collegamento non è tanto con la manovra di finanza pubblica in senso stretto bensì con il documento di programmazione politica delle riforme strutturali: il Documento di programmazione economico-finanziaria.

In tal senso, i provvedimenti collegati sono assimilabili all'ordinaria legislazione sostanziale, vincolata al rispetto dell'obbligo di copertura previsto dall'articolo 81, comma 4, della Costituzione, con la particolarità del vincolo teleologico-giuridico con il DPEF. Tale conclusione potrebbe comportare la revisione della interpretazione estensiva che la Corte costituzionale dà dell'articolo 75 della Costituzione e la conseguente sottoposizione di detti provvedimenti al *referendum* abrogativo.

La modifica normativa appena esaminata è stata raccolta dal Regolamento della Camera che, all'articolo 123-*bis*, prevede una procedura di stralcio da parte del Presidente della Camera, sentito il parere della Commissione bilancio, successivamente alla presentazione del disegno di legge collegato.

Dopo l'assegnazione, *dominus* dell'esame del provvedimento è la commissione competente per il merito, che, attraverso il suo presidente, esercita il controllo sull'omogeneità di materia e sulle conseguenze finanziarie, in base ai criteri definiti dalla legislazione vigente sul bilancio e sulla contabilità di Stato. Nel corso dell'esame del primo collegato "fuori sessione" dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, pertanto, l'esame di ammissibilità degli emendamenti si è svolto tenendo



conto delle regole sulla copertura finanziaria, tipiche dell'esame di qualsiasi provvedimento presentato in corso d'anno, e non delle regole sulla compensatività, legate al rispetto del prospetto di copertura e del quadro dei saldi indicato nella legge finanziaria.

Nell'ambito delle problematiche relative alla quantificazione si colloca, infine, il meccanismo previsto dall'articolo 9-ter della legge n. 468 del 1978, introdotto dalla legge n. 208 del 1999, che istituisce nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, un fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente, di cui all'articolo 11, comma 3, lettera d) della medesima legge. Tale fondo, pur essendo determinato annualmente dalla legge finanziaria, autorizza una gestione di bilancio sostanzialmente libera da parte del Ministro del tesoro il quale, in presenza di eventuali deficienze delle dotazioni delle unità previsionali di base degli stati di previsione delle amministrazioni statali, può autorizzare il riversamento di somme sulle medesime unità previsionali (14).

Per quanto riguarda le modifiche al Regolamento della Camera dei deputati che interessano la materia trattata, le norme portano a compimento, in un certo senso, il disegno normativo delle modifiche approvate il 24 settembre del 1997, con riferimento particolare all'articolo 79, che prevede l'istruttoria legislativa delle commissioni in sede referente nella quale è ricompreso un esame di rilevanza finanziaria *prima facie*, con la possibilità di richiedere anche la relazione tecnica ai Ministeri competenti.

Dato probabilmente lo scarso successo delle disposizioni previste in quella norma, nella quale era delineato il tentativo di rendere politicamente consapevoli delle scelte finanziarie le commissioni di merito "a monte" dell'istruttoria legislativa e non solo dopo il parere della Commissione bilancio, il Parlamento si è determinato ad incidere "a valle" del procedimento medesimo, cioè allorquando il testo di legge perviene all'Assemblea: in questo senso, probabilmente, interpretando in maniera corretta l'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione, che si preoccupa del risultato finale del procedimento legislativo, piuttosto che di contenere "a monte" l'iniziativa di spesa, bloccandola o ostacolandola in qualsivoglia guisa (15).

La stessa applicazione della riforma regolamentare del 1999 ha trovato resistenze nelle commissioni di merito, in relazione, soprattutto, al ruolo ritagliato alla Commissione bilancio, considerata, di fatto, quasi come una "superCommissione".

Le modificazioni del Regolamento della Camera attengono, innanzitutto, al radicamento della competenza della Commissione bilancio per quanto riguarda il parere sulle conseguenze finanziarie. A questo proposito, il nuovo articolo 74, comma 1, recita: «Tutti i progetti di legge implicanti entrate o spese sono distribuiti contemporaneamente alla Commissione competente, al cui esame sono stati assegnati, e alla Commissione bilancio e programmazione per il parere sulle conseguenze di carattere finanziario, anche avendo riguardo ai vincoli stabiliti nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalla risoluzione parlamentare, e ai principi contenuti nei trattati dell'Unione europea».

Il comma 4-*bis* dell'articolo 86 disegna, invece, l'efficacia dei pareri della Commissione bilancio per il caso di mancato adeguamento da parte della commissione di merito: nel caso in cui su una singola disposizione sia stato espresso parere contrario o favorevole con condizioni specificatamente formulate, infatti, tale parere si trasforma in altrettante proposte di soppressione o di modificazione del testo motivate con esclusivo riferimento all'articolo 81, comma 4, della Costituzione.

Il comma 3 dell'articolo 74 impone, infine, l'obbligo di motivare il mancato recepimento del parere della Commissione bilancio da parte della commissione che procede in sede referente; stessa *ratio* della disposizione precedente hanno il comma 1-*bis* dell'articolo 85 e il comma 3-*bis* dell'articolo 87, che disciplinano il potere-dovere del Presidente d'Assemblea di richiamare l'attenzione dei deputati rispettivamente, sul mancato recepimento del parere della Commissione bilancio (prima del passaggio all'esame dell'articolo cui il parere si riferisce), ovvero del parere contrario espresso dalla medesima (prima della votazione di ciascun emendamento, subemendamento e articolo aggiuntivo): l'obbligo di motivazione e l'avvertimento presidenziale agevolano la consapevolezza della decisione politica, sia nella fase dell'esame in commissione che nella fase dell'esame in aula, ferma restando la libertà di scelta del singolo parlamentare. Sullo stesso piano, ai sensi del comma 5-*bis* dell'articolo 86, è la previsione della facoltà presidenziale di disporre una decantazione temporale di un giorno dell'esame di emendamenti e articoli aggiuntivi che comportano oneri o minori entrate, a decorrere dal giorno dalla presentazione, consentendo nel frattempo alla Commissione bilancio di esprimersi. Tale previsione è conseguenza diretta di quanto previsto nel comma precedente dello stesso articolo, a mente del quale il Governo, la commissione, trenta deputati o uno o più presidenti di gruppo di almeno pari consistenza numerica, i relatori di minoranza possono

presentare proposte emendative nel corso della seduta, in relazione a differenti termini mobili previsti per ciascuno di detti soggetti.

*b) I problemi applicativi delle nuove disposizioni*

Non è ben chiaro quale sia la portata della disposizione di cui all'articolo 74, comma 1, del Regolamento della Camera, sia per il profilo della latitudine del richiamo ai parametri in essa indicati sia per il profilo delle conseguenze sul contenuto del parere reso alle commissioni di merito e sul suo legame con la nuova rilevanza dello stesso nel procedimento legislativo, a mente delle disposizioni successive.

In via di prima approssimazione, sembrerebbe che la specificazione introdotta sul tronco dell'ex articolo 74 nulla innovi sul piano dell'incardinamento della competenza della Commissione bilancio: che è competente ad esprimersi una volta che sia accertata la presenza di disposizioni implicanti (nuove o maggiori) entrate e (nuove e/o maggiori) spese (o minori entrate) <sup>(16)</sup>.

Piuttosto sembra delinearci un rafforzamento delle ipotesi di espressione del parere in termini di merito finanziario ovvero di efficienza ed economicità dell'uso delle risorse, con la conseguente sottrazione dei pareri resi sulla base dei parametri suddetti al regime di vincolo fissato dal successivo articolo 86, comma 4-*bis*, del Regolamento, per il quale la trasformazione in emendamenti del parere contrario o favorevolmente condizionato a modificazioni espressamente formulate cui la commissione di merito non abbia ottemperato si verifica esclusivamente nell'ipotesi di inosservanza dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione.

Pertanto, se la rilevanza ai fini esclusivi del merito finanziario sembra essere vera per le statuizioni del DPEF, la cui portata programmatica rende evanescente la precettività giuridica delle statuizioni in esso contenute, una conclusione siffatta appare difficilmente accettabile per i principi contenuti nei Trattati dell'Unione europea, che per il tramite dell'articolo 11 della Costituzione sono transitati nel nostro ordinamento giuridico con il rango di norme costituzionali <sup>(17)</sup>. Tali principi sono, ovviamente, quelli direttamente collegati all'espressione del parere sulle conseguenze finanziarie e che si sostanziano nell'obbligo di leale cooperazione, cui si collegano direttamente gli obblighi e i vincoli derivanti dall'articolo 104 C, comma 1, del Trattato CEE., che tende ad evitare la formazione di *deficit* eccessivi dopo il passaggio alla terza fase dell'unione economica e monetaria: a tal fine, il protocollo sui disavanzi eccessivi prevede una procedura sanzionatoria per il caso che si verificino simili evenienze.

Orbene, se la interpretazione delle norme regolamentari della Camera sembra escludere dalle procedure rinforzate da esse istituite (articoli 74, comma 3, 85, comma 1, 86, commi 4-*bis* e 5-*bis*, e 87, comma 3-*bis*) la pronuncia sull'eventuale violazione dei suddetti parametri, qualora, tuttavia, si accettasse che la fattispecie dell'articolo 81, comma 4, risponde alla stessa logica giuridico-economica del divieto di disavanzi eccessivi, si potrebbe pervenire ad una soluzione diversa: allo stato delle cose, infatti, per effetto del misconoscimento di fatto del valore costituzionale dei principi di Maastricht, mentre la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria comporta senz'altro una violazione del Trattato, il rispetto dell'obbligo di copertura non è detto che renda la disposizione *ipso facto* conforme ai vincoli imposti dal medesimo Trattato.

Una applicazione importante del tema in discussione riguarda il profilo della qualificazione della spesa, in conto corrente e in conto capitale: i vincoli europei sul disavanzo, infatti, riguardano la spesa corrente mentre è tollerato il disavanzo derivante da politiche pubbliche di investimenti qualora si attivino i meccanismi connessi al moltiplicatore della spesa. Il problema è, dunque, la sorte di provvedimenti di spesa "non virtuosi" che potrebbero incorrere nelle strette maglie dei divieti comunitari. Poiché, peraltro, resta ferma la potestà nazionale sulle scelte redistributive delle risorse pubbliche non vi è una immediata rilevanza dal punto di vista delle sanzioni dell'ordinamento giuridico interno e internazionale sul singolo provvedimento: non è cioè pensabile, almeno nella situazione attuale, un intervento della Corte costituzionale analogo a quello che essa potrebbe effettuare in base all'articolo 81, comma 4, della Costituzione. Tuttavia, parrebbe opportuna, almeno in sede parlamentare, l'estensione delle procedure "aggravate" di cui si è detto anche ai casi di provvedimenti comportanti ricorso alle entrate derivanti dall'indebitamento per far fronte ad oneri di natura corrente, al fine di evidenziare la responsabilità politica del Parlamento.

Vengono in esame, poi, le disposizioni, in particolare l'articolo 86, comma 4-*bis*, che, regolando la forza del parere della Commissione bilancio, incidono nei rapporti tra la medesima e le commissioni competenti sul merito del provvedimento. Il primo problema che si è posto, in concreto, è stato quello di evitare che si determinasse il «conflitto» aperto tra commissioni e che tale "conflitto" si rovesciasse sui lavori dell'Assemblea. In sostanza, la nuova disciplina è stata interpretata come estremo rimedio per la soluzione dei "conflitti" e non come situazione fisiologica nello sviluppo dei lavori parlamentari.

Soprattutto, era necessario che il ricorso alle procedure di soluzione del conflitto fosse politicamente motivato e non, magari, determinato da

incomprensioni dovute alla difficoltà di raccordo o alla ristrettezza dei tempi parlamentari (18). Da questa esigenza nasce l'organizzazione bifasica dei lavori della Commissione bilancio in sede consultiva: la prima fase, a carattere essenzialmente istruttorio, si conclude con richieste di approfondimenti e proposte di modifica alla commissione di merito e al Governo che hanno, quindi, il tempo di esaminare tali proposte; la seconda, a carattere decisorio, formalizza le decisioni finali della Commissione bilancio.

L'interlocuzione tra le due commissioni e il Governo può essere abbastanza complessa, con scambi di lettere, intese tra gli uffici, rinvii, richieste di riesame, proposta di differenti soluzioni normative (19) e può portare, comunque, ciascuna commissione a rimanere del proprio avviso, come dimostra l'esame del provvedimento sugli interventi e servizi di accoglienza del Giubileo (20).

Semmai, la previsione dell'articolo 86, comma 4-*bis*, impone alla Commissione bilancio, da un lato, di esprimere il parere su singole disposizioni e, dall'altro, il vincolo di una formulazione circostanziata del parere favorevole condizionato. Il primo profilo investe la possibilità di esprimere un parere contrario sul testo, considerato nel suo insieme, quasi a modo di dichiarazione di improcedibilità: tale possibilità esiste ma rappresenta un incrocio tra scelta politica e valutazione di carattere finanziario, nel senso che, accertata la gravidanza di una disposizione, valutata negativamente ai sensi dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione e ai fini della stessa esistenza del testo, si ritiene che il provvedimento non possa più avere corso (21).

In tal caso, peraltro, appare di difficile applicazione l'articolo 86, comma 4-*bis*, il quale richiede che il parere della Commissione bilancio, qualunque ne sia il contenuto, debba riferirsi a singole disposizioni del provvedimento, a meno di non ritenere che il parere contrario sul testo significhi parere contrario su tutte le disposizioni in esso previste; la qual cosa, tuttavia, si traduce in una pura finzione, in contrasto, peraltro, con l'altro criterio previsto nel medesimo comma, secondo cui le condizioni devono essere non generiche ma specificamente formulate.

Quest'ultimo aspetto, pone la questione della formulazione di condizioni generiche nell'ambito di un parere favorevole da parte della Commissione bilancio.

È evidente che la previsione regolamentare non rappresenta soltanto un meccanismo automatico di difesa del lavoro dell'Assemblea da una scarsa ponderazione delle problematiche finanziarie da parte della commissione di merito che si discosti dal parere della Commissione bilancio.

Per effetto della disposizione in esame, è quest'ultima innanzitutto che deve avere chiare a se stessa le motivazioni del parere che si appresta a dare, nella consapevolezza dell'automaticità del meccanismo regolamentare in presenza di taluni fatti procedurali.

In questo senso, è fondamentale la distinzione, emergente dal medesimo comma 4-*bis*, tra condizioni formulate ai sensi dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione e condizioni formulate al di fuori del parametro costituzionale: non è un caso, infatti, che in molte sedute la discussione in seno alla Commissione si sia soffermata sulla qualificazione giuridica delle condizioni, fermo restando che, una volta qualificate ai sensi dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione, la formulazione delle medesime non poteva che essere specifica <sup>(22)</sup>.

Con riferimento ai contenuti, fuori dei casi attinenti al merito delle competenze della Commissione, che si sostanziano, normalmente, sotto forma di osservazioni, i casi di violazione dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione possono ricondursi a tre fattispecie fondamentali <sup>(23)</sup>: a) mancanza di copertura finanziaria <sup>(24)</sup>; b) insufficienza della copertura <sup>(25)</sup>; c) inidoneità della clausola di copertura <sup>(26)</sup>. Tali fattispecie devono essere utilizzate alla stregua della normativa contabilistica che attua e interpreta la norma costituzionale, con particolare riferimento all'equilibrio del bilancio dello Stato e degli enti pubblici, ma anche ai conti, in termini di cassa, del settore statale (fabbisogno) e delle pubbliche amministrazioni (indebitamento netto).

### *Il ciclo della verifica della quantificazione degli oneri nella prassi della XIII legislatura*

#### *a) La fase della verifica della quantificazione degli oneri*

Il ciclo di verifica della quantificazione degli oneri si risolve in un esito di controllo da parte della Commissione bilancio a seguito dell'esercizio di una funzione oggettivamente neutrale <sup>(27)</sup> esercitata da parte degli uffici per conto della medesima Commissione, sulla base dei parametri delle norme di contabilità.

Esso si svolge in più fasi: dopo un'analisi normativa del testo all'esame della Commissione bilancio per il parere, nella quale il medesimo testo viene posto a raffronto con l'ordinamento vigente, segue un'analisi della tipologia dell'effetto finanziario delle disposizioni, sulla base di una giurisprudenza interna ormai consolidata da più di un decennio ed affinata più volte nel corso del tempo <sup>(28)</sup>.

Le modifiche legislative e regolamentari, tuttavia, offrono nuovi elementi di riflessione rispetto al passato, in particolare sull'estensione della normativa oggetto della verifica parlamentare e sulla qualità della stessa verifica normativa. Connesso a tale aspetto, è il profilo dell'ampliamento della base conoscitiva e informativa del Parlamento derivante dall'estensione dell'onere a carico del Governo di produrre la relazione tecnica in un maggior numero di casi rispetto al passato e con contenuti sempre più dettagliati, nei termini illustrati sopra.

In ordine al profilo delle tecniche normative, viene in rilievo la recente modifica dei regolamenti parlamentari che ha sancito il legame tra la tecnica normativa e gli adempimenti necessitati imposti dalla legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, per l'attuazione del vincolo costituzionale di cui all'articolo 81, comma 4, come si è visto in precedenza. Questo legame proietta la tecnica normativa entro un orizzonte complessivamente più ampio e più efficace rispetto a quanto avviene nelle attività parlamentari di controllo della qualità della legislazione. La circostanza, infatti, che il parere della Commissione bilancio si traduca in una sorta di "principio di diritto" per le commissioni competenti sul merito del singolo provvedimento che successivamente, nel caso di mancato recepimento da parte della medesima commissione di merito, può diventare emendamento in Assemblea, evidenzia la precettività che il vincolo costituzionale ha impresso alle tecniche normative. È ben vero che la commissione di merito e, soprattutto, l'Assemblea, ben possono discostarsi dalle indicazioni della Commissione bilancio, ma, se ciò avviene, resta una traccia incancellabile degli effetti del vincolo costituzionale che potrebbe (per il vero: dovrebbe) essere raccolto dalle altre istituzioni (Presidenza della Repubblica, Corte dei conti, Corte costituzionale) preposte al controllo dell'attività parlamentare.

Per la verità, nel periodo di applicazione della riforma regolamentare, ha funzionato in modo pieno il raccordo tra commissioni di merito e Commissione bilancio: la "navetta" che spesso si è instaurata tra di esse è testimonianza dell'equilibrio che sottende la nuova disciplina che, pur evitando di fare della Commissione bilancio una "superCommissione", ha, giustamente, "aggravato" la fase istruttoria nell'ambito del procedimento legislativo.

Pertanto, se è vero che il vincolo costituzionale in forza del quale le leggi devono indicare la quantificazione e la copertura degli oneri può essere limitato dalla "libertà" delle Assemblee parlamentari di tenere in non cale il vincolo suddetto, in attuazione del principio di sovranità, tuttavia, le nuove norme regolamentari accentuano il profilo della "eviden-

za pubblica” del vincolo di copertura attraverso l'emersione del principio di responsabilità politica dell'Assemblea parlamentare, laddove in passato tale responsabilità non emergeva in modo chiaro e netto.

È evidente, pertanto, il salto di qualità compiuto nella tecnica dell'analisi normativa: a seguito di un esercizio ricostruttivo dell'impatto ordinamentale della disposizione l'esito della verifica era prevalentemente e pubblicamente *destruens* (indicazione di profili patologici della norma in relazione ai parametri delle leggi di contabilità), salva la facoltà, per gli uffici, di suggerire soluzioni normative alternative, priva peraltro di evidenza pubblica e della necessaria continuità.

Oggi può dirsi che la verifica delle quantificazioni deve porsi nella logica ricostruttiva della norma correttamente formulata, perché ciò è richiesto dal Regolamento e perché ciò deve divenire oggetto di dibattito pubblico nell'Assemblea parlamentare.

Altra questione è quella della estensione della verifica delle quantificazioni ad atti normativi quali i decreti legislativi e i regolamenti del Governo, a dimostrazione dell'orientamento al controllo dell'attività dell'esecutivo a seguito dell'ampia tendenza al ricorso alla delega legislativa e alla delegificazione. Il riscontro finanziario di questi atti normativi presenta una peculiarità rispetto alla medesima attività svolta sui provvedimenti legislativi: che non può tradursi in un controllo sulla copertura finanziaria in quanto in tali atti la copertura non può esistere per il fatto che l'articolo 81, comma 4, della Costituzione, se consente ad un atto normativo diverso dalla legge o, al limite, anche ad un atto amministrativo di prevedere maggiori oneri, consente altresì di indicare i mezzi di copertura soltanto ad una legge del Parlamento, non foss'altro che per un fatto di omogeneità formale con la legge di bilancio <sup>(29)</sup>.

Sempre in tema di fonti secondarie, una riflessione su un aspetto particolare del fenomeno è quello della quantificazione del costo dei contratti collettivi di lavoro, cui è collegato lo stanziamento previsto nella legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *b*). Prendendo spunto da una recente indagine conoscitiva sul sistema sanitario nazionale è emerso che il *deficit* del fondo sanitario si è determinato in seguito ad errori previsionali dell'ARAN, l'agenzia governativa incaricata di stipulare i contratti con le organizzazioni sindacali che hanno influito, appunto, sulla quantificazione della spesa <sup>(30)</sup>. In sostanza, uno dei problemi su cui si sono scontrate più a lungo le forze politiche tra loro, e le regioni contro il Governo — e che ha determinato svariati interventi legislativi di correzione della situazione venutasi a creare — sembra abbia la sua origine in un errore di calcolo della cui esistenza si



è venuto a sapere a distanza di tempo. La procedura prevista dagli articoli 51 e 52 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, prevede che, una volta quantificati gli oneri dall'ARAN, la Corte dei conti provvede alla certificazione dei conti. Se tale certificazione è negativa, si instaura una procedura che porta in Parlamento la vicenda, fermo restando che il comma 7 prevede una "ghigliottina" decorso il termine di 40 giorni dalla stipula dell'accordo con le organizzazioni sindacali (che avviene prima della quantificazione dei costi contrattuali), allorchando è previsto che il presidente dell'ARAN debba senz'altro sottoscrivere il contratto. Questa vicenda autorizza a ritenere giunto il momento di riflettere sulla istituzione di una autorità indipendente che, al riparo dagli «avvocati della spesa»<sup>(31)</sup>, abbia gli strumenti per fornire prestazioni neutrali in materia a tutte le istituzioni implicate nei processi di governo della finanza pubblica.

Un ulteriore aspetto, infine, del procedimento di verifica delle quantificazioni attiene alle c.d. posizioni soggettive: l'analisi delle norme registra uno snodo importante quando la disposizione si scopre essere attributiva di diritti soggettivi, in quanto da essi deriva la necessità automatica della provvista finanziaria.

In ordine ai rapporti tra i c.d. interessi legittimi e l'articolo 81, comma 4, della Costituzione occorre muovere dalla recente sentenza delle sezioni unite civili<sup>(32)</sup> che ha riconosciuto la piena risarcibilità degli interessi legittimi. Per tale ultimo aspetto, muovendo dalle risultanze del dibattito dottrinale, che distingue interessi legittimi pretensivi da interessi legittimi oppositivi, occorre risalire alla struttura della norma di legge che incorpora la situazione giuridica interesse legittimo ed al rapporto con quest'ultima. Il problema di fondo è stabilire se la norma sia sottoposta, in questi casi, all'obbligo di copertura.

Appare evidente che, trattandosi di norme che in prevalenza regolano l'azione dei pubblici poteri, non vi è una pretesa immediata del cittadino ad ottenere qualcosa per sé; inoltre, l'interesse legittimo nasce come violazione indiretta della norma a carattere eventuale.

È anche vero che la sentenza appare essere produttiva di oneri per la pubblica amministrazione, per quanto, appunto, solo dopo un comportamento illegittimo della stessa. Tuttavia, si segnala in dottrina la posizione di chi ritiene che il legislatore debba dotare il bilancio dei mezzi necessari all'erogazione delle spese non soltanto in relazione all'approvazione di disposizioni legislative recanti la copertura finanziaria ma anche in relazione alle disposizioni costituzionali che prevedano oneri, come nel caso, ad esempio, delle disposizioni relative agli organi

costituzionali e come nel caso della norma che prevede l'interesse legittimo quale situazione soggettiva costituzionalmente protetta, ai sensi dell'articolo 113.

*b) La giurisprudenza della Commissione bilancio in materia di copertura finanziaria delle leggi*

L'esame della giurisprudenza della Commissione bilancio deve registrare due fasi, con la riforma regolamentare a fare da spartiacque. Tali modifiche hanno senz'altro rinforzato il ruolo e la consapevolezza di questo da parte della Commissione. Tuttavia, permane un nodo costante, per tutta la legislatura, che la Commissione non è riuscita a sciogliere tutte le volte che se ne è presentata l'occasione, ed è quello relativo al rapporto tra regole finanziarie sulla copertura ed esigenza politica di dare corso a riforme di carattere strutturale <sup>(33)</sup>.

Le riforme in questione si sviluppano, normalmente, su un ampio arco di tempo, di talché il testo del provvedimento arriva a prevedere lo sviluppo di conseguenze finanziarie ben oltre il triennio di riferimento. È il problema delle leggi sostanziali di spesa che non solo comportano oneri pluriennali ma che, per il loro definitivo assestamento, hanno bisogno di parecchio tempo.

Si sono verificati almeno tre casi degni di rilievo: il primo, in materia di soppressione di passaggi a livello <sup>(34)</sup>; il secondo, in materia di riforma della leva <sup>(35)</sup>; il terzo in materia di forze di polizia <sup>(36)</sup>. La vicenda legata al primo provvedimento non si sarebbe, probabilmente, verificata se fossero state vigenti le nuove norme regolamentari. Si tratta, infatti, di un provvedimento sul quale la Commissione bilancio aveva espresso una condizione senza precisare (perché prima della riforma ciò non era richiesto) il riferimento al parametro dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione e sulla quale la commissione di merito, per evitare l'ulteriore lettura parlamentare, aveva sorvolato. Puntualmente, la Corte dei conti proponeva ricorso incidentale per illegittimità costituzionale, i cui esiti non sono ancora noti.

In particolare, il provvedimento stanziava, per lo scopo perseguito, somme in favore della Ferrovie dello Stato Spa quale apporto dello Stato al suo capitale sociale, da distribuirsi nell'arco di dieci anni. Tuttavia, è risultato subito evidente alla commissione come il quarto anno di vigenza del provvedimento prevedesse oneri maggiori rispetto all'ultimo anno del triennio: da qui, la condizione che avrebbe permesso di meglio "spalmare" tali oneri, rimediando al problema.

Il secondo provvedimento determinava oneri a decorrere dall'anno 2000 fino all'anno 2020, con la particolarità che essi si prospettavano crescenti rispetto al picco del triennio del bilancio pluriennale in gestione, nel quale, quindi, non si prevedeva di raggiungere l'onere a regime, come richiesto dalle norme di contabilità. Anzi, la relazione tecnica fissava l'onere a regime, di entità doppia rispetto all'onere previsto per l'ultimo anno del triennio di riferimento, nell'anno 2020.

Altra particolarità la relazione tecnica costruiva la progressione degli oneri fino al 2020 nella misura del 5 per cento, anno su anno, ritenuta al di sotto della soglia dell'«apprezzabile scostamento» che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte <sup>(37)</sup> affermato essere il criterio in base al quale valutare in termini negativi il differenziale tra onere massimo nel triennio ed onere a regime, al fine di salvaguardare il tendenziale equilibrio tra entrate e spese. In questo caso, evidentemente, non aveva senso proporre come soluzione l'anticipazione dell'onere a regime al terzo anno di vigenza della riforma, sia pure formalmente in ossequio alle regole contabili, giacché questo avrebbe comportato l'immobilizzazione, da subito, di risorse pubbliche sicuramente destinate a non essere utilizzate per poi diventare economie di bilancio.

Altrettanto impraticabile, ancorché corretta sotto ogni profilo, si è rivelata la soluzione della puntuale copertura, anno dopo anno, degli oneri prospettati nella relazione tecnica. La soluzione accolta, ha preso atto del criterio del «non apprezzabile scostamento» stabilito dalla Corte costituzionale, non nel senso seguito dalla relazione tecnica, di stabilire <sup>(38)</sup> una percentuale fissa di evoluzione fisiologica degli oneri, bensì ancorando tale evoluzione e l'eventuale scostamento da essa al parametro del tasso di incremento del prodotto interno lordo a prezzi correnti, previsto nel DPEF. Nel caso, appunto, di scostamento provvede la legge finanziaria, anno per anno, sulla base della disposizione di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *i*) della legge n. 468 del 1978, che la autorizza ad effettuare «altre regolazioni meramente quantitative rinviata (...) dalle leggi vigenti».

Il terzo provvedimento, attribuisce un emolumento pensionabile ai volontari in servizio permanente ed ai sergenti al conseguimento del grado apicale ed alla maturazione, rispettivamente, di 16 anni e di 30 anni di servizio.

Poiché i due ruoli sono stati istituiti soltanto nel 1995 e i primi concorsi sono stati indetti solo nel 1996, perché vengano a maturazione i diritti riconosciuti a costoro, cioè perché si raggiunga il grado apicale, bisognerà attendere l'anno 2009 per i volontari e l'anno 2023 per i ser-

genti. La relazione tecnica, infatti, prevede il decorso degli oneri a partire da tale data, senza alcun effetto finanziario sul triennio in corso di gestione. A chi scrive, pare che il provvedimento in esame, non sia definibile, alla stregua del precedente, quale provvedimento a carattere pluriennale, in quanto difetta del requisito della attualità e cioè del necessario aggancio con il triennio in gestione, che comunque deve essere considerato il punto di partenza del progetto di spesa sulla base di un dato equilibrio tra entrate e spese che condiziona, in qualche modo, anche il futuro finanziario del provvedimento, come dimostra la stessa sentenza della Corte costituzionale. Un filone giurisprudenziale interessante riguarda gli schemi di decreti legislativi, per i quali, ancor prima della riforma della legge n. 208 del 1999, era di fatto previsto il parere della Commissione bilancio, come dimostra il parere reso nella seduta del 16 dicembre 1998 sui decreti legislativi di attuazione degli obblighi imposti dalle direttive comunitarie. In realtà una fattispecie particolare di violazione, dell'articolo 81, comma 3, della Costituzione si è prospettata a proposito di uno schema di decreto legislativo <sup>(39)</sup>, recante oneri finanziari non previsti nella legge di delega e coperti a carico del bilancio statale con uno stanziamento preordinato con legge di bilancio, in assenza, quindi, di una preesistente normativa sostanziale. In realtà, come chiarito dalla nota del Ragioniere generale dello Stato <sup>(40)</sup>, preesisteva un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del tesoro per far fronte agli oneri derivanti dalla legge istitutiva, di cui, peraltro, la legislazione delegata era diretta emanazione, essendo stata originariamente stralciata la disposizione di delega. Dalla ricostruzione del Ragioniere generale, emerge che per le necessità dell'ufficio, detto capitolo era stato autonomamente rimpinguato in sede di bilancio preventivo, salvo poi riferire a tale aumento anche gli effetti delle disposizioni del decreto legislativo. La Commissione ravvisa le anomalie seguite nel procedimento, biasimando, in particolare, la precostituzione di una provvista finanziaria per la copertura di nuove e maggiori spese disposte successivamente.

Lo schema di decreto legislativo in materia di personale della carriera prefettizia ha suscitato un notevole dibattito tra il relatore sul provvedimento e il rappresentante del Governo <sup>(41)</sup>: tra l'altro, sulla questione della copertura. Infatti, a fronte della immediata decorrenza giuridica degli effetti del provvedimento, i maggiori oneri, derivanti dai reinquadramenti del personale su tre livelli, erano rinviati agli accordi contrattuali tra le parti, da recepirsi, successivamente, con decreto del Presidente della Repubblica, la cui provvista finanziaria era individuata negli stanziamenti della legge finanziaria. La Commissione ha contestato, quindi, vari aspetti: la possibilità di contenzioso giudiziario per effetto della diversa

decorrenza degli effetti giuridici e degli effetti economici; la copertura affidata ad un provvedimento successivo (la legge finanziaria).

In materia di entrate è importante il parere reso il 9 marzo del 1999 sull'AC 5627 (Norme in materia di attività produttive) perché ha innovato la giurisprudenza della Commissione sul punto delle disposizioni onerose autocoperte per l'ulteriore effetto di maggiore entrata conseguente alla misura legislativa. Il mutamento è nel senso di non ritenere necessaria una copertura *ad hoc*, in base all'affermazione della sicura automaticità dell'effetto di maggiore entrata, sulla scorta dell'esperienza passata. Nel caso di specie, a fronte di agevolazioni sugli acquisti dei motocicli si stimava, per l'effetto incentivo, una maggiore entrata a titolo di IVA.

Un altro caso in materia di entrate ha riguardato la copertura, con quota-parte del maggior gettito conseguito in relazione ai versamenti periodici dell'imposta sul valore aggiunto, delle minori entrate derivanti dalla riduzione delle aliquote delle accise sugli oli minerali (riduzione disposta al fine di compensare le variazioni dell'incidenza dell'imposta sul valore aggiunto derivante dall'andamento dei prezzi internazionali del petrolio) <sup>(42)</sup>.

## Note

(1) La natura «aperta» della disposizione costituzionale è sottolineata da DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Il Mulino 1996, p. 23, a proposito della necessaria integrazione tra ordinamento giuridico nazionale e ordinamento giuridico comunitario.

(2) Secondo DELLA CANANEA, *op. cit.*, p. 17 «altro è il regime parlamentare classico, nel quale la legge di bilancio aveva la funzione di comporre la dicotomia tra lo Stato e la società e di limitare, quindi, i tributi e le spese, e i controlli servivano ad accertare che fossero rispettate le leggi che tutelavano la libertà; altro è il sistema istituzionale di una democrazia industrializzata, nel quale è diverso il ruolo del potere pubblico nella sfera economica e sociale e, di conseguenza, il ruolo della strumentazione finanziaria».

(<sup>3</sup>) Sulla collocazione dell'articolo 81 della Costituzione nel dibattito economico e sulla sua adattabilità ai mutamenti intervenuti nel corso degli anni a livello della politica economico-finanziaria, v. BARTOLE, «La formazione delle leggi», tomo II, pp. 198-199, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca.

(<sup>4</sup>) Cfr. sentenza n. 1 del 10 gennaio 1966, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1966, p. 1 e ss.

(<sup>5</sup>) Così BARTOLE, *cit.*, pp. 218-219.

(<sup>6</sup>) La problematica indicata nel testo riguarda in generale anche gli scostamenti tra previsioni e consuntivi, sia pure con una non immediata ricaduta sul piano delle risorse disponibili, come avviene per le sovrastime in materia di entrata. Cfr. GIARDA, PELEGGI e PISAURO, «Scostamenti tra previsioni e consuntivi nei conti del settore statale», in *Economia pubblica*, aprile-maggio 1993, p. 173 ss.

(<sup>7</sup>) Si tratta del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76.

(<sup>8</sup>) Così DELLA CANANEA, *op. cit.*, p. 106.

(<sup>9</sup>) Secondo MESCHINO, in *L'articolo 81 della Costituzione e il potere di spesa del Parlamento*, 1991, Centro studi Nuova Ricerca, il tentativo di costituzionalizzazione delle regole esistenti operato nel corso della X legislatura (A.S. 2974, che modifica l'articolo 81) nasconde la volontà del Governo di appropriarsi in modo esclusivo della titolarità del potere di spesa imbrigliando il potere di emendabilità del Parlamento. Sul tentativo operato dalla Bicamerale del 1997, *cit.*, secondo cui l'articolo 103 del progetto di nuova costituzione vorrebbe proporre un modello simile alla *loi de finance* francese, nel quale il Governo, com'è noto, ha un potere pressoché esclusivo di proporre iniziative di spesa.

(<sup>10</sup>) Per uno sguardo d'assieme delle modifiche legislative e regolamentari, cfr. LUPO N., «Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria», in *Quaderni costituzionali*, n. 3, dicembre 1999.

(<sup>11</sup>) Approvato il 20 luglio 1999.

(<sup>12</sup>) È immaginabile che l'onere-obbligo delineato dalla disposizione esaminata configuri un autonomo criterio del vaglio di costituzionalità: mentre nel caso delle leggi di spesa, la quantificazione della relazione tecnica rappresenta un passaggio intermedio del procedimento delineato dalla legge che porta, infine, alla norma di copertura, e quindi un mero onere a carico del Governo, sanzionabile esclusivamente nell'ambito dei rimedi approntati dalla legge n. 468 del 1978 e sotto il profilo politico nel caso di un suo non preciso e puntuale assolvimento (giacché non si conosce una ipotesi di evasione dell'onere della quantificazione che non coincida con l'evasione dell'obbligo di copertura) nel caso in esame, l'elusione dell'obbligo di quantificazione rileva di per sé (si pensi, ad esempio, all'ipotesi, sia pure abbastanza teorica, di una norma che determina maggiori entrate non rilevata nell'ambito dei controlli in sede parlamentare). In questi casi, può assumersi violato il principio della riserva di legge, ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione, per vizio del procedimento legislativo di formazione della legge, più che per violazione per pretermissione da parte di una fonte normativa diversa dalla legge.

(<sup>13</sup>) Anche se, in teoria, nulla esclude che l'esame di un provvedimento collegato possa iniziarsi e terminare nel periodo della sessione di bilancio.

(<sup>14</sup>) Tale libertà si è spinta, recentemente, fino ad utilizzare il predetto Fondo a copertura dei maggiori oneri derivanti da un emendamento governativo, in qualche modo frustrando la funzione di riserva delineata dalla legge (cfr. seduta del 4 maggio della Commissione bilancio in sede referente, relativa all'emendamento del Governo 6.7, presentato sull'AC 6897).

(<sup>15</sup>) Nei primi pronunciamenti della Corte costituzionale sull'articolo 81 della Costituzione (cfr. sent. 18 maggio 1959, n. 32, in Giur. Cost., 1959, p. 383 e ss.) si riteneva che l'indicazione della copertura spettasse, sin dall'inizio, al proponente il disegno o la proposta di legge.

(<sup>16</sup>) L'espressione «implicanti» sembra doversi tradurre con l'espressione «in materia di».

(<sup>17</sup>) Secondo il Tesauro, *Diritto comunitario*, p. 77, ed. Cedam, «(...) nella prassi comunitaria, la rilevanza e l'applicazione di principi, comunque denominati, non è di poco rilievo. A volte si tratta di criteri di interpretazione, ma il più delle volte essi sono utilizzati al fine di individuare i limiti di esercizio dei poteri da parte dell'amministrazione nei confronti degli amministrati, o per determinare più in generale la legittimità di un atto o di un comportamento di una istituzione comunitaria o di uno stato membro. In ogni caso, si tratta normalmente di parametri di legittimità, dunque di norme idonee a creare diritti ed obblighi.» Sulla natura costituzionale del vincolo europeo, DELLA CANANEA, cit., p. 19.

(<sup>18</sup>) Si veda la seduta del 9 novembre 1999 relativa al provvedimento in materia di giudice unico di primo grado (AC 411 e abb.), nella quale il presidente del Comitato pareri, on. Boccia, deplora il mancato coordinamento tra Commissione bilancio e commissione di merito che ha impedito alla prima di pronunciarsi sul testo da quest'ultima modificato e pervenuto in Assemblea. Per una ricognizione delle questioni procedurali prima della riforma v. la lettera del presidente della Commissione bilancio, on. Liotta al Presidente della Camera, nella quale si prospettano i problemi legati alla difficoltà per la Commissione bilancio di esprimere il proprio parere su tutti gli emendamenti presentati all'Assemblea, stante la rapidità con la quale è effettuata la presentazione e il conseguente esame da parte dell'Aula: le contromisure proposte (indicazione espressa del parere reso ai sensi dell'81/4; utilizzo della facoltà di chiedere la sospensione della seduta in presenza di emendamenti onerosi, ai sensi dell'articolo 86/2 del regolamento Camera; richiesta di rispettare il carattere eccezionale della deroga alla norma che impone la votazione a distanza di 24 ore tra la presentazione degli emendamenti e la loro votazione) anticipano i contenuti della riforma varata nel 1999 al fine di rendere più evidente all'Assemblea medesima gli snodi di carattere finanziario (si tenga presente che, per esempio, rispetto alla disciplina seguita al Senato in materia di decreti-legge, l'Assemblea non vota sul testo della commissione bensì sul testo del decreto cui accedono gli emendamenti votati in commissione, con una evidenza maggiore degli emendamenti di spesa aggiuntisi al testo iniziale nel corso dell'iter legislativo). Il problema riguarda, ovviamente,

gli emendamenti che entrano dunque nel testo per l'Assemblea sui quali la Commissione bilancio non si è espressa.

(<sup>19</sup>) Per un esempio di quanto detto nel testo, cfr. seduta del Comitato pareri della Commissione bilancio del 9 novembre 1999, nel quale si esamina l'AC 3687/B, in materia di infortuni domestici; per un esempio di parere con formulazione alternative della condizione (alternatività successivamente risoltesi nella scelta da parte della Commissione di una delle due soluzioni) cfr. seduta del Comitato pareri della Commissione bilancio del 10 novembre 1999.

(<sup>20</sup>) Con lettera del suo presidente, on. Cananzi, la Commissione affari costituzionali non si è conformata, motivatamente, alle argomentazioni rese nel parere della Commissione bilancio, la quale ha accolto solo in parte la proposta di revisione del parere, confermando una condizione ai sensi dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione (cfr. seduta del Comitato pareri della Commissione bilancio del 26 ottobre 1999, sull'AC 6305).

(<sup>21</sup>) Per un esempio di quanto affermato nel testo, cfr. seduta del Comitato pareri della Commissione bilancio del 10 novembre 1999, relativa all'esame dell'AC 6130, in materia di «Alloggi e residenze per studenti universitari».

(<sup>22</sup>) Cfr. il parere reso sull'AC 6305, «Interventi e servizi di accoglienza del Giubileo», nella seduta del 26 ottobre 1999.

(<sup>23</sup>) Le stesse fattispecie sono utilizzate per la dichiarazione di inammissibilità degli emendamenti durante la sessione di bilancio.

(<sup>24</sup>) In particolare, tale fattispecie si verifica: 1) nel caso di assenza di una qualunque clausola di copertura; 2) nel caso di assenza della relazione tecnica; 3) nel caso di clausole di copertura non consentite dalla legislazione contabile (ad esempio nel caso di copertura su capitolo ordinario; ovvero su fondo speciale bloccato da corrispondente fondo negativo; ovvero mediante riduzione di autorizzazioni legislative di spesa non più in essere; ovvero su quota di fondo speciale destinato a regolazione debitoria, oppure ad ammortamento mutui ovvero all'adempimento di obblighi internazionali; ovvero copertura di decreti-legge onerosi a valere su fondi speciali in difformità rispetto alle destinazioni previste, salvi i casi previsti dalle leggi di contabilità; ovvero a valere sui residui passivi; ovvero a valere su maggiori entrate non rivenienti da modifiche normative, ma da adeguamento delle previsioni.

(<sup>25</sup>) Le tipologie di questa fattispecie si verificano nel caso: 1) di risorse insufficienti a coprire gli oneri derivanti dal provvedimento, anche con riguardo alle annualità successive al triennio; 2) copertura mediante ricorso a entrate di natura non certa; 3) assenza di quantificazione di oneri o della illustrazione in relazione tecnica, degli elementi per la verifica della quantificazione stessa.

(<sup>26</sup>) In particolare: 1) copertura di oneri di natura corrente con risorse di conto capitale; 2) utilizzo di risorse di gestioni fuori bilancio e fondi di rotazione al di fuori dei casi previsti, con riferimento alle intese intercorse tra il presidente della Commissione bilancio e il Ministro del tesoro con lettere del 3 e del 29 dicembre 1998; 3) utilizzo dei fondi di riserva e dei fondi scorta al di fuori dei ca-



si consentiti; 4) rinvio agli ordinari stanziamenti di bilancio per coprire spese derivanti da nuove disposizioni di legge.

<sup>(27)</sup> Per la definizione di «neutralità», v. DELLA CANANEA, *Indirizzo*, cit., p. 333. In realtà, la funzione svolta dagli uffici parlamentari è una funzione solo oggettivamente e non anche soggettivamente neutrale per la indistinzione di tali uffici dalla struttura politica, cui formalmente appartengono. Si ricorda, peraltro, che al momento della istituzione dei Servizi del bilancio presso le amministrazioni della Camera e del Senato, si discusse della opportunità di costituire tali uffici in forma indipendente, formalmente staccati dalle amministrazioni parlamentari.

<sup>(28)</sup> Cfr. «La quantificazione degli effetti finanziari dei progetti di legge», in *Documenti e ricerche* n. 1, 1992 e 1995, a cura del Servizio Bilancio dello Stato.

<sup>(29)</sup> Così VARANI E., *Giurisdizione e spesa pubblica*, Cedam, a p. 39.

<sup>(30)</sup> Cfr. l'audizione presso la Commissione bilancio (seduta del 4/2/1999) dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province sull'andamento della spesa e la gestione finanziaria del settore sanitario nell'ambito della indagine conoscitiva sulle politiche di contenimento del *deficit* pubblico e, in particolar modo, gli interventi del vicepresidente della regione Lazio, Cosentino, e del vicepresidente della regione Lombardia, Zorzoli.

<sup>(31)</sup> L'espressione è di DELLA CANANEA, *op. cit.*

<sup>(32)</sup> La n. 500 del 22 luglio 1999.

<sup>(33)</sup> Cfr. seduta del Comitato pareri del 21 marzo 2000, relativa al provvedimento di riforma della leva (AC 6433) in cui il presidente del comitato, on. Boccia, evidenzia il nodo di fondo di cui è parola nel testo.

<sup>(34)</sup> AC 5128. Cfr. seduta del 30 settembre 1998.

<sup>(35)</sup> AC 6433 e abb. Cfr. seduta del Comitato pareri del 21 marzo 2000.

<sup>(36)</sup> AC 6433 e abb.. Cfr. seduta del Comitato pareri del 21 marzo 2000.

<sup>(37)</sup> AC 6412. Cfr. seduta del 10 maggio 2000.

<sup>(38)</sup> Cfr. sentenze n. 384/1991 e 25/1993

<sup>(39)</sup> In materia di Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali. Cfr. seduta del Comitato pareri della Commissione Bilancio del 3 febbraio 1999.

<sup>(40)</sup> Del 26 gennaio 1999.

<sup>(41)</sup> Il dibattito si è sviluppato nel corso di tre sedute del Comitato pareri della Commissione Bilancio (22, 28 e 29 marzo 2000).

<sup>(42)</sup> Cfr. seduta del Comitato pareri della Commissione Bilancio del 9 dicembre 1999 sull'AC 6615.