

## SEZIONE TERZA

### *La copertura finanziaria*

#### **Sezione III. La copertura finanziaria delle leggi**

##### 2.3. Presentazione di S. Scagliarini

### INTRODUZIONE

#### **L'introduzione dell'analisi di fattibilità finanziaria nell'ordinamento italiano.**

La trattazione del tema della copertura finanziaria delle leggi in un "Codice del *drafting*" si giustifica per lo stretto legame che esso presenta con il più vasto aspetto della cd. analisi di fattibilità delle leggi, che rientra a pieno titolo tra le tecniche legislative.

Del resto, l'analisi di fattibilità delle leggi, con riferimento al profilo finanziario, ha compiuto un percorso del tutto particolare nel quadro della progressiva diffusione, nel nostro ordinamento, delle norme di *drafting*. Infatti, una prima compiuta regolazione di questo specifico campo delle tecniche legislative risale già al 1988, facendo sì che questo sia rimasto a lungo non solo l'unico caso di analisi di fattibilità *ex ante* nel nostro ordinamento, ma anche la prima procedura, riconducibile alle tecniche legislative, introdotta in esso. E ciò, si badi, a dispetto del fatto che gli studi di legistica, anche in Italia, abbiano normalmente preceduto quelli relativi al *drafting* sostanziale, in quanto, come noto, per un verso, le norme di legistica incontrano una maggior facilità di applicazione concreta, mentre, per altro verso, si registra una minore difficoltà di riconoscere in sede politica la necessità di regole formali piuttosto che sostanziali.

Questa particolare attenzione agli effetti finanziari della legge, che ha portato ad elaborare quasi venti anni or sono una procedura per l'analisi di fattibilità a ciò mirata, si spiega facilmente considerando che essa non solo trova giustificazione, ma è anzi imposta, da una norma costituzionale, quale l'art. 81, comma 4, Cost., recante, per l'appunto, l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi<sup>1</sup>. Naturalmente, è vero che ad una interpretazione letterale, la disposizione citata non richiede espressamente alcun calcolo dei costi implicati dall'atto normativo, dal momento che si limita a prevedere la necessaria indicazione dei mezzi finanziari con cui fare fronte agli oneri introdotti dalla legislazione di spesa. È però logicamente evidente che non si potranno indicare le fonti di finanziamento se non dopo aver conosciuto e valutato l'importo di cui bisogna trovare la copertura. In tal senso, è perciò possibile individuare due fasi nettamente distinte all'interno di quella che potrebbe definirsi come copertura finanziaria delle leggi in senso lato, ovvero: 1) la quantificazione degli oneri finanziari, in cui si individuano le spese derivanti dalla piena e completa attuazione del provvedimento normativo, calcolandone l'importo; 2) la copertura finanziaria in senso stretto, consistente nel materiale reperimento della somma precedentemente quantificata<sup>2</sup>.

La clausola di copertura, che normalmente chiude i testi legislativi, è dunque il punto terminale di un processo valutativo che inizia con la fase di quantificazione degli oneri<sup>3</sup>, la quale, a

<sup>1</sup> Può essere interessante richiamare l'attenzione sul dibattito sviluppatosi in dottrina circa il rapporto tra questa norma e l'art. 43 della legge di contabilità generale dello Stato (r. d. 18 novembre 1923, n. 2440), per il quale rinviando, *ex plurimis*, a G. CAPORALI, *Leggi in materia finanziaria ed ammissibilità del referendum*, Milano 2004, 251 ss.

<sup>2</sup> Sulla chiarezza della distinzione tra copertura e quantificazione, e su come questa sia stata fatta propria con non minore chiarezza, a livello normativo, dall'art. 11/*ter* della legge n. 468 del 1978 si veda P. DE IOANNA – G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato*, Roma 1996, 86.

<sup>3</sup> In tal senso P. DE IOANNA, *Il problema della copertura delle leggi di spesa dopo le riforme di contabilità e di procedura parlamentare del 1988-1989*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

ben vedere, altro non è se non appunto un'analisi di fattibilità riferita ai profili finanziari (ma non solo, se è ben fatta) del testo normativo: ciò giustifica la maggiore attenzione che in questa sede attribuiremo alla fase della quantificazione rispetto a quella della copertura in senso stretto. Non ci sembra invece condivisibile l'opinione di chi nega che vi sia «tra la problematica della fattibilità e quella della copertura, un rapporto di parziale confusione, nel senso che vi sarebbe un'area, quella delle quantificazioni finanziarie, comune ad entrambe»<sup>4</sup>. Questa ricostruzione dottrinarica si fonda sul presupposto, peraltro non più sostenibile sulla base della normativa attualmente vigente in tema di blocco della spesa, che la legge che prevede automatismi di spesa sia comunque fattibile, in quanto la spesa stessa deve essere in ogni caso erogata, e che la sottostima degli effetti finanziari non sia di per sé idonea ad ingenerare illegittimità costituzionale.

A parere di chi scrive, in realtà, tale tesi parte da presupposti corretti per trarne una conclusione non condivisibile. Infatti, se l'analisi di fattibilità è finalizzata a valutare tutti gli effetti derivanti dall'approvazione di un atto normativo, non può negarsi che l'analisi dei costi ne sia un elemento fondamentale, su cui peraltro modulare le scelte legislative anche con riferimento ad altri aspetti. Del resto, se l'analisi di fattibilità di una legge prescindesse da una verifica degli oneri derivanti dalla sua attuazione, sul presupposto che, creando diritti soggettivi, la stessa troverebbe comunque esecuzione, verrebbe completamente falsata la logica cui risponde una corretta tecnica legislativa e soprattutto verrebbe minato il rispetto dell'obbligo costituzionale di copertura, di cui peraltro la quantificazione rappresenta una fase essenziale. Che poi la sottostima degli oneri non costituisca necessariamente motivo di illegittimità è argomento sostenibile solo in quelle ipotesi in cui la quantificazione sia comunque attendibile e lo scostamento non sia significativo, configurandosi invece come conseguenza necessitata in tutti gli altri casi<sup>5</sup>.

Dunque, il tema della corretta quantificazione degli oneri finanziari segna il punto di incontro tra questioni legate ad una buona redazione delle leggi e rispetto di un preciso valore costituzionale, quale espresso dall'art. 81, comma 4, Cost. Anzi, esso configura un'ipotesi in cui la corretta redazione della legge, sotto il profilo sostanziale, costituisce essa stessa oggetto di un obbligo costituzionale<sup>6</sup>, garantendone la corretta esplicazione. Coglie perciò pienamente nel segno, a nostro avviso, chi, in riferimento all'introduzione delle norme sul ciclo della quantificazione (per questo concetto si veda la scheda relativa all'art. 11/ter della legge n. 468 del 1978) ha affermato che l'elemento di novità di maggiore interesse «può forse essere individuato ... nella reinterpretazione dell'obbligo costituzionale di copertura finanziaria come profilo specifico, e normativamente articolato, del problema della fattibilità finanziaria delle leggi»<sup>7</sup>. E all'obbligo costituzionale di copertura va il merito di avere costituito «il varco nella riflessione scientifica e tecnica sulla legislazione»<sup>8</sup>.

La necessità di una corretta quantificazione degli oneri è poi oggi maggiormente pressante a seguito della introduzione dell'art. 104 del Trattato CE, che impone agli Stati membri di evitare

---

Bologna 1995, 375.

<sup>4</sup> Cfr. A. BRANCASI, *Differenze tra copertura finanziaria e analisi di fattibilità delle leggi*, in *Iter legis* 1996, 64 ss.,

<sup>5</sup> Come abbiamo cercato di dimostrare in S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano 2006, spec. 224 ss., cui ci permettiamo rinviare.

<sup>6</sup> Così già M. MESCHINO, *La quantificazione in Parlamento degli oneri finanziari dei progetti di legge*, in *Rass. parlam.* 1989, 117, il quale sottolinea come «la correttezza della copertura finanziaria delle leggi, richiesta dall'art. 81, 4° comma della Costituzione, può essere vanificata... dalla inattendibilità della previsione sull'entità degli oneri coperti».

<sup>7</sup> P. DE IOANNA – G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato*, cit., 30 ss.

<sup>8</sup> L'affermazione è di A. BARETTONI ARLERI, *Fattibilità delle leggi e implicazioni finanziarie*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso superiore di studi legislativi*, Padova 1990, 88, il quale ricorda come si sia dovuto attendere gli anni '60 perché il tema della copertura finanziaria trovasse «la sua collocazione adeguata nella funzione legislativa».

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

disavanzi pubblici eccessivi, così come definiti dal Protocollo allegato al Trattato<sup>9</sup>. Risulta perciò evidente che il rispetto dei vincoli comunitari richiede il massimo sforzo per avere il quadro preciso e puntuale delle spese che vengono deliberate e quindi delle risorse necessarie per farvi fronte, dal momento che, in difetto, sarebbe assai facile incorrere in situazioni di violazione dei citati limiti. Ne consegue, come bene è stato affermato, che «il raggiungimento degli obiettivi imposti dall'ordinamento europeo richiede che si proceda ad un'esatta quantificazione degli oneri di copertura»<sup>10</sup>.

### **La disciplina della procedura.**

Una volta chiarite le ragioni per le quali l'analisi di fattibilità finanziaria ha costituito il capostipite degli studi e della disciplina normativa in tema di tecniche legislative in Italia e tuttora riveste un ruolo essenziale nei procedimenti di approvazione delle leggi, vogliamo brevemente tracciare, per sommi capi, un quadro di insieme delle modalità con cui l'ordinamento vigente regola questa particolare procedura.

Ebbene, se si pone mente al fatto che le norme sulla quantificazione degli oneri finanziari appaiono come norme di diretta attuazione della Costituzione, volte ad evitare la violazione o l'elusione dell'art. 81 Cost.<sup>11</sup> e se si considera parimenti che tale norma costituzionale costituisce un vincolo di carattere procedurale che si traduce in una norma sulla produzione di norme<sup>12</sup>, appare naturale che, per garantire l'effettivo rispetto di tale obbligo, si faccia ricorso ad ulteriori vincoli procedurali posti rispettivamente dalla legge ordinaria e dai regolamenti parlamentari, a seconda della fase del procedimento legislativo che si intende regolare.

Anzitutto, dunque, per quanto attiene alla legislazione ordinaria, cui è ora opportuno fare un breve cenno riassuntivo, la copertura finanziaria (in senso lato) delle leggi è disciplinata dalla legge 5 agosto 1978, n. 468 recante «Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio», come novellata dapprima con legge 23 agosto 1988, n. 362 («Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato»), quindi con legge 25 giugno 1999, n. 208 («Disposizioni in materia finanziaria e contabile»), con legge 31 ottobre 2002, n. 246, di conversione del d. l. n. 194 del 2002 e, da ultimo, con la legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001).

La normativa del 1978 riveste una notevole importanza, in quanto con essa il Parlamento, superando la ormai inadeguata legge n. 62 del 1964 in materia di bilancio dello Stato, ha approvato finalmente un provvedimento che disciplina organicamente tutto il procedimento con il quale si perviene alla definizione degli obiettivi e degli equilibri di finanza pubblica, scandendone con precisione le fasi, nel tentativo, perseguito in particolare con le modifiche del 1988, di adeguare la manovra di bilancio al criterio della programmazione finanziaria<sup>13</sup>. In questo contesto ha dunque trovato collocazione, in modo del tutto opportuno, anche una norma, l'art. 11/ter della legge,

<sup>9</sup> Sulla tematica, in generale, si vedano per tutti R. PEREZ, *La finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo primo, Milano 2003, 595 ss.; G. CARBONI, *Il «potere di bilancio» fra processi decisionali interni comunitari*, in *Quad. cost.* 2006, 42 ss.; nonché, da ultimo, G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 361 ss.

<sup>10</sup> Si esprime in questo senso, molto chiaramente, anche G. CARBONI, *Il «potere di bilancio»*, cit., 45.

<sup>11</sup> Così M. DEGNI – M. PARADISO, *Ruolo del Parlamento*, in G. SALVEMINI (a cura di), *I guardiani del bilancio*, Venezia 2003, 63.

<sup>12</sup> Anche se tale lettura non è affatto scontata, dovendosi riscontrare anche una possibile «lettura garantista» della disposizione, in base alla quale essa rappresenterebbe la costituzionalizzazione dell'obiettivo del pareggio di bilancio. Si vedano sul punto le ricostruzioni, da ultimo, di N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007, 14 ss. e G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo*, cit., 38 ss. e 221 ss.

<sup>13</sup> Sul ruolo della legge n. 468 del 1978 per l'avvio di una politica della programmazione finanziaria si veda, per tutti, A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino 2000, 24 ss.

*Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

introdotta con la novella nel 1988, che tratta sia della copertura finanziaria che della quantificazione degli oneri delle leggi di spesa, dal momento che un adeguato controllo della legislazione di spesa costituisce un elemento imprescindibile per l'impostazione di una corretta programmazione finanziaria<sup>14</sup>. Questa disposizione detta, al riguardo, una disciplina alquanto articolata e complessa, che, partendo dalla embrionale disposizione di cui all'art. 23 del r. d. 18 novembre 1923, n. 2440 (alla cui scheda di commento rinviamo), recepisce ed istituzionalizza la prassi delle relazioni tecniche sugli effetti finanziari della legge, imponendo a Governo, Cnel e Regioni, allorché esercitino il loro potere di iniziativa legislativa, di corredarne i relativi progetti presentati alle Camere.

Peraltro, la legge regola anche la fase successiva all'entrata in vigore delle disposizioni di spesa, in modo da assicurare anche una qualche forma di valutazione successiva sugli effetti finanziari della legislazione. A tal fine, essa, oltre ad introdurre una vera e propria procedura di monitoraggio da parte del Governo, disciplina una particolare funzione di referto della Corte dei conti, il cui ruolo ausiliario del Parlamento *in subiecta materia* è stato contemporaneamente oggetto di regolazione con l'art. 16 della legge 23 agosto 1988, n. 400, alla cui scheda si rinvia.

La fonte legislativa di cui si è detto è stata poi integrata immediatamente con una circolare del Presidente del Consiglio, che, oltre ad avere natura esplicativa e di coordinamento, sembrava quasi voler operare principalmente un'opera di sensibilizzazione e convincimento, nei confronti delle burocrazie ministeriali, per dare concreto avvio a questa procedura<sup>15</sup>, evitando che essa potesse essere percepita come un ulteriore (e vacuo) fardello burocratico da adempiere come tale<sup>16</sup>.

La correttezza delle stime effettuate relativamente ai costi degli atti normativi non poteva però rimanere circoscritta alla fase governativa. È infatti noto come non poche disposizioni di spesa nascano o direttamente da iniziative parlamentari (si pensi in particolare, ma non solo, alle famigerate “leggine”, ovvero quelle norme, spesso approvate in sede deliberante, che dispongono microinterventi di favore per categorie circoscritte) oppure da emendamenti proposti dai parlamentari sui testi presentati dal Governo, e in particolare sui disegni di legge di conversione dei decreti legge, così da approfittare della corsia preferenziale ad essi riservata. In questo contesto si è reso necessario, per evitare facili elusioni del dettato costituzionale in punto di copertura finanziaria, disciplinare anche la fase parlamentare attraverso un adeguamento dei regolamenti parlamentari alle norme di legge ordinaria in tema di contabilità pubblica. Non a caso questo viene normalmente citato<sup>17</sup> come uno dei pochi “circoli virtuosi” nati dal connubio tra riforme legislative e correlative riforme delle disposizioni regolamentari sull'attività parlamentare, connubio che, assicurando l'omogeneità di *ratio* tra le varie fonti che regolano uno stesso settore, fa sì che i principi sottostanti a quella riforma trovino un'attuazione più immediata e ben più efficace<sup>18</sup>. In tal modo, se, come è stato affermato in riferimento alla l. n. 362 del 1988, «tutte le norme di questa

<sup>14</sup> Per una trattazione più approfondita di questi aspetti rinviamo alla scheda relativa all'art. 11/ter in questione.

<sup>15</sup> Cfr., per maggiori dettagli, la scheda relativa alla Circolare 29 aprile 1988, n. 7237.

<sup>16</sup> La mancanza di una cultura di bilancio delle Amministrazioni e della classe politica era denunciata già da S. RISTUCCIA, *Il processo di bilancio nell'Esecutivo: questo sconosciuto*, in ID. (a cura di), *Il bilancio fra Governo e Parlamento*, Roma 1984, 84. Circa il fatto che la normativa sul ciclo della quantificazione, sotto questo profilo, abbia effettivamente conseguito gli scopi prefissati, esprime alcune perplessità G. AMATO, *Dalle regole di copertura al blocco degli impegni*, in R. PEREZ (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, 2003, 74 ss. Secondo l'Autore, infatti, le relazioni tecniche hanno costituito una innovazione eccellente sulla carta, ma hanno trovato un forte ostacolo per la loro attuazione in vischiosità di ordine culturale delle Amministrazioni, che, non essendovi aduse né preparate, le hanno spesso realizzate in modo alquanto carente, utilizzandole come “password” per poter procedere nell'iter legislativo.

<sup>17</sup> Così, ad esempio, N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano 2000, 25 ss., il quale intravede in tale tecnica una valida alternativa all'introduzione (difficoltosa) di leggi organiche nel nostro ordinamento.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

legge sono finalizzate a regolare, sul versante governativo, le attività corrispondenti ai procedimenti parlamentari in tema di bilancio e di verifica della copertura finanziaria delle leggi»<sup>19</sup>, dal canto suo «la fonte regolamentare si pone al servizio della legge, sempre derogabile dal legislatore»<sup>20</sup>. L'attuazione dell'obbligo di copertura, nelle sue due fasi fondamentali, risulta così affidata ad un reticolo procedurale in cui legge ordinaria e regolamento parlamentare si saldano nel dettare una disciplina complementare che consente una completa e corretta quantificazione degli oneri ed una successiva indicazione dei mezzi di reperimento per far fronte agli oneri stessi con modalità tali da salvaguardare sempre lo scopo (*rectius*, gli scopi) che l'art. 81 Cost. intende conseguire.

Per quanto riguarda poi l'ambito di intervento proprio delle singole fonti e il dipanarsi dei rapporti tra esse, si è giustamente rilevato che «la legge stabilisce le regole sostanziali da osservare ... e regola i rapporti tra i vari organi costituzionali. I Regolamenti parlamentari, nel disciplinare i relativi procedimenti legislativi, rinviano alle regole di legge e vi ricollegano obblighi, vincoli, o ... specifiche sanzioni»<sup>21</sup>.

Non va infine sottaciuto che, sempre grazie alla riconducibilità della quantificazione degli oneri finanziari delle leggi all'obbligo costituzionale di copertura, un ruolo non secondario nel reprimere i casi più eclatanti di allontanamento da una buona analisi di fattibilità finanziaria è stato ricoperto dal Presidente della Repubblica e dalla Corte costituzionale. Benché infatti non vi sia alcuna norma che espressamente attribuisca compiti specifici a tali organi nell'ambito del ciclo della quantificazione, sia l'uno che l'altro hanno dimostrato di avere preso coscienza della distinzione tra le due fasi nel cui insieme si sostanzia la copertura finanziaria delle leggi e di considerare essenziale per il corretto adempimento del dettato costituzionale anche quella preliminare della quantificazione degli oneri. E così, per un verso si assiste ad una pluralità di rinvii presidenziali aventi ad oggetto deliberazioni legislative in cui non sono stati adeguatamente valutati (e quindi coperti) gli effetti finanziari da esse derivanti, mentre, per altro verso, non manca in alcune sentenze della Corte costituzionale una sensibilità al tema dello scostamento rispetto alle previsioni di spesa, che viene considerato come possibile causa di illegittimità costituzionale dell'atto sottoposto al giudizio. L'assenza di specifici riferimenti normativi sul punto ci porta però a rinviare ad altra sede l'analisi di questi profili<sup>22</sup>, che non saranno invece trattati nelle schede che seguiranno all'interno di questo Codice.

### **Quantificazione degli oneri finanziari e istruttoria legislativa.**

Come è evidente, la quantificazione degli oneri finanziari delle leggi presenta uno stretto legame con il tema più generale della valutazione preventiva dell'efficacia degli atti normativi. In tal senso, si pone il problema di definire il rapporto che lega la normativa in questione alle disposizioni introdotte con la novella del regolamento della Camera approvata nel 1997 e con le

<sup>18</sup> In tema N. LUPO, *Costituzione*, cit., 137, parla «dell'operazione di intarsio più riuscita tra quelle tentate nell'ordinamento italiano (tanto da essere presa a modello per la costruzione di altre procedure, peraltro contraddistinte da un'attuazione senz'altro meno soddisfacente)».

<sup>19</sup> Cfr. A. PALANZA, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: la esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1998, 755.

<sup>20</sup> Si veda F. BASSANINI, *Riflessioni sulla riforma della Costituzione finanziaria*, in *Quad. cost.* 1993, 435.

<sup>21</sup> F. BASSANINI, *Riflessioni*, cit., 434 ss. Sul punto cfr. anche P. DE IOANNA, *Decisione di bilancio e obbligo di copertura*, in *Quad. cost.* 1993, 476, il quale parla di un «effetto di rimando e di “incastro” fra i precetti della legge ordinaria, costruiti come norme di attuazione diretta dei vincoli costituzionali in materia di bilancio e di copertura delle leggi di spesa, e i precetti contenuti nei regolamenti che disciplinano il procedimento di formazione della legge nelle due Camere».

<sup>22</sup> A titolo indicativo, si vedano a G. SALVEMINI, *Ruolo della Presidenza della Repubblica*, e F. GASTALDI, *Ruolo della Corte costituzionale*, entrambi in G. SALVEMINI (a cura di), *I guardiani del bilancio*, cit., nonché, volendo, la più ampia trattazione che abbiamo svolto in S. SCAGLIARINI, *La quantificazione*, cit., rispettivamente 161 ss. e 212 ss.

disposizioni in materia di A.I.R. (per le quali rinviamo alle relative schede). In realtà, in quanto normativa speciale, la disciplina del ciclo della quantificazione non ci sembra possa ritenersi modificata né derogata dalle norme più generali sull'istruttoria legislativa: prova ne è il fatto che nessuna norma del regolamento della Camera in materia di fattibilità finanziaria ha subito modifiche al momento dell'introduzione delle disposizioni sull'istruttoria legislativa in commissione. Del resto, non si pone alcun problema di possibile antinomia; semmai è vero che l'istruttoria condotta durante il procedimento legislativo deve avere ad oggetto anche il profilo finanziario<sup>23</sup>, né «l'analisi finanziaria nell'ambito della fattibilità ... può comunque costituire una semplice verifica contabile od un controllo sull'operato dell'esecutivo, attività non propria di questa tecnica legislativa, e che ne snaturerebbe lo scopo, volto al perfezionamento dei provvedimenti per il perseguimento delle finalità espresse dagli organi politici»<sup>24</sup>. Non è un caso, dunque, che il procedimento di quantificazione, e soprattutto la disciplina della verifica in sede parlamentare della relazione tecnico – finanziaria, in quanto unico e al contempo valido precedente, abbia costituito il modello cui il legislatore si è ispirato nello stabilire la disciplina dell'istruttoria legislativa<sup>25</sup>, per la quale la quantificazione degli oneri potrà continuare fornire un significativo contributo.

### **Il bilancio dell'esperienza.**

Ci si potrebbe ora domandare, essendo trascorso un periodo ormai lungo durante il quale ha trovato applicazione questa procedura per l'analisi di fattibilità finanziaria dei testi legislativi, quale giudizio sia possibile dare sui risultati con essa ottenuti. Ebbene, la dottrina maggioritaria<sup>26</sup> ritiene al riguardo che il modello elaborato dal legislatore sia un caso, finora isolato, in cui la corretta analisi delle procedure ha permesso di implementare un sistema di verifica di fattibilità effettivamente funzionante, i cui risultati conseguiti fino ad oggi appaiono nel complesso soddisfacenti. In effetti, la procedura in parola ha consentito di raggiungere alcuni obiettivi importanti.

Anzitutto, si deve osservare, da un punto di vista fattuale, che i positivi risultati della finanza pubblica conseguiti nei primi dieci anni successivi al 1988 sembrano dovuti anche all'esercizio, sia pure non esente da critiche puntuali, della procedura in questione. Dunque l'analisi di fattibilità ha funzionato ed ha consentito di controllare, in fase di progettazione legislativa, il successivo andamento degli effetti finanziari derivanti dalla legislazione di spesa.

In secondo luogo, grazie a questa analisi di fattibilità si sono posti a disposizione del decisore politico dati certi su cui basare scelte consapevoli, il che è compito fondamentale delle tecniche legislative<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Così L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino 2003, 87 ss.

<sup>24</sup> Testualmente, in questo senso, G. GIACCHI, *Tecniche per l'analisi di fattibilità dei testi normativi*, Napoli 1997, 36.

<sup>25</sup> Secondo quanto auspicava G. U. RESCIGNO, *I temi all'ordine del giorno in materia di tecniche legislative*, in *Iter legis*, novembre – dicembre 1999, 39 ss. In tema, si vedano le ampie argomentazioni sviluppate da N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico – finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rass. parlam.* 2001, 347 ss.

<sup>26</sup> Ad esempio, si vedano G. U. RESCIGNO, *Questioni procedurali sottovalutate o ignorate in materia di tecnica legislativa*, in E. PATTARO – F. ZANNOTTI (a cura di), *Applicazione e tecnica legislativa*, Milano 1998, 155 ss.; A. PALANZA, *L'informazione*, cit., 765; nonché G. CAPANO – M. GIULIANI, *Tra il prima e il dopo*, in ID. (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia*, Bologna 2001, 395, i quali osservano come nel decennio tra il 1987 ed il 1998 «la qualità del supporto tecnico conoscitivo ... non sia particolarmente migliorata ... se non nel caso della commissione bilancio».

<sup>27</sup> E, in questo senso, lo studio delle migliori procedure per ottenere una quantificazione corretta ha senso anche in periodi di politica economica espansiva, trattandosi di fornire al decisore politico gli strumenti per «una scelta consapevole sulle risorse da distribuire tra progetti concorrenti ... a causa della limitatezza delle risorse disponibili per l'operatore pubblico, alla luce del motto di Einaudi “conoscere per decidere”» (G. SALVEMINI, *Introduzione, sommario e conclusioni*, in ID. (a cura di), *I guardiani del bilancio*, Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

In questo contesto, semmai, ci si potrebbe chiedere per quale motivo continuino, sia pure con minore frequenza rispetto al passato, ad essere approvate leggi per le quali la quantificazione degli oneri appaia - talvolta anche palesemente - errata e per quale ragione molti difetti nelle tecniche di quantificazione siano da tempo denunciati dalla Corte dei conti senza trovare, però, una efficace risposta in sede di quantificazione. Ma il fatto è che occorre rammentare come «la progettazione normativa implica ... una prospettazione di scelte normative alternative in ordine alla soluzione di problemi politici; scelte che si pongono quindi in un rapporto immediato di strumentalità rispetto alla decisione politica, quando non si configurino esse stesse come scelte eminentemente politiche»<sup>28</sup>. Allora, risulta chiaro che la ragione per cui la procedura di analisi di fattibilità in questione continua, talora, a non produrre gli effetti desiderati, sta nel carattere eminentemente politico che la decisione legislativa inevitabilmente assume, con tutte le conseguenze che ciò comporta circa una corretta soluzione dei problemi che riguardano la quantificazione degli oneri finanziari ad essa connessi<sup>29</sup>. Resta fermo, comunque, che già il fatto di consentire di assumere le scelte politiche in modo consapevole ed informato almeno sugli effetti finanziari che esse comportano è già un importante risultato.

Ancora, l'analisi di fattibilità finanziaria ha prodotto una maggiore attuazione verso i valori sottesi all'art. 81 Cost., grazie alla trasparenza e visibilità dei dati finanziari posti alla base delle scelte politiche assunte, con una più adeguata valorizzazione delle responsabilità di Governo e Parlamento. È in questo senso che si è rilevato in dottrina come «l'azione dei servizi parlamentari del bilancio... segna comunque in modo significativo il processo di verifica delle decisioni finanziarie» dal momento che «il vaglio critico delle relazioni tecniche, svolto a ridosso del processo decisionale del Parlamento, focalizza spesso l'attenzione degli attori, suscita dubbi interpretativi e, in qualche caso, riesce a influire sulla decisione finale»<sup>30</sup>.

Da ultimo, il ciclo della quantificazione ha fornito la possibilità al decisore politico, allorché si è ritrovato a dover assumere decisioni sgradite al corpo elettorale ma necessarie a fini di risanamento o di rispetto di vincoli internazionali, a causa della situazione in cui versa la situazione della finanza pubblica, di portare a sostegno delle proprie scelte le valutazioni tecniche e neutrali delle proprie burocrazie.

I risultati raggiunti con l'introduzione del ciclo della quantificazione sono stati dunque particolarmente rilevanti. Tuttavia, non si possono celare alcune importanti preoccupazioni su cui la più recente prassi induce a soffermarsi, anche circa il futuro della procedura in questione.

In primo luogo, molti dubbi suscita la novella del 2002, che, introducendo le procedure di blocco automatico della spesa, ha trasformato, per le ragioni che saranno analizzate nelle schede relative, la valutazione preventiva sui costi delle leggi in una valutazione successiva, con buona pace tanto dei valori costituzionali sottesi all'art. 81 Cost., quanto, più semplicemente, di ciò che una corretta tecnica legislativa richiederebbe. Una normativa, dunque, per tale ragione di dubbia legittimità costituzionale, anche se, comunque, finora priva di significative applicazioni concrete (si veda il successivo commento).

In secondo luogo, non può sottacersi la persistente e ripetuta violazione che, negli ultimissimi anni, le procedure di bilancio hanno subito, ad opera di un legislatore proteso ad inseguire «il

---

cit., 14 ss.).

<sup>28</sup> L'affermazione, pienamente condivisibile, è di P. ZUDDAS, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo*, Milano 2004, 45.

<sup>29</sup> Per un approfondimento di tale aspetto, e di possibili soluzioni, sia consentito nuovamente rinviare a S. SCAGLIARINI, *La quantificazione*, cit., 265 ss. In tema si veda anche N. LUPO, *Art. 81*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, 1608, che sottolinea come, proprio per la politicità che connota le valutazioni sulla quantificazione, il relativo ciclo sia stato valorizzato in particolare «nelle fasi caratterizzate da un forte e condiviso intento di risanare la finanza pubblica».

<sup>30</sup> Così, testualmente, M. DEGNI— M. PARADISO, *Ruolo del Parlamento*, cit., 84.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

precedente peggiore»<sup>31</sup>, avvalendosi in particolare dell'utilizzo combinato della questione di fiducia e dei maxi emendamenti oltre alla emanazione di decreti legge nel corso della sessione di bilancio, nei quali far confluire (almeno parte del) contenuto della manovra. Si tratta di un *modus operandi* che rischia di minare alla base i valori sottesi a diverse disposizioni costituzionali (tra cui, in particolare, all'art. 81 Cost.), oltre che alla normativa sul ciclo della quantificazione che ad esso intende dare attuazione, finendo per stravolgere l'impostazione della stessa forma di governo.

Basti pensare al fatto che, dopo la riforma del 1999, una buona parte di spese, anziché essere introdotte da apposite leggi, appunto, di spesa, dove gli oneri sono quantificati e coperti secondo la procedura di cui si è detto, sono oggi invece rifluite nella manovra finanziaria (e relativi provvedimenti collegati), sulla quale però, negli ultimi tempi, è stato più volte presentato un maxi emendamento, interamente sostitutivo, oggetto di questione di fiducia, con buona pace del contraddittorio che il ciclo della quantificazione, a fini di assunzione di responsabilità e trasparenza, aveva introdotto.

Ma, parallelamente, si pensi anche alla difficoltà, per le Commissioni bilancio che intendessero chiedere ulteriori elementi conoscitivi e relazioni integrative al Governo, di farlo rispetto a disegni di legge di conversione di provvedimenti d'urgenza (con i tempi ristretti che tale procedura comporta).

Non a caso, tutto ciò ha indotto taluno, in dottrina, ad auspicare nuove riforme, anche costituzionali, che, pur prendendo atto del ruolo preponderante dell'Esecutivo nelle procedure finanziarie, assicurino un effettivo e trasparente coinvolgimento dell'istituzione parlamentare<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Così N. LUPO, *Costituzione*, cit., 162 ss.

<sup>32</sup> Si veda ancora N. LUPO, *Costituzione*, loc. cit. La necessità di riforme è sentita anche da P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, in A. MANZELLA-F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna 2007, 108 ss., che avanza alcune specifiche proposte, sulle quali non possiamo in questa sede indugiare.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*



2.3.1. Contabilità generale dello Stato, art. 29, co. 1°, R.D n. 2440 del 1923

**R. D. 18 novembre 1923, n. 2440 - Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato**

**Art. 29**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Regio decreto
<b>Natura</b>	Atto con forza di legge
<b>Data di emanazione</b>	18 novembre 1923
<b>Autorità emanante</b>	Governo
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	La disposizione introduce un obbligo procedurale a carico del Governo
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	

**Presupposti, finalità e contenuto della disposizione**

La disposizione in commento fa parte dell'atto normativo noto come legge di contabilità generale dello Stato. Essa, perciò, si inquadra in un contesto normativo ove l'attenzione non è posta, come è ovvio, ad aspetti di *drafting*, quanto piuttosto ad introdurre norme tali da garantire una efficiente e corretta gestione delle procedure contabili. In particolare, la disposizione in commento regola il caso in cui il Governo, attraverso una propria iniziativa legislativa, introduca nuovi oneri finanziari, e, per tale ipotesi, essa introduce un particolare *iter* intragovernativo che suscita un notevole interesse, almeno sotto il profilo storico, in quanto con esso viene introdotta per la prima volta una dialettica, interna all'Esecutivo, tra l'Amministrazione di settore ed (originariamente) il Ministero delle finanze (cui è subentrato poi nel 1944 il Ministero del tesoro ed oggi il Ministero dell'economia e delle finanze), che si configura come una prima, embrionale, analisi di fattibilità della legge.

Infatti, il concerto del ministro dell'economia sui provvedimenti di spesa è richiesto come un passaggio finalizzato ad assicurare la ponderazione degli effetti finanziari del disegno di legge e della sufficienza dei mezzi finanziari previsti al fine di coprire la spesa derivante dalle disposizioni sostanziali. In questo modo, l'opzione di introdurre una dialettica interna all'Esecutivo già in una fase precedente la presentazione alle Camere del disegno di legge consente, per un verso, grazie all'istruttoria condotta dall'Amministrazione di settore che propone il progetto, di utilizzare dati fattuali completi e verosimilmente aggiornati relativi all'ambito sostanziale in cui la nuova disciplina andrà ad esplicare i propri effetti, ovvero di acquisirli con una certa facilità laddove non siano immediatamente disponibili, ottenendo così una migliore qualità della regolazione, mentre, per altro verso, grazie alla verifica compiuta dal Ministero dell'economia e delle finanze, essa garantisce un controllo più strettamente tecnico – contabile sugli effetti finanziari del provvedimento. La scelta del legislatore assicura inoltre una sorta di bilanciamento tra l'interesse del ministro competente per materia di vedere approvato l'atto normativo e quello del ministro dell'economia di salvaguardare al contempo gli interessi finanziari dello Stato<sup>33</sup>. In sostanza, il concerto è uno strumento volto a garantire sia la ponderazione degli effetti finanziari del disegno di legge (e non solo quelli “sostanziali”) sia la compatibilità di questi con il quadro globale della politica finanziaria condotta del Governo<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> In realtà, secondo E. COLARULLO, *Le funzioni del ministro del Tesoro all'interno del Governo nella formazione del bilancio e della spesa dello Stato*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna 1995, 395 ss., il concerto richiesto al ministro del tesoro gli consentirebbe anche una ingerenza sul giudizio di opportunità della spesa stessa.

<sup>34</sup> Così V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano 1969, 458 ss.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Benché la norma sia ancora in vigore, essa va oggi interpretata per come integrata e meglio specificata dall'art. 11/ter della legge n. 468 del 1978 (al cui commento rinviamo)<sup>35</sup>. Infatti, partendo dal presupposto dell'applicazione della norma in commento, quest'ultima disposizione, introdotta nel 1988, prevede, come elemento di novità, l'obbligo di accompagnare tutti i disegni di legge di spesa di iniziativa governativa (ma non solo) con una relazione tecnica sugli oneri finanziari recati dagli stessi. Non si tratta, ovviamente, di una prassi prima sconosciuta (si vedano, al riguardo, le circolari citate nella scheda 2.3.3), e tuttavia soltanto con questo intervento normativo essa è stata prevista ed istituzionalizzata come strumento fondamentale per l'avvio di tutto il ciclo della quantificazione degli oneri finanziari delle leggi, ed elemento centrale attorno a cui ruotano tutte le successive fasi dello stesso. Non a caso, poi, proprio nel senso di favorire la dialettica interna al Governo, va ricordato che anche la stessa relazione deve, per espressa disposizione di legge, essere verificata dal Ministero dell'economia il cui concerto si esprimerà dunque oggi non tanto sulle disposizioni in sé considerate quanto sulla validità dei dati, dei metodi e dei risultati illustrati nella relazione tecnica.

Nella prassi, peraltro, i rapporti tra Amministrazioni di settore e Ragioneria non si profilano in modo uniforme. Talora, infatti, prevale un atteggiamento collaborativo, per cui non solo la verifica ma anche la redazione della relazione tecnica viene affidata alla Ragioneria, talaltra, invece, prevale un atteggiamento di tipo conflittuale, allorché l'Amministrazione intenda comunque agevolare l'iter di un procedimento e la Ragioneria vi si opponga per ragioni tecniche<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Sulla disposizione qui analizzata come antesignana delle riforme introdotte nel 1988 si veda G.

PITRUZZELLA, *Il coordinamento delle iniziative legislative di spesa del Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1988, 851.

<sup>36</sup> Si vedano sul punto le interessanti informazioni fornite da C. VIRNO, *Ruolo del Governo*, in G. SALVEMINI (a cura di), *I guardiani del bilancio*, Venezia 2003, 36.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

## 2.3.2. Riforma bilancio dello Stato, l. n. 468 del 1978

**Legge 5 agosto 1978, n. 468 – Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio****Art. 11/ter – Copertura finanziaria delle leggi**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Legge
<b>Natura</b>	Atto con forza di legge
<b>Data di emanazione</b>	La disposizione è stata introdotta con legge 23 agosto 1988, n. 362 entrata in vigore il 9 settembre 1988. Essa è stata modificata con legge n. 208 del 1999, poi con d. l. n. 194 del 2002, convertito in legge n. 246 del 2002 e, da ultimo, con legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione per il 2001).
<b>Autorità emanante</b>	Parlamento
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	La disposizione di cui al primo comma è rivolta al legislatore. Il secondo comma è rivolto al Governo. Il terzo comma ha come destinatarie le commissioni parlamentari. Il comma 4 è rivolto al CNEL ed ai Consigli regionali ove intendano presentare disegni di legge. Le disposizioni del comma 5 si applicano a Governo, CNEL e Consigli regionali allorché presentino disegni di legge da cui discendono oneri finanziari. Il comma 6 disciplina una attività di referto attribuita alla Corte dei conti. I commi 6/bis e 6/ter hanno per destinatari il Ministero dell'economia e delle finanze, e segnatamente il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, gli organi di revisione e controllo degli enti pubblici non territoriali, ma più in generale finiscono per esplicare effetti nei confronti della generalità dei consociati. Il comma 7 ha per destinatario il Governo, e principalmente il Ministero dell'economia e delle finanze.
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costituzione, art. 81, comma 4 (obbligo di copertura finanziaria)</li> </ul>
<b>Giurisprudenza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte dei conti Trentino Alto Adige, sez. di controllo, sentenza 17 gennaio 2001, n. 2: «l'art. 11/ter comma 7 l. n. 468 del 1978 che prevede un particolare procedimento per la copertura finanziaria degli effetti delle sentenze della Corte costituzionale, è norma di carattere procedurale che non può incidere sui rapporti giuridici tra le amministrazioni ed i cittadini regolati da norme sostanziali, pertanto a seguito della dichiarata illegittimità della norma contenuta nella l. n. 438 del 1992, che differiva al 1 gennaio 1994, la decorrenza del trattamento di quiescenza nei confronti del personale docente dimissionario da una data antecedente, l'amministrazione è tenuta ad adeguare la decorrenza del trattamento con immediatezza a nulla rilevando le eventuali difficoltà ad attivare il meccanismo previsto per acquisire le necessarie disponibilità finanziarie»;</li> <li>• Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 11 novembre 1997, n. 1432: «nel caso in cui la concreta attuazione di talune norme legislative, in base ad una nuova interpretazione della normativa vigente, renda manifestamente inadeguati gli stanziamenti originari del bilancio dello Stato, sono applicabili, allo scopo di assicurare la relativa copertura finanziaria»;</li> </ul>

	<p>ria, le disposizioni previste all'uopo dagli art. 66 comma 2 d. lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 e 11/ter l. 5 agosto 1978 n. 468»;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 1994 n. 313: «è infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 l. reg. Lazio 23 ottobre 1992 e riapprovata il 23 settembre 1993, il quale prevede l'onere di spesa per l'esecuzione delle disposizioni dettate dall'art. 1 senza specificare l'anno di previsione e senza l'accompagnamento della relazione tecnica, in riferimento all'art. 81 comma 4 cost.» (fattispecie in relazione alla quale la Consulta esclude che la disposizione in commento, a prescindere dal fatto che essa possa essere ritenuta norma interposta rispetto all'art. 81, comma 4, Cost., si applichi alle Regioni per la parte in cui introduce l'obbligo di relazione tecnica).</li> </ul>
--	--

### L'origine della disposizione

La legge n. 468 del 1978 riveste una importanza fondamentale per la svolta che essa ha segnato nelle procedure di bilancio conosciute nel nostro ordinamento, in particolare introducendo una logica di programmazione economico-finanziaria e, a tal fine, l'istituto della legge finanziaria<sup>37</sup>. Essa tuttavia, nella sua concreta attuazione, ha dimostrato carenze e lacune tali da indurre il legislatore ad un successivo intervento correttivo attuato con la legge n. 362 del 1988. Tra le novità introdotte con tale novella vi è anche l'art. 11/ter in commento (in parte poi riformato con la legge n. 208 del 1999, ampiamente riscritto con la legge n. 246 del 2002, di conversione del d. l. n. 194 del 2002, e da ultimo novellato con la legge n. 229 del 2003), rubricato espressamente «copertura finanziaria delle leggi». Esso fu introdotto sul corretto presupposto che soltanto dedicando una specifica regolazione anche alle singole disposizioni di spesa si sarebbe potuto realizzare un adeguato controllo del complesso della spesa pubblica ed una coerente chiusura dell'insieme delle norme sulla gestione del bilancio erariale.

La disposizione in commento, che espressamente dichiara di attuare l'art. 81, comma 4, della Costituzione, si può chiaramente dividere in due parti, che corrispondono alle due fasi della copertura finanziaria in senso lato, di cui si è detto nella *Introduzione*. L'art. 11/ter della legge n. 468 del 1978 riveste perciò una notevole importanza in quanto, disciplinando per la prima volta entrambi gli aspetti del problema della copertura e ponendo l'attenzione del legislatore sugli effetti finanziari della legge fin dalla fase iniziale del procedimento formativo, tende a garantire l'effettivo e pieno rispetto dei valori costituzionalmente tutelati in tale materia.

### I mezzi di copertura

La norma al nostro esame regola anzitutto la seconda fase, benché sia cronologicamente successiva, e stabilisce nel primo comma, nel testo ora vigente, che le leggi comportanti nuovi o maggiori oneri debbano indicare un tetto di spesa, come limite massimo di stanziamento per ogni anno, ovvero, laddove siano possibili solo previsioni, una clausola di salvaguardia, con la quale vengano preventivamente indicate misure compensative per il caso in cui il reale andamento della spesa si dimostri diverso, e deteriore per le finanze dello Stato, rispetto a quanto ipotizzato in sede di quantificazione degli oneri.

E qui si apre già un primo profilo problematico. Infatti, la prassi successiva alla novella del 2002, dopo una prima esperienza di clausole di salvaguardia formulate come semplice sospensione

<sup>37</sup> In generale, sulla portata innovativa delle leggi n. 468 del 1978 e n. 362 del 1988 si veda A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli 1990, 228 ss.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

delle situazioni giuridiche soggettive in attesa di nuovi stanziamenti<sup>38</sup>, si è ora consolidata in una redazione della clausola, che introduce una procedura di monitoraggio della spesa con previsione del ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine per fronteggiare eventuali eccedenze e della trasmissione alle Camere dei relativi decreti. Prassi, questa, di dubbia legittimità<sup>39</sup>, se solo si considera che la clausola di salvaguardia è stata opportunamente introdotta per favorire la migliore attuazione dell'obbligo di copertura anche in presenza di norme i cui oneri siano di difficile quantificazione<sup>40</sup>, mentre questa prassi applicativa rinvia ad una procedura *ad hoc* di rifinanziamento, anziché a misure di applicazione automatica, la cui adozione, quindi, è futura ed incerta sia nell'*an* che nel *quantum*. Col il che, lungi dal configurare una soluzione ragionevole per far emergere con trasparenza gli scostamenti di spesa e consentire il tempestivo reperimento di risorse aggiuntive<sup>41</sup>, questo meccanismo finisce per determinare uno spostamento dell'attuazione dell'obbligo costituzionale di copertura verso la fase successiva di attuazione della legge, con sostanziale violazione dell'art. 81, comma 4, Cost. Infatti, la clausola di salvaguardia altro non è che la previsione, doverosa, nel momento in cui si dispone una spesa e si individuano i mezzi per farvi fronte, di eventuali mezzi ulteriori che automaticamente vengano a disposizione per coprire maggiori oneri non previsti. La semplice introduzione di una procedura di monitoraggio, peraltro già dovuta in forza della previsione generale del comma 7 della norma in commento (vedi *infra*), equivale al sostanziale svuotamento di contenuto della clausola di salvaguardia ed alla mancanza della indicazione dei mezzi, per così dire, supplementari. Si tratta dunque di un punto delicato, non ancora portato all'esame del giudice delle leggi, e che tuttavia potrebbe dare luogo, a nostro avviso, ad interventi caducatori delle clausole che il legislatore va redigendo.

Tornando alla disposizione in esame, essa prosegue indicando, con un elenco tassativo, tre forme tipiche utilizzabili per la copertura finanziaria in senso stretto, restando così esclusa per il legislatore la possibilità di ricorrere ad ogni altro mezzo diverso da questi<sup>42</sup>. Tali strumenti sono: 1) riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa; 2) ricorso ai fondi speciali, che la stessa legge n. 468 del 1978 ha introdotto recependo una prassi già in atto, benché di discussa conformità a Costituzione<sup>43</sup>; 3) modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate. È stata invece

---

<sup>38</sup> Di cui si dà criticamente conto in CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio – aprile 2003*, in <http://www.corteconti.it>, p. 12 ss.

<sup>39</sup> La critica è avanzata anche da C. FORTE, *Decreto taglia – spese: prime esperienze applicative*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2001, p. 346 ss., il quale pone in luce come questo *modus operandi* contrasti con le norme introdotte attraverso il c.d. decreto blocca-spese.

<sup>40</sup> Non mancano, in realtà, critiche più generali, sotto il profilo tecnico, nei confronti di questa soluzione. Nell'impossibilità di prenderle in esame in questa sede, ci limitiamo a rinviare a P. DE IOANNA, *La copertura*, cit., p. 242 ss.

<sup>41</sup> Come si legge, al contrario, in CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio – aprile 2004*, in <http://www.corteconti.it>, p. 11.

<sup>42</sup> Al riguardo, P. DE IOANNA, *Il problema della copertura delle leggi di spesa dopo le riforme di contabilità e di procedura parlamentare del 1988-1989*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna 1995, 371 parla di «minicodice delle coperture conformi all'art. 81 della Costituzione».

<sup>43</sup> In questa sede non è certo possibile soffermarsi sulla questione. Ci limitiamo a rilevare che la legittimità di tali fondi è stata affermata con la sentenza della Corte costituzionale n. 158 del 1969, in *Giur. cost.* 1969, 2380 ss. e, in dottrina, da V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 789 ss. Nonostante questa giurisprudenza e la successiva regolazione legislativa dell'istituto permangono tuttavia ancora dubbi, da parte della dottrina, sulla conformità dei fondi speciali a Costituzione. Per questa posizione si vedano A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli 2004, 128; nonché A. BENNATI, *Manuale*, cit., 283 ss., cui rinviamo anche per la ricostruzione dell'evoluzione normativa e del dibattito dottrinario.

*Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

abrogata, con la legge n. 425 del 1996, di conversione del d. l. n. 323 del 1996, la quarta modalità di copertura originariamente indicata nel testo della legge n. 468 del 1978, ovvero la riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio sui capitoli di natura non obbligatoria, con conseguente divieto, nel corso dello stesso esercizio, di variazioni volte ad incrementare i predetti capitoli.

L'intervento del legislatore che ha tipizzato i mezzi di copertura trova giustificazione nel fatto che, in mancanza di questa previsione, potrebbero facilmente essere deliberate spese con una eccessiva disinvoltura mediante un ricorso continuo all'indebitamento: di qui l'opportuna individuazione di mezzi di copertura, che da un lato assicurino la salvaguardia degli equilibri di bilancio, dall'altro valorizzino le responsabilità dei proponenti e rendano più efficace il controllo del corpo elettorale favorendo una trasparenza che il ricorso all'indebitamento potrebbe assai facilmente tenere celata.

### **La quantificazione degli oneri finanziari: il dibattito precedente l'introduzione della disposizione.**

I commi successivi della disposizione in commento regolano l'altro aspetto della copertura finanziaria in senso lato, ovvero la quantificazione degli oneri finanziari delle leggi. A tal fine si introduce una procedura complessa composta di varie fasi, nelle quali diversi soggetti intervengono per assicurare che, dal primo testo presentato alle Camere fino alla fase di piena vigenza della legge, sia costantemente assicurata l'analisi degli effetti finanziari e la rispondenza dei mezzi stanziati rispetto ai costi effettivi del provvedimento. Questo "ciclo della quantificazione", come è stato opportunamente definito, nasce da un ampio studio preliminare e da una fase di sperimentazione avviata con la legge finanziaria per il 1988, le cui disposizioni sono poi confluite nella legge n. 362 del 1988, formulata a seguito di un ampio consenso formatosi tra le forze parlamentari e di una intesa istituzionale tra Governo e Parlamento.

In realtà, nel dibattito che ha preceduto l'approvazione della legge n. 362 testé citata, erano state ipotizzate diverse possibili configurazioni per l'attività di valutazione degli oneri finanziari delle leggi<sup>44</sup>.

La prima di queste ipotesi vedeva l'attribuzione della funzione della quantificazione ad un organo tecnico esterno agli apparati burocratici tanto governativi quanto parlamentari; tale organo veniva individuato ora in una sezione speciale della Corte dei conti, ora in un'autonoma agenzia bicamerale, ora nel Ragioniere generale dello Stato. L'accoglimento di questa proposta avrebbe comportato sicuramente vantaggi da un punto di vista del *drafting* sostanziale, per la maggiore attendibilità di stime provenienti da un organo che nessun ruolo ha nel procedimento legislativo, ma, come rovescio della medaglia, vista la rilevanza anche politica di una simile valutazione, avrebbe portato, secondo quanto si ritenne in ambito parlamentare, ad un eccessivo peso di un organo tecnico.

Una diversa proposta emersa nel dibattito era volta ad affidare la verifica degli oneri direttamente alle commissioni parlamentari. Tale soluzione venne però scartata sul presupposto che avrebbe comportato il grave rischio di incentivare le iniziative parlamentari di spesa, che sono tra le più facilmente portate a sottovalutare gli oneri finanziari per questioni demagogiche, e rispetto alle quali l'art. 81 Cost. vuole porsi come argine.

A venire accolta fu invece la terza proposta, che affidava la realizzazione della quantificazione al Governo con la contestuale istituzione di appositi organi interni alla burocrazia parlamentare per la verifica della stessa durante l'approvazione della legge. Quest'ultimo modello, ispirato, in qualche misura, al sistema statunitense, veniva ritenuto più coerente con la nostra forma di governo. Da un lato, infatti, esso rispettava il ruolo del Governo quale responsabile dell'indirizzo politico – legislativo (stante lo stretto legame che dovrebbe intercorrere tra indirizzo politico generale e singola decisione di spesa<sup>45</sup>), e quale organo più facilmente in possesso dei dati necessari a una siffatta valutazione<sup>46</sup> nonché destinato a dare poi concreta esecuzione alla legge<sup>47</sup>. D'altro canto, tale soluzione salvaguardava la titolarità della funzione legislativa in capo al Parlamento, evitando, per un verso, di vincolarlo ai dati tecnici forniti dall'Esecutivo, grazie al potenziamento del ruolo della commissione bilancio e della struttura burocratica ad essa affiancata, contemporaneamente garantendo, per altro verso, un controllo democratico dell'elemento tecnico finanziario posto a base della proposta politica del Governo<sup>48</sup>. Inoltre, poiché l'istruttoria finanziaria sulle leggi di spesa

<sup>44</sup> Per la ricostruzione delle varie proposte vedi P. DE IOANNA – G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato*, cit., 86.

<sup>45</sup> In tal senso A. PALANZA, *L'informazione*, cit., 757 ss.

<sup>46</sup> Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino 1997, 216.

<sup>47</sup> L'osservazione è di N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in commissione*, in M. CARLI (a cura di) *Il ruolo delle Assemblee elettive, vol. II, La qualità della legislazione nei vari Statuti regionali*, Torino 2001, 244.

<sup>48</sup> Così ancora A. PALANZA, *L'informazione*, cit., 757.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

consente di effettuare un raffronto tra l'indirizzo politico – legislativo e politico – finanziario generale e le singole decisioni, il controllo del Parlamento sulle quantificazioni esprime, in realtà, anche un controllo sulla generale coerenza dell'indirizzo politico perseguito, in concreto, dal Governo<sup>49</sup>. Si aggiunga poi che l'esperienza del *Congressional Budget Office* statunitense, che il legislatore aveva preso a modello, benché andasse adattata al nostro ordinamento, rappresentava comunque un precedente non certo privo di analogie con il sistema italiano, posto che tanto in Italia quanto negli Stati Uniti «il problema della valutazione degli oneri assume la natura di terreno di confronto e contrattazione politica ... e la ragione di ciò si può ben comprendere se si considera come il Congresso degli Stati Uniti, sulla base di un ordinamento fondato sulla rigida separazione dei poteri, esercita piena ed autonoma potestà sul processo di decisione di spesa»<sup>50</sup>. La soluzione adottata dal legislatore, infine, non era del tutto nuova, in quanto era già stata delineata dall'art. 2 della legge n. 67 del 1988 (legge finanziaria 1988), che aveva anticipato, con una formulazione pressoché identica, il contenuto dell'art. 11/ter della legge n. 362 del 1988<sup>51</sup>.

La scelta del legislatore finisce così per delineare un sistema, non a caso indicato con il termine “ciclo”, nel quale la quantificazione degli oneri finanziari viene ritenuta compito comune del Governo e del Parlamento: il primo adempie alla quantificazione direttamente grazie ai dati di cui è in possesso, restando quindi l'organo titolare dell'indirizzo politico – legislativo, mentre il secondo assolve il proprio compito tramite la verifica dell'attività dell'Esecutivo<sup>52</sup>. La dialettica interna al Governo che l'art. 29 della legge di contabilità dello Stato aveva a suo tempo introdotto (si veda la scheda relativa) trova qui il proprio completamento anche all'esterno dell'Esecutivo, grazie a questa serie di passaggi che, coinvolgendo diversi organi costituzionali, secondo le rispettive competenze, apre una fase dialettica che dovrebbe essere l'elemento qualificante per ottenere la migliore valutazione possibile ed il risultato maggiormente attendibile<sup>53</sup>.

### La relazione tecnica

Passando al merito della disposizione in commento, va anzitutto analizzata la previsione di cui al secondo comma, secondo cui le leggi, gli schemi di decreti legislativi e gli emendamenti di iniziativa governativa recanti nuove o maggiori spese ovvero minori entrate devono essere corredati da una relazione tecnica, predisposta dalle Amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del tesoro (ora Ministero dell'economia e delle finanze), sulla quantificazione delle entrate e degli oneri conseguenti ad ogni singola disposizione nonché la relativa copertura finanziaria. Si noti che la presentazione della relazione non grava sulla singola Amministrazione a seguito dell'approvazione di una delibera collegiale, ma al contrario costituisce un obbligo posto a carico dello stesso Consiglio dei Ministri, volendosi con ciò sottolineare il significato di assunzione di responsabilità politica che è proprio della relazione tecnica<sup>54</sup>.

<sup>49</sup> In generale, per la considerazione che l'istruttoria legislativa risponde anche ad una funzione di controllo sull'esecutivo si veda N. LUPO, *L'informazione*, cit., 228.

<sup>50</sup> A. ZANARDI, *La valutazione del costo delle leggi di spesa durante l'iter di formazione*, Milano 1991, 9.

<sup>51</sup> Per quanto riguarda la soluzione transitoria introdotta dalla finanziaria 1988 si veda ampiamente S. RISTUCCIA, *Costi e coperture delle leggi: un capitolo nuovo?*, in *Queste istituzioni* 1988, 5 ss.

<sup>52</sup> Così P. DE IOANNA – M. MESCHINO, *L'informazione economico-finanziaria in Parlamento: un terreno cruciale nella evoluzione dei rapporti istituzionali*, in V. CERULLI IRELLI – M. VILLONE (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, Bologna 1994, 94; nonché L. LANZILLOTTA, *Le nuove regole della legislazione di spesa*, in *Quad. cost.* 1993, 508.

<sup>53</sup> Sul punto si veda G. U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. dir. cost.* 2000, 156, secondo cui la dialettica tra Governo e Parlamento è «il segreto del successo della previsione e della prassi della relazione tecnico – finanziaria».

<sup>54</sup> A. PALANZA, *L'informazione*, loc. cit. *Contra*, ritiene G. VEGAS, *I documenti di bilancio*, in D. DA EMPOLI – P. DE IOANNA – G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato*, Milano, 2005, 85 ss., che la relazione tecnica, essendo Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*



È interessante osservare che la legge specifica anche il contenuto della relazione tecnica, precisando che da essa si dovrà ricavare la stima dei costi inerenti all'attuazione dell'intervento legislativo, con l'indicazione dei dati e dei metodi utilizzati per addivenirvi, in modo da consentire una successiva verifica in sede parlamentare secondo le previsioni dei regolamenti. In tal senso, la legge prevede altresì che le commissioni parlamentari possano richiedere al Governo la relazione tecnica anche per tutti i d.d.l. o emendamenti comunque posti al loro esame. È curioso osservare come la norma in commento, nel suggerire l'adozione di norme di procedura per le Camere, giunga a sconfinare nell'ambito di competenza dei regolamenti parlamentari<sup>55</sup>. Ad ogni modo, va riconosciuto che sia il Senato che la Camera hanno adeguato le loro procedure per dare attuazione alla legge n. 468 del 1978 prima e della legge 362 del 1988 poi, dimostrando così sensibilità al problema della corretta gestione della finanza pubblica e garantendo l'esplicazione dei principi fondamentali che le stesse leggi intendevano attuare (anche se, invero, soltanto il Senato si è adeguato prontamente e completamente, mentre le prime modifiche al regolamento della Camera sono state adottate nel 1989, e peraltro escludendo proprio la parte relativa alla verifica degli oneri finanziari delle leggi di spesa).

Il comma quarto della disposizione estende poi l'obbligo di relazione tecnica al CNEL ed alle Regioni nell'ambito dell'iniziativa legislativa loro attribuita, esonerandone invece i disegni di legge di iniziativa popolare, onde non gravare eccessivamente i presentatori di tale proposta con l'obbligo di indicare dati che molto difficilmente potrebbero possedere ed elaborare.

Sempre in merito al contenuto della relazione tecnica, maggiori specificazioni si trovano nel comma quinto in relazione alle disposizioni legislative in materia pensionistica, che richiedono proiezioni almeno decennali, e di pubblico impiego, ove devono essere specificati gli oneri analiticamente indicati fino alla completa attuazione delle disposizioni di cui si tratta. È anche interessante rilevare come, per gli oneri gravanti sugli enti del settore pubblico allargato, sia richiesto di allegare alla relazione una valutazione di questi stessi enti, dovendosi ritenere che essi siano meglio in grado di stimare gli effetti finanziari della normativa che li vede destinatari.

Sulla base di quanto si è visto sinora, è dunque possibile affermare che la novità principale dell'art. 11/ter consiste nell'aver previsto ed istituzionalizzato, come strumento fondamentale per l'avvio di tutto il ciclo della quantificazione, ed elemento centrale attorno a cui ruotano tutte le successive fasi dello stesso, la relazione tecnica.

La disposizione in commento, però, va oltre, dedicando alcune norme anche alla fase successiva alla conclusione dell'*iter legis*, sulla base della corretta considerazione che qualsivoglia analisi preventiva di fattibilità ha senso nella misura in cui sia seguita da un successivo controllo sulla gestione<sup>56</sup>. Prima tappa di questo controllo successivo, ai sensi del comma 6 dell'art. 11/ter in questione, è costituita dalla relazione quadrimestrale sulle tecniche di quantificazione e le modalità di copertura, che la Corte dei conti è chiamata a redigere ed a trasmettere poi al Parlamento. In questo modo, la magistratura contabile assume la funzione di contribuire a «diffondere una “cultura della valutazione” e, in ultima istanza» a «conseguire un maggior grado di controllo della spesa pubblica»<sup>57</sup>.

Occorre però subito precisare che, a dispetto di quanto potrebbe apparire, la norma *de qua* non costituisce affatto una innovazione tale da dimostrare la sensibilità del legislatore al tema. Al

---

sottoscritta dal solo Ragioniere generale, abbia valore esclusivamente tecnico e non valenza politica come la relazione di accompagnamento.

<sup>55</sup> Né questo sarebbe di per sé sufficiente ad imporre alle Camere una revisione regolamentare: cfr. G. RIVOCCHI, *L'indirizzo*, cit., 347, nonché, volendo, S. SCAGLIARINI, *La quantificazione*, cit., 69.

<sup>56</sup> È questa l'opinione, pienamente condivisibile, di M. P. C. TRIPALDI, *Strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Torino 2000, 127 e bibliografia *ivi* citata.

<sup>57</sup> M. DEGNI – G. SALVEMINI, *L'evoluzione del processo di bilancio dalla legge 468/1978 alla recente riforma*, in M. L. BASSI (a cura di), *Le nuove regole del bilancio statale*, Milano 2001, 174.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

contrario, essa si premura di regolare (e quindi in qualche modo imbrigliare) la prassi già autonomamente adottata dalla Corte dei conti, che dal 1987 anticipava parzialmente la propria relazione annuale, inviando, già nel corso del procedimento di formazione della legge, osservazioni specifiche alle Camere sui provvedimenti che, ad avviso della magistratura contabile, presentavano problemi di quantificazione o di copertura. Risulta chiaro, perciò, che l'iniziativa della Corte, per come regolata dalla disposizione in commento, ne risulta indebolita, essendo spostata alla fase successiva all'approvazione della legge<sup>58</sup>, così da potere essere trascurata dai parlamentari senza particolari conseguenze anche nei confronti del corpo elettorale<sup>59</sup>. Ad ogni modo non va taciuto il valore che tuttora queste relazioni rivestono, proprio ai fini di un miglioramento della fattibilità finanziaria delle leggi. Al riguardo, basti pensare, da un lato, alla funzione "pedagogica" svolta dalla consulenza tecnica della Corte dei conti in favore del Parlamento (benché quest'ultimo tenda a non giovare più di tanto delle indicazioni contenute nelle relazioni e ciò determini una certa ripetitività di esse)<sup>60</sup> e, dall'altro, all'utilizzazione delle considerazioni svolte nelle medesime relazioni da parte della Corte costituzionale<sup>61</sup>.

Peraltro, va al riguardo segnalato che il comma di cui si discorre è stato ampliato dalla legge di semplificazione 2001 (l. n. 229 del 2003) la quale ha aggiunto, con l'art. 13, recante "Disposizioni relative all'attività della Corte dei conti e all'accesso alla magistratura della Corte dei conti", un secondo periodo, ai sensi del quale: «La Corte riferisce, inoltre, su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti nelle modalità previste dai Regolamenti parlamentari, sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega». Nel merito tale disposizione ha introdotto previsioni opportune, dal momento che ha riconosciuto in qualche modo la validità delle osservazioni della magistratura contabile sul necessario controllo circa la neutralità finanziaria delle deleghe legislative, clausola cui il legislatore sembra fare frequentemente ricorso.

È pur vero che non si tratta di una integrazione strettamente necessaria, dato che, a ben vedere, essa si limita a formalizzare una procedura che già si sarebbe potuta seguire sfruttando le previsioni di cui all'art. 16, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (si veda la scheda relativa), nonché dei regolamenti parlamentari<sup>62</sup>. Ciò nonostante, la sua introduzione può rivelarsi utile per sollecitare ed incentivare il ricorso ad una simile procedura, finora ben di rado messa in opera, tanto più per essere contenuta in una legge di semplificazione, recante una pluralità di deleghe, benché essa

<sup>58</sup> Come afferma G. CARBONE, *La Corte dei conti*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XIV. Legge, diritto, giustizia*, Torino 1998, 868, «il Parlamento, nonostante formali apprezzamenti, mostrò di non gradire l'iniziativa, ma – non ritenendo di contrastarla con una mera reiezione – la convertì, disciplinandola per legge, da contributo preventivo alla valutazione parlamentare degli oneri implicati dalle nuove leggi di spesa ... a referto valutativo postumo».

<sup>59</sup> Anche se, come precisa N. LUPO, *Costituzione*, cit., 148, il fatto che non vi siano sedi ufficiali di esame delle relazioni quadrimestrali della Corte dei conti in ambito governativo e parlamentare non deve trarre in inganno, posto che comunque la magistratura contabile riprende tali sue osservazioni in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato e comunque esse sono oggetto di attenta considerazione dagli organi preposti a salvaguardare gli equilibri di bilancio, quali, rispettivamente, il Ministero dell'Economia e le Commissioni bilancio.

<sup>60</sup> In tal senso N. EMILIANI, *Ruolo della Corte dei conti*, in G. SALVEMINI, *I guardiani del bilancio*, Venezia 2003, 134.

<sup>61</sup> Per la individuazione di questi due non trascurabili elementi di utilità delle relazioni della Corte dei conti si veda G. VEGAS, *I documenti di bilancio*, cit., 98; nonché, sulla utilizzabilità delle relazioni nel giudizio costituzionale, in senso conforme, G. CARBONE, *La Corte dei conti*, cit., 868 ss.

<sup>62</sup> In particolare, cfr. l'art. 148 reg. Camera, che, con formulazione alquanto ampia, stabilisce che: «Un Presidente di Commissione, per la materia di competenza di questa», può «avanzare richiesta di informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei conti nei limiti dei poteri a questa attribuiti dalle leggi vigenti».

avrebbe potuto rivelarsi assai più significativa ove fosse stata mantenuta la formulazione originaria del testo, priva dell'inciso "su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti", così sottraendo alla discrezionalità della commissione un'importante verifica tecnica per il rispetto di valori costituzionali<sup>63</sup>.

### **La disposizione sul blocco della spesa**

Proseguendo nell'analisi della disposizione in commento, occorre soffermarsi sul successivo comma 6/bis dell'art. 11/ter della legge n. 468 del 1978, una delle norme più discusse tra quelle introdotte dalla legge n. 246 del 2002, anche per la dubbia coerenza con le altre contenute nel medesimo articolo. Stabilisce tale comma che le leggi recanti oneri finanziari hanno effetto nei limiti dello stanziamento espressamente autorizzato, restando affidato ad un decreto dirigenziale del Ministero dell'economia - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale, il compito di comunicare l'avvenuto raggiungimento dei limiti dello stanziamento medesimo<sup>64</sup>: con la conseguenza che, dalla data di pubblicazione del decreto, le disposizioni di spesa cessano di avere efficacia per l'anno in corso. Il comma 6/ter dell'articolo, introdotto con la stessa novella, affida poi la vigilanza sul rispetto di questa previsione per le Amministrazioni dello Stato, alla Ragioneria generale, per gli enti pubblici non territoriali, agli organi di revisione interna.

Ora, è doveroso rilevare che le disposizioni sul blocco della spesa, pur inserite nel ciclo della quantificazione, appaiono assolutamente incoerenti con questa disciplina, che è invece fondata su una *ratio* alquanto differente ed assai più aderente al dettato costituzionale. Anzi, il comma 6/bis dell'art. 11/ter sembra negare ogni reale valore a quella tecnica redazionale che il ciclo della quantificazione intendeva diffondere nella cultura amministrativa e parlamentare<sup>65</sup>, privando di rilievo la fase di analisi preventiva di fattibilità costruita, per spostare decisamente il baricentro sul controllo *ex post*.

Come abbiamo tentato di dimostrare in altre sedi, alle quali dobbiamo necessariamente rinviare<sup>66</sup>, il comma in esame, trasformando ogni stanziamento in un tetto di spesa, non salvaguarda i diritti soggettivi, consentendo ad un decreto dirigenziale di sospendere l'efficacia di una disposizione avente forza di legge<sup>67</sup> e facendo gravare sui cittadini gli errori di valutazione degli apparati governativi<sup>68</sup>. A tal proposito, va segnalato che, a conferma di quanto argomentiamo, con

<sup>63</sup> Come ricorda N. EMILIANI, *Ruolo della Corte dei conti*, cit., p. 140, nota 33.

<sup>64</sup> Sulla natura ricognitiva e di mero accertamento di questo decreto si vedano G. DELLA CANANEA, *L'indirizzo governativo della spesa pubblica: profili comparati*, in R. PEREZ (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano 2003, 33; nonché L. FIORENTINO, *Il decreto «taglia – spese»*, in *Giorn. dir. amm.* 2003, 221 ss.

<sup>65</sup> C. VIRNO, *Ruolo del Governo*, in G. SALVEMINI, *I guardiani del bilancio*, cit., 52 ss., il quale parla di riflessi negativi sulla quantificazione degli oneri, sia pure contrariamente alle intenzioni del legislatore. Aggiunge poi l'Autore che tanto i tetti di spesa quanto le clausole di salvaguardia possono rappresentare un alibi per giustificare stime superficiali.

<sup>66</sup> Si veda S. SCAGLIARINI, *Il decreto «blocca-spesa» e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giur. cost.*, 2002, *passim*, e ID., *La quantificazione*, cit., 184 ss.

<sup>67</sup> Nel senso indicato si leggano anche le affermazioni di M. DEGNI, *Le politiche di bilancio: idee per invertire la rotta*, in *Dem. dir.* 2005, 109, il quale testualmente afferma che il decreto blocca – spese «ha violato il principio costituzionale della sanzione parlamentare dei documenti di bilancio, introducendo inoltre un ridondante e farraginoso sistema di distinzione tra diverse tipologie di oneri, finalizzato a subordinare l'esercizio dei diritti alle dotazioni di bilancio».

<sup>68</sup> Si osservi sul punto che, come afferma G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 u. c. della Costituzione*, Milano 1993, 111, «l'art. 81 Cost. può avere una valenza solo nei rapporti tra gli organi dello Stato e non può essere Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

decreto dirigenziale del 5 maggio 2003<sup>69</sup> è stato accertato il raggiungimento del limite di bilancio, per ironia della sorte, per quanto concerne l'erogazione degli indennizzi per violazione del termine di ragionevole durata del processo di cui alla legge n. 89 del 2001 (c. d. legge Pinto), con conseguente sospensione dei relativi pagamenti. Caso, questo, che appare emblematico di come diritti soggettivi perfetti possano essere limitati e sospesi per sopravvenuta insufficienza degli oneri stanziati nel tetto di spesa, finendo per essere sottoposti, di fatto, ad una condizione sospensiva, per cui il cittadino, a discapito della certezza giuridica, non può mai confidare nel diritto conferito dalla legge, peraltro per circostanze che sfuggono totalmente al suo controllo (tanto che i destinatari della legge ignorano se questa sarà sospesa di lì a poco o se non lo sarà mai). Il che si pone in netto contrasto con il principio di tutela dell'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, senza contare, poi, che la norma in commento finisce per discriminare tra i destinatari della legge, quanto meno sotto il profilo dell'attesa per godere del diritto attribuito, sulla base della mera priorità temporale nell'esercizio del diritto stesso, priorità che, in più occasioni, potrebbe essere condizionata da circostanze in nessun modo controllabili o imputabili al cittadino, non ultima la diversa efficienza delle singole Amministrazioni chiamate a dare attuazione alla legge. Dunque, chi arrivasse per primo, per ciò solo godrebbe a pieno del suo diritto, che sarebbe invece condizionato alle disponibilità finanziarie residue per chi si trovi soltanto in seguito nelle condizioni richieste dalla legge per ottenere in suo favore l'erogazione della spesa<sup>70</sup>.

Benché questa sia già una ragione più che sufficiente per censurare, sul piano della legittimità, la disposizione in esame, occorre rilevare come essa non sia la sola. E infatti, proprio sotto il profilo dell'analisi di fattibilità finanziaria, va da sé che la formulazione della norma apre la strada alla possibilità per l'Esecutivo di sottoporre alle Camere una valutazione dei costi volutamente sottostimata, allo scopo di far approvare con tranquillità una legge per motivi (esclusivamente o prevalentemente) propagandistici, salvo intervenire *a posteriori* per renderla inefficace. Paradossalmente, perciò, il Governo, incaricato di correggere i suoi stessi errori, avrebbe libertà di far approvare leggi – manifesto con tutta facilità, salvo poi ergersi a censore a valle del procedimento di spesa, una volta che la legge di cui si tratta abbia conseguito i suoi scopi reali<sup>71</sup>, con buona pace dei valori sottesi all'art. 81 u. c. Cost. In effetti, se questa disposizione costituzionale mira a responsabilizzare le Camere allorché intendano procedere all'approvazione di leggi di spesa, le novità introdotte con il decreto blocca-spese sembrano sovvertirne completamente la *ratio*. D'altra parte, anche chi ritiene che il decreto «non sposta a valle, ossia alla fase della gestione amministrativa, l'obbligo di copertura»<sup>72</sup> deve però ammettere che le norme del decreto stesso si fondano su «un unico presupposto: che l'ordinamento presenti la possibilità di controllare i bilanci pubblici partendo dal controllo a valle, ossia dal bilancio. Se questa è l'idea di base ... il decreto, sia pur nell'intento di rafforzare l'art. 81 Cost., muove invece da una logica opposta». Perciò – prosegue l'Autore – conseguenza dell'impostazione del decreto «è la tendenza allo stemperamento del vincolo di copertura nel controllo *ex post*, la tendenza cioè al progressivo spostamento di tale vincolo alla fase di attuazione della legge, con parallelo indebolimento di quella *ex ante*. L'ottica *ex post* va sostituendo quella *ex ante*», mentre «la Costituzione ... impone di risolvere questi problemi *ex ante* legge per legge ed anzi norma per norma»<sup>73</sup>.

---

opposta ai terzi per limitarne i diritti».

<sup>69</sup> Pubblicato in *Gazz. Uff.*, 17 maggio 2003, n. 113.

<sup>70</sup> Per ambedue questi profili di legittimità si vedano le riflessioni di R. PINARDI, *Stato sociale e forma di governo alla luce del decreto blocca – spese*, in *Quad. cost.* 2003, 347, cui sembra aderire anche G. RIVISECCHI, *L'indirizzo*, cit., 341.

<sup>71</sup> Per la distinzione tra scopi ufficiali della legge e scopi realmente perseguiti dal legislatore, si veda per tutti, in prospettiva sociologica, A. LA SPINA, *La decisione legislativa*, Milano 1989, specialmente 289 ss.

<sup>72</sup> Come C. FORTE, *Decreto taglia – spese: prime esperienze applicative*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2004, 355.

<sup>73</sup> C. FORTE, *Decreto taglia – spese*, cit., 341 ss.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Da quanto detto finora non può perciò che dedursi, a nostro avviso, l'illegittimità costituzionale dei commi in esame, sia per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., sia per violazione dell'art. 3 Cost., tanto sotto il profilo della tutela dell'affidamento dei cittadini quanto sotto il profilo della irragionevole differenziazione di trattamento tra i destinatari della legge.

### **La procedura di monitoraggio *ex post* sulle conseguenze finanziarie**

La complessa disposizione in commento termina con la disciplina della procedura di monitoraggio di cui al comma 7, concepita come l'indispensabile e coerente elemento di chiusura del ciclo della quantificazione, mediante il quale eventuali errori (a volte, peraltro, difficilmente evitabili a causa delle difficoltà tecniche connesse alle previsioni di spesa), si possono (*rectius*, per ragioni che diremo a breve, potrebbero) correggere tempestivamente, evitando i perniciosi effetti di un'analisi di fattibilità *ex ante* non corretta. In tal modo, l'obbligo di copertura è stato giustamente letto in senso estensivo, ricomprendendo nella sua sfera di operatività anche la fase di attuazione della legge, durante la quale tale obbligo si specifica appunto nella costante attenzione al rispetto degli equilibri finanziari, onde predisporre tempestivamente i rimedi necessari per correggere eventuali scostamenti<sup>74</sup>.

A tal fine, la disposizione indicata prevede, così come opportunamente modificata con la novella del 2002, che ciascun ministro osservi costantemente l'andamento delle spese di sua competenza, segnalando eventuali scostamenti al ministro dell'economia, il quale, in tale ipotesi, dovrà riferire al Parlamento ed assumere le conseguenti iniziative legislative. Inoltre, la disposizione in commento stabilisce che la relazione deve individuare le cause che hanno determinato gli scostamenti, di modo che, sulla base di questa analisi, si possano rivedere i criteri e i dati utilizzati per la quantificazione, implementando così le potenzialità conoscitive anche delle relazioni tecniche successive. Infine, la procedura di referto al Parlamento, sempre con la novella del 2002, è stata estesa anche al caso in cui oggetto della relazione non siano scostamenti dalle previsioni di spesa di una singola legge, quanto piuttosto rispetto agli obiettivi definiti con il DPEF. Modifica, questa, decisamente opportuna, dal momento che valorizza il ruolo del Parlamento in presenza di una situazione suscettibile di creare effetti negativi sugli equilibri finanziari fissati durante la sessione di bilancio.

Ancora, come ulteriore elemento di potenziamento di questa procedura all'art. 11, comma 3, della legge n. 468 del 1978 è stata inserita la lettera *i/quater*, aggiungendo così, nell'elenco del possibile contenuto della legge finanziaria, anche le «norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'art. 11/*ter*, comma 7». Analogamente e coerentemente, è stata introdotta, tra gli elementi della relazione di accompagnamento al disegno di legge finanziaria, l'indicazione dei provvedimenti assunti in attuazione della medesima procedura di controllo *ex post* sull'andamento delle leggi di spesa deliberate in precedenza nel corso dell'esercizio finanziario. Si tratta, a ben vedere, di due disposizioni opportune in quanto appare utile l'aver introdotto la possibilità di utilizzare lo strumento della legge finanziaria per attuare la copertura di oneri imprevisti a causa di scostamenti dalle previsioni, richiamandosi in tal modo l'attenzione del Governo e del Parlamento sulla necessità di provvedere a ciò proprio nella fase in cui si stanno ridefinendo gli equilibri di bilancio e si sta deliberando la ripartizione delle risorse.

Nonostante le recenti modifiche che hanno indubbiamente migliorato, rispetto a quella originale, la formulazione della norma, la scelta del legislatore, già a livello di costruzione del modello di controllo di gestione, presenta tuttavia ancora alcune incongruenze.

Anzitutto, il compito di monitorare eventuali scostamenti è da sempre attribuito al ministro competente per materia, ovvero al soggetto meno interessato a rilevare gli scostamenti dalle previsioni di spesa. In tal senso, è un bene che sia stato introdotto il potere del ministro dell'economia di intervenire anche *sua sponte* in assenza di segnalazione, ciò che, secondo parte

<sup>74</sup> COSÌ P. DE IOANNA – G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato*, cit., 37.  
Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

della dottrina, sarebbe comunque stato possibile anche vigente il testo precedente della disposizione<sup>75</sup>.

In secondo luogo, in dottrina<sup>76</sup> è emersa una critica relativa alla mancata previsione di un obbligo per l'organo collegiale di presentare un disegno di legge, allorché si presentino andamenti anomali, anziché affidare, sulla base del testo vigente, tale compito al ministro dell'economia, il quale verosimilmente potrà suggerire nuove coperture ma non certo proporre modifiche alla disciplina sostanziale.

Ancora, non sembra una scelta particolarmente arguta quella di avere previsto che il ministro per i rapporti con il Parlamento riferisca alla commissione parlamentare competente, dal momento che questa, con ogni probabilità, non farà altro che votare una risoluzione che impegna il Governo a presentare un disegno di legge, essendo piuttosto inverosimile che siano gli stessi parlamentari a formulare una proposta di legge che entri nel merito modificando la disciplina sostanziale per far fronte ad un andamento anomalo della spesa. Ma se questo è l'esito prevedibile dell'informazione parlamentare, allora la disposizione sarebbe stata meglio formulata se si fosse previsto direttamente nella legge l'obbligo per il Governo di provvedere con la presentazione di un progetto di legge<sup>77</sup>.

A causa della imperfetta formulazione del modello di controllo *ex post*, di difficile attivazione, ma certamente anche della scarsa attenzione degli organi parlamentari per gli andamenti delle spese deliberate e per le conseguenze finanziarie delle sentenze della Corte costituzionale, il monitoraggio sulle spese è l'unica fase del ciclo della quantificazione a non avere avuto applicazione se non in sporadiche occasioni. Quanto possano incidere, poi, sul punto le modifiche del 2002 e se esse siano in grado di dare vigore ed effettività a questa disciplina non è facile a dirsi. Sicuramente merita di essere apprezzata l'iniziativa della Ragioneria generale dello Stato che, all'indomani di tale novella, ha messo a punto un Manuale operativo sul monitoraggio della legislazione di spesa<sup>78</sup>. Tuttavia permane la possibilità che tale procedura continui, come avveniva in passato<sup>79</sup>, ad essere utilizzata (erroneamente) non tanto per la maturata convinzione della necessità di chiudere il ciclo della quantificazione mediante un monitoraggio su eventuali precedenti errori, quanto piuttosto per reperire coperture *in itinere*.

<sup>75</sup> In tal senso, C. FORTE, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Napoli 1992, 74.

<sup>76</sup> Si veda ancora C. FORTE, *La riforma*, loc. cit.

<sup>77</sup> Per tutte queste osservazioni si rinvia nuovamente a C. FORTE, *La riforma*, cit., 73 ss.

<sup>78</sup> Come riferisce C. VIRNO, *Ruolo del Governo*, cit., 54.

<sup>79</sup> Si veda quanto evidenzia, al riguardo, C. FORTE, *Le coperture delle leggi onerose nella XIII legislatura (1996-2001): fenomeno finanziario o politico – istituzionale?*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.* 2001, 465, ove l'A. insiste giustamente sull'inidoneità di questa procedura ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di copertura finanziaria, stante la sua attivazione *ex post*.

2.3.3. Presid. Cons. Min., Circolare del 29.04.1988, n. 7237

### Presidenza del Consiglio dei Ministri

**Circolare 29 aprile 1988 n. 7237 - Coordinamento in materia di esame delle iniziative legislative nella fase di formazione ed in quella di discussione parlamentare.**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Circolare
<b>Natura</b>	Atto non normativo
<b>Data di emanazione</b>	29 aprile 1988
<b>Autorità emanante</b>	Presidente del Consiglio dei ministri
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Ministeri
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costituzione, art. 81, comma 4 (obbligo di copertura finanziaria)</li> <li>• Legge 5 agosto 1978, n. 468, Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio</li> <li>• Legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988), art. 2</li> <li>• Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 giugno 1986, Individuazione degli enti del settore pubblico allargato</li> <li>• Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 1986, Individuazione degli enti del settore pubblico allargato</li> <li>• Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 1.1.26/10888/9.58 dell'11 agosto 1987</li> <li>• Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, n. 16414/10.1 del 7 settembre 1987</li> <li>• Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, n. 08497633 del 27 ottobre 1987</li> <li>• Circolare del Ministero del Tesoro 1 luglio 1978, n. 138689</li> <li>• Circolare del Ministero del Tesoro 14 maggio 1985, n. 31</li> <li>• Circolare del Ministero del Tesoro 19 settembre 1987, n. 58</li> <li>• Corte costituzionale, sentenza 1988, n. 302 in materia di decreti legge</li> </ul>

#### 1. La circolare e i suoi precedenti

La c. d. circolare “De Mita”, dal nome del Presidente del Consiglio che l’ha sottoscritta il 29 aprile 1988, merita la massima attenzione in tema di fattibilità finanziaria delle leggi, benché, come si dirà, nella realtà le preziose indicazioni quivi contenute siano state in gran parte disattese e risultino ora superate dalla recente Direttiva 23 dicembre 2004 (di cui si dirà in seguito nella scheda 2.3.20).

L’atto in commento non è tuttavia il primo intervento sul punto nel nostro ordinamento, dato che, al contrario, esso si pone nel solco già tracciato da precedenti analoghi atti del Governo, che richiama l’attenzione sulla opportunità di effettuare con la massima cura l’attività di quantificazione degli oneri, anche attraverso l’introduzione, poi confermata e sistematizzata dalla legge n. 362 del 1988, di una relazione tecnica sugli oneri finanziari implicati dal disegno di legge.

Volendo ripercorrere per cenni questa evoluzione, va ricordata anzitutto la circolare del Ministero del tesoro 1 luglio 1978 n. 138689, in cui la Ragioneria dello Stato sottolineava l’importanza di accompagnare ogni iniziativa legislativa con una relazione illustrativa tale da consentire un’adeguata attività di verifica. Con successiva circolare 14 maggio 1985 n. 31 veniva poi richiesto alle Amministrazioni di inserire nella relazione illustrativa i dati ed i metodi utilizzati per pervenire alla quantificazione della spesa, mentre con due ulteriori circolari (rispettivamente 11

*Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

agosto 1987 n. 16414/10.1 del Presidente del Consiglio e 19 settembre 1987 n. 58 del ministro del tesoro) veniva da un lato subordinata l'iscrizione di un disegno di legge all'ordine del giorno dell'organo collegiale alla sussistenza di un assenso scritto dei dicasteri interessati e in particolare di quello del tesoro, e, d'altro lato, era richiamato l'obbligo di predisporre una relazione illustrativa anche in relazione agli emendamenti ad iniziative in discussione in Parlamento<sup>80</sup>.

Come è evidente, il susseguirsi di circolari aventi analogo contenuto testimonia della carenza di effettività delle stesse<sup>81</sup>. Il testo in commento non è però l'ennesima mera riproposizione di direttive già più volte impartite, ma si contraddistingue per la sua organicità e la sua ampiezza, giustificata dal fatto che la circolare è stata emanata quando erano già vigenti le previsioni della legge finanziaria del 1988, che, come si è visto, in via transitoria avevano introdotto le disposizioni successivamente trasposte nella legge n. 362 del 1988. La circolare in commento è poi stata aggiornata, in seguito a tale novella legislativa, con le ulteriori circolari 10.3.1./77/7237 del 21 novembre 1989 del Presidente del Consiglio e 30 gennaio 1990 del Ministro per i rapporti con il Parlamento. È interessante notare che soltanto quella in commento, data la particolare importanza, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale<sup>82</sup>.

Allegati alla circolare, allo scopo dichiarato di risolvere «un delicato problema di diffusione della cultura e della politica di bilancio», vi sono poi gli schemi, sia pure non vincolanti, suggeriti dalla Presidenza del Consiglio, nell'ambito delle proprie funzioni di coordinamento, per contribuire «all'impostazione di una appropriata ed uniforme metodologia di rilevazione dei costi recati o indotti dalle iniziative legislative con effetti sulla finanza pubblica», prospettando «i principali elementi e passaggi di un possibile percorso logico, da svolgere compiutamente nell'apposita relazione tecnica». L'atto di indirizzo e coordinamento con cui il Presidente del Consiglio ha scelto di intervenire è dunque finalizzato non tanto all'imposizione di determinati adempimenti, che avrebbero finito col far percepire da parte delle singole Amministrazioni, il cui ruolo fondamentale per l'evidenziazione degli elementi di valutazione viene più volte sottolineato, la relazione tecnica come un ulteriore adempimento burocratico, quanto piuttosto a suggerire un percorso di ragionamento su cui impostare la nuova attività di quantificazione in modo tale da abituare le Amministrazioni stesse a questo *modus operandi* e diffondere tra gli uffici ministeriali (e segnatamente gli uffici legislativi) la cultura della fattibilità finanziaria. Trova così spiegazione e giustificazione l'*incipit*, piuttosto solenne, della circolare, che esordisce con un esplicito richiamo all'art. 81, comma 4, Cost. ed all'obbligo di copertura quivi sanzionato, per dimostrare l'importanza a questi fini di una corretta quantificazione degli oneri finanziari implicati dai provvedimenti legislativi. Così come può spiegarsi l'assenza, da taluno criticata<sup>83</sup>, di concreti strumenti per uniformare la metodologia della quantificazione, dato che la circolare si limita a indicare una «modalità di presentazione dei dati», mentre parimenti manca la previsione di fasi successive di verifica, confronto e scambio di buone prassi tra le Amministrazioni. Ben diversa è invece l'impostazione, come meglio si dirà, della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004 (cfr. la relativa scheda) che interviene proprio con lo scopo di uniformare la

<sup>80</sup> Per queste circolari si vedano le ampie trattazioni di C. VIRNO, *Ruolo del Governo*, in G. SALVEMINI (a cura di), *I guardiani del bilancio*, Venezia 2003, 40 ss.; nonché di E. COLARULLO, *Le funzioni del ministro del Tesoro all'interno del Governo nella formazione del bilancio e della spesa dello Stato*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna 1995, 400 ss.

<sup>81</sup> In tal senso già G. PITRUZZELLA, *Il coordinamento delle iniziative legislative di spesa del Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1988, 852.

<sup>82</sup> *Gazz. Uff.*, serie generale, Suppl. ord. 12 maggio 1988 n. 110.

<sup>83</sup> Si veda, ad esempio, S. RISTUCCIA, *Costi e coperture*, cit., 15; nonché C. VIRNO, *Ruolo del Governo*, cit., 32 e 43 ss., ove l'A. avanza l'ipotesi che sia mancata la volontà di esplicitare chiare metodologie di verifica per non svelare le pressioni dell'organo collegiale sulla Ragioneria dello Stato e non costringere perciò l'organo politico a contraddire i tecnici interni allo stesso Governo.

*Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*



metodologia, e pertanto con toni meno concilianti e con argomentazioni più prescrittive che persuasive.

Ad ogni modo, le previsioni della circolare in commento risultano sicuramente tuttora applicabili, eccezion fatta per l'allegato schema di relazione tecnica, che è invece sostituito dal successivo atto del 2004: ciò rende pienamente ragione di un'analisi più approfondita che ad essa intendiamo dedicare.

## 2. Il contenuto della circolare

Passando dunque al contenuto della circolare, un primo punto su cui vale la pena soffermarsi attiene alla trasmissione della relazione tecnica al Ministero dell'economia, che deve avvenire con un congruo anticipo: il parere favorevole della Ragioneria generale costituisce infatti una condizione per l'iscrizione del provvedimento nell'ordine del giorno del Consiglio dei ministri, previsione che trova conferma nell'art. 3, comma 1, del regolamento interno del Consiglio dei ministri adottato con D.P.C.M. 10 novembre 1993. Inoltre, si prevede che, nel caso in cui il Ministero dell'economia rilevi l'incongruità delle valutazioni, la incompletezza dei dati o la carenza di copertura finanziaria e le Amministrazioni non intendano adeguarsi, al fine di evitare che un singolo ministro possa esercitare un vero e proprio potere di veto<sup>84</sup>, la questione debba essere risolta dalla Presidenza del Consiglio, nell'ambito delle proprie funzioni di coordinamento; ciò che determina, però, lo spostamento della questione da un piano prettamente tecnico ad una logica più propriamente politica<sup>85</sup>.

Degna di nota è poi la disposizione della circolare secondo la quale, laddove il Consiglio dei ministri apporti *significative* modificazioni al provvedimento, i ministri proponenti, d'intesa con il ministro dell'economia, debbano provvedere a rimodulare la relazione tecnica. Si tratta di una previsione opportuna, ma che, a dire il vero, sarebbe stata meglio formulata se si fosse richiesta una seconda verifica per tutti i casi in cui l'organo collegiale approva modifiche tali da comportare aumenti di spesa o diminuzioni di entrata, lasciando poi ai ministri responsabili la scelta se rivedere, alla luce di questa nuova valutazione, anche la quantificazione degli oneri.

Per quanto riguarda invece gli emendamenti di iniziativa governativa, che correttamente la legge sottopone al medesimo obbligo di relazione tecnica, la circolare stabilisce che essi debbano essere trasmessi, unitamente alla relazione tecnica, al ministro per i rapporti col Parlamento, il quale, dopo averne informato il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio per accertamenti a fini di coordinamento, concede il proprio assenso per l'ulteriore corso degli stessi. La circolare sul punto si spinge invero oltre le previsioni di legge, stabilendo, in modo corretto e coerente con la *ratio* del provvedimento legislativo, che il rappresentante del Governo, anche laddove vi siano emendamenti di iniziativa parlamentare, ne informi il ministro per i rapporti con il Parlamento ed il ministro dell'economia per gli aspetti legati alla quantificazione degli oneri: soltanto laddove vi siano tali assensi il rappresentante del Governo potrà dare il proprio parere favorevole. In tale modo viene perciò introdotto, sia pure in modo indiretto e indubbiamente non vincolante per l'attività delle Camere, un certo controllo anche sugli emendamenti parlamentari, che diversamente sarebbe rimesso totalmente alla discrezionalità della commissione bilancio: controllo che, con la Direttiva 23 dicembre 2004, è stato confermato. Il fatto, poi, che tale previsione non si rinvenga nella legge, non costituisce d'altronde violazione della stessa, poiché, seguendo il canone dell'interpretazione teleologica, va rilevato come gli scopi che essa persegue siano del tutto in armonia con quelli delle disposizioni legislative cui dà attuazione.

La circolare De Mita non manca di dedicare particolare attenzione all'attività di verifica *ex post* introdotta dalla legge. In tal senso, specificando ulteriormente l'obbligo di valutazione

<sup>84</sup> Era questo il timore di F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano 1989, 162 ss.

<sup>85</sup> Come osserva E. COLARULLO, *Le funzioni*, cit., 441.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

successiva per le Amministrazioni di settore, la circolare stabilisce che i ministri curino il monitoraggio della legislazione relativa alla propria competenza ed informino la Presidenza del Consiglio ed il Ministero dell'economia di eventuali scostamenti di spesa, proponendo le contromisure necessarie. Proprio a tal fine, viene richiesto alle Amministrazioni non solo di comunicare tempestivamente eventuali scostamenti rilevati, ma addirittura di segnalare tutti gli elementi suscettibili di determinare un tale effetto, così da consentire un'efficace azione preventiva; analogamente, la circolare richiede poi un monitoraggio non solo sulle sentenze della Corte costituzionale, ma addirittura sulle ordinanze di rimessione dei giudici *a quibus* suscettibili di dare luogo a pronunce additive di spesa, anche qui per garantire al massimo la tempestività dell'intervento.

### 3. Lo schema di relazione tecnica

Alcune parole di commento merita lo schema di relazione tecnica allegato alla circolare, benché oggi non più utilizzabile a seguito della sua sostituzione con la più volte citata Direttiva del 2004. Esso infatti riveste comunque importanza non solo in quanto primo tentativo di codificare un'analisi di fattibilità nel nostro ordinamento, ma anche perché da esso si possono ricavare alcune considerazioni generali sul modo corretto in cui tali analisi devono essere svolte, secondo un insegnamento tuttora valido.

Nel disegno della circolare “De Mita”, dunque, la relazione tecnica del Governo si sarebbe dovuta comporre di tre schede: la scheda A) volta a identificare il provvedimento legislativo e ad evidenziarne la provenienza, la scheda B) contenente la vera e propria quantificazione degli oneri e la scheda C) relativa alla copertura finanziaria. Benché nella prassi di tale tripartizione non si sia mai rinvenuta traccia<sup>86</sup>, è utile sottolineare il valore di *drafting* di alcune indicazioni che si trovano nella scheda B), di maggiore interesse sotto il profilo della fattibilità finanziaria.

Tale documento è suddiviso in sei sezioni, in ognuna delle quali le disposizioni legislative oggetto della relazione sono analizzate nei propri effetti finanziari, indicando gli oneri previsti per ogni anno suddivisi per classificazione funzionale e per tipologia (benefici pensionistici, oneri di funzionamento, ecc.). Per quanto attiene agli oneri da trasferimenti, è interessante notare che, laddove si tratti di trasferimenti economici a imprese o a famiglie, la scheda impone l'individuazione sia dei soggetti potenzialmente beneficiari sia di quelli prevedibilmente tali sulla base di esperienze precedenti per situazioni analoghe ed inoltre, richiamando una precedente circolare del ministro del Tesoro, richiede la valutazione della «eventuale esistenza di altre categorie nei confronti delle quali potrebbe venire conseguentemente ad instaurarsi un trattamento differenziato pur in presenza di situazioni oggettive sostanzialmente analoghe, con la conseguenza di provocare effetti espansivi della spesa originariamente non considerati», dove il riferimento, sia pure implicito, alle sentenze c. d. “additive di prestazione” della Corte costituzionale è quanto mai chiaro ed evidente.

Tre punti della circolare, laddove essa esplica il contenuto della scheda in questione, meritano di essere approfonditi.

Anzitutto, alle Amministrazioni si richiede di valutare l'impatto amministrativo dei provvedimenti, in analogia e precorrendo quanto è oggi stabilito per l'A.I.R.<sup>87</sup>, dimostrando così di cogliere già lo stretto legame che intercorre tra fattibilità amministrativa e finanziaria. Vi sono, infatti, alcuni casi in cui una disposizione, introducendo mere norme di carattere organizzativo che non presuppongono aumenti di organico od altri oneri diretti, viene per ciò solo considerata

<sup>86</sup> Cfr. VIRNO, *Ruolo del Governo*, cit., 44, nota 33.

<sup>87</sup> Del resto la relazione tecnica, secondo quanto riportato da G. AMATO, *Dalle regole di copertura al blocco degli impegni*, in R. PEREZ (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano 2003, 74 ss. altro non è se non il classico *regulatory impact assessment* in relazione alla parte di più delicata, ovvero quella finanziaria.

finanziariamente neutra e pertanto non accompagnata da relazione tecnica. Con la conseguenza, tuttavia, di trascurare gli effetti finanziari che, nel breve termine, l'inevitabile minore efficienza della Pubblica Amministrazione, conseguente alla ristrutturazione, potrebbe causare.

Un secondo elemento di interesse della circolare, per quanto riguarda l'esplicazione del contenuto della scheda in esame, è dato dalla previsione secondo cui, per il caso di minori entrate, qualora le stesse facciano capo ad un'Amministrazione diversa da quella proponente, sarà quella competente a ricevere le entrate a dover effettuare o verificare preliminarmente le valutazioni effettuate. La *ratio* evidentemente sottesa a tale disposizione è quella di non escludere dal procedimento valutativo proprio l'Amministrazione che detiene il quadro di informazioni più preciso sulla materia. È però parimenti necessario rilevare che tale dialettica rischia di portare a conflitti interni al Governo, nella strenua difesa che ogni Amministrazione è solita fare dei propri interessi e delle proprie competenze.

Un'ultima annotazione merita di essere svolta circa la previsione, nello schema di relazione tecnica, della valutazione di minori spese o maggiori entrate. Sul punto la circolare, pur introducendo un onere per il Governo non previsto dalla legge nella sua formulazione originaria, si è dimostrata tuttavia attenta alla completa attuazione di essa: tale disposizione, infatti, nello stabilire che queste valutazioni avrebbero dovuto essere svolte soltanto laddove la riduzione di spesa o l'aumento di entrata fossero finalizzati a compensare nuove spese o minori entrate derivanti dall'approvazione del medesimo provvedimento legislativo, era volta a consentire la adeguata valutazione e la corretta verifica di eventuali effetti compensativi. Non a caso, la previsione è stata fatta propria e generalizzata da parte della novella attuata con la legge n. 208 del 1999, che ha imposto sempre tale dovere di quantificazione, sul corretto presupposto che un effettivo controllo sugli andamenti della finanza pubblica richieda la conoscenza anche delle evoluzioni con effetti positivi<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Anche, e soprattutto, per evitare carichi fiscali eccessivamente gravosi. Cfr. G. VEGAS, *I documenti di bilancio*, in D. DA EMPOLI – P. DE IOANNA – G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato*, Milano 2005, 86.  
Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.3.4. 1. n. 400 del 1988, art. 16

**Legge 23 agosto 1988, n. 400 – Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri**

**Art. 16 - Atti aventi valore o forza di legge. Valutazione delle conseguenze finanziarie**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Legge
<b>Natura</b>	Atto normativo con forza di legge
<b>Data di emanazione</b>	23 agosto 1988
<b>Autorità emanante</b>	Parlamento
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	La disposizione disciplina l'adozione di atti con forza di legge da parte del Governo.
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costituzione, artt. 76 (delegazione legislativa) e 77 (decretazione d'urgenza)</li> </ul>
<b>Giurisprudenza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte costituzionale, sentenza 14 luglio 1989, n. 406, con la quale è stato ritenuto inammissibile il conflitto fra poteri dello Stato promosso dalla Corte dei conti nei confronti del Parlamento avverso l'approvazione della disposizione.</li> <li>• Corte costituzionale, ordinanza 22 febbraio 1990, n. 75, con la quale è stata dichiarata «manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale ... dell'art. 16, l. 23 agosto 1988, n. 400, con riferimento all'art. 100 cost., ... già dichiarata infondata in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sent. n. 406 del 1989)».</li> </ul>

**Presupposti, finalità e contenuto della disposizione**

La legge n. 400 del 1988, nella quale la disposizione in commento è inserita, assume, come noto, una notevole importanza per avere dato finalmente attuazione all'art. 95 Cost., che rinvia alla legge la disciplina dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, ed avere puntualmente disciplinato l'organizzazione ed il funzionamento del Governo. Tra le norme che riguardano la potestà normativa dell'Esecutivo (e per la precisione dopo gli articoli 14 e 15 che trattano rispettivamente dei decreti legislativi e dei decreti legge, ma prima dell'art. 17 in tema di potestà regolamentare) ha dunque trovato collocazione la disposizione in esame, che elimina il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti normativi del Governo di rango legislativo.

Come noto, sulla opportunità di una simile opzione la dottrina è divisa su posizioni opposte. Secondo una parte di essa, con l'eliminazione del controllo della Corte dei conti si evita un improprio intervento di un organo tecnico nella fase di determinazione dell'indirizzo politico, senza del resto compromettere un appropriato regime di controllo, in quanto gli atti con forza di legge continuano ad essere sottoposti, per un verso, al controllo politico, preventivo o successivo, delle Camere, e, per altro verso, al controllo di legittimità preventivo del Capo dello Stato e successivo della Corte costituzionale. Di modo che il coinvolgimento della Corte dei conti, se risultava compatibile con l'ordinamento precostituzionale, non avrebbe in effetti più ragione di esistere<sup>89</sup>. Al contrario, altra parte della dottrina – sostenendo una tesi a nostro avviso maggiormente corretta – afferma che con l'eliminazione del controllo preventivo della magistratura contabile si è in realtà perso un referto tecnico in grado di evitare che il controllo parlamentare fosse svolto con esclusivo

<sup>89</sup> Aderiscono a questa tesi, tra gli altri, P. CIRIELLO, *Corte dei conti e controllo sugli atti di normazione primaria del Governo*, in *Giur. cost.* 1989, I, 1877 ss.; e S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri*, Rimini, 1989, 188 ss.

riferimento a ragioni di opportunità politica, tanto più che l'intervento successivo della Corte costituzionale si pone come puramente eventuale<sup>90</sup>.

Peraltro, si ricorderà come, accanto al dibattito dottrinario e politico, la Corte dei conti sia scesa direttamente in campo sollevando conflitto di attribuzione nei confronti del Parlamento in riferimento all'adozione di tale disposizione, conflitto dichiarato inammissibile dalla Consulta con la sentenza n. 406 del 1989<sup>91</sup>, nota per il fatto che, con una affermazione poi temperata, se non smentita, dalla giurisprudenza successiva<sup>92</sup>, il giudice delle leggi in quella occasione esclude l'ammissibilità di un conflitto su atti di rango legislativo.

Proprio nel momento in cui eliminava l'intervento preventivo della Corte dei conti, il legislatore tuttavia introduceva, con il secondo comma della stessa disposizione, la possibilità, prevista espressamente anche nei regolamenti parlamentari (cfr. art. 148 Reg. Camera ed art. 76/bis Reg. Senato), di coinvolgere la magistratura contabile nella fase di conversione dei decreti legge o di approvazione delle leggi delega, allorché può essere richiesta dai Presidenti dei due rami del Parlamento (per la precisione, il Presidente della Camera può esercitare tale facoltà su richiesta di un Presidente di commissione o di un Presidente di gruppo, mentre il Presidente del Senato deve esserne richiesto per iscritto da almeno un terzo dei componenti delle commissioni competenti per materia) una valutazione sugli effetti finanziari derivanti dalla conversione dei decreti legge o dall'emanazione di decreti legislativi. In questo modo, durante l'istruttoria legislativa potrebbe essere recuperato un contributo assai utile sotto il profilo dell'analisi di fattibilità finanziaria delle norme in discussione<sup>93</sup>. Tale possibilità, peraltro, potrebbe rivelarsi importante in particolare per i decreti legislativi, dal momento che spetta al Parlamento l'onere di trovare la copertura in sede di approvazione della legge delega<sup>94</sup>. In realtà, però, occorre rammentare che ben di rado tale procedura è stata attivata, anche per l'allungamento dei tempi che essa potrebbe comportare. Proprio da ciò, quindi, discende la necessità, più volte espressa dalla Corte dei conti e solo in tempi molto recenti (ovvero dall'inizio del 2005) soddisfatta grazie ad un accordo tra la magistratura

<sup>90</sup> È quanto osservano A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.* 1988, II, 1484 ss.; G. G. PALEOLOGO, *L'attività normativa del governo nella legge sull'ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri*, in *Foro it.* 1989 V, 349 ss.; e A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, in *Giur. cost.* 1989, II, 2201, ove l'A. opportunamente rileva che il controllo della Corte dei conti, lungi dallo sminuire le altre forme citate, avrebbe consentito un rafforzamento del sistema complessivo dei controlli. Più recentemente, sembra aderire alla tesi anche E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999, 68 ss.

<sup>91</sup> In *Giur. cost.* 1989, 1831 ss., con osservazioni di S. M. CICONETTI, *L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*; e P. CIRIELLO, *Corte dei conti*, cit.

<sup>92</sup> Per un quadro di questa evoluzione rinviamo, tra i tanti, a E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino 2005, 316 ss.; e, più recentemente, S. PARISI, *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione. Pluralismo comprensivo e conflitti costituzionali*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Atti del seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006, Torino 2007, 87 ss.

<sup>93</sup> Che il secondo comma della disposizione in commento operi una sorta di compensazione nei confronti della Corte dei conti a seguito della eliminazione del controllo preventivo è sostenuto già da S. LABRIOLA, *Il Governo*, cit., 189.

<sup>94</sup> Secondo quanto chiaramente stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 226 del 1976, in *Foro it.* 1977, 18 ss. In dottrina, con varie sfumature sulla portata dell'obbligo gravante sul Parlamento, cfr., *ex plurimis*, A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano 1985, 458 ss.; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova 2001, 293 ss.; P. MAGARÒ, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino 2003, 79 ss.; G. VEGAS, *I documenti di bilancio*, in D. DA EMPOLI – P. DE IOANNA – G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato*, Milano 2005, 85.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

contabile ed i Presidenti delle commissioni bilancio delle due Camere<sup>95</sup>, di sottoporre al sindacato della Corte dei conti, in sede di relazioni trimestrali *ex art. 11/ter* della l. n. 468 del 1978 (al cui commento rinviamo), non solo le leggi ma (quanto meno) i decreti legislativi. Anzi, la magistratura contabile ha in più occasioni richiesto di consentire alle commissioni bilancio di chiedere alla Corte dei conti una verifica delle stime degli oneri recati dalle iniziative legislative, e segnatamente da quelle di conversione dei decreti legge, fin dall'inizio dell'*iter* parlamentare<sup>96</sup>. Proposta che, invero, suscita più di una perplessità, dal momento che finirebbe per appesantire l'*iter* legislativo di provvedimenti che richiedono un intervento parlamentare in tempi rapidi senza, in compenso, apportare grandi benefici, essendo svolto in una fase piuttosto prematura rispetto all'elaborazione del testo finale, e finendo per sovrapporsi, tra l'altro, all'operato dei Servizi del bilancio.

---

<sup>95</sup> Di cui si dà conto in CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio – aprile 2005*, in <http://www.corteconti.it>, 18.

<sup>96</sup> Questo auspicio del giudice contabile può leggersi, ad esempio, nel resoconto dell'audizione del Presidente della Corte dei conti presso la V commissione del Senato del 12 marzo 2003 in SENATO DELLA REPUBBLICA – V COMMISSIONE, *Resoconto della 284<sup>a</sup> seduta pomeridiana, Mercoledì 12 marzo 2003*, reperibile in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/71887.pdf>  
Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.3.5. Regolamento della Camera art. 49 c. 1-*bis*,

**Regolamento della Camera dei deputati**  
**Art. 49**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Regolamento parlamentare
<b>Natura</b>	Atto normativo
<b>Data di emanazione</b>	Articolo del Regolamento del 1971, modificato il 13 ottobre 1988
<b>Autorità emanante</b>	Camera dei deputati
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Camera dei deputati
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	Legge 23 agosto 1988, n. 362, recante “Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato”

**Presupposti, finalità e contenuto della disposizione**

L'articolo 49 del Regolamento della Camera disciplina le modalità di votazione. Ai fini dell'esame delle norme concernenti la fattibilità finanziaria, assume rilievo il comma 1/*bis*, che riguarda le votazione sulla legge di bilancio, la legge finanziaria, i collegati alla finanziaria ed in generale tutte le disposizioni che producono oneri a carico del bilancio erariale (e quindi leggi di spesa e di minor entrata). Ebbene, con riguardo a tali casi, il comma in esame, introdotto con la novella del 1988, ha opportunamente eliminato il voto segreto, con l'espressa finalità di favorire la trasparenza del processo decisionale in materia di spesa e di consentire perciò una chiara assunzione di responsabilità politica da parte dei deputati che si pronunciano a favore dell'introduzione di nuove spese.

In effetti, più in generale, la scelta di eliminare il voto segreto, che in una certa misura è la prima riforma regolamentare che va nella direzione indicata e che attua pertanto sotto questo profilo l'art. 81, comma 4, Cost., appare quanto mai opportuna, dato che era quanto meno paradossale votare per appello nominale la fiducia al Governo e poi approvare a scrutinio segreto alcune delle disposizioni più importanti che attuano il programma sul quale la fiducia è stata concessa<sup>97</sup>. Inoltre, grazie all'obbligatorietà del voto palese, infatti, il Governo è venuto a disporre di uno strumento fondamentale per controllare la propria maggioranza e «rimediare alla carenza d'organicità dell'indirizzo economico»<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> È questa l'opinione, pienamente condivisibile, di M. DEGNI – F. NUGNES, *La legislazione di spesa nella XIII legislatura: analisi quantitativa, procedure di spesa, meccanismi allocativi*, versione provvisoria dell'intervento al convegno *Stato o mercato? Intervento pubblico e architettura dei mercati*, Pavia 5 – 6 ottobre 2001, in [http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/10713\\_1556\\_t](http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/10713_1556_t).

<sup>98</sup> Cfr. G. CARBONI, *Il «potere di bilancio»*, cit., 29.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

## 2.3.6. Art. 74

**Regolamento della Camera dei deputati**  
**Art. 74**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Regolamento parlamentare
<b>Natura</b>	Atto normativo
<b>Data di emanazione</b>	Articolo del Regolamento del 1971, modificato il 20 luglio 1999.
<b>Autorità emanante</b>	Camera dei deputati
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Camera dei deputati
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	Regolamento della Camera dei deputati, art. 73

**Presupposti, finalità e contenuto della disposizione**

Come noto, i progetti di legge sono assegnati per l'istruttoria legislativa alla commissione competente per materia, nonché, in sede consultiva, ad eventuali altre commissioni per l'espressione di un parere, che, in determinate ipotesi, è previsto come obbligatorio dai regolamenti parlamentari. Tale vincolo procedurale, che ha indotto la dottrina a parlare di "commissioni filtro"<sup>99</sup>, riguarda anche la commissione bilancio, a cui, in forza della disposizione in commento, sono perciò devoluti per il parere tutti i progetti di legge comportanti nuove o maggiori spese ovvero minori entrate.

La norma *de qua*, tuttavia, non si limita a introdurre un parere obbligatorio, ma ne definisce anche il contenuto, precisando che esso deve riferirsi alla valutazione di ogni aspetto delle conseguenze finanziarie, «anche avendo riguardo ai vincoli stabiliti nel documento di programmazione economica – finanziaria e ai principi contenuti nei trattati dell'Unione europea»<sup>100</sup>. Rispetto all'analoga norma contenuta nel Regolamento del Senato (si veda la scheda relativa all'art. 40) va rilevato come nella disposizione in commento manca l'espressa menzione della quantificazione tra gli elementi che devono costituire oggetto del parere della commissione. Tale lacuna è tuttavia compensata da un *memorandum* del Presidente della commissione bilancio adottato all'indomani delle modifiche regolamentari<sup>101</sup>, di modo che il parere della V commissione investe sia la copertura finanziaria in senso proprio che la fase, logicamente precedente, della quantificazione degli oneri da coprire.

Con opportuna precisione, la norma regolamentare aggiunge poi che qualora discendano oneri finanziari da una disposizione assente nel disegno di legge al momento della sua presentazione ed inserita durante la fase istruttoria in commissione, quest'ultima dovrà necessariamente trasmettere il progetto (si noti, non la norma di spesa aggiunta, ma l'intero progetto, al fine di consentire una adeguata analisi di fattibilità) alla V commissione, che, nei termini consueti, dovrà esprimere il proprio parere. Naturalmente, come viene specificato, in tal caso i termini non decorrono dalla distribuzione dello stampato, come prevede in generale l'art. 73 del regolamento in tema di pareri, ma dal giorno dell'invio.

Infine, per garantire la massima diffusione e trasparenza delle valutazioni tecniche espresse dalla commissione bilancio, la disposizione di cui si tratta prevede che il parere sia stampato ed

<sup>99</sup> L'espressione si deve ad A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1977, 299.

<sup>100</sup> Osserva, in tema, G. RIVISECCHI, *L'indirizzo*, cit., 401 ss., come la necessità di assicurare l'adeguamento delle procedure di bilancio ai vincoli comunitari abbia comportato una estensione delle funzioni consultive della Commissione bilancio, chiamata appunto ad utilizzare tali vincoli come parametri ulteriori dei propri pareri.

<sup>101</sup> Come ricorda N. LUPO, *La verifica*, cit., 371 ss.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*



allegato alla relazione scritta per l'Assemblea e che, ove la commissione di merito non si sia adeguata ad un parere negativo, tale sua scelta debba essere motivata nella relazione stessa<sup>102</sup>. Non si tratta certamente di una sanzione particolarmente severa, ma è stato evidenziato come questa scelta piuttosto blanda sia verosimilmente dovuta al rifiuto di «introdurre meccanismi drastici di “chiusura” a garanzia dell'obbligo di copertura» preferendo a questi «una maggiore informazione all'assemblea»<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Cfr. N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad. cost.* 1999, 551 ss.

<sup>103</sup> Così M. DEGNI – F. NUGNES, *La legislazione di spesa*, cit., 39. *Contra*, G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo*, cit., 355 ss., parla di un “peso” decisivo del parere della Commissione bilancio, ancorché esso non sia vincolante, dato che tale ultima proposta fu ritenuta dalla Giunta per il regolamento una proposta eccessiva. Va comunque osservato che l'A. riferisce il suo pensiero al complesso degli effetti conseguenti al parere negativo, ovvero anche a quelli derivanti dagli articoli 85, 86 e 87, d cui si dirà nelle relative schede.

2.3.7. Art. 85, co. 1 *bis*,

**Regolamento della Camera dei deputati  
Art. 85**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Regolamento parlamentare
<b>Natura</b>	Atto normativo
<b>Data di emanazione</b>	Articolo del Regolamento del 1971, modificato, da ultimo, il 20 luglio 1999.
<b>Autorità emanante</b>	Camera dei deputati
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Camera dei deputati
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	

**Presupposti, finalità e contenuto della disposizione**

L'art. 85 disciplina la discussione sugli articoli che segue la discussione generale sul progetto di legge. Per quanto concerne l'analisi di fattibilità finanziaria, il comma 1/*bis* della disposizione, cui limitiamo il commento, aggiunge una norma di ulteriore garanzia per un eventuale parere contrario espresso dalla V commissione. E infatti, non solo, come prevede già l'art. 74, nel caso in cui la commissione di merito non si sia adeguata al parere contrario, tale scelta deve essere motivata nella relazione per l'Assemblea, ma la norma in questione stabilisce altresì che il Presidente deve avvertire l'Assemblea prima di passare all'esame di ciascun articolo cui il parere negativo si riferisce<sup>104</sup>. In questo modo viene richiamata l'attenzione di tutti i deputati sul problema degli effetti finanziari recati dalla disposizione in discussione e sulla insufficienza o inadeguatezza della copertura. È chiaro che in tal modo viene valorizzato il ruolo della V commissione, le cui valutazioni saranno oggetto di specifica attenzione, e viene altresì posto in rilievo quel valore di trasparenza e di assunzione di responsabilità in cui si esprime la *ratio* dell'obbligo costituzionale di copertura.

<sup>104</sup> Cfr. N. LUPO, *Le procedure di bilancio*, cit., 551 ss.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.3.8. Art. 86 c. 2, 4 bis, 5 bis,

**Regolamento della Camera dei deputati**  
**Art. 86**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Regolamento parlamentare
<b>Natura</b>	Atto normativo
<b>Data di emanazione</b>	Articolo del Regolamento del 1971, modificato, da ultimo, il 20 luglio 1999.
<b>Autorità emanante</b>	Camera dei deputati
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Camera dei deputati
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	Costituzione, articolo 81, comma 4 Regolamento della Camera dei deputati, articolo 87

**Presupposti, finalità e contenuto della disposizione**

Alla Camera, come al Senato, le norme regolamentari tendono a garantire la correttezza dell'analisi di fattibilità finanziaria, che si esprime nella copertura finanziaria della legge, non solo per quanto concerne il testo originario dei disegni di legge, ma anche, come è inevitabile, rispetto agli emendamenti. A tal fine, l'art. 86 del Regolamento della Camera, che tratta appunto della presentazione e discussione degli emendamenti, stabilisce che tutti che quelli che comportano nuove o maggiori spese o minori entrate siano devoluti al parere obbligatorio della commissione bilancio, che conferma così il suo ruolo di commissione filtro (si veda la scheda sull'art. 74). Il Presidente della Camera stabilisce il termine entro cui il parere deve essere reso.

La previsione in commento introduce però anche una disciplina ulteriore volta a rafforzare l'efficacia di un parere contrario eventualmente adottato dalla commissione bilancio rispetto alle disposizioni del testo licenziato dalla commissione di merito. E così, è previsto che il parere contrario od il parere favorevole con condizioni si convertano rispettivamente in emendamenti soppressivi o modificativi, laddove siano motivati con esclusivo riferimento alla violazione dell'art. 81, comma 4, della Costituzione<sup>105</sup>. Non è ammessa, in questi casi, la presentazione di subemendamenti, né la votazione per parti separate. È interessante osservare come l'attuale formulazione della disposizione in commento sia stata adottata dopo che fu scartata l'ipotesi, ventilata in una prima proposta, di rendere vincolanti i pareri contrari della commissione bilancio motivati con riferimento alla violazione dell'art. 81 Cost.<sup>106</sup>. In sostanza, dunque, la conversione dei pareri contrari in emendamenti è una forma più blanda rispetto al ben più incisivo potere di veto che si era proposto di attribuire alla V commissione, in vista della maggiore garanzia possibile dell'obbligo di copertura. Del resto, va ammesso che in effetti la soluzione adottata consente forse alla commissione di esprimere le proprie valutazioni con maggiore serenità, anziché essere sottoposta alle forti pressioni politiche che su essa graverebbero ove avesse il potere di bloccare l'iter di un emendamento.

Da ultimo, la norma *de qua* prevede che gli emendamenti comportanti oneri finanziari, ove presentati in corso di seduta, non possono essere discussi prima del giorno successivo e comunque è il Presidente a fissare un congruo termine per l'espressione del parere. In tal modo si configura un deterrente rispetto alla presentazione "a sorpresa" di emendamenti di spesa, dal momento che questo solo fatto provoca necessariamente un allungamento dei tempi di esame del Parlamento<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> Sul punto si vedano N. LUPO, *Le procedure di bilancio*, cit., 552 ss.

<sup>106</sup> Cfr. V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, 428 ss.

<sup>107</sup> Si veda ancora V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 429.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

## 2.3.9. Art. 87 c. 3 bis

**Regolamento della Camera dei deputati**  
**Art. 87**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Regolamento parlamentare
<b>Natura</b>	Atto normativo
<b>Data di emanazione</b>	Articolo del Regolamento del 1971, modificato, da ultimo, il 20 luglio 1999.
<b>Autorità emanante</b>	Camera dei deputati
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Camera dei deputati
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	Regolamento della Camera dei deputati, articolo 86

**Presupposti, finalità e contenuto della disposizione**

In tema di emendamenti di spesa, il Regolamento della Camera si premura di assicurare la massima conoscibilità del parere contrario della commissione bilancio. Pertanto, così come prevede l'art. 85 sui disegni di legge, anche la disposizione in questione stabilisce che il Presidente della Camera avverta l'Assemblea, prima del voto su ciascun emendamento, del parere su di esso espresso non solo dalla commissione di merito e dal Governo, ma anche dalla V commissione, ove questa si sia espressa in senso contrario. In tal modo si ha una vera e propria norma di chiusura che assicura, in qualunque fase del procedimento siano inseriti nuovi oneri finanziari, tanto la analisi tecnica degli stessi da parte della commissione bilancio quanto la diffusione dei risultati di questa istruttoria, con la conseguente assunzione di responsabilità politica e trasparenza dei processi decisionali.

## 2.3.10. Art. 93 c. 2 e 3

**Regolamento della Camera dei deputati**  
**Art. 93**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Regolamento parlamentare
<b>Natura</b>	Atto normativo
<b>Data di emanazione</b>	Articolo del Regolamento del 1971, modificato il 23 luglio 1987.
<b>Autorità emanante</b>	Camera dei deputati
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Camera dei deputati
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	

**Presupposti, finalità e contenuto della disposizione**

Il ruolo della commissione bilancio come garante della correttezza della analisi di fattibilità finanziaria viene esteso dal Regolamento della Camera anche (e soprattutto) ai casi di esame in sede legislativa. La disposizione in commento, per la parte che qui rileva, ribadisce perciò, anzitutto, quanto già dispone l'art. 74 in riferimento all'esame dei progetti di legge in sede referente, ovvero che i progetti sono assegnati, oltre che alla commissione competente per materia, anche ad alcune commissioni, che sono sempre chiamate ad esprimersi in presenza di determinati presupposti. Tra queste la V commissione, che dovrà dunque esprimere un proprio parere obbligatorio su tutti i disegni di legge che importino conseguenze di ordine finanziario: viene così ribadito il ruolo di "filtro" assegnato alla commissione bilancio.

Analogamente a quanto dispone l'art. 40 del Regolamento del Senato (si veda la scheda relativa), la disposizione in commento introduce poi anche per la Camera la previsione secondo cui, laddove la commissione che procede in sede legislativa non intenda adeguarsi al parere della commissione bilancio e questa vi insista, il progetto viene rimesso all'Assemblea per l'esame con procedura ordinaria. In tal modo viene ulteriormente valorizzato il ruolo di garanzia della commissione bilancio, ad assicurare la massima ponderazione circa l'attento esame della quantificazione degli oneri e delle conseguenze finanziarie che possono derivare dalle leggi di spesa. Infatti, anche se l'Assemblea può sempre, per valutazioni di natura politica, superare il parere contrario della V commissione, è pur vero, per un verso, che la remissione all'Aula determina un inevitabile allungamento dell'*iter* procedurale, di modo che può risultare conveniente adeguarsi al parere pur di non vedere insabbiare il procedimento legislativo, mentre, per altro verso, grazie alla maggiore pubblicità dei lavori in Assemblea, la remissione in aula consente alle opposizioni di far valere più nettamente le ragioni tecniche contrarie all'approvazione del progetto di legge ed al corpo elettorale di valutare, grazie alla maggiore trasparenza delle sedi decisionali, le responsabilità politiche implicate.

## 2.3.11. Art. 94 c. 3

**Regolamento della Camera dei deputati**  
**Art. 94**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Regolamento parlamentare
<b>Natura</b>	Atto normativo
<b>Data di emanazione</b>	Articolo del Regolamento del 1971, modificato, da ultimo, il 24 settembre 1997.
<b>Autorità emanante</b>	Camera dei deputati
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Camera dei deputati
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	

**Presupposti, finalità e contenuto della disposizione**

L'art. 94 del Regolamento della Camera, che trova il suo omologo nell'art. 41 del Regolamento dell'altro ramo del Parlamento, disciplina la presentazione e discussione degli emendamenti durante l'esame in sede legislativa. In tale contesto, assume importanza ai fini della ricognizione delle norme in tema di fattibilità finanziaria il terzo ed ultimo comma, che estende anche agli emendamenti il parere obbligatorio, tra gli altri, della Commissione bilancio, ove da essi derivino maggiori spese o diminuzione di entrate. In tal modo si evita la manovra elusiva di approfittare degli emendamenti per introdurre spese originariamente non previste nel disegno di legge, sottraendole tanto alla relazione tecnica quanto al parere della commissione bilancio. Ma la disposizione va anche oltre e, analogamente a quanto dispone l'art. 93 del medesimo regolamento in riferimento ai disegni di legge, prevede che, ove la V commissione abbia espresso un parere contrario cui quella di merito non intenda adeguarsi, l'intero progetto di legge sia devoluto all'Assemblea. È chiaro che si tratta di previsioni in grado di garantire un forte ruolo di garanzia per la commissione bilancio, la quale può così assicurare una maggiore ponderazione sugli effetti finanziari della legislazione di spesa. Del resto, occorre rammentare che spesso l'interruzione dell'esame in sede deliberante e la rimessione all'Assemblea comportano se non l'arresto quanto meno un deciso rallentamento dell'*iter* della legge, di modo che la commissione di merito sarà spinta ad adeguarsi al parere contrario della commissione bilancio, recependone le indicazioni, in quanto in difetto, per un solo emendamento, si rischierebbe il blocco dell'intero disegno di legge.

## 2.3.12. Art. 96

**Regolamento della Camera dei deputati**  
**Art. 96**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Regolamento parlamentare
<b>Natura</b>	Atto normativo
<b>Data di emanazione</b>	Articolo del Regolamento del 1971, modificato, da ultimo, il 23 luglio 1987.
<b>Autorità emanante</b>	Camera dei deputati
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Camera dei deputati
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	Regolamento della Camera dei deputati, articolo 94

**Presupposti, finalità e contenuto della disposizione**

L'art. 96 del Regolamento della Camera disciplina l'esame dei disegni di legge in sede redigente, prevedendo un effetto incisivo per il caso di parere negativo espresso da una delle commissioni filtro<sup>108</sup>, ivi inclusa perciò la commissione bilancio. Rispetto alle severe previsioni del Senato, ove la disciplina è la medesima valevole per l'esame in sede deliberante, con riferimento alla procedura in sede redigente il regolamento della Camera assume misure più blande<sup>109</sup>. Infatti, si prevede che, sempre nell'ipotesi di parere negativo, espresso anche solo su singole parti del testo in discussione, cui la commissione di merito non si sia adeguata, durante l'esame da parte dell'Assemblea il Presidente della commissione bilancio, dopo la lettura della relazione, illustra detto parere negativo e presenta un ordine del giorno, su cui l'Assemblea delibera con votazione nominale, sentiti un oratore a favore ed uno contro per un tempo massimo di cinque minuti. Laddove tale ordine del giorno sia accolto, la commissione di merito deve riesaminare il disegno di legge per adeguarlo al parere negativo. In tal modo, rispetto alla procedura in sede referente (si vedano le schede relative agli articoli 74 e 85), il parere della V commissione viene ad avere un'efficacia maggiore, in quanto non ci si limita a renderne edotta l'Assemblea, ma si provoca un voto espresso da parte di essa sulla questione della adeguatezza dei mezzi finanziari.

<sup>108</sup> Per un'illustrazione di questo concetto si veda la scheda relativa all'art. 74 del regolamento della Camera.

<sup>109</sup> Circa la disciplina prevista al Senato si veda la scheda relativa all'art. 40 del regolamento, ove si dà contezza anche delle ragioni che spiegano la diversità di regime.

*Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.3.13. Senato art. 40 cc. 3, 5, 8 e da 10 a 12

**Regolamento del Senato della Repubblica**  
**Art. 40 Pareri obbligatori**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Regolamento parlamentare
<b>Natura</b>	Atto normativo
<b>Data di emanazione</b>	Articolo già presente nel Regolamento del 1971, modificato il 22 e 30 novembre 1988 e, da ultimo, il 6 febbraio 2003.
<b>Autorità emanante</b>	Senato della Repubblica
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Senato della Repubblica
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	Art. 81, comma 4, Cost., obbligo di copertura finanziaria Regolamento del Senato, art. 39 e art. 76/bis

**1. Presupposti, finalità e contenuto della disposizione**

L'art. 40 del Regolamento del Senato, che disciplina i pareri obbligatori, riveste una particolare importanza per quanto riguarda il ruolo della commissione bilancio nell'approvazione delle leggi di spesa. Infatti, la norma in commento, attraverso una pluralità di strumenti che saranno analizzati, non solo consente, ma anzi impone un intervento di questa commissione, espressamente finalizzato a valutare le conseguenze finanziarie dei disegni di legge che rechino oneri a carico del bilancio erariale.

Anzitutto, al riguardo, viene in rilievo il comma 3 della disposizione in commento, il quale prevede come obbligatorio il parere della V commissione, che deve perciò sempre essere interpellata ogniqualvolta vi siano conseguenze finanziarie, senza che il Presidente del Senato possa discrezionalmente decidere se richiedere o meno la consultazione di essa. Tale vincolo procedurale, come abbiamo già osservato<sup>110</sup>, ha perciò indotto la dottrina a parlare di "commissioni filtro"<sup>111</sup>, essendo le stesse inderogabilmente coinvolte nel procedimento legislativo con ampi poteri. Per consentire alla V commissione di esprimere il proprio parere, la disposizione in commento (comma 12) prevede inoltre che la commissione di merito deve trasmettere alla commissione bilancio tutti gli elementi acquisiti utili per questa istruttoria sulla fattibilità finanziaria, ivi compresa la relazione tecnica di cui all'art. 76/bis (si veda la scheda relativa), mentre il termine per l'espressione del parere decorrerà dalla data in cui la commissione di merito lo richiede (così il comma 10).

Ancora, l'art. 40 si premura di definire anche il contenuto di questo parere. È infatti espressamente previsto che l'esame della commissione bilancio «deve riferirsi alla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e agli oneri ricadenti su ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale in vigore» (comma 8), nonché ai mezzi di copertura a ciò destinati, cioè alla valutazione di ogni aspetto relativo alle conseguenze finanziarie del disegno di legge. Si tratta di una norma, introdotta con la riforma del 1988, estremamente opportuna, in quanto l'assenza o l'inattendibilità della quantificazione determina già l'illegittimità costituzionale della normativa per violazione dell'art. 81 Cost. e proprio per questo essa esiga un'attenta e dettagliata valutazione<sup>112</sup>. La norma regolamentare, dunque, distinguendo opportunamente dalla copertura finanziaria in senso proprio la fase autonoma della quantificazione, e specificando che su di essa debba soffermarsi l'istruttoria della V commissione, introduce espressamente l'analisi di fattibilità finanziaria nel procedimento legislativo, coordinandone, attraverso un perfetto gioco ad incastro con la legge

<sup>110</sup> Cfr. la scheda relativa all'art. 74 del Regolamento della Camera.

<sup>111</sup> Ricordiamo che le altre commissioni filtro sono la 1° – Affari costituzionali e la 14° - Politiche dell'Unione europea.

<sup>112</sup> In tal senso G. FOTIA, *La quantificazione degli effetti finanziari dei testi legislativi*, in C. RAGAZZI (a cura di), *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa*, Milano 1997, 232.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*



ordinaria, la fase parlamentare con quella precedente che si svolge all'interno dell'Esecutivo e che porta all'elaborazione della relazione tecnica.

Interessante è anche quanto dispone il comma 11 della disposizione *de qua*, ai sensi del quale, ove venga disposto l'utilizzo di uno stanziamento di bilancio in senso difforme rispetto a quanto deliberato in sede di approvazione della legge di bilancio, la V commissione può chiedere alla commissione di merito un parere sulla motivazione che ha indotto a disporre tale utilizzo difforme. Si tratta di una normale richiesta di elementi integrativi indispensabili al fine di esprimere un parere maggiormente ponderato, a garanzia, nella fattispecie, di evitare un uso eccessivamente disinvolto del bilancio. In assenza di questo controllo, infatti, vi sarebbe il rischio di sottrarre risorse destinate a fini determinati, impedendo il pieno svolgimento delle norme sostanziali i cui oneri gravano sui capitoli interessati. In sostanza, dunque, anche questa previsione va nel senso di assicurare una adeguata analisi di fattibilità finanziaria, dal momento che impone alla commissione che intenda utilizzare determinati stanziamenti di giustificare e dimostrare la presenza di avanzi su quel capitolo di bilancio, dal momento che, in difetto, la V commissione dovrebbe verosimilmente esprimere un parere contrario, onde assicurare i fondi alla finalità per la quale erano stati originariamente previsti.

Da ultimo, ma non certo per la sua minore importanza, va ricordato quanto dispone il comma 5 della disposizione in commento per quanto concerne i disegni di legge, recanti effetti finanziari, per i quali si procede in sede deliberante. Al riguardo, è previsto che, laddove la commissione bilancio abbia espresso un parere scritto contrario motivato dall'insufficienza delle quantificazioni o dall'inadeguatezza della copertura finanziaria in riferimento all'art. 81 Cost., e quella di merito non intenda adeguarvisi, si interrompa l'esame in sede deliberante ed il progetto venga rimesso all'Assemblea per l'esame con procedura ordinaria. Come rilevato rispetto all'analogo norma prevista nel Regolamento della Camera (si veda la scheda relativa all'art. 93), questa previsione esalta il ruolo di garanzia della commissione bilancio ed assicura la massima ponderazione circa l'attento esame della quantificazione degli oneri e delle conseguenze finanziarie che possono derivare dalle leggi di spesa. Peraltro, a differenza di quanto avviene alla Camera, al Senato la stessa disciplina si applica ai disegni di legge per i quali si procede in sede redigente. Il che non deve stupire, dato che la procedura in sede redigente è assai diversa tra i due rami del Parlamento, e soltanto al Senato essa è realmente una procedura intermedia tra la sede referente e quella deliberante, in quanto alla Camera essa è poco più di una variante della procedura ordinaria, tanto che, proprio per tale ragione, essa, in quest'ultimo ramo del Parlamento, è assai poco utilizzata<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Per tutti, sul punto, cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, cit., 191 ss.  
Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

## 2.3.14. Art. 41 c. 5

**Regolamento del Senato della Repubblica**  
**Art. 41 Procedura delle Commissioni in sede deliberante**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Regolamento parlamentare
<b>Natura</b>	Atto normativo
<b>Data di emanazione</b>	Articolo del Regolamento del 1971, modificato il 17 novembre 1988 e, da ultimo, il 6 febbraio 2003.
<b>Autorità emanante</b>	Senato della Repubblica
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Senato della Repubblica
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	Regolamento del Senato, art. 40 (pareri obbligatori)

**1. Presupposti e finalità della norma**

L'articolo 41 del Regolamento del Senato disciplina la procedura cui devono attenersi le Commissioni parlamentari che procedono in sede deliberante; ai fini di una indagine sulla fattibilità finanziaria delle leggi appare rilevante la previsione del comma 5, cui limitiamo il commento.

Questa disposizione si preoccupa di impedire che gli emendamenti possano divenire lo strumento utilizzabile per aggirare l'obbligo di copertura finanziaria e le norme sul ciclo della quantificazione degli oneri introdotto in attuazione di esso. Pertanto, in analogia a quanto prevede l'art. 100 sugli emendamenti presentati nell'ambito del procedimento in sede referente, anche per la sede deliberante viene introdotto il parere obbligatorio della V commissione sugli emendamenti di spesa o di minore entrata, stabilendosi che tale parere debba essere reso entro otto giorni dalla richiesta. Non solo, ma estendendo la previsione dell'art. 40, comma 5, qui richiamato, anche agli emendamenti, la norma in commento prevede che laddove la commissione di merito non intenda adeguarsi a tale parere e la commissione bilancio vi insista, si interrompa l'esame in sede deliberante ed il progetto sia rimesso all'Assemblea per l'esame con procedura ordinaria. Si tratta ancora una volta di una ulteriore disposizione che esalta il ruolo di garanzia della commissione bilancio, per assicurare la massima ponderazione circa l'attento esame della quantificazione degli oneri e delle conseguenze finanziarie che possono derivare dalle leggi di spesa. Basti pensare, infatti, che non è così infrequente che l'interruzione dell'esame in sede deliberante e la rimessione all'Assemblea determini in realtà l'insabbiamento del disegno di legge.

La norma in commento, dunque, costituisce un forte sprone alla commissione di merito perché si adegui al parere della commissione bilancio, la quale, esprimendosi in senso contrario anche ad un solo emendamento, potrebbe di fatto bloccare l'esame dell'intero disegno di legge.

## 2.3.15. Art. 76 bis

**Regolamento del Senato della Repubblica****Art. 76/bis Relazione tecnica sui disegni di legge, sugli schemi di decreto legislativo e sugli emendamenti**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Regolamento parlamentare
<b>Natura</b>	Atto normativo
<b>Data di emanazione</b>	Articolo introdotto il 22 novembre 1988 e modificato il 21 luglio 1999
<b>Autorità emanante</b>	Senato della Repubblica
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Senato della Repubblica
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	

**1. La relazione tecnica finanziaria tra legge e regolamento parlamentare**

La norma di cui all'art. 76/bis del Regolamento del Senato è esemplare dello stesso intreccio esistente tra la riforma della legge di contabilità, approvata nel 1988, e le corrispondenti modifiche introdotte nei regolamenti parlamentari. Essa, infatti, regola uno dei passaggi fondamentali nell'ambito dell'*iter* legislativo, allo scopo di dare effettività alle previsioni legali in tema di fattibilità finanziaria, ed in tal senso essa introduce diverse previsioni, tutte accomunate dalla medesima *ratio* di evitare fenomeni elusivi dell'obbligo di corredare i disegni di legge di apposita relazione tecnica (commi 1 e 2), ovvero di consentire comunque che questa venga prodotta allorché il disegno di legge ne sia privo per non essere vincolato a tale obbligo il presentatore di quella iniziativa legislativa ovvero si tratti di atti con forza di legge approvati dal Governo (commi 3 e 4).

Veniamo dunque, anzitutto, alle norme di garanzia circa il rispetto dell'obbligo di relazione tecnica.

Il primo comma della disposizione regolamentare, sotto tale profilo, il primo passaggio procedurale cui i disegni di legge sono sottoposti, ovvero il controllo di ammissibilità da parte del Presidente dell'Assemblea, esercitato al Senato sulla base di apposita norma regolamentare, ovvero l'articolo 8<sup>114</sup>. Per quanto concerne la congruità della quantificazione degli oneri e della copertura finanziaria, trattandosi di un controllo meramente formale, esso ha riguardo soltanto alla materiale sussistenza della relazione tecnica, alla sua provenienza dal ministro proponente ed alla successiva verifica ad opera del ministro dell'economia. È importante, in questo contesto, la previsione della norma in commento che sanziona i disegni di legge di iniziativa governativa, regionale o del CNEL (ma anche gli schemi di decreto legislativo) comportanti oneri a carico del bilancio privi di taluno di questi elementi con l'improcedibilità già in questa fase preliminare, di modo che, in tale ipotesi, gli stessi non possono essere assegnati alle commissioni competenti. È stato perciò opportunamente rilevato in dottrina che in questa sanzione della improcedibilità «l'intreccio funzionale tra legge e regolamento arriva alla sua pienezza»<sup>115</sup>.

In modo del tutto coerente con le previsioni testé ricordate, il secondo comma della disposizione estende la stessa disciplina anche agli emendamenti, al fine di evitare che attraverso di essi possano essere poste in atto manovre elusive dell'obbligo di relazione tecnica. Anche questi, infatti, sono dichiarati improcedibili laddove siano privi della relazione tecnica sugli oneri finanziari. In questo senso, la disciplina qui commentata appare assai più severa di quella prevista nell'altro ramo del Parlamento, dove, poiché il controllo presidenziale è esercitato in via di prassi,

<sup>114</sup> Mentre – si noti – alla Camera lo stesso controllo è esercitato soltanto in via di prassi, come ricorda N. LUPO, *La verifica*, cit., 355.

<sup>115</sup> Così, testualmente, A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna 1991, 238.

*Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

«gli emendamenti privi della relazione tecnica non potranno considerarsi irricevibili o improcedibili» mancando una apposita previsione regolamentare che commini tale sanzione<sup>116</sup>.

## 2. Le relazioni tecniche integrative

Un problema assai rilevante che potrebbe porsi alle Commissioni bilancio, allorché si trovino a dover esprimere il proprio parere secondo le previsioni regolamentari altrove analizzate (cfr. le schede relative all'art. 40 Reg. Senato ed all'art. 74 Reg. Camera) deriva dal fatto che, come si ricorderà, nessuna relazione tecnica accompagna i disegni di legge di iniziativa parlamentare o popolare. Infatti, nulla dispone al riguardo la legge n. 468 del 1978 (il che è naturale, dal momento che sarebbe stata una fonte incompetente ad introdurre un obbligo a carico di un parlamentare che intenda presentare un disegno di legge), né gli stessi regolamenti delle Camere prevedono un tale vincolo, a differenza di quanto avviene per gli altri proponenti. Questo, come è evidente, potrebbe consentire facili elusioni dell'obbligo di relazione tecnica e, con esso, dell'art. 81 Cost. rispetto al quale si pone come norma interposta: basti pensare ad un deputato di maggioranza che presenti il disegno di legge al posto del Governo così da non essere vincolato alla redazione della relazione tecnica. È dunque proprio per evitare questi facili comportamenti elusivi che il terzo comma della disposizione in commento stabilisce, introducendo un obbligo a carico del Governo con una norma regolamentare<sup>117</sup>, che la commissione bilancio o le commissioni di merito competenti per l'esame del disegno di legge, possono richiedere al Governo di provvedere alla realizzazione della relazione per i disegni di legge che ne siano privi, richiesta cui deve essere dato seguito nel termine di 30 giorni. Nelle more della realizzazione della relazione tecnica integrativa eventualmente richiesta al Governo i termini, secondo la prassi, si ritengono sospesi<sup>118</sup>.

Ora, ci si potrebbe domandare per quali ragioni il Parlamento abbia affidato la verifica degli oneri recati dalle iniziative di spesa parlamentari all'Esecutivo anziché ai Servizi del Bilancio, istituiti poco dopo la riforma dei regolamenti proprio al fine di porre al servizio della commissione gravata del compito di curare la verifica della quantificazione un idoneo apparato tecnico. Ebbene, tale scelta appare coerente con quella di affidare, in generale, al Governo le relazioni tecniche sugli oneri finanziari, e ciò sul presupposto che tale organo possieda dati più dettagliati e precisi o che possa comunque procurarli in tempi rapidi e in modo completo, senza contare che, essendo l'iniziativa delle leggi di spesa - almeno fino a poco tempo addietro - appannaggio quasi esclusivo del Governo, è assai probabile che gli uffici ministeriali abbiano sviluppato una competenza assai maggiore per quanto riguarda l'elaborazione dei dati stessi rispetto ai Servizi del Bilancio interni alle Camere. Questi ultimi, infatti, da un lato, in quanto esterni ai rami di amministrazione coinvolti, potrebbero incontrare maggiori difficoltà e resistenze nella stessa acquisizione degli elementi

<sup>116</sup> Cfr. V. DI GIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, 393, cui appartiene la frase virgolettata.

<sup>117</sup> In questa sede dobbiamo necessariamente prescindere dalla questione, assai dibattuta, se ciò possa ritenersi ammissibile. In merito tale problematica ci limitiamo a rinviare, per le due posizioni speculari sostenute in dottrina, ad A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Le Camere Art. 64 – 69*, tomo II, Bologna-Roma, 1986, 18 ss. ed in particolare 24, ove l'A. afferma che «là dove ... vi è un rapporto costituzionale sufficientemente definito (come avviene per il rapporto fiduciario con il Governo...) non sorge necessità di ulteriori disposizioni legislative e ben può il regolamento parlamentare specificare liberamente la disciplina dei reciproci comportamenti» e, per l'opposta ricostruzione, a M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano 1988, 671, la quale aderisce alla tesi dottrinale tradizionale volta ad escludere la possibilità di introdurre obblighi per il Governo attraverso i regolamenti parlamentari, come la previsione dell'art. 64, comma 4, Cost. parrebbe dimostrare, pur ritenendo in realtà fallace la posizione del problema, stante l'impossibilità di distinguere gli aspetti politici da quelli giuridici in questo ambito.

<sup>118</sup> Così C. FORTE, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Napoli 1992.

necessari per pervenire ad una stima dei costi ed inoltre, a differenza degli uffici ministeriali, svolgendo soltanto in modo occasionale l'attività di elaborazione dei dati, incontrerebbero maggiori difficoltà, dovute anche alla loro stessa struttura la quale, così come congegnata allo stato attuale in vista di semplici compiti di verifica e controllo, non consentirebbe di espletare una simile funzione. Infine, la scelta legislativa si pone nella prospettiva di rispettare il ruolo di promotore dell'indirizzo politico – legislativo riconosciuto all'Esecutivo.

Se queste sono le ragioni che possono militare a favore della scelta effettuata dai regolamenti parlamentari, è innegabile, per converso, un qualche risvolto problematico. La dottrina non ha infatti mancato di evidenziare come, in tal modo, «le norme sulla copertura finanziaria assoggettano al controllo del Governo tutti i tipi di iniziativa comportanti conseguenze di spesa: il parametro del controllo è quindi costituito anche dalle priorità che il Governo attribuisce alle iniziative proprie o altrui»<sup>119</sup>. Tra l'altro, la prassi sembra avvalorare questo timore, laddove in più occasioni il Governo non ha fatto pervenire, nonostante la richiesta parlamentare, la relazione tecnica su progetti di legge (politicamente) non graditi<sup>120</sup>. Con la conseguenza che, non essendo prevista nessuna sanzione per l'inottemperanza a tale richiesta, il Governo ha buon gioco ad insabbiare i disegni di legge di spesa non coerenti con le proprie priorità<sup>121</sup>.

Il Parlamento, tuttavia, non resta del tutto privo di difese. E infatti, deve registrarsi, pur in assenza di rimedi istituzionali all'inerzia dell'Esecutivo, la prassi per così dire “di reazione” del Parlamento, che, non essendo in tal caso neppure prevista l'improcedibilità del disegno di legge privo di relazione, ha interpretato il silenzio dei regolamenti nel senso di ritenere ulteriormente procedibile il corso del disegno di legge. Inutile evidenziare che, a fare le spese di questa prassi, è però l'analisi di fattibilità finanziaria della legge, dal momento che in questo modo si fa più stringente il rischio di giungere a decisioni di spesa prive di adeguata istruttoria sotto il profilo tecnico – finanziario<sup>122</sup>. Al riguardo, si è sostenuto che, poiché l'inserimento nel programma dei lavori di un d.d.l. comporta la necessità per la commissione bilancio di esprimere un parere, che in

<sup>119</sup> Si veda A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 242.

<sup>120</sup> Il problema è evidenziato, tra gli altri, da M. DEGNI – M. PARADISO, *Ruolo del Parlamento*, in G. SALVEMINI (a cura di), *I guardiani del bilancio*, Venezia 2003, 66, i quali parlano di un «forte svantaggio per l'iniziativa parlamentare», dal momento che, mentre a livello governativo la relazione tecnica viene elaborata dalle Amministrazioni di settore, a livello parlamentare l'onere della verifica è affidato alla Commissione bilancio, che è l'equivalente del Ministero dell'economia per l'Esecutivo, la quale non vi provvede direttamente ma affidandosi al Governo, con le problematiche evidenziate nel testo. Per le ragioni evidenziate nel testo abbiamo in altra sede proposto un potenziamento dei Servizi del bilancio attraverso modifiche alla fase parlamentare del ciclo della quantificazione: per una trattazione sul punto ci sia qui consentito rinviare a S. SCAGLIARINI, *La quantificazione*, cit., 139 ss.

<sup>121</sup> Per questo ordine di problemi, si veda quanto emerso nei lavori della 11<sup>a</sup> commissione permanente del Senato in data 17 marzo 1999 (SENATO DELLA REPUBBLICA – XI COMMISSIONE, *Resoconto della 323<sup>o</sup> seduta pomeridiana, Mercoledì 17 marzo 1999*, consultabile nel sito istituzionale del Senato). Secondo quanto testualmente si legge nel Resoconto sommario, «in apertura di seduta, il Presidente avverte che sono pervenute ... le risposte a due lettere da lui inviate al Presidente del Senato ... per dare conto dei problemi rappresentati nel corso della discussione nella stessa Commissione e in Ufficio di Presidenza, con riguardo, rispettivamente, ai ritardi provocati nell'iter parlamentare di alcuni disegni di legge all'esame in sede referente a causa della mancata trasmissione da parte del Governo delle relative relazioni tecniche, richieste dalla Commissione bilancio ... Alla prima lettera, del 4 marzo, il Presidente del Senato ha risposto, in data 11 marzo, ricordando di avere già rappresentato, durante la legislatura, il problema del ritardo nella predisposizione delle relazioni tecniche, a suo tempo segnalatogli dal Presidente della Commissione bilancio, presso le sedi governative competenti e di avere scritto nuovamente al Ministro per i rapporti con il Parlamento, allegando la lettera sopra richiamata». L'episodio è riferito da V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 392, i quali sottolineano come, attraverso la tempistica impiegata per fornire le relazioni tecniche, il Governo possa influire sui tempi del procedimento legislativo ed al limite disporre di un vero e proprio potere di veto.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

assenza di relazione tecnica, verosimilmente, sarebbe contrario, ciò indurrebbe il Governo a trovare l'accordo per trasmettere la relazione tecnica in tempo utile<sup>123</sup>. Tale ricostruzione, però, non appare del tutto convincente, poiché questa opera di *moral suasion* nei confronti del Governo è puramente eventuale, dal momento che, trattandosi di iniziativa parlamentare, il Governo ben potrebbe non avere alcun interesse alla prosecuzione dell'*iter* di quel d.d.l. Semmai, è vero che questa "prassi di reazione" del Parlamento può ritenersi in qualche modo inevitabile, giustificandosi con l'esigenza di non creare in capo al Governo un vero e proprio diritto di veto, che, in effetti, difficilmente sarebbe compatibile con l'assetto istituzionale del nostro ordinamento; come sottolineato in dottrina<sup>124</sup>, infatti, se la quantificazione influenza la decisione legislativa e, per tale motivo, è naturale che il Governo sia un forte interlocutore del Parlamento per far scaturire da tale dialettica la maggior ponderazione possibile nel caso in cui si introducano nuovi oneri, non si può, tuttavia, consentire all'Esecutivo, qualora si voglia rispettare la funzione assegnata al Parlamento, di divenire il "*dominus*" del procedimento legislativo.

In ogni caso, occorre riconoscere che il potere delle commissioni bilancio di chiedere le relazioni tecniche per i disegni di legge che ne siano privi nonché sugli emendamenti di origine parlamentare, che viene utilizzato in modo sempre più ampio anche per richiedere relazioni integrative, riveste un'importanza notevole nell'attuazione del vincolo di copertura: se, infatti, come sottolineato dalla dottrina, esso «viene fatto valere nettamente e con forza dalla Commissione Bilancio, si crea una pressione a collaborare sul Governo che porta a risolvere correttamente il problema»<sup>125</sup>, anche perché, evidentemente, il Governo non potrà resistere eccessivamente alla propria maggioranza. Questa ricostruzione della dottrina trova in effetti riscontro nelle relazioni trimestrali della Corte dei conti, in cui viene posto nella giusta evidenza il ruolo che il potere di richiesta delle relazioni tecniche integrative da parte delle commissioni bilancio - qualora sistematicamente utilizzato - riveste al fine di consentire una migliore ponderazione, nel complesso, degli effetti finanziari recati dalle leggi di spesa<sup>126</sup>.

Passando alla previsione della espressione del parere, da parte delle commissioni bilancio, sulle conseguenze finanziarie derivanti da atti con forza di legge (conversione di decreti legge o schemi di decreto legislativo), l'ultimo comma di cui si compone la disposizione in commento introduce la possibilità per il Presidente del Senato, ove consti la richiesta scritta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione, di richiedere al Presidente della Corte dei conti la valutazione sulle conseguenze finanziarie derivanti dalla conversione di un decreto legge (e in tal caso vi è un termine temporale entro il quale deve essere effettuata la richiesta, onde evitare che essa possa comportare la decadenza del decreto per un eccessivo allungamento dei tempi) ovvero dalla emanazione di un decreto legislativo. Si tratta di una facoltà riconosciuta anche dall'art. 16 della legge n. 400 del 1988, alla cui scheda rinviamo. In questa sede ci limitiamo ad evidenziare come la norma si giustificasse in una fase in cui gli schemi di decreto legislativo non erano assoggettati all'obbligo di relazione tecnica, mentre, introdotto tale obbligo nel 1999, oggi sugli schemi di decreto si tenderà ad applicare maggiormente la procedura ordinaria, con l'elaborazione della relazione da parte del Governo e successiva verifica dei Servizi del bilancio.

<sup>122</sup> Come giustamente evidenzia L. LANZILLOTTA, *Le nuove regole della legislazione di spesa*, in *Quad. cost.* 1993, 509.

<sup>123</sup> È questa invece l'opinione di N. LUPO, *La verifica*, cit., 369 ss.

<sup>124</sup> Cfr. ancora L. LANZILLOTTA, *Le nuove regole*, cit., 508.

<sup>125</sup> Così, testualmente, P. DE IOANNA, *Il problema della copertura delle leggi di spesa dopo le riforme di contabilità e di procedura parlamentare del 1988-1989*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna 1995, 369.

<sup>126</sup> Cfr., a titolo indicativo, CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio – agosto 2003*, in <http://www.corteconti.it>, 7.

2.3.16. Art. 100 c. 7 e 10

**Regolamento del Senato della Repubblica**  
**Art. 100 Esame degli articoli – Presentazione degli emendamenti**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Regolamento parlamentare
<b>Natura</b>	Atto normativo
<b>Data di emanazione</b>	Articolo del Regolamento del 1971, modificato il 23 e 30 novembre 1988.
<b>Autorità emanante</b>	Senato della Repubblica
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Presidente e Commissioni del Senato, Governo
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	

**1. Presupposti, contenuto e finalità della norma**

L'art. 100 del Regolamento del Senato disciplina la presentazione e l'esame degli articoli durante la fase della discussione in Assemblea. Si tratta di una disposizione complessa, assai rilevante sotto il profilo delle norme anti-ostruzionistiche, ma della quale, ai più limitati fini di questa indagine, vengono in rilievo i soli commi 7 e 10, che riguardano in modo specifico gli emendamenti che introducono nuove o maggiori spese ovvero minori entrate, commi non a caso modificati con la riforma del 1988.

Anzitutto, nel merito, la disposizione in commento prevede che la commissione bilancio sia chiamata ad esprimere il proprio parere obbligatorio sugli emendamenti di spesa. In tal senso, la norma di cui all'art. 100 completa la previsione dell'art. 40, che sottopone a questo stesso parere i disegni di legge, di modo che la presentazione, più o meno a sorpresa, di un emendamento in Assemblea non possa fungere da facile stratagemma per introdurre un onere finanziario originariamente non previsto, sfuggendo al parere della V Commissione, allorché questa si sia già espressa sull'articolato normativo. Del resto, la previsione dell'art. 100 appare pienamente coerente anche con il disposto dell'art. 41, che, per i casi di adozione della procedura in sede deliberante, prevede sempre il parere obbligatorio della commissione bilancio sugli emendamenti di spesa (si veda la scheda relativa). Si osservi, peraltro, come il diritto di emendamento non ne risulti in alcun modo intaccato<sup>127</sup>: infatti i senatori (ma anche la commissione ed il Governo) potranno presentare i loro emendamenti senza particolari restrizioni, ma saranno comunque tenuti a "subire" il controllo filtro della V commissione.

La disposizione in commento, tuttavia, si spinge anche oltre. E infatti è previsto che la commissione bilancio, al fine di poter esprimere un parere maggiormente ponderato, possa chiedere che l'esame degli emendamenti presentati in corso di seduta sia rinviato ad un momento successivo. Ove ciò non sia ritenuto necessario, il Presidente della commissione, od altro senatore da questi delegato, può comunque riferire anche verbalmente in Assemblea, in modo tale che il poco tempo a disposizione possa venire interamente impiegato nella discussione di merito sul contenuto finanziario dell'emendamento, e non venga utilizzato per la formalizzazione di un parere, adempimento, questo, suscettibile di occupare buona parte del tempo a disposizione dei commissari.

<sup>127</sup> Secondo quanto condivisibilmente auspicava P. F. LOTTO, *L'obbligo di copertura della legge finanziaria in Parlamento e il ruolo della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.* 1993, 553, secondo il quale «il potere emendativo delle Camere, nell'intreccio di disposizioni di leggi e regolamenti parlamentari, non deve risultare intaccato ma solo disciplinato».

## 2.3.17. Art. 102 bis

**Regolamento del Senato della Repubblica**  
**Art. 102/bis Effetti del parere contrario della 5<sup>a</sup> Commissione permanente**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Regolamento parlamentare
<b>Natura</b>	Atto normativo
<b>Data di emanazione</b>	Articolo introdotto il 23 novembre 1988 e modificato il 24 febbraio 1999.
<b>Autorità emanante</b>	Senato della Repubblica
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Senato della Repubblica
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	Art. 81, comma 4, Cost., obbligo di copertura finanziaria

**1. Presupposti, contenuto e finalità della norma**

L'art. 102/bis del regolamento del Senato definisce gli effetti derivanti dal parere contrario della V Commissione.

Anzitutto, benché la disposizione si trovi nel secondo comma, va ricordato quanto dispone la norma in commento in riferimento sia ai disegni di legge che ai singoli articoli ed emendamenti oggetto di parere contrario. Si tratta della previsione per la quale, laddove tale parere sia motivato con la violazione dell'art. 81 Cost., «la deliberazione ha luogo mediante votazione nominale con scrutinio simultaneo»<sup>128</sup>. In questo modo il parere della V commissione ne esce decisamente rafforzato, da un lato, perché viene richiesta una partecipazione qualificata per le deliberazioni che ne debbano superare il veto<sup>129</sup>, e, d'altro lato, perché si provoca un pronunciamento dell'Aula sulle ragioni espresse dalla commissione bilancio, così da determinare la diretta assunzione della responsabilità politica derivante dall'adozione di una legge, della cui costituzionalità si dubita, a carico di chi ne vuole comunque l'approvazione, attuandosi così quella *ratio* di trasparenza e di responsabilità che è sottesa all'art. 81 Cost.<sup>130</sup>.

In tema di emendamenti di spesa, poi, viene in rilievo anche la disposizione di cui al primo comma della norma *de qua*, che, al fine di evitare con il massimo sforzo la frequente tendenza dei parlamentari ad arricchire di norme di spesa, in modo non sempre attento e prudente, i disegni di legge anche governativi, sanziona con l'improcedibilità gli emendamenti di spesa laddove la commissione bilancio abbia espresso un parere negativo motivato «con la mancanza della copertura finanziaria prescritta dall'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione».

Una prima osservazione sul punto deve però rivolgersi a quanto già evidenziato in dottrina<sup>131</sup> sul fatto che questa espressione non corrisponde a quella utilizzata nell'art. 40, comma 5, che disciplina i casi in cui il parere contrario della commissione bilancio provoca la remissione in Aula. Quest'ultima norma, infatti, annovera tra le motivazioni, cui viene associata tale conseguenza, «la insufficienza delle corrispettive quantificazioni o della copertura finanziaria», mentre la

<sup>128</sup> Norma, questa, di portata storica, secondo A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna 1991, 245, dal momento che con essa per la prima volta è posto un vincolo procedurale nei confronti dell'Assemblea e non più solo nei confronti delle commissioni.

<sup>129</sup> Come giustamente osserva P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna 1993, 154.

<sup>130</sup> In tal senso G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano 2002, 160, definisce l'art. 102/bis reg. Senato la «norma di chiusura» di quel «sistema ad incastro» tra Costituzione, legge ordinaria e regolamenti parlamentari che ripropone «il principio costituzionale della copertura finanziaria come vincolo – cornice sull'intero procedimento della decisione di bilancio». *Contra*, si veda invece L. LANZILLOTTA, *Le nuove regole della legislazione di spesa*, in *Quad. cost.* 1993, 509, la quale definisce l'obbligo di votazione nominale una mera «sanzione morale».

<sup>131</sup> Sul punto, si vedano le ampie considerazioni di C. FORTE, *La riforma*, cit., 175 ss.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*



disposizione in commento si riferisce soltanto, appunto, alla mancanza di copertura finanziaria. Si potrebbe perciò ritenere, aderendo ad una interpretazione letterale e piuttosto formalistica, che gli emendamenti non siano colpiti da improcedibilità quando sia proprio la quantificazione degli oneri da essi recati ad essere carente. Tuttavia, la prassi parlamentare è orientata nel senso di ritenere equivalenti le due espressioni, posto che tutta la normativa sulla copertura dettata dalla legge n. 468 del 1978 è ritenuta fonte interposta rispetto all'obbligo di cui all'art. 81 Cost. del quale, d'altra parte, la quantificazione, come si è visto nella introduzione, costituisce una fase essenziale.

È poi interessante rilevare che nella disposizione in commento, in forza delle norme introdotte nel 1999, all'effetto preclusivo citato si aggiunge una ulteriore restrizione: infatti, sugli emendamenti giudicati privi di copertura finanziaria, l'Assemblea non è più neppure chiamata ad esprimersi, salvo che vi sia la espressa richiesta di almeno 15 senatori, sempre computati presenti ai fini del raggiungimento del numero legale, i quali in modo palese si assumeranno così la responsabilità politica dell'emendamento e delle sue conseguenze<sup>132</sup>. In questo senso, la formulazione della disposizione regolamentare sembra andare nella giusta direzione di favorire la trasparenza del processo decisionale di spesa<sup>133</sup>.

A dire il vero, prima della recente modifica alla disposizione *de qua*, una critica era stata mossa a questa previsione per il fatto di prestarsi, come contropartita – non senza una certa macchinosità - ad un uso cripto–ostruzionistico, in quanto la presentazione di un emendamento manifestamente non coperto sarebbe potuta essere sufficiente a provocare un parere negativo della commissione bilancio con conseguente votazione nominale e quindi verifica automatica del numero legale<sup>134</sup>: la novella del 1999 sembra perciò rispondere anche a questa obiezione, rendendo più difficile il ricorso a pratiche ostruzionistiche sulla base dell'art. 102/*bis*<sup>135</sup>. In ogni caso, nella prassi si osserva come la commissione tenda a motivare con la violazione dell'art. 81 i propri pareri, e quindi a far scattare gli incisivi effetti preclusivi esaminati, soltanto laddove ritenga che vi sia lo spazio per trovare una diversa formulazione della legge, rivedendone le conseguenze finanziarie, senza con ciò farne venir meno le ragioni ispiratrici e quindi senza alterare la scelta politica sottesa al testo in esame. Laddove, invece, ci si accorga che l'*impasse* sia superabile soltanto con un compromesso politico e non con accorgimenti tecnici volti a migliorare la fattibilità finanziaria della legge, si tende piuttosto ad esprimere il semplice parere negativo, onde evitare le conseguenze sopra descritte<sup>136</sup>.

<sup>132</sup> In tal senso, N. LUPO, *Le procedure*, cit., 550, ritiene che l'art. 102/*bis* abbia attualmente un'efficacia assai maggiore di quanto potesse averne nel testo originale. Peraltro, sottolineano al riguardo M. DEGNI – M. PARADISO, *Ruolo del Parlamento*, in G. SALVEMINI (a cura di), *I guardiani del bilancio*, Venezia 2003, 66, nota 27, che la richiesta dei 15 senatori è normalmente appannaggio dell'opposizione, vuoi per rallentare i lavori vuoi soprattutto per rimarcare l'attenzione su una certa questione. Secondo gli stessi Autori, diverso e più discutibile è il caso in cui la richiesta provenga dalla maggioranza o dal Governo, dal momento che, in un sistema maggioritario, appare facile travolgere il giudizio tecnico di un ristretto collegio specializzato.

<sup>133</sup> Analogamente, G. RIVOSACCHI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 164, parla al riguardo di una «logica evolutiva – comune alle precedenti riforme regolamentari in materia di bilancio – del rafforzamento dei vincoli “interni” sulle procedure finanziarie, al fine di favorire la convergenza di governo e Parlamento nella selezione delle priorità allocative ... secondo meccanismi decisionali più trasparenti e responsabili».

<sup>134</sup> Secondo quanto rilevava, in particolare, C. FORTE, *La riforma*, cit., 178 ss.

<sup>135</sup> Così ancora G. RIVOSACCHI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 162.

<sup>136</sup> Il che dimostra quanto afferma P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., 154 ss., secondo il quale le motivazioni del parere contrario hanno un valore cruciale per verificare «l'uso che la “politica” fa dell'obbligo di copertura e di connettere a questo uso una concreta sanzione procedurale».

## 2.3.18. Decreto legge n. 194 del 2002, art. 1

**Decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194 convertito in legge 31 ottobre 2002, n. 246, recante: "Misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica."**

<b>Tipologia dell'atto</b>	Decreto legge convertito
<b>Natura</b>	Atto con forza di legge
<b>Data di emanazione</b>	Il decreto è stato emanato il 6 settembre 2002. La legge di conversione è stata promulgata il 31 ottobre 2002
<b>Autorità emanante</b>	Atto con forza di legge del Governo convertito in legge del Parlamento
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	La norma, pur introducendo una procedura che coinvolge il Governo, ed in primo luogo il Ministero dell'economia e della finanze, esplica comunque indirettamente effetti nei confronti della generalità dei cittadini.
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	

**Presupposti, finalità e contenuto della disposizione**

Un'analisi sulle norme in tema di fattibilità finanziaria delle leggi non può prescindere dall'esame della disposizione di cui all'art. 1, comma 3, del d. l. n. 194 del 2002 (c. d. decreto blocca-spesa). Infatti, benché propriamente non attenga alla problematica della quantificazione dei costi delle leggi, essa introduce pur sempre uno strumento di reazione per il caso in cui tale analisi preventiva di fattibilità non sia stata eseguita correttamente o comunque si presentino andamenti anomali della spesa pubblica e ciò rende utile una sua trattazione in un codice di *drafting*, dal momento che la procedura prevista nella disposizione in commento si inquadra in senso lato nell'ambito dell'analisi *ex post* degli effetti delle leggi (*rectius*, in questo caso, della *legislazione*) di spesa.

La norma in esame stabilisce dunque che il ministro dell'economia, in presenza di rilevanti scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nel DPEF, con proprio decreto, sulla base di un atto di indirizzo adottato con decreto del Presidente del Consiglio, sentite le commissioni parlamentari competenti, possa limitare l'assunzione di impegni di spesa a carico del bilancio dello Stato, in percentuale uniforme su tutti i capitoli dello stesso e con eccezione delle spese obbligatorie. In sostanza, la previsione di questo articolo consente al ministro dell'economia di "bloccare" la spesa pubblica (di qui il nome di "decreto blocca-spesa" attribuito al decreto legge in cui si inserisce), ma differisce dalla procedura analoga prevista dal comma 6/bis dell'art. 11/ter della legge n. 468 del 1978 (al cui commento rinviamo) in quanto: 1) le misure limitative delle spese erariali sono conseguenza di un procedimento *ad hoc* e non operano in modo automatico; 2) queste misure escludono esplicitamente dall'ambito di operatività le spese aventi natura obbligatoria, ovvero quelle che corrispondono a un diritto soggettivo dei destinatari della norma; 3) la limitazione, nel testo opportunamente emendato dalle Camere, facendo riferimento non ad un determinato scostamento, bensì ad un generale andamento della finanza pubblica, viene conseguentemente applicata in modo uniforme su tutte le dotazioni del bilancio dello Stato, così da non penalizzare singoli capitoli. Elementi, questi, che consentono alla norma in commento di andare esente da alcune delle censure di illegittimità costituzionale che riteniamo debbano muoversi alla disposizione sul blocco automatico della spesa.

Occorre poi osservare che l'ampia discrezionalità del ministro nella determinazione del contenuto del decreto, prevista nel testo originariamente licenziato dal Consiglio dei ministri, è stata ridotta introducendo in sede di conversione il riferimento agli obiettivi fissati nel DPEF, mentre si è cercato parallelamente di contenere, per altro verso, la discrezionalità amministrativa, sia sotto il profilo dei capitoli di bilancio oggetto del blocco (tutti uniformemente e non solo quelli individuati

dal ministro), sia sotto il profilo della definizione di rilevanza dello scostamento, introducendo la laboriosa procedura di emanazione dell'atto di indirizzo cui il ministro deve attenersi.

Questa disposizione ha tuttavia suscitato più di una critica in dottrina, dal momento che essa attribuirebbe al Governo un potere di gestione di un bilancio diverso rispetto a quello votato dal Parlamento<sup>137</sup>, né l'introduzione del parere parlamentare sugli schemi di decreto sarebbe sufficiente a far recuperare in modo adeguato al Parlamento il proprio ruolo nella gestione del bilancio, così come delineato nell'attuale forma di governo<sup>138</sup>. Al contrario, risulterebbero violate non solo la riserva di legge stabilita dall'art. 81 Cost., ma la stessa *ratio* del primo comma di questo articolo. Se infatti la riserva di legge appare finalizzata alla valorizzazione dell'istituzione parlamentare nella determinazione degli equilibri finanziari, in caso di scostamento dagli obiettivi prefissati dovrebbe necessariamente essere lo stesso Parlamento, che li ha determinati, l'organo chiamato ad assumere le necessarie iniziative correttive<sup>139</sup>. Con il nuovo assetto normativo, invece, in nome della salvaguardia degli stessi equilibri, il Parlamento sembrerebbe espropriato della sua funzione, attribuitagli quale organo rappresentativo del corpo elettorale<sup>140</sup> e finalizzata all'esercizio della più generale funzione di indirizzo e controllo sul Governo<sup>141</sup>.

Secondo una diversa ricostruzione, al contrario, la disposizione in commento, facendo riferimento a scostamenti rilevanti rispetto agli obiettivi fissati dal Parlamento stesso nel DPEF, altro non farebbe che escludere anticipatamente la responsabilità politica del Governo per il mancato rispetto – per difetto - degli stanziamenti del bilancio, ciò che sarebbe reso possibile dal fatto che la Pubblica Amministrazione non è giuridicamente obbligata a spendere per intero le somme iscritte in bilancio<sup>142</sup>.

Anche ad accogliere questa diversa ricostruzione, resta comunque pur sempre ferma la critica alla norma in esame per gli eccessivi poteri attribuiti al solo Ministro dell'economia, il quale, di fatto, potrebbe adottare atti in grado di impegnare la responsabilità politica dell'intero Governo. È pur vero che tale potere ministeriale viene esercitato sulla base di un atto del Consiglio dei ministri, di modo che si può probabilmente escludere che si possa arrivare a parlare di illegittimità costituzionale, in quanto comunque la determinazione, almeno di massima, dell'indirizzo politico-finanziario, resterebbe attribuita all'organo collegiale, secondo le previsioni costituzionali. Rimane ferma, però, sotto il profilo di una maggiore armonia con la *ratio* delle disposizioni costituzionali, la critica alla scelta di attribuire anche solo l'atto esecutivo della delibera consiliare, per l'ampia discrezionalità che lo caratterizza, al solo Ministro, anziché aver previsto un intervento diretto dell'organo collegiale non solo per la determinazione di linee generali ma per assumere il provvedimento specifico di limitazione della spesa.

In questo senso, sono stati avanzati dubbi quanto meno sulla opportunità ed efficacia di siffatta normativa anche in relazione al rispetto dei vincoli comunitari, che essa pretenderebbe invece, per tale via, di garantire. Infatti, «lo stesso recepimento degli obiettivi di convergenza europei si regge ... su una ricostruzione convenzionale *preventiva* tra Governo e Parlamento dei limiti alla manovra», così che l'attribuzione ad un singolo Ministro del potere di attuare misure di contenimento non condivise, rischia di rendere le stesse potenzialmente inefficaci<sup>143</sup>.

<sup>137</sup> Così M. CARRABBA, *La democrazia del bilancio*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata*, Firenze 2004, 450.

<sup>138</sup> In tal senso sia consentito il rinvio a S. SCAGLIARINI, *Il decreto «blocca - spese» e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giur. cost.* 2002, 3492.

<sup>139</sup> Cfr. M. DEGNI, *Forma di governo e decisione di bilancio*, in *Dem. dir.* 2003, 208.

<sup>140</sup> Questo aspetto è posto in evidenza da R. PINARDI, *Stato sociale*, cit., 348.

<sup>141</sup> Ampiamente sul punto S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, La formazione delle leggi Art. 76 – 82*, tomo II, Bologna 1979, 210 e ss.

<sup>142</sup> Si veda in particolare l'esposizione di A. BRANCASI, *Le «misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica»: a proposito di un seminario sul decreto «taglia-spesa»*, in *Dir. pubbl.* 2003, 977 ss. *Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Inoltre, per quanto più strettamente attiene al profilo della fattibilità finanziaria, va rilevato come questa disposizione del decreto blocca-spese contribuisca a privilegiare un controllo a valle rispetto al controllo a monte, inteso come analisi preventiva di fattibilità finanziaria, invertendo la *ratio* sottesa all'art. 81, comma 4, Cost. È appena il caso poi di aggiungere che, con questa previsione, si finisce col deresponsabilizzare il Parlamento, favorendo ulteriormente l'approvazione senza grossi ostacoli di leggi prive di una reale e consistente copertura dei costi, rinviando alla fase successiva della sua esecuzione il blocco della stessa<sup>144</sup>.

Volendo infine esprimere una valutazione sul merito dell'efficacia di una simile previsione, non è superfluo ricordare che anche la Corte dei conti<sup>145</sup> ha evidenziato come il taglio degli impegni non sia in grado di determinare una reale soppressione delle spese strutturali non essenziali, facendo nascere, piuttosto, la necessità per l'anno successivo di adottare misure straordinarie per fronteggiare le spese “rimbalzate” dall'anno precedente, esattamente al contrario, quindi, di quanto una logica programmatica ed una corretta tecnica legislativa richiederebbero.

Deve comunque rilevarsi che, nei fatti, finora la procedura di blocco della spesa ha ricevuto una applicazione occasionale in limitatissimi casi, essendosi preferito, forse anche per le critiche che essa aveva suscitato e che si sono sinteticamente riferite, procedere a tagli sulle spese attraverso appositi procedimenti legislativi (di norma decreti-leggi, denominati, per l'appunto, “taglia-spese”)<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo*, cit., 402 ss., cui appartiene l'espressione virgolettata (ed il relativo corsivo).

<sup>144</sup> La critica è condivisa tra gli altri da N. LUPO, *Costituzione*, cit., 140.

<sup>145</sup> Nella *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre – dicembre 2003*, in <http://www.corteconti.it>, 7 ss.

<sup>146</sup> Cfr. N. LUPO, *Costituzione*, cit., 141 ss.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

## 2.3.19. Circolare Pres. Sen. 03.10.03 Sessione Bilancio

**Circolare del Presidente del Senato 3 ottobre 2003**  
*Circolare sulla sessione di bilancio*

<b>Tipologia dell'atto</b>	Circolare
<b>Natura</b>	Atto non normativo
<b>Data di emanazione</b>	3 ottobre 2003
<b>Autorità emanante</b>	Presidente del Senato della Repubblica
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	La circolare, riguardando in particolare il regime di ammissibilità degli emendamenti alla legge finanziaria, si rivolge in generale ai senatori ed al Governo
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legge 5 agosto 1978, n. 468, “Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio”</li> <li>• Regolamento del Senato della Repubblica, art. 126</li> <li>• Regolamento del Senato della Repubblica, art. 128</li> <li>• Regolamento della Camera dei Deputati, art. 120</li> <li>• Regolamento della Camera dei Deputati, art. 121</li> </ul>

**1. Presupposti, finalità e contenuto della circolare**

La circolare in commento si pone l'ambizioso obiettivo di risolvere un problema, da tempo denunciato in dottrina<sup>147</sup> ed emerso con nitida consapevolezza anche nel dibattito parlamentare, ovvero quello della reale possibilità di dare un contenuto politicamente coerente alla legge finanziaria, la cui discussione, in realtà, è andata vieppiù divenendo un lungo ed estenuante succedersi di interventi su argomenti frammentati e specialistici, scandito da una serie di votazioni in cui il reale spazio per il dibattito politico e la possibilità di incidere sul contenuto della legge risulta assai scarso, per non dire nullo<sup>148</sup>. E questo, sottolinea la circolare, a maggior ragione dopo l'entrata in vigore delle riforme del 1999, che hanno attribuito alla legge finanziaria non più la sola funzione di contenimento degli andamenti di finanza pubblica, ma anche quella di fungere da strumento di rilancio dell'economia, con il conseguente ampliamento del possibile contenuto di tale atto, a rettifica della novella introdotta nel 1988, con la legge n. 362, volta, come noto, a tipizzare in modo piuttosto restrittivo il contenuto della legge finanziaria (con la ulteriore conseguenza della

<sup>147</sup> Si veda, ad esempio, V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano 2005, 378 ss., in quale evidenzia come il regime di ammissibilità degli emendamenti, oggetto, come si dirà, della circolare, sia stato uno strumento di grande importanza al fine sia di ridare coerenza alla legge finanziaria, sia di responsabilizzare le decisioni parlamentari sotto il profilo della copertura.

<sup>148</sup> Con la conseguenza, evidenziata da M. BERTOLISSI, *La manovra di bilancio*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento. Atti del XV Convegno Annuale. Firenze, 12-13-14 ottobre 2000*, Padova 2001, soprattutto 248 e 257 e ss., che i tempi ristretti dedicati alla discussione parlamentare su testi predisposti dalle burocrazie ministeriali rendono impossibile un esame approfondito degli emendamenti mentre la sessione di bilancio si trasforma in una serie interminabile di votazioni senza possibilità di esaminare l'effettivo contenuto della legislazione che si sta approvando. Di modo che «l'attuazione degli indirizzi politici più generali è rimessa, principalmente, a sedi non rappresentative, all'interno delle quali non sono visibili né le cause delle determinazioni prese né i relativi processi deliberativi: con buona pace del principio democratico». Su questo punto ed anche per una panoramica di alcune prassi, più o meno biasimevoli, inerenti la sessione di bilancio, si vedano recentemente anche P. GAMBALE – D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo e la possibile definizione di «controlimiti» parlamentari*, in *Rass. parlam.* 2005, 477 e ss.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

nascita dei collegati *omnibus*, su cui si riversava il contenuto che non poteva più trovare posto nella legge finanziaria).

Per conseguire questo scopo, la circolare intende ridare vigore alle previsioni legislative e regolamentari che attribuiscono alla Presidenza del Senato (ma lo stesso discorso vale alla Camera) precisi poteri in materia di verifica del contenuto e giudizio di ammissibilità sugli emendamenti<sup>149</sup>, enunciando preventivamente i criteri che, a partire dalla sessione di bilancio del 2003, la Presidenza intende seguire nell'esercizio di essi. Occorre comunque sin da ora avvertire che le pur lodevoli intenzioni che hanno accompagnato l'adozione della Circolare sembrano oggi passare in secondo piano a fronte della ben più discutibile prassi dei maxi-emendamenti<sup>150</sup>, che in parte rende ormai superato il problema che l'atto in commento intendeva risolvere, sia pure non in modo virtuoso ma per l'avvio di detta prassi, ancora più biasimevole.

## **2. I limiti di contenuto della legge finanziaria**

Il primo punto su cui insiste la circolare in commento è il richiamo alle previsioni di cui all'art. 11 della legge n. 468 del 1978, che stabilisce quale tipologia di norme può essere contenuta nella legge finanziaria. Il rispetto di questa normativa da parte del Governo è assicurato da alcune disposizioni dei regolamenti parlamentari (art. 126 reg. Senato ed art. 120 reg. Camera), ai sensi delle quali i Presidenti possono espungere dal disegno di legge presentato dal Governo le norme che non rispettino tali limiti.

Nello specifico, la circolare enuncia che non saranno accettate (o dichiarate inammissibili se formulate con emendamenti) le disposizioni che non rispondano ad almeno uno degli scopi previsti per la legge finanziaria (che, come si è detto, sono il sostegno allo sviluppo economico ed il controllo dell'andamento della finanza pubblica). In questo senso, la presidenza del Senato enuncia che riterrà inammissibili non solo norme di delega, ma anche modifiche a deleghe preesistenti, che ammetterà norme di carattere ordinamentale solo nella misura in cui contribuiscano ad una delle finalità sopra citate ed infine che le misure a sostegno del reddito potranno essere inserite solo se in grado di incidere sulle grandezze macroeconomiche e non riguardino singoli settori od ambiti territoriali, non in grado di incidere sulle grandezze nazionali. In questo modo si cerca di applicare con giusto rigore le norme che, a seguito dell'ampliamento del contenuto della legge finanziaria introdotto, come si è detto, nel 1999, rischierebbero di consentire entro margini eccessivamente elastici l'introduzione di emendamenti.

## **3. La copertura della legge finanziaria**

Il secondo punto affrontato nella circolare è quello della copertura delle disposizioni onerose introdotte in finanziaria, per le quali la legislazione contabile prevede il divieto di peggiorare il disavanzo corrente e l'obbligo di rispetto del saldo fissato con l'approvazione del DPEF, di cui viene in tal modo garantita la funzione programmatica. Le norme regolamentari assicurano poi che non solo il disegno di legge originario, ma anche gli emendamenti si adeguino a tali limiti; per fare ciò, si stabilisce che questi siano ammissibili soltanto laddove venga verificato (per ciascuna disposizione singolarmente considerata e non rispetto ad un complesso di norme) l'effetto compensativo, il quale non può derivare dalla compensazione di oneri di natura corrente con risorse

<sup>149</sup> Per questa competenza del Presidente dell'Assemblea si vedano, a titolo indicativo, le considerazioni di V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 373 ss., il quale sottolinea come sia il carattere "oggettivo" della verifica di ammissibilità a suggerirne l'attribuzione «all'organo che è garanzia del buon andamento dei lavori». Cfr. anche R. PEREZ, *La finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, I, Milano, 2000, 600, la quale apprezza «lo sforzo fatto dal Parlamento che ... in vista del risanamento della finanza pubblica, si è spogliato di alcuni rilevanti poteri suoi propri» per attribuirli ora alle commissioni bilancio ora appunto ai Presidenti delle Assemblee, così da rafforzare, di fatto, il ruolo del Governo.

<sup>150</sup> Ovvero, per usare la definizione data da E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.* 2005, 808, di quegli «emendamenti interamente sostitutivi, formalmente riferiti ad un unico articolo, ma di fatto estesi all'intero testo in discussione»

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

di conto capitale (ciò che sarebbe una facile espediente elusivo, quanto meno dubbio sotto il profilo della fattibilità finanziaria del provvedimento).

In tal senso, opportunamente la circolare stigmatizza alcune modalità di copertura osservate nelle precedenti sessioni, quali compensazioni riferite ad un complesso normativo anziché a singole disposizioni o addirittura coperture *standard* («con caratteristiche seriali e ripetitive», come afferma testualmente la circolare in commento) attraverso le quali sono coperte alcune disposizioni in totale assenza di qualsivoglia attività di effettiva verifica *ex ante* degli oneri da essa derivanti. Il che, come è ovvio, è l'esatta antitesi di quanto l'analisi di fattibilità finanziaria richiede.

Peraltro, l'atto in questione vieta anche una prassi elusiva che potrebbe essere messa in pratica per aggirare quanto testé esposto, ovvero la presentazione di emendamenti che introducano una pluralità di interventi, anche non connessi tra loro, regolarmente coperti. In questo modo, tuttavia, è chiaro che la copertura non si riferisce, se non formalmente, ad un'unica disposizione, quando in realtà è a monte, nella disposizione stessa, che sono stati inglobati più interventi, al fine (o comunque con la conseguenza) di far venire meno la opportuna trasparenza del rapporto intercorrente tra singolo onere e singola copertura. In sostanza, dunque, con la circolare viene imposta la omogeneità quale criterio per l'ammissibilità degli emendamenti (o quanto meno di quelli che comportino oneri finanziari). Ripristinando, così, la opportuna chiarezza sul significato e la portata finanziaria delle singole votazioni e la conseguente trasparente assunzione di responsabilità politica.

#### **4. La modalità di presentazione degli emendamenti**

L'ultimo punto affrontato dalla circolare concerne la sede e le modalità di presentazione degli emendamenti. Al riguardo, dispone l'art. 128 del Regolamento del Senato che possono essere presentati all'Assemblea unicamente gli emendamenti che siano stati respinti dalla V commissione, ovvero che si riferiscano a modifiche introdotte dalla commissione medesima o già approvate dall'Aula: ogni altro emendamento deve essere presentato esclusivamente presso la commissione bilancio. Si tratta, all'evidenza, di una norma volta a valorizzare il ruolo della commissione nell'istruttoria ed a ridurre al minimo la presentazione di emendamenti in Assemblea per un testo così complesso; in sostanza, la *ratio* della disposizione regolamentare è quella di salvaguardare la coerenza complessiva che dovrebbe contraddistinguere il testo proposto dalla commissione, senza privare, al contempo, completamente i senatori del loro diritto di emendamento.

Sotto questo profilo, la circolare evidenzia come la prassi sia andata nel senso di interpretare estensivamente queste disposizioni, dato che scopo della legge finanziaria era esclusivamente quello di contenere l'andamento della spesa pubblica<sup>151</sup>. Tale prassi tuttavia diviene del tutto inaccettabile quando il contenuto della legge finanziaria venga ampliato, come è stato con la riforma del 1999, e divenga possibile inserirvi una legislazione fatta di interventi economici per lo sviluppo ed il rilancio dell'economia. In questo contesto, la circolare preannuncia quindi il ritorno ad una stretta interpretazione del regolamento, al fine di eliminare ipotesi di emendamenti che sfuggano all'esame della commissione bilancio; viene così assicurata una adeguata istruttoria per ogni proposta di emendamento, riducendosi la possibilità di inserire disposizioni incoerenti o non sufficientemente ponderate rispetto alla generale funzione di programmazione di cui la finanziaria è fondamentale strumento.

#### **5. La recente prassi dei maxi emendamenti (e la conseguente inefficacia della circolare)**

Come si è anticipato, benché la Circolare intendesse rivalutare il controllo presidenziale sull'ammissibilità degli emendamenti alla legge finanziaria, essa non ha di fatto mai operato per il prepotente emergere e consolidarsi, in particolare dalla XIV legislatura, della prassi dei maxi emendamenti del Governo e della contestuale posizione della questione di fiducia, cui si è fatto sistematico ricorso in riferimento alle leggi finanziarie (sia pure non oggetto esclusivo di tale

<sup>151</sup> Di applicazione estensiva della norma regolamentare parla anche V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 376 ss., il quale evidenzia come ciò abbia vanificato la maggiore severità di questa disciplina rispetto a quella vigente nell'altro ramo del Parlamento.

prassi). E così, per effetto della presentazione (inizialmente di pochi e poi) di un solo emendamento sostitutivo dell'intero testo del provvedimento, le leggi finanziarie per il 2005 e il 2006 hanno finito per constare di un solo articolo con rispettivamente 572 e 612 commi<sup>152</sup>, giunti poi fino a 1364 nel caso record della finanziaria 2007<sup>153</sup>.

Che tale prassi sia di dubbia legittimità costituzionale per il contrasto in cui si pone con l'art. 72 Cost.<sup>154</sup> è osservazione sostanzialmente pacifica in dottrina<sup>155</sup> ed avallata anche dal rinvio del Presidente Ciampi sulla legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario<sup>156</sup>, anche se apparentemente (e indirettamente) giustificata alla luce di alcuni precedenti della giurisprudenza costituzionale<sup>157</sup>. Ma non solo: oltre che illegittima sul piano del diritto costituzionale, la prassi in questione crea problemi sotto il profilo della tecnica legislativa e della certezza del diritto, stante il *vulnus* che essa reca alla chirezza del dettato normativo ed alla sua comprensibilità, trattandosi di «emendamenti tutt'altro che “impeccabili” ed elaborati, almeno nelle parti in cui non riproducono il lavoro parlamentare fino ad allora svolto, in modo interamente “occulto”»<sup>158</sup>.

Proprio quest'ultimo aspetto rivela tutta la sua gravità specie in relazione alla manovra finanziaria, laddove si consideri che il significato di tale normativa è proprio quello di giungere ad una codeterminazione tra il Parlamento ed il Governo dell'indirizzo politico-economico. Di modo che, come è stato correttamente osservato, oggi è completamente sovvertita la *ratio* per la quale i maxi-emendamenti nacquero e furono utilizzati (invero in modo assai sporadico ed occasionale) nelle prime legislature repubblicane: se infatti, in quelle, il Governo cercava di recuperare qualche spazio nel procedimento legislativo, attualmente, sebbene nei Regolamenti siano ormai disciplinati diversi istituti che lasciano maggiore margine di manovra al Governo, è il Parlamento a ritrovarsi sotto lo scacco dell'Esecutivo, che pone la questione di fiducia su testi interamente sostitutivi, spesso anche contrastanti con le indicazioni emerse nel dibattito parlamentare (ivi inclusi eventuali pareri negativi della Commissione bilancio) e non infrequentemente del tutto estranei alla sussistenza del rapporto fiduciario<sup>159</sup>.

<sup>152</sup> Sul punto, M. CAPUTO, *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria nella XIV legislatura e le prospettive di riforma*, in *Rass. parlam.*, 2006, 519 ss., il quale segnala inoltre un generale peggioramento delle tecniche redazionali nel 2006 rispetto all'anno precedente.

<sup>153</sup> Mentre solo in parte la situazione è migliorata con la finanziaria 2008, che consta di tre articoli, comunque comprendenti centinaia di commi (rispettivamente 387, 642 e 164).

<sup>154</sup> Norma che, lo ricordiamo, dispone che le leggi siano votate *articolo per articolo*, laddove un emendamento sostitutivo dell'intero testo (ed un risultante articolo di centinaia di commi), si presta facilmente ad essere giudicato come elusivo di tale previsione costituzionale.

<sup>155</sup> *Ex plurimis*, per questa soluzione, A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. soc.* 1988, 246 ss.; G. U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, 139 ss.; M. AINIS, *La legge oscura*, Roma-Bari, 1999, 4; L. CUOCOLO, *I «maxi-emendamenti» tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur.cost.* 2004, 4753 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti*, cit., 807 ss.; S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Dir. pubbl.* 2005, 274 ss.; B. G. MATTARELLA, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in *Quad. cost.* 2006, 783 ss.; nonché, da ultimo, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma 2007, 41 ss., cui rinviamo anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>156</sup> Nel quale viene appunto stigmatizzato il contrasto di detta legge di delega con la *ratio* dell'art. 72 Cost. Per una trattazione più approfondita sul tema cfr. L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, nonché, volendo, S. SCAGLIARINI, *Il Presidente*, cit., 265 ss.

<sup>157</sup> Per una rassegna di questi ambigui precedenti giurisprudenziali, cfr. N. LUPO, *Emendamenti*, cit., 78 ss.

<sup>158</sup> Così N. LUPO, *Emendamenti*, cit., 50 ss. e spec. 73.

<sup>159</sup> Per questo realistico quadro v. ancora N. LUPO, *Emendamenti*, cit., spec. 95 ss. Pienamente condivisibile sembra anche l'osservazione di E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti*, cit., 826, secondo cui, *Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*



Come ognuno vede, dunque, la situazione attuale pone problematiche assai più gravi di quelle che, pur con le migliori intenzioni, la circolare in commento si proponeva di risolvere. Problematiche per le quali, pertanto, la soluzione dovrà essere cercata vuoi nel ruolo di garanzia della Corte costituzionale e nella possibilità di suoi interventi monitori ed ablativi<sup>160</sup>, vuoi nella ricerca di un accordo istituzionale volto a riequilibrare la situazione venutasi a creare ed a ridisegnare una procedura più coerente con l'attuale forma di governo<sup>161</sup>.

---

snaturando la logica intrinseca alla questione di fiducia, molto spesso in tali circostanze a tale istituto si fa ricorso non per confermare la validità del rapporto fiduciario, bensì per celarne le intrinseche debolezze.

<sup>160</sup> Secondo gli auspici di B. G. MATTARELLA, *Riflessioni*, cit., 785; e di S. SCAGLIARINI, *Il Presidente*, cit.

<sup>161</sup> Come suggerisce invece N. LUPO, *Emendamenti*, cit., 109 ss.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

### 2.3.20. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 dicembre 2004

#### [Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 dicembre 2004 – Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo](#)

<b>Tipologia dell'atto</b>	Direttiva
<b>Natura</b>	Atto non vincolante
<b>Data di emanazione</b>	23 dicembre 2004
<b>Autorità emanante</b>	Presidenza del Consiglio dei Ministri
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	La disposizione disciplina aspetti dell'attuazione del programma di Governo da parte degli uffici ministeriali, cui è pertanto rivolta.
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legge 5 agosto 1978, n. 468, “Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio”, art. 11/ter “Copertura finanziaria delle leggi”</li> </ul>

#### 1. Presupposti, finalità e contenuto della direttiva

La Direttiva emanata dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 23 dicembre 2004 tratta di diversi aspetti volti a programmare in modo coordinato lo sviluppo dell'azione di Governo, in coerenza con il programma sul quale è stata ottenuta la fiducia delle Camere. A tal fine, essa si pone come scopo quello di ispirare l'azione dell'Esecutivo alla massima trasparenza nei confronti del corpo elettorale, e dell'istituzione parlamentare che lo rappresenta; in questo contesto, grande valore viene attribuito alla manovra annuale di bilancio ed alle decisioni di spesa che intendono dare attuazione al programma governativo per come tradotto, appunto, nel bilancio erariale. In sostanza, la Direttiva individua una fase ascendente ed una discendente del «ciclo annuale dell'azione pubblica», laddove la seconda consiste appunto nel coerente e ordinato impiego dei mezzi finanziari stanziati in bilancio secondo gli obiettivi previsti nel programma. Ed è proprio sotto il profilo di questa necessaria coerenza che la Direttiva introduce una specifica scheda di monitoraggio delle iniziative normative governative, di cui viene allegato il modello, in cui devono trovare indicazione le spese previste per ogni singolo esercizio e a regime (oltre alla unità previsionale di base cui si riferiscono). Laddove, inoltre, tali indicazioni devono corrispondere – secondo quanto precisa la Direttiva medesima - a quelle contenute nella relazione tecnica di cui all'art. 11/ter della legge n. 468 del 1978 (alla cui scheda rinviamo).

Ma la novità più significativa della Direttiva è quella di prevedere, a oltre un tre lustri dalla introduzione della relazione tecnica, un nuovo modello per la sua realizzazione, modello che, a differenza di quello disegnato nella Circolare “De Mita” del 1988 (si veda la scheda 2.3.3) si impone alle singole Amministrazioni come vincolante. È pertanto opportuno vedere nel dettaglio il modo in cui la nuova relazione tecnica viene immaginata e come la stessa si compone.

Anzitutto, la struttura. Il modello allegato alla Direttiva consta di cinque distinte sezioni, ovvero: I) la descrizione dell'innovazione normativa; II) la quantificazione degli effetti finanziari; III) la copertura degli oneri<sup>162</sup>; IV) la clausola di salvaguardia (ove necessaria in base alle previsioni della legge n. 468 del 1978)<sup>163</sup>; V) l'indicazione degli effetti finanziari netti sui saldi di finanza pubblica. La scheda è poi corredata da un “manuale”, che, per lo stile scarno e asciutto con cui è

<sup>162</sup> Si osservi che, per quanto riguarda le prime tre sezioni, il modello della Direttiva ricalca sostanzialmente quello previgente introdotto nel 1988, che, come si è visto nel commento alla Circolare “De Mita”, constava di tre schede di fatto corrispondenti alle prime tre sezioni di cui si è detto.

<sup>163</sup> Ovvero, come si ricorderà, laddove la legge introduca benefici ad una platea indeterminabile di destinatari. Cfr. *supra*, la scheda 2.3.2.

redatto, di fatto altro non è che una sorta di istruzioni di compilazione (talora accompagnate da esemplificazioni chiarificatrici) del modello di relazione.

Sotto questo punto di vista, può essere condotta una interessante comparazione con lo stile utilizzato nella precedente circolare del 1988. Se infatti quel documento aveva fundamentalmente lo scopo di cercare di instillare una cultura della quantificazione presso burocrazie per nulla aduse a tale *modus operandi*, e pertanto assumeva assai spesso un tono alquanto soffuso e di mero auspicio rispetto ad un proprio seguito presso i suoi destinatari, l'attuale Direttiva adotta invece uno stile assai più conciso, segno evidente della volontà di introdurre e regolare in modo preciso questo passaggio procedurale ed imporlo, a fini di coordinamento, un modello unico ed omogeneo.

Venendo ora al contenuto di merito del nuovo modello di relazione tecnica, per quanto riguarda la prima sezione, in essa è prevista l'indicazione della natura del provvedimento normativo cui ci si riferisce, le disposizioni rilevanti (distintamente) per la determinazione di oneri finanziari, per la copertura e per la clausola di salvaguardia.

La sezione II, che è indubbiamente la più rilevante ai fini dell'analisi di fattibilità finanziaria, deve invece indicare, separatamente per ogni singola disposizione di spesa<sup>164</sup>, se si tratta di un tetto di spesa, quali siano i dati utilizzati (con relativa fonte) ed i metodi di calcolo seguiti. Proprio sui metodi, il Manuale si cura di svolgere due importanti precisazioni, ovvero: 1) laddove siano assunte a riferimento grandezze macroeconomiche, queste debbano essere le stesse utilizzate nel DPEF; 2) se vi sono difficoltà a reperire i dati, ciò va esplicitato, in modo da consentire un controllo, anche in sede parlamentare, sulla reale esistenza di tali difficoltà. Ancora, la Direttiva precisa che in questa sezione II va indicato, laddove la norma crei diritti soggettivi, quale sia il numero (almeno presunto) dei beneficiari e l'importo del singolo beneficio, mentre laddove è stanziato un tetto di spesa, si richiede la valutazione della congruità dei mezzi rispetto ai fini che si intendono raggiungere (secondo un canone di buona analisi preventiva di fattibilità). La sezione II si chiude con alcune tabelle reipilogative degli oneri, suddivisi per ciascun anno del triennio e a regime (con indicazione dell'anno terminale della spesa, salvo sia permanente).

Nella sezione III va poi indicata la copertura finanziaria, individuando l'importo coperto con ogni singolo mezzo tra quelli ammessi; eventuali oneri gravanti sul settore pubblico allargato devono essere posti in evidenza in parti *ad hoc*.

Infine, mentre nella sezione IV viene descritta la clausola di salvaguardia che eventualmente si ritiene di introdurre (e, si dovrebbe desumere, la dimostrazione della sua idoneità, anche se sul punto la Direttiva tace), nella sezione V sono utilmente descritti gli effetti finanziari netti del provvedimento sui saldi di finanza pubblica, in modo da collegare le valutazioni microeconomiche sul singolo atto agli effetti macroeconomici.

---

<sup>164</sup> O anche, come precisa molto opportunamente il Manuale, finanziariamente neutra, ai fini della dimostrazione di tale neutralità.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*