

# L'USO DELLA DELEGA LEGISLATIVA NEI PROVVEDIMENTI COLLEGATI ALLA MANOVRA FINANZIARIA

di *Nicola Lupo*

SOMMARIO: 1. Premessa: il dibattito intorno alle deleghe legislative contenute nella l. n. 662/1996. – 2. La (scarna) disciplina dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria nella l. n. 362/1988 e nei regolamenti parlamentari. – 3. L'articolazione della categoria dei provvedimenti collegati nella prassi degli anni Novanta: il collegato «di sessione» e i diversi tipi di collegati «fuori sessione». – 4. L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati tra il 1992 e il 1996. – 5. Considerazioni conclusive: cenni sull'utilizzo congiunto di provvedimenti collegati, delega legislativa e questione di fiducia su «maxi-emendamenti» in relazione alla forma di governo vigente.

## 1. *Premessa: il dibattito intorno alle deleghe legislative contenute nella l. n. 662/1996*

Nell'affrontare la tematica relativa all'uso della delega legislativa all'interno dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica, sembra opportuno muovere anzitutto da una rapida ricostruzione delle vicende e delle polemiche recenti, relative alla sessione di bilancio dell'autunno 1996 e più specificamente all'approvazione della l. 23 dicembre 1996, n. 662, che costituiscono in qualche modo l'*occasione* del presente lavoro. Come infatti afferma la Corte dei conti, nella sua relazione sul rendiconto 1996, «la sessione di bilancio 1997-99 ha riproposto il tema della difficoltà di porre limiti rigorosi al contenuto dei provvedimenti collegati al disegno di legge finanziaria; in particolare, si è posta al centro del dibattito la questione dell'impiego di norme di delega legislativa»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CORTE DEI CONTI-SEZIONI RIUNITE, *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, Roma, 1997 – A.C., XIII Legislatura, doc. XIV, n. 2, vol. I, 136 s.

Anche alla luce di queste vicende, ci si propone di affrontare la questione dell'ammissibilità, nell'ordinamento costituzionale vigente, del ricorso a norme di delega legislativa all'interno dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria. Per rispondere consapevolmente a tale interrogativo si renderà necessario soffermarsi in primo luogo sulle norme legislative e sulle disposizioni dei regolamenti parlamentari che disciplinano – dal punto di vista sia contenutistico che procedurale – la materia dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica, nonché, in un secondo momento, sulle consuetudini, sulle convenzioni e sulle prassi parlamentari che, specie a partire dal 1992, hanno ampiamente integrato, al riguardo, il diritto scritto; si individueranno, quindi, diverse tipologie di provvedimenti collegati, a seconda del loro contenuto e, soprattutto, dei tempi previsti per il loro esame da parte delle risoluzioni parlamentari che approvano il documento di programmazione economico-finanziaria, e si andranno poi a ricordare, ovviamente in modo sintetico, le norme di delega legislativa presenti nei diversi provvedimenti collegati a partire dal 1992.

Nel paragrafo conclusivo, nel tentativo di fornire una risposta all'interrogativo sulla legittimità costituzionale del ricorso alle deleghe legislative nell'ambito della sessione di bilancio, ci si muoverà, per così dire, sul piano del parametro: si accennerà cioè alle norme e ai principi costituzionali che hanno lo scopo di impedire al parlamento, nella vigente forma di governo, di spogliarsi integralmente della funzione legislativa attribuitagli dall'art. 70 Cost. e ci si domanderà se e in quale misura queste norme e questi principi possano ritenersi violati ove il governo utilizzi contemporaneamente, con riguardo al medesimo provvedimento, i diversi strumenti che l'ordinamento gli attribuisce per incidere sullo svolgimento dell'attività legislativa parlamentare.

Il disegno di legge da cui ha preso le mosse la l. n. 662/1996<sup>2</sup> conteneva originariamente, nei suoi 83 articoli, 24 norme di delega legislativa (delle quali 16 relative ad interventi riformatori, anche di notevole rilievo, in materia di entrate)<sup>3</sup>. La scelta del governo di ricorrere con tale intensità allo strumento della delega legislativa è stata, sin dal momento della presentazione del disegno di legge, sottoposta a dure critiche sia nelle assemblee parlamentari che nei contributi apparsi sulla stampa quotidiana. I toni del dibattito politico, svoltosi nell'autunno 1996, sono stati spesso particolarmente ac-

---

<sup>2</sup> A.C., XIII Legislatura, n. 2372, presentato il 30 settembre 1996.

<sup>3</sup> Tra le materie oggetto di delega, nel disegno di legge governativo, si ricordano la revisione delle aliquote IRPEF, l'istituzione dell'IRAP, con il complessivo riordino della finanza regionale e locale, la riforma dell'IVA, il regime impositivo delle organizzazioni c.d. *no profit*, la riorganizzazione degli uffici tributari, la riforma delle sanzioni tributarie non penali.

cesi, come dimostra la decisione, assunta dalle forze dell'opposizione di centro-destra all'indomani di una manifestazione «contro la finanziaria», di non partecipare ai lavori parlamentari relativi all'esame dei documenti di bilancio presso l'assemblea della Camera dei deputati, proprio per protestare nei confronti del merito, ma anche e soprattutto del metodo, della manovra finanziaria proposta dal governo Prodi<sup>4</sup>.

Le critiche rivolte al disegno di legge governativo, sul piano del metodo, possono essere ricondotte, ai nostri fini, all'interno di tre filoni principali (con l'ovvia avvertenza che spesso, nelle argomentazioni dei parlamentari e degli studiosi, i diversi filoni di critica tendono inevitabilmente a confondersi e a sovrapporsi l'uno all'altro, e che la suddivisione proposta presenta a sua volta un ampio margine di arbitrarietà).

In primo luogo, si è lamentata, su un piano generale, la lesione delle attribuzioni parlamentari derivante dal conferimento al governo di un numero elevato di deleghe legislative, relative ad una materia assai delicata e di natura «sostanzialmente costituzionale», quale è quella della riforma fiscale<sup>5</sup>, richiamandosi in qualche caso il dettato dell'art. 23 Cost., per cui nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta ai cittadini se non in base alla legge, e operando persino un parallelo con il governo Mussolini, il quale, non appena nominato, nel novembre del 1922, si affrettò a chiedere (e ad ottenere) una delega di pieni poteri «per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione» (A.C., XXVI Legislatura, n. 1810, poi divenuto l. 3 dicembre 1922, n. 1601)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Si veda in particolare l'intervento dell'on. Berlusconi in A.C., XIII Legislatura, res. sten., 11 novembre 1996, 6294 s., che annuncia la decisione delle forze dell'opposizione di centro-destra di non partecipare alle votazioni relative alla manovra finanziaria, lasciando in aula solo «un presidio» di deputati.

Molti degli interventi tenuti già in sede di discussione generale sul disegno di legge collegato da esponenti dell'opposizione rimarcano il numero eccessivo di deleghe presenti nel provvedimento, la vaghezza dei principi e criteri direttivi e la sede impropria di tali riforme: tra gli altri, si segnalano gli interventi degli onn. Marzano, Tremonti, Armani (in A.C., XIII Legislatura, res. sten., 31 ottobre 1996, 5079 s., 5091 s., 5129 s.), che parlano il primo di «beffa per il Parlamento», il secondo di testi «indiscutibili, illeggibili, incostituzionali», il terzo di «esproprio del Parlamento». Si vedano anche gli interventi degli onn. Calderisi, Teresio Delfino, Valensise e Mancuso, a illustrazione di questioni pregiudiziali di costituzionalità respinte dalla Camera (in A.C., XIII Legislatura, res. sten., 4 novembre 1996, 5268 s., 5270 s., 5272 s., 5274 s.).

<sup>5</sup> In questi termini, ad esempio, G. TREMONTI, *L'abuso di potere del Fisco*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 novembre 1996, 6.

<sup>6</sup> Il parallelo è in una dichiarazione dell'on. Berlusconi alla stampa, riportata, ad esempio, in M. FUCCILLO, *Berlusconi lancia il «no tax»*. «Italia, rischio-Mussolini», in *La Repubblica*, 7 novembre 1996. Il punto è ripreso, sia pure in forma dubitativa, da L. CIAURRO, *Le Camere della transizione*, e da R. NANIA, *L'inevitabile metamorfosi della forma*, entrambi in *Ideazione*, rispet-

In secondo luogo, si sono individuate specifiche violazioni del dettato costituzionale di cui all'art. 76 Cost., che sarebbero originate dalle norme presentate dal governo, sia a causa della inesistenza o comunque della vaghezza dei principi e criteri direttivi stabiliti nel disegno di legge, specie se rapportati alla vastità degli oggetti interessati dalle deleghe (di qui il riferimento, assai frequente, alle «deleghe in bianco»)<sup>7</sup>, sia a causa della possibilità – attribuita dalla maggior parte<sup>8</sup> delle deleghe in questione al legislatore delegato – di emanare, in genere nei due anni successivi all'entrata in vigore dei decreti legislativi principali, altresì decreti legislativi «integrativi e correttivi», possibilità che verrebbe ad assicurare al governo «una sorta di competenza legislativa riservata per circa tre anni»<sup>9</sup>.

In terzo ed ultimo luogo, è stata da più parti criticata la sede di tali deleghe, ritenendosi scorretto l'inserimento di riforme di tipo strutturale, attraverso norme di delega, all'interno del disegno di legge collegato che accompagna la legge finanziaria, essenzialmente allo scopo di «sfruttare le facilitazioni procedurali previste dai regolamenti parlamentari» con riferimento alla sessione di bilancio<sup>10</sup> per realizzare riforme di interi settori dell'ordinamento che hanno effetti finanziari prevalentemente di lungo periodo. Il contenuto normativo del disegno di legge collegato presentato ed esaminato contestualmente al disegno di legge finanziaria dovrebbe infatti caratterizzarsi per produrre effetti sulla finanza pubblica già nell'esercizio immediatamente successivo<sup>11</sup>.

È facile osservare, ancor più a un anno di distanza da quelle vicende, co-

---

tivamente n. 1, 1997, 213 s. e n. 2, 1997, 195 s. Sulla delega di pieni poteri al governo Mussolini, cfr. P. CALANDRA, *I pieni poteri per le riforme amministrative (1922-1924)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, 1349 s.

<sup>7</sup> Per tutti, cfr. F. BOSELLO, *Dubbi di costituzionalità su troppe norme delega*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 dicembre 1996, 20. Ulteriori indicazioni sui contributi apparsi sulla stampa quotidiana in M. BERTOLISSI, «*Rivolta fiscale*» *federalismo riforme istituzionali. Promemoria per un'Italia che cambia*, Padova, Cedam, 1997, 42 s.

<sup>8</sup> Ben 17 delle 24 deleghe legislative contenute nel disegno di legge prevedono altresì il meccanismo dei decreti legislativi contenenti disposizioni «integrative e correttive» (sul quale cfr. *infra*, la nota 17).

<sup>9</sup> Così G. TREMONTI, *L'abuso*, cit., 6, il quale osserva inoltre come «queste deleghe «bifasiche» costituiscano un *escamotage* per eludere l'ostacolo rappresentato dal divieto di reiterazione dei decreti-legge» che la sent. C. cost. 24 ottobre 1996, n. 360 ha fatto discendere dall'art. 77 Cost. Un cenno critico alle deleghe «correttive» è anche in R. NANIA, *L'inevitabile*, cit., 196.

<sup>10</sup> In questi termini, soprattutto G. BOGNETTI, *Perché il Governo ha esagerato*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 novembre 1996, 7.

<sup>11</sup> Nel dibattito parlamentare, oltre al già citato intervento dell'on. Calderisi, cfr. l'intervento del senatore Vegas, in A.S., XIII Legislatura, res. somm., seduta antimeridiana dell'11 dicembre 1996, 6, il quale lamenta invece la natura *omnibus* del disegno di legge collegato.

me i rilievi critici rientranti nei due primi filoni si prestino ad essere facilmente confutati, alla luce di principi e di prassi pressoché pacificamente accolti nella dottrina costituzionalistica e tributaristica, e già affermati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>12</sup>: dal primo punto di vista, è infatti risaputo che ormai da lungo tempo, in Italia come in molti altri stati contemporanei, la materia fiscale è frequentemente oggetto di deleghe legislative al governo, il ricorso alle quali è in genere motivato con l'elevato tasso di tecnicismo della normativa tributaria<sup>13</sup>, senza che possano dirsi violati né i principi posti dall'art. 76 Cost., né la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost.<sup>14</sup>; dal secondo punto di vista, dopo aver rilevato che anche una rapida lettura del disegno di legge del governo consente di escludere che i principi e criteri direttivi possano dirsi, nella specie, inesistenti o assolutamente ca-

---

<sup>12</sup> Per un esame a caldo delle critiche richiamate nel testo, sia consentito rinviare a N. LUPO, *Appunti sull'uso della delega legislativa nel «collegato» alla finanziaria*, in *Gazzetta giuridica Giuffrè-Italia Oggi*, 1997, n. 4, 3 s.

<sup>13</sup> Il rilievo è comune nella manualistica di diritto tributario: ad esempio, cfr. A. FANTOZZI, *Diritto tributario*, Torino, Utet, 1991, 86 s.; P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 1994, 66; F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, IV ed., vol. I, Torino, Utet, 1994, 22; G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario*, Padova, Cedam, 1995, 34 s. Occorre però considerare che la scelta dello strumento della delega è spesso da attribuirsi anche alla complessità politica della materia da regolare, come ha osservato, in generale, S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990, 15 s.; più in particolare, sull'uso della delega legislativa, e sui rapporti tra parlamento e governo, in materia tributaria, cfr. V. MORREALE, *Tendenze di mutamento nella distribuzione dei poteri tra i soggetti del procedimento legislativo in materia fiscale*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, 4, Roma, 1992, 309 s. e A.N. SERENA, *La delega legislativa in materia tributaria: il caso della riforma tributaria*, in G. VISINTINI (a cura di), *Analisi di leggi-campione. Problemi di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1995, 492 s.

<sup>14</sup> Si tende infatti a ritenere che la riserva di legge possa considerarsi soddisfatta allorché la disciplina della materia riservata è contenuta in atti del governo aventi forza di legge, quali i decreti-legge o i decreti legislativi: cfr. C. cost. 11 luglio 1969, n. 126, in *Giur. cost.*, 1969, 1736 s., con nota di C. MEZZANOTTE, *Interrogativi in tema di delegazione legislativa in materia riservata alla legge*, 1738 s., nonché, più recentemente, C. cost. 27 gennaio 1995, n. 29, *ivi*, 1995, 278 s. e, in dottrina, R. BALDUZZI-F. SORRENTINO, voce *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, Giuffrè, 1989, 1214 s. e L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 209. *Contra*, cfr. però L. CARLASSARE, voce *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, Treccani, 1990, 3, e R. GUASTINI, voce *Legge (riserva di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino, Utet, 1994, 171 s. Le conclusioni della giurisprudenza costituzionale e della dottrina dominante fanno sì che la riserva di legge (relativa) posta, per la materia tributaria, dall'art. 23 Cost. non possa ritenersi violata allorché la disciplina della stessa è demandata al governo attraverso apposite deleghe legislative: sul punto, cfr. ampiamente A. FEDELE, *Art. 23*, in G. BRANCA (a cura di), *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1978, 84 s. e, nel dibattito recente, E. DE MITA, *Ora il fisco cerca fiducia*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 gennaio 1997, 6.

renti<sup>15</sup>, è sufficiente ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha espressamente riconosciuto che deve ritenersi fisiologica l'elasticità dei principi e criteri direttivi previsti nelle diverse leggi di delega<sup>16</sup> e ha a più riprese ammesso – sia pure con motivazioni assai sintetiche, se non apodittiche – la legittimità costituzionale delle deleghe per l'emanazione di decreti legislativi «integrativi e correttivi», presenti nell'ordinamento italiano a partire dalla delega per la riforma tributaria del 1971<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Ciascuna delle deleghe contenute nel disegno di legge in questione è infatti accompagnata da un elenco, abbastanza nutrito, di principi e criteri direttivi, che contengono, certo, indicazioni talvolta vaghe, ma che indubbiamente esistono e si prestano a limitare l'opera del legislatore delegato, secondo alcuni in modo più che soddisfacente: in questo senso R. LUPI, *Deleghe per riordinare non per mutare i principi*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 novembre 1996, 19.

Un rilievo di questo genere era stato invece correttamente mosso nei confronti della delega chiesta dal governo Amato, nel settembre 1992, per fronteggiare le emergenze economiche (sulla quale, si vedano, tra gli altri, P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1993, 195 s.; P. CALANDRA, *I governi della repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, 483 s., nonché, volendo, N. LUPO, *Le deleghe del governo Amato in parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 139 s.) o, più recentemente, altresì, sia pure in modo meno evidente, nei confronti di alcune norme di delega di cui al disegno di legge c.d. «Bassanini 1», poi parzialmente riviste nel corso del cammino parlamentare che ha condotto all'approvazione della l. 15 marzo 1997, n. 59: al riguardo, cfr. G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nelle «leggi Bassanini» tra Costituzione vigente e proposte di revisione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Prime osservazioni alle ll. nn. 59 e 127/1997*, in corso di pubblicazione in *Studi in onore di Serio Galeotti*, 5 s. (del dattiloscritto). Pure nel corso dell'iter parlamentare del disegno di legge destinato a diventare la l. n. 662/1996 è andato crescendo, anche a causa degli stimoli provenienti dalle forze di opposizione, il grado di dettaglio dei principi e criteri direttivi, oltre ad essere nel contempo diminuito il numero delle norme di delega (che sono passate da 24 a 17).

<sup>16</sup> La Corte costituzionale infatti, in una sua lontana e fondamentale sentenza (C. cost. 16 gennaio 1957, n. 3, in *Giur. cost.*, 1957, 14 s.), ha sì affermato che, se la legge delegante non rispetta tutti i requisiti stabiliti dalla Costituzione, sorge il contrasto tra tale legge e l'art. 76 Cost., denunciabile al proprio sindacato; ma ha altresì argomentato, già in quella occasione, che il suddetto sindacato va contenuto all'indagine sulla semplice «sussistenza» dei requisiti costituzionali, dato che «una più approfondita interpretazione, investendo il merito, ossia l'opportunità della norme, esorbiterebbe dalle finalità istituzionali» del controllo di costituzionalità. Inoltre, in una sua più recente pronuncia (C. cost. 4 maggio 1990, n. 224, ivi, 1990, 1391 s., commentata da M. SICLARI, *A proposito della sindacabilità delle leggi di delega da parte della Corte costituzionale*, ivi, 1991, 1514 s.), la Corte ha chiarito che deve ritenersi fisiologica l'elasticità del limite dei principi e criteri direttivi, i quali «presentano nella prassi una fenomenologia estremamente variegata, che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la stessa legge fissa «principi» a basso livello di astrattezza, finalità specifiche, indirizzi determinati e misure di coordinamento definite o, addirittura, pone principi inestricabilmente frammisti a norme di dettaglio disciplinatrici della materia o a norme concretamente attributive di precise competenze». Sul punto cfr. L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 213 s.

<sup>17</sup> L'istituto della delega legislativa per l'emanazione di disposizioni (integrative e) correttivi-

Diversamente, le obiezioni rientranti nel terzo filone, volte cioè a segnalare un utilizzo eccessivo delle deleghe legislative nel corso della sessione di bilancio e a lamentare che in tal modo si viene ad utilizzare una sede impropria per l'introduzione di interventi di riforma di tipo strutturale, appaiono di consistenza ben maggiore. Basti, per ora, ricordare che la Corte dei conti ha sostenuto, sin dalla prima applicazione delle nuove procedure finanziarie, che i provvedimenti collegati alla manovra finanziaria, per essere davvero tali, ed essere perciò suscettibili di esame nel corso della sessione di bilancio, devono contenere misure che incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche, escludendo invece «dall'ambito dei provvedimenti collegati le leggi di riforma dei grandi settori della finanza pubblica (sanità, previdenza, finanza locale) e le leggi di spesa pluriennale»<sup>18</sup>; in altri termini, per la Corte dei conti il requisito fondamentale dei provvedimenti collegati risiede «nella possibilità di una puntuale quantificazione dell'impatto sul bilancio e sul fabbisogno di cassa del settore statale in un arco di breve-medio periodo, che parte dall'esercizio successivo e si muove entro l'orizzonte del bilancio programmatico triennale»<sup>19</sup>. Da tale ragiona-

---

ve fa una sua prima apparizione nell'ordinamento con l'art. 17, c. 2°, l. 9 ottobre 1971, n. 825 (delega legislativa al governo della Repubblica per la riforma tributaria), per essere poi ripetutamente ripreso prima ad opera delle leggi di delega volte alla riforma del codice di procedura penale e del codice della strada, e poi dalle principali deleghe legislative attribuite al governo negli anni '90. Accenni all'istituto nella giurisprudenza costituzionale, tutti nel senso della sua ammissibilità, si rinvencono in C. cost. 8 marzo 1985, n. 58 in *Giur. cost.*, 1985, I, 445 s., C. cost. 23 maggio 1985, n. 156, *ivi*, 1985, 1111 s., C. cost. 5 maggio 1994, n. 172, *ivi*, 1994, 1541 s. e C. cost. 14 dicembre 1994, n. 422, *ivi*, 1994, 3768 s. In dottrina, sul tema, cfr. M. CARTABIA, *I decreti legislativi «integrativi e correttivi»: il paradosso dell'effettività*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, 45 s. e N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi «correttivi»: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, Giuffrè, 1996, *passim* (e *ivi* ulteriori indicazioni bibliografiche).

<sup>18</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI-SEZIONI RIUNITE, *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1989*, Roma, 1990 – A.C., X Legislatura, doc. XIV, n. 2, vol. I, 35.

<sup>19</sup> Così CORTE DEI CONTI-SEZIONI RIUNITE, *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, cit., 136 s. Si può incidentalmente osservare come la Corte dei conti tenda a sottolineare la coerenza del proprio orientamento con le affermazioni rese della giurisprudenza costituzionale sui disegni di legge collegati, presenti nella sent. C. cost. 12 gennaio 1994, n. 2 (in *Giur. cost.*, 1994, 9 s., con nota di G. GEMMA, *Leggi di bilancio e referendum: un altro mutamento nella mappa dell'abrogazione popolare*) e riprese nella successiva sent. C. cost. 12 gennaio 1995, n. 12 (*ivi*, 1995, 181 s.); in realtà la Corte costituzionale, in tali sentenze, si è limitata, da un lato, ad affermare che la qualificazione formale di provvedimenti collegati alla legge finanziaria di per sé non è idonea a determinare effetti preclusivi in relazione alla sottoponibilità di tali atti legislativi a referendum abrogativo popolare e, dall'altro, a rivendicare a sé, nei singoli casi, la valutazione se essi presentino «effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi di bilancio, da essere sottratte a referendum, di-

mento consegue il dubbio sull'«ammissibilità del ricorso a norme di delega» nei provvedimenti della decisione di bilancio, dato che la legislazione vigente «riserva integralmente alle Camere, con norme di legge direttamente operanti, il compito di pervenire alla decisione»<sup>20</sup>.

Ed anche in dottrina la posizione accolta dalla Corte dei conti appare largamente condivisa, specie dagli studiosi che si pongono in chiave (più o meno nettamente) critica nei confronti dell'evoluzione delle procedure finanziarie registratasi – senza mutamenti di diritto scritto – a partire dal 1992: tali autori tendono infatti a ribadire la natura «contingente e congiunturale»<sup>21</sup> dei provvedimenti esaminati nel corso della sessione di bilancio e la loro «esclusiva finalità di contenimento delle grandezze di finanza pubblica», in polemica con la tendenza a fare delle leggi collegate altrettanti provvedimenti normativi *omnibus*; ed è evidente che le norme di delega «presentano più di altre il rischio di veicolare il perseguimento da parte del Governo di finalità ulteriori»<sup>22</sup>.

---

versamente dalle altre innumerevoli leggi di spesa. Questo stretto collegamento si può ritenere sussista se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate *incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario*. In sostanza, la Corte dei conti riprende testualmente l'espressione che si è posta in corsivo, ma finisce per riferirla *tout court* ai disegni di legge collegati, in coerenza, del resto, con alcune letture di tale giurisprudenza (in questo senso, ad esempio, S. CASSESE, *La nuova costituzione economica. Lezioni*, Roma-Bari, Laterza, 1995, 146 e G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, 179); mentre la Corte costituzionale, a ben vedere, utilizza la suddetta espressione per individuare una delle categorie di provvedimenti collegati, l'unica che, a suo avviso, può ritenersi sottratta a *referendum* abrogativo, analogamente alla legge di bilancio e alla legge finanziaria annuale. Portando alle ultime conseguenze logiche l'argomentazione della Corte costituzionale, è stato anzi sostenuto che il giudice costituzionale sembra avere in tal modo «ritenuto pienamente lecita l'approvazione di provvedimenti collegati con la legge finanziaria, i quali pur non “incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche”, nel contempo però escludendo ... dalla esclusione dal referendum detti provvedimenti (o norme degli stessi)» (così G. GEMMA, *Legge di bilancio*, cit., 29).

<sup>20</sup> CORTE DEI CONTI-SEZIONI RIUNITE, *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, cit., 136.

<sup>21</sup> Così M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Dalla legge finanziaria ai provvedimenti «collegati» di finanza pubblica: limiti di una riforma*, in *Giur. cost.*, 1994, 1428 s., la quale sostiene che «il tratto caratteristico (o il limite, se volete) della manovra condotta nella sede di bilancio è, e resta [...] quello della sua funzione primaria, tipicamente contingente e congiunturale, in funzione dell'arco pluriennale cui si riferisce» e che, perciò, «interventi di riforma, specie in materie essenziali quali la previdenza, la sanità, il pubblico impiego, che mirano chiaramente a ridefinire i lineamenti fondamentali del nostro Stato sociale [...] non possono essere inclusi tra le misure più direttamente destinate ad incidere nel breve periodo».

<sup>22</sup> Le espressioni virgolettate sono tratte da M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi delle procedure parlamentari di bilancio: la terza fase dell'evoluzione in atto*, in *Rass. parlamentare*, 1996, 641



Altri autori, invece, giudicano positivamente la presenza di numerose norme di delega nei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, osservando che, «rispetto al modello dell'intervento parlamentare di meticoloso dettaglio tipico del periodo della finanziaria-omnibus», si verrebbe così a delineare «un approccio legislativo nuovo, nel quale il Parlamento si limita a fissare principi e criteri, quantificando anticipatamente gli effetti finanziari attesi e lascia al governo la normativa di attuazione»<sup>23</sup>, approccio che ha consentito di realizzare riforme dei meccanismi della spesa pubblica che sarebbe stato ben più arduo operare integralmente attraverso leggi ordinarie.

Una terza posizione – in qualche modo intermedia tra le due suesposte – riconosce che, specie nell'autunno 1992, l'impiego combinato delle leggi collegate e della delega legislativa «sembra avere consentito una inversione virtuosa delle faticose, farraginose e incerte prassi cui le sessioni di bilancio erano ancora sottoposte», particolarmente apprezzabile «davanti alla gravissima contingenza economica cui si doveva far fronte»; ma avverte altresì che «il ricorso a fonti giuridiche legittime nel loro procedimento ordinario di utilizzazione, può apparire una forzatura costituzionale allorché se ne combinino insieme gli effetti (leggi collegate + decreti delegati)»<sup>24</sup>.

Per comprendere appieno il senso di tale dibattito occorre però, come si è già accennato, compiere un passo indietro e ricostruire, per grandi linee, sia la disciplina vigente in materia di provvedimenti collegati alla manovra finanziaria, sia l'evoluzione registratasi, al riguardo, nelle ultime legislature. Tra l'altro, si avrà modo di osservare che la categoria dei provvedimenti collegati risulta tutt'altro che unitaria ed omogenea e che, pertanto, il quesito sull'ammissibilità delle deleghe legislative all'interno di tali provvedimenti deve essere ulteriormente articolato.

---

s. e 653 s. (si è utilizzato anche un dattiloscritto contenente una versione successiva di questo lavoro, aggiornata all'agosto 1997, attualmente in corso di pubblicazione; ad esso si riferiscono le prossime citazioni).

<sup>23</sup> Così I. SCOTTI, *Le procedure legislative in materia finanziaria*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Le Commissioni parlamentari nella XI Legislatura. Note*, Roma, s.d. (ma 1994), 155.

<sup>24</sup> I brani virgolettati nel testo sono tratti da E. COLARULLO, *Le leggi collegate alla manovra finanziaria*, in *Quaderni cost.*, 1993, 530 s., il quale prosegue: «una revisione più duratura della legislazione collegata alla finanziaria che insistesse in questa direzione [...] sarebbe censurabile sia sotto il profilo della costituzionalità propria della conformazione dell'istituto delegazione legislativa, sia sotto quello del disegno tracciato dalla l. n. 362, la quale prevedeva leggi collegate alla manovra finanziaria e non leggi di riassetto della struttura dell'intervento dello Stato, rimettendo caso mai queste ad un quadro di riferimento finanziario di valenza pluriennale».

## 2. La (scarna) disciplina dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria nella l. n. 362/1988 e nei regolamenti parlamentari

L'introduzione, nella legislazione vigente, della nozione di provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica si deve, com'è noto, alla l. 23 agosto 1988, n. 362, che ha riformato in più punti la disciplina in materia di bilancio e contabilità dello stato recata dalla l. 5 agosto 1978, n. 468<sup>25</sup>. Per quanto ci riguarda, il passaggio-chiave è costituito dall'abbandono del modello della legge finanziaria c.d. *omnibus*, unico provvedimento autorizzato, in sessione di bilancio, a modificare la legislazione sostanziale di spesa e di entrata e che aveva finito per caricare su di sé un numero assai elevato di interventi microsettoriali e disomogenei, volti in genere ad aumentare il livello della spesa pubblica (livello che era determinato nel corso della sessione di bilancio, ad opera della stessa legge finanziaria), e dalla correlativa adozione del modello della legge finanziaria «snella» o «asciutta»: questa legge, infatti, in applicazione dell'art. 11 della l. n. 468/1978, per come modificato ad opera della l. n. 362/1988, da un lato è ora tenuta a rispettare i saldi determinati dal documento di programmazione economico-finanziaria – presentato dal governo entro il 15 maggio di ciascun anno – e deve perciò provvedere, come si usa dire, alla propria «auto-copertura», dall'altro è limitata nel suo contenuto normativo, potendo disporre le sole regolazioni quantitative, senza modificare, per il resto, la vigente legislazione sostanziale di spesa e di entrata<sup>26</sup>. Quest'ultimo, infatti, è il compito che è assegnato ai prov-

<sup>25</sup> In verità, come ricorda, ad esempio, C. CIUFFETTI, *Provvedimenti collegati*, in *Boll. di inform. cost. e parlam.*, 1994, 217 s., i provvedimenti collegati «costituivano una figura già nota all'esperienza parlamentare in materia di bilancio, in quanto compaiono, per la prima volta, nella nuova procedura delle decisioni di finanza pubblica inaugurata a partire dal 1987, in via sperimentale, in conformità a quanto previsto da due risoluzioni identiche approvate dalle commissioni bilancio della Camera e del Senato il 10 e l'11 giugno 1986». Per ulteriori indicazioni, cfr. M. MESCHINO, *Legge finanziaria*, in A. BARETTONI ARLERI (diretto da), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 1989, 499 s.

<sup>26</sup> Sul passaggio tra la legge finanziaria-*omnibus* e la legge finanziaria «snella» o «asciutta», nonché, più in generale, a commento della l. n. 362/1988, la letteratura è imponente: tra gli altri, oltre ai lavori già citati nella nota precedente, cfr. A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, XII ed., Napoli, Jovene, 1990, 336 s.; M. MESCHINO, *Il Parlamento di spesa*, in *Quaderni cost.*, 1991, 371 s.; I. SCOTTI, *La programmazione economico-finanziaria in Parlamento*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento della Repubblica*, cit., 171 s.; P. DE IOANNA, *L'obbligo di copertura (art. 81, c. 4°, Cost.) come vincolo procedurale per una decisione politica responsabile in materia di finanza pubblica*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 2*, Milano, Giuffrè, 1992, 104 s.; C. FORTE, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Napoli, ESI, 1992, 11 s., V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari di esame dei docu-*

vedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica, incaricati di organizzare gli interventi normativi ritenuti necessari per la predisposizione della decisione annuale di bilancio, tendenzialmente per settori omogenei di competenze.

Come vengono individuati i provvedimenti collegati? Quali contenuti normativi devono e quali invece non possono avere? Quando e da chi devono essere presentati in parlamento? Quando devono essere approvati dalle camere? In che misura possono essere emendati in parlamento? Sono queste solo le principali tra le domande che necessariamente si pone chiunque voglia comprendere appieno la funzione dei provvedimenti collegati. Ebbene, le disposizioni contenute nella l. n. 362/1988 riescono a rispondere, in modo parziale, solamente ad alcuni di questi interrogativi; e la situazione migliora solo leggermente se si tiene conto anche della normativa dettata dai regolamenti del Senato e della Camera, che pure sono stati appositamente modificati, in seguito all'approvazione della l. n. 362/1988, rispettivamente nel novembre 1988 (art. 126-*bis* del regolamento del Senato) e nel giugno 1989 (art. 123-*bis* del regolamento della Camera). E, come vedremo subito dopo, si tratta di un'ambiguità tutt'altro che casuale.

Le disposizioni che la l. n. 468/1978, nel testo novellato dalla l. n. 362/1988, dedica ai provvedimenti collegati sono essenzialmente quattro: in primo luogo, l'art. 1-*bis*, c. 1°, lett. c), il quale stabilisce che il governo presenta alle camere, entro il 30 settembre (contemporaneamente con il disegno di legge finanziaria, con la relazione previsionale e programmatica e con il bilancio pluriennale programmatico), «i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale»; in secondo luogo, l'art. 3, c. 4°, laddove prevede che spetta al documento di programmazione economico-finanziaria indicare «i disegni di legge collegati, di cui al c. 1°, lett. c), dell'art. 1-*bis*»; in terzo luogo, l'art. 4, c. 4°, allorché afferma che il bilancio pluriennale a legislazione vigente è integrato, prima dell'approvazione parlamentare, «con gli ef-

---

menti di bilancio, in T. MARTINES-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, Maggioli, 1992, 473 s., P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., spec. 121 s., V. ONIDA, *Editoriale*, in *Quaderni cost.*, 1993, 420 s., P.F. LOTITO, *L'obbligo di copertura della legge finanziaria in parlamento ed il ruolo della Corte costituzionale*, ivi, 537 s., G. VEGAS, *I documenti del bilancio*, in D. DA EMPOLI-P. DE IOANNA-G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra governo e parlamento*, II ed., Milano, Il Sole 24 Ore, 1995, 78 s., G. FOTIA, *Progetto di bilancio a legislazione vigente e proposta di bilancio*, in F. BASSANINI-S. MERLINI (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, Il Mulino, 1995, 423 s., P.F. LOTITO, *Legge finanziaria, bilancio e provvedimenti «collegati». Riflessioni sugli atti normativi e di indirizzo in materia di finanza pubblica*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, Giapichelli, 1996, 13 s.

fetti della legge finanziaria e dei *provvedimenti* collegati alla manovra di finanza pubblica eventualmente già approvati».

Se la disciplina recata dalla legge ordinaria si fermasse qui, sarebbe possibile abbozzare una risposta ad alcune delle domande sopra ricordate: si potrebbe infatti ricavare, dal dettato legislativo, che i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, individuati nel documento di programmazione economico-finanziaria, devono essere presentati, dal governo, entro il 30 settembre di ciascun anno, che essi possono essere approvati dalle camere sia prima che dopo le leggi finanziaria e di bilancio, nonché che essi devono produrre effetti economico-finanziari con decorrenza dall'esercizio immediatamente successivo. Non verrebbe certo risolto ogni problema interpretativo, ma almeno vi sarebbero alcuni elementi di chiarezza.

Tuttavia, nel testo della l. n. 468/1978 compare una quarta previsione normativa che risulta difforme rispetto al quadro finora delineato: l'art. 3, c. 2°, lett. f), stabilisce infatti che nel documento di programmazione economico-finanziaria sono indicati «gli indirizzi per gli *interventi*, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale», necessari per il conseguimento degli obiettivi macroeconomici e finanziari fissati nello stesso documento. Saltano, così, com'è evidente, alcune certezze, in particolare sulla natura dei provvedimenti collegati (chiamati ormai, dal medesimo testo di legge, con tre distinte denominazioni: disegni di legge, provvedimenti e interventi), sul loro contenuto (che deve riguardare, alla luce di quest'ultima previsione, non già l'esercizio immediatamente successivo, ma il periodo triennale in genere considerato dal bilancio pluriennale) e sullo stesso termine per la loro presentazione in parlamento (non comprendendosi se la disposizione da ultimo richiamata si riferisca o meno, in definitiva, ai medesimi *disegni di legge* collegati espressamente disciplinati sia dall'art. 1-*bis* sia dal c. 4° dell'art. 3 della legge in questione).

Si tratta, invero, almeno a quanto risulta dai lavori preparatori della legge, di ambiguità per molti versi intenzionalmente perseguite dal legislatore<sup>27</sup>, essendo questi chiamato, nel 1988, a conciliare tre distinte posizioni circa le caratteristiche proprie dei provvedimenti collegati, sostenute ciascuna da alcuni tra i «padri» della riforma della l. n. 468/1978. Come è stato osservato

---

<sup>27</sup> Ad esempio, P. DE IOANNA, *Parlamento*, cit., 148, osserva che «il tema dei provvedimenti collegati risultava il punto di maggiore ambiguità nelle soluzioni immaginate al momento della riforma della l. n. 468. È abbastanza evidente che il governo e la maggioranza dell'epoca puntavano ad uno scambio, sul terreno regolamentare, tra la garanzia di una finanziaria tipizzata nei contenuti contro quella di corsie preferenziali per i collegati: l'opposizione fondamentale non si sottraeva a questo scambio, pur riproponendo il problema della ridefinizione dei contenuti dei collegati coerenti con gli obiettivi di una manovra finanziaria breve».

dalla dottrina che ha esaminato a fondo la questione<sup>28</sup>, taluni desideravano che le leggi collegate fossero approvate entro la sessione di bilancio o immediatamente a ridosso di questa; altri privilegiavano la connessione con il bilancio pluriennale, in quanto ritenevano che le leggi collegate dovessero realizzare manovre di risanamento strutturale della finanza pubblica; altri ancora, infine, tendevano a distinguere fra provvedimenti urgenti e provvedimenti più a lungo termine, e immaginavano che il meccanismo dei fondi speciali negativi, pure introdotto con la l. n. 362/1988, avrebbe potuto consentire di impiegare i provvedimenti collegati per entrambe le finalità<sup>29</sup>. In definitiva, «il testo che ne è scaturito è risultato approssimativo, aperto ad ogni utilizzazione: non vincolando il legislatore a nessun percorso obbligato, non garantisce il successo di nessuna delle tre ipotesi di leggi collegate»<sup>30</sup>.

Le suddette ambiguità permangono, come si è accennato, anche dopo la lettura delle norme che i regolamenti parlamentari dedicano ai provvedimenti<sup>31</sup> collegati alla manovra di finanza pubblica, anche se gli artt. 123-*bis*

---

<sup>28</sup> Il riferimento è a E. COLARULLO, *Le leggi collegate*, cit., 513 s.: tale autore attribuisce le tre posizioni subito riassunte nel testo rispettivamente agli onn. Piro e Del Pennino la prima, all'on. Macciotta la seconda e agli onn. Bassanini e Calderisi, tra gli altri, la terza. Per una ricostruzione più analitica dei lavori preparatori della l. n. 362/1988, relativamente ai provvedimenti collegati, cfr. ID., *La legislazione di spesa fuori della sessione di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1991, 84 s.

<sup>29</sup> Sul punto, cfr. P. DE IOANNA, *Parlamento*, cit., 148 s., il quale osserva che «il collegamento tra una voce di fondo negativo ed un provvedimento collegato avrebbe avuto come conseguenza, nell'ipotesi di mancata approvazione di quest'ultimo entro il 31 dicembre, quella di una corrispondente riduzione delle voci positive del fondo speciale. Questa sanzione avrebbe dovuto da un lato spingere verso una approvazione rapida del collegato, dall'altro consentire di mantenere inalterati gli effetti di contenimento che il governo intendeva associare a tali misure, ove esse non fossero entrate in vigore con l'inizio del nuovo esercizio finanziario. Probabilmente questa costruzione presentava una certa eleganza teorica, ma all'atto pratico ha dimostrato una sostanziale inagibilità». In senso non diverso, cfr. G. FOTIA, *Progetto di bilancio*, cit., 428 s. e I. SCOTTI, *La programmazione*, cit., spec. 188 s.; quest'ultimo, in particolare, registra il sostanziale fallimento del meccanismo dei fondi speciali negativi già a partire dalla sessione di bilancio per il 1990, ed osserva altresì (p. 195) che il meccanismo in questione presuppone «voci di fondo speciale positivo sufficientemente capienti, cosa non sempre possibile, soprattutto quando si intendono contenere le iniziative di spesa allo stretto indispensabile».

<sup>30</sup> Così E. COLARULLO, *Le leggi collegate*, cit., 516.

<sup>31</sup> Anche in questo caso, la denominazione utilizzata non è univoca, visto che il regolamento del Senato fa riferimento ai *disegni di legge* collegati alla manovra di finanza pubblica, mentre il regolamento della Camera parla di *progetti di legge*: si noti però che si tratta della conseguenza della diversa terminologia adottata dai due regolamenti parlamentari per riferirsi genericamente ad ogni forma di iniziativa legislativa, per cui in entrambi i casi i regolamenti si prestano a riconoscere lo *status* di provvedimenti collegati anche a testi di iniziativa non governativa, benché si tratti di ipotesi piuttosto remota e fors'anche contrastante con la *ratio* dell'istituto.

del regolamento della Camera e 126-*bis* del regolamento del Senato forniscono risposte piuttosto chiare, e convergenti tra di loro, quanto alle modalità di attribuzione della qualifica di provvedimento collegato e quanto ai tempi di esame di tali iniziative legislative.

Dal primo punto di vista, ambedue i regolamenti chiariscono che i provvedimenti collegati sono quelli «indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria *come approvato dalla risoluzione parlamentare*» (corsivo aggiunto), risoluzione che gli stessi regolamenti immaginano come momento terminale dell'esame del documento stesso presso ciascuna camera: si è qui davanti ad una previsione evidentemente integrativa rispetto al disposto legislativo, che finisce per mutare – come si vedrà meglio in seguito – l'organo titolare della funzione di individuare i provvedimenti collegati, che non è più il governo da solo, in un suo documento trasmesso alle camere, bensì questo insieme alla maggioranza parlamentare o, meglio, insieme ai gruppi parlamentari che sottoscrivono la risoluzione con cui viene approvato il documento di programmazione economico-finanziaria.

Dal secondo punto di vista, entrambi i regolamenti – sia pure con formulazioni non poco diverse – prevedono l'applicabilità dello strumento del contingentamento dei tempi di discussione (obbligatoriamente al Senato, su richiesta del governo alla Camera)<sup>32</sup> e consentono, in sostanza, che l'esame dei provvedimenti collegati si svolga, eventualmente, anche nel corso della sessione di bilancio<sup>33</sup>. Pure relativamente al termine per la presentazione in

---

<sup>32</sup> La particolare cautela che circonda l'impiego dello strumento del contingentamento dei tempi nell'art. 123-*bis* del regolamento della Camera (che tra l'altro prevede che debbano essere riservati «comunque all'esame in Assemblea di ciascun progetto di legge di norma tre giorni», a tutela dell'esigenza «di un adeguato approfondimento dell'esame dei provvedimenti»: così C. CIUFFETTI, voce *Provvedimenti*, cit., 221) si spiega alla luce della circostanza che la modifica regolamentare in questione precede (di sette mesi) l'introduzione per l'esame degli ordinari progetti di legge, comunque in forma più attenuata e meno generalizzata, dello strumento in quel ramo del parlamento. Sul punto, cfr., ad esempio, C. DE CARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, in T. MARTINES-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 203 s.

Si noti inoltre che, sempre nel regolamento della Camera, la richiesta da parte del governo di determinazione del termine finale per la deliberazione parlamentare sui progetti di legge collegati è esplicitamente riferita «alle scadenze connesse alla manovra finanziaria complessiva»: sul punto, cfr. criticamente C. FORTE, *La riforma*, cit., 256 s., il quale da un lato non comprende «la giustificazione costituzionale della previsione di un diritto di iniziativa governativa in ordine alla fissazione dei tempi di approvazione parlamentare di un disegno di legge», dall'altro ritiene che sarebbe stata più opportuna «un'espressa statuizione da parte del regolamento circa l'obbligo di esaminare i provvedimenti collegati durante la sessione di bilancio, evitando che la questione venga rimessa ad apprezzamenti espressi nell'ambito della usuale dialettica politica».

<sup>33</sup> Mentre al Senato ciò risulta espressamente dalla norma (art. 126-*bis*, c. 2°) che esclude l'applicabilità ai disegni di legge collegati dei divieti posti, rispettivamente per le Commissioni

parlamento dei provvedimenti collegati i regolamenti di Camera e Senato concordano; ma concordano, in questo caso, nell'operare un rinvio al «termine stabilito dalla legge» che finisce per trasportare nell'ordinamento parlamentare le già rilevate ambiguità presenti, al riguardo, nella l. n. 362/1988.

Oltre a ciò, l'art. 126-*bis* del regolamento del Senato estende anche ai disegni di legge collegati il divieto di contenere modifiche della legislazione vigente in materia di contabilità generale dello stato, previsto per la legge finanziaria dal precedente art. 126, c. 2°, mentre il regolamento della Camera non dispone nulla di analogo, e si limita a consentire l'assegnazione di progetti di legge collegati anche alle commissioni in sede legislativa, oltre che in sede referente<sup>34</sup>.

Nel complesso, non sono molte le indicazioni che si ricavano dalle norme che i regolamenti parlamentari dedicano ai provvedimenti collegati alla manovra finanziaria: in particolare, resta quasi totalmente scoperto il problema del contenuto proprio di tali provvedimenti e degli strumenti procedurali utilizzabili allo scopo di garantire che tale contenuto caratterizzi effettivamente i provvedimenti in questione, tanto al momento della loro presentazione presso le camere, quanto nel corso del loro esame parlamentare. Questo rilievo emerge chiaramente se solo si confronta la disciplina recata dagli artt. 123-*bis* del regolamento della Camera e 126-*bis* del regolamento del Senato con la normativa che i regolamenti parlamentari predispongono, all'interno di articoli introdotti contemporaneamente ai precedenti, per il disegno di legge finanziaria: per quest'ultimo, infatti, è in primo luogo previsto un potere di stralcio, attribuito direttamente al presidente della camera che per prima esamina il disegno di legge, sentito il parere della commissione bilancio (e al Senato anche del governo), volto ad espungere dal testo «le disposizioni estranee al suo oggetto così come definito dalla legislazione vi-

---

e per l'Assemblea, dai cc. 10° e 11° dell'art. 126, alla Camera tale conclusione appare meno evidente, ma ugualmente ricavabile: dato che, ai sensi dell'art. 123-*bis*, c. 4°, l'esame e la votazione dei progetti di legge collegati «non possono avvenire negli stessi giorni nei quali sono discussi i disegni di legge finanziaria e di bilancio», salvo, però, «diversa decisione adottata all'unanimità dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo». Si è inoltre osservato che «quest'ultimo divieto si riferisce solo alla discussione in Assemblea e non all'intero arco della sessione, per cui, così come al Senato, i progetti di legge collegati possono essere esaminati in pendenza della sessione» (cfr. V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 500).

<sup>34</sup> Si noti comunque che l'assegnazione in sede legislativa dei disegni di legge collegati è stata ritenuta ammissibile anche al Senato, come dimostra la vicenda del disegno di legge in materia di contenimento delle elusioni fiscali (A.S., X Legislatura, n. 1301), collegato alla manovra finanziaria per il 1989, approvato in sede deliberante dalla 6ª commissione del Senato ed assegnato invece in sede referente alla VI commissione della Camera, prima di essere trasfuso in un decreto-legge (su tale vicenda, cfr. V. MORREALE, *Tendenze di mutamento*, cit., 313).

gente in materia di bilancio e di contabilità di Stato» (come recita l'art. 120, c. 2°, del regolamento della Camera; più ampia è la formulazione dell'art. 126, c. 3°, del regolamento del Senato, che consente al presidente di stralciare anche le disposizioni «volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato») <sup>35</sup>; in secondo luogo, è stabilito che sono inammissibili gli emendamenti che concernano «materie estranee all'oggetto proprio della legge finanziaria [...] ovvero contrastino con i criteri per l'introduzione di nuove o maggiori spese o minori entrate, così come definiti dalla legislazione vigente» (così l'art. 121, c. 5°, del regolamento della Camera; anche in questo caso la formulazione della corrispondente norma del Senato è più ampia) <sup>36</sup>.

Del resto, una tale diversità di regime tra la legge finanziaria e i provvedimenti collegati non deve sorprendere più di tanto: i vincoli posti dai regolamenti parlamentari a tutela del contenuto proprio della legge finanziaria (e della legge di bilancio) si richiamano infatti, con un 'gioco di sponda', alle indicazioni dettate dalla legislazione vigente, la quale si è vista essere ricca di prescrizioni relative al contenuto della legge finanziaria (e di quella di bilancio); ed è evidente che, qualora tali indicazioni manchino quasi del tutto nella legislazione di contabilità, come si è visto accadere con riferimento ai provvedimenti collegati, diventa assai difficile per i soli regolamenti parlamentari porre autonomamente limiti stringenti all'iniziativa legislativa governativa o all'emendabilità presso le due camere <sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Su tali previsioni, cfr. V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 489 s., il quale osserva che l'attribuzione al presidente di assemblea di un siffatto potere – non più spettante alla commissione bilancio, con una votazione a maggioranza – si spiega con il «carattere obiettivo e relativamente «non discrezionale» della valutazione» presidenziale, che a sua volta deriva «dalla precisa individuazione del contenuto proprio della finanziaria operata dal nuovo art. 11 della 468».

Al Senato, inoltre, il c. 4° dell'art. 126 stabilisce che al presidente, sempre sentito il parere della commissione bilancio e del governo, spetti altresì accertare «se il disegno di legge finanziaria rechi disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge finanziaria», dando comunicazione all'assemblea dell'esito di tale verifica. A commento di tale previsione, cfr. C. FORTE, *La riforma*, cit., 204 s.

<sup>36</sup> Per l'art. 128, c. 6°, del regolamento del Senato sono infatti inammissibili gli emendamenti «che rechino disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge finanziaria o estranee all'oggetto [...], come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare le norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato».

Come osserva V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 490, in definitiva, il presidente di assemblea, «per il nuovo potere di stralcio prima ancora dell'attivazione del procedimento che si somma al più tradizionale potere di dichiarazione d'inammissibilità di emendamenti, è divenuto l'organo garante della complessiva conformità ai dettami dell'art. 11 della l. 468 del contenuto della legge finanziaria».

<sup>37</sup> Sul problema dell'efficacia delle normative interne delle camere, con particolare riferi-



Un discorso non dissimile vale anche sul piano delle procedure e dei tempi di approvazione dei provvedimenti collegati: dato che dalla legislazione vigente non emergono chiare indicazioni né sul termine di presentazione dei provvedimenti collegati né sui tempi del loro esame presso le camere, è comprensibile che i regolamenti parlamentari disciplinino la questione «a maglie larghe», limitandosi a prevedere l'utilizzabilità dello strumento del contingentamento dei tempi e ad ammettere che l'esame di tali provvedimenti possa svolgersi anche nel corso della sessione di bilancio; una scelta diversa, per così dire più coraggiosa – volta a predeterminare un contenuto proprio dei provvedimenti collegati e correlativamente a stabilire che essi devono essere esaminati all'interno o, in alternativa<sup>38</sup>, al di fuori della sessione di bilancio –, sarebbe stata forse possibile, ma avrebbe necessariamente richiesto lo scioglimento di quei nodi e di quelle ambiguità che volutamente, come si è accennato, il legislatore del 1988 non aveva risolto.

In definitiva, i regolamenti delle due camere demandano ai singoli documenti di programmazione economico-finanziaria, come approvati dalla risoluzione parlamentare, il compito di «indicare» i provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica e di delineare i contorni di ciascuna manovra finanziaria. Si tratta di una previsione anch'essa non priva di margini di ambiguità, in quanto non chiarisce in che modo tali provvedimenti debbano essere indicati – se cioè sia sufficiente indicarne l'oggetto ovvero se occorra altresì prefigurarne il contenuto, almeno di massima –, né come questo compito debba essere ripartito tra il documento di programmazione economico-finanziaria e le risoluzioni approvate dalla Camera e dal Senato. Tuttavia, ciò che emerge con chiarezza, ai nostri fini, è che occorre esaminare i documenti di programmazione e le risoluzioni approvative allo scopo di comprendere come nasce ciascuna manovra di finanza pubblica, e, più specificamente, come e da chi vengano ad essere 'disegnati', di volta in volta, i provvedimenti collegati ad ogni manovra finanziaria. Ma, prima di tutto, appare opportuno soffermarsi sulla natura e sulle modalità di esame in parlamento di tali atti, nonché sulla compatibilità della disciplina in questione con la vigente forma di governo.

---

mento alla disciplina delle decisioni di bilancio, cfr. V. ONIDA, *Editoriale*, cit., 419, il quale osserva che «i regolamenti parlamentari contengono bensì regole formalmente vincolanti per le assemblee, ma il grado di osservanza di queste regole non è assimilabile a quello che caratterizza le regole legislative».

<sup>38</sup> In linea teorica non potrebbe neanche escludersi la previsione, nei regolamenti parlamentari, di due diversi tipi di provvedimenti collegati, a seconda, appunto, del loro contenuto, uno solo dei quali da esaminare nel corso della sessione di bilancio. Come si accennerà nel paragrafo successivo, sembrano prefigurare una soluzione di tal genere alcune disposizioni recentemente introdotte con le riforme al regolamento della Camera approvate il 24 settembre 1997.

Lo schema delineato dalla l. n. 362/1988 e dai regolamenti parlamentari prevede, dunque, un documento governativo di indirizzo<sup>39</sup> – il documento di programmazione economico-finanziaria, da presentare alle camere entro il 15 maggio di ciascun anno – nel quale il governo è chiamato a definire i propri obiettivi di politica economica (anche in termini di fissazione dei saldi della finanza pubblica), nonché a precisare attraverso quali strumenti intende conseguirli (ed è qui che si colloca la «indicazione» dei disegni di legge collegati). Le camere, ai sensi dall'art. 118-*bis* del regolamento della Camera e dall'art. 125-*bis* del regolamento del Senato, dopo aver acquisito i necessari elementi conoscitivi, anche attraverso audizioni svolte congiuntamente dalle due commissioni bilancio<sup>40</sup>, e al termine di un procedimento complesso – che coinvolge tutte le commissioni permanenti, la commissione parlamentare per le questioni regionali e la giunta per gli affari delle comunità europee costituita presso il Senato<sup>41</sup> –, sono chiamate a deliberare, entro un mese circa dalla trasmissione del documento<sup>42</sup>, attraverso una risoluzione che, come specifica il solo art. 118-*bis*, c. 2°, del regolamento della Camera «può contenere integrazioni e modifiche del documento stesso»<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Sulla natura di atto di indirizzo del documento di programmazione economico-finanziaria cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, II ed., Bologna, Il Mulino, 1991, 261, che parla di un «tipico atto di indirizzo» e ora, ampiamente, G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo*, cit., 189 s., il quale sottolinea che il documento in questione è «parte integrante degli atti che determinano l'indirizzo finanziario».

<sup>40</sup> Valorizza «il forte strappo al principio del “bicameralismo istruttorio”» operato in tal modo dai regolamenti delle due camere A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 261. Per ulteriori approfondimenti, cfr. 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, Il Mulino, 1994, spec. 106 s.

<sup>41</sup> La Commissione della Camera specializzata in materia comunitaria (commissione politiche dell'Unione europea) è diventata, a partire dal 1996, la XIV Commissione permanente di questo ramo del parlamento, ed in quanto tale è automaticamente coinvolta nel procedimento di esame del documento di programmazione economico-finanziaria.

<sup>42</sup> Per l'esattezza, le risoluzioni devono essere approvate entro 30 giorni al Senato ed entro 33 giorni alla Camera, a decorrere dall'assegnazione del documento di programmazione economico-finanziaria (cfr. art. 118-*bis*, c. 2°, reg. Camera e art. 125-*bis*, c. 4°, reg. Senato).

<sup>43</sup> Nella sostanza, ciò accade, per prassi, anche al Senato. Evidentemente, l'esistenza di una deliberazione autonomamente – e in genere pressoché contemporaneamente – assunta dai due rami del parlamento fa sorgere il problema di eventuali discordanze tra la risoluzione approvata dal Senato e quella approvata dalla Camera; problema che in genere viene affrontato, ma non sempre del tutto risolto, attraverso preventive consultazioni informali tra le forze della maggioranza delle due camere (sul punto, cfr. V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 481, il quale rileva che un'eventuale discordanza sostanziale costituirebbe «un elemento di distorsione dell'intera manovra di finanza pubblica, poiché non emergerebbe un univoco indirizzo parlamentare in materia»).

Come si vede, e come del resto è stato già osservato in dottrina<sup>44</sup>, si tratta di uno schema non dissimile da quello che caratterizza – o, meglio, dovrebbe caratterizzare, ai sensi del disposto dell’art. 94 Cost., laddove prevede la «mozione motivata» di fiducia<sup>45</sup> – il rapporto tra governo e parlamento al momento dell’instaurazione del rapporto fiduciario: il governo determina, in un proprio documento, i fini che intende realizzare ed indica altresì i principali strumenti legislativi per attuarlo; le Camere, per parte loro, contribuiscono a correggere e a rivedere le priorità del programma governativo e contestualmente si impegnano a perseguirlo nella propria attività legislativa. Certo, nel primo caso gli obiettivi e gli strumenti attengono alle politiche di natura finanziaria, nel secondo caso gli uni e gli altri riguardano tutte le politiche pubbliche; ma forse non è casuale che, nella prima metà degli anni ’90, in coincidenza con l’adozione di politiche decisamente rivolte al risanamento della finanza pubblica, anche per la necessità di rispettare i vincoli posti dal trattato di Maastricht, gli istituti volti a consentire l’emersione e l’attuazione dell’indirizzo finanziario abbiano visto accrescere la propria ri-

---

<sup>44</sup> Ad esempio, U. ZAMPETTI, *L’evoluzione delle principali fonti legislative nella più recente esperienza parlamentare*, allegato alla relazione su *Tecniche legislative e procedure parlamentari*, svolta al convegno su «Normativa comunitaria, statale e regionale. Esperienze a confronto e prospettive di riforme», Palermo, 13-14 giugno 1997, 35 s. (del dattiloscritto), ove si osserva che con le risoluzioni parlamentari che approvano il documento di programmazione economico-finanziaria «si viene a delineare l’indirizzo di maggioranza rispetto alle scelte di politica economica e legislativa, inserite nel ciclo di bilancio. Il programma di Governo, secondo la logica dell’art. 94 Cost., del vincolo fiduciario “motivato”, viene in questo modo contestualizzato con cadenza annuale e con effetti vincolanti sulla conseguente attività legislativa delle Camere».

<sup>45</sup> Sul valore della motivazione della mozione di fiducia, cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 304 s., il quale sottolinea come la Costituzione richieda in tal modo «al parlamento un apporto di ragioni politiche che, quali che possano essere state le dichiarazioni di intenti precedenti la formazione del governo, contribuisca a determinare con chiarezza la natura e le politiche». Sul tema cfr., anche per ulteriori indicazioni, la recente ricerca di M. VILLONE-A. ZULLIANI (a cura di), *L’attività dei Governi della Repubblica italiana (1948-1994)*, Bologna, Il Mulino, 1996, spec. 141 s.; P. CIARLO, *Mitologie dell’indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori, 1988, 116 s. e A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare. Analisi comparata*, Milano, Giuffrè, 1984, 3 s.; quest’ultimo in particolare segnala che il programma di governo nel sistema parlamentare ha «la fondamentale funzione di regolamentare, coordinandola, l’azione di Parlamento e Governo, predisponendo le modalità e gli obiettivi di quella cooperazione che è veramente essenziale perché il sistema in parola possa essere stabile ed efficiente. È proprio per l’esistenza del programma di governo, infatti, che la fiducia assume il ruolo non di controllo di carattere negativo, ma di vincolo positivo di azione che investe contestualmente e allo stesso modo sia il Parlamento che il Governo». Tende invece a svalutare l’importanza del programma di governo, e della mozione di fiducia, M. VILLONE, *Art. 94*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (diretto da), *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1994, 252 s.

levanza generale<sup>46</sup>, in coerenza, del resto, con la tradizionale configurazione dell'indirizzo finanziario come «cardine dell'indirizzo politico»<sup>47</sup>.

Nel binomio documento di programmazione economico-finanziaria/risoluzione, così come in quello programma di governo/mozione di fiducia, si verifica, in sostanza, una duplice e reciproca autolimitazione, da parte sia del governo che delle camere, con effetti vincolanti – politicamente vincolanti, si intende<sup>48</sup> – nei confronti dell'attività futura tanto dell'uno come delle altre<sup>49</sup>: il governo si impegna a perseguire gli obiettivi indicati nel proprio pro-

---

<sup>46</sup> Per cui «non è improprio affermare che il programma dei governi di questi ultimi anni, specie per le essenziali parti del risanamento finanziario e connesse riforme strutturali, è stato per larga parte attuato attraverso provvedimenti legislativi collegati alla manovra di finanza pubblica» (così U. ZAMPETTI, *L'evoluzione*, cit., 35).

<sup>47</sup> Relativamente al rapporto tra indirizzo politico e indirizzo finanziario cfr. ampiamente G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo*, cit., 228 s. Tale autore rileva che «in un'epoca in cui si contraggono le risorse che affluiscono al settore pubblico, le decisioni attinenti alle politiche pubbliche sono così condizionate dalla disponibilità di mezzi che finiscono con l'essere adottate in modo compiuto soltanto dopo che sono state determinate le risorse ad esse destinate. Ne consegue un'inversione del rapporto fra fini e mezzi dell'azione dei pubblici poteri, nel senso che la componente finanziaria, lungi dall'essere meramente strumentale, acquista rilievo centrale». L'autore inoltre richiama le autorevoli tesi (di Crisafulli, Mortati e Martines) secondo le quali l'indirizzo finanziario «è il cardine dell'indirizzo politico».

<sup>48</sup> Ciò non toglie che talvolta tali vincoli siano anche giuridicamente rilevanti: nel nostro caso, ciò accade, ad esempio, nell'ordinamento parlamentare, nel quale i saldi-obiettivo fissati nel documento di programmazione e nelle risoluzioni diventano parametro per il giudizio di ammissibilità degli emendamenti; la stessa necessità di ricorrere ad apposite procedure per modificare tali saldi, qualora lo richiedano eventi imprevisi, attraverso la nota di aggiornamento, accompagnata eventualmente da un'altra coppia di risoluzioni parlamentari (secondo la procedura prevista dal solo art. 118-*bis* reg. Camera, ma sperimentata anche al Senato), sembra, del resto, in qualche modo confermare la vincolatività degli stessi.

<sup>49</sup> P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., 122 s., osserva che «il progetto di bilancio e il disegno di legge finanziaria prefigurano un'area normativa che viene esaminata e votata in Parlamento con una procedura particolare: e questa procedura intanto si può applicare in quanto il testo in esame si mantenga rigorosamente all'interno di questi confini; all'autolimitazione del governo nel rispettare tali confini, corrisponde l'autolimitazione del Parlamento nel proporre modifiche a tale testo: e tale reciproca autolimitazione riguarda sia i contenuti normativi ammissibili, sia gli effetti finanziari complessivamente associabili alle norme organizzate nel disegno di legge finanziaria e nel progetto di bilancio. I vincoli finanziari che il governo intende conseguire si desumono dal contenuto del documento di programmazione economico-finanziaria, presentato alle Camere entro il 15 maggio (art. 2, l. n. 468) e dalle risoluzioni parlamentari "parallele" con le quali le Camere adottano il documento di programmazione, specificando la natura e l'estensione dei vincoli che si intendono far interagire, a partire da ottobre, nello svolgimento della "sessione di bilancio". Quanto più questi vincoli sono formulati, su base annuale e triennale, in modo chiaro, tanto più hanno la possibilità di trasformarsi in limiti procedurali nella "sessione di bilancio"».

gramma e nel documento di programmazione economico-finanziaria; le camere, approvando propri atti di indirizzo, si impegnano ad approntare gli atti legislativi necessari per il conseguimento di quegli obiettivi di politica generale o di politica finanziaria<sup>50</sup>.

Del resto, non è dissimile il regime procedurale che contraddistingue la votazione della mozione di fiducia e della risoluzione parlamentare relativa al documento di programmazione economico-finanziaria: come nel primo caso spetta al presidente del consiglio dei ministri «accettare che la votazione fiduciaria si svolga su una certa mozione e, in caso di presentazione di più mozioni, scegliere quale di esse debba essere votata»<sup>51</sup>, così nel secondo è stabilito che venga posta in votazione per prima la proposta di risoluzione accettata dal governo e che l'approvazione di questa precluda tutte le altre<sup>52</sup>.

Ciò che interessa sottolineare, ai nostri fini, è che la scelta – compiuta, come si è visto, da parte dei regolamenti parlamentari – di affidare l'indicazione dei provvedimenti collegati di ciascuna manovra finanziaria, così come la stessa configurazione di tutta la manovra di bilancio, alla comune volontà di governo e parlamento, nel corso della predisposizione e dell'approvazione parlamentare del documento di programmazione economico-finanziaria, appare conforme, nella sua sostanza, alla logica del governo parlamentare<sup>53</sup>. E

---

Anche G. DELLA CANANEA, *Indirizzo*, cit., 178 parla di un effetto di «autolimita alla discrezionalità» delle camere derivante dalle risoluzioni con cui è approvato il documento di programmazione economico-finanziaria.

<sup>50</sup> Sul punto, cfr. M. MESCHINO, *Il parlamento di spesa*, cit., 374.

<sup>51</sup> Così V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 280.

<sup>52</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 483, il quale osserva che le due regole suddette rispondono rispettivamente l'una alla «presunzione del mantenimento e della conferma del rapporto fiduciario» e l'altra alla «finalità di far sì che emerga un indirizzo organico ed univoco, non frammentato» come potrebbe essere quello derivante dall'approvazione di parti di diverse risoluzioni. Si noti inoltre che la risoluzione di approvazione del documento di programmazione economico-finanziaria, analogamente alla mozione di fiducia, è generalmente sottoscritta dai capigruppo della maggioranza presso ciascun ramo del parlamento.

<sup>53</sup> In senso diverso, cfr. C. FORTE, *La riforma*, cit., 256, ad avviso del quale dalle norme di cui alla l. n. 362/1988 e dalle disposizioni dei regolamenti parlamentari non sembra derivare, nel complesso, «un assetto corretto nei rapporti tra governo e Parlamento». Si noti però che, secondo tale autore, «la questione del *quis iudicabit*» circa la natura di provvedimento collegato o meno è «rimessa integralmente al governo, che, senza vincoli di contenuto, si deve attenere solo alle due prescrizioni *formali*» dell'indicazione nel documento di programmazione economico-finanziaria e della presentazione entro il 30 settembre.

Il parallelo tra mozione di fiducia e risoluzioni parlamentari che approvano il documento di programmazione economico-finanziaria è stato operato anche in sede politica: cfr., in particolare, un intervento dell'on. Vito (in A.C., XIII Legislatura, res. sten., 19 giugno 1997, 18450 s.), nel quale peraltro si ritiene che, poiché la risoluzione è approvata annualmente «secondo

poiché il numero, il contenuto e – come si vedrà tra poco – lo stesso trattamento procedurale dei provvedimenti collegati vengono ad essere, per larga parte, determinati dal documento di programmazione economico-finanziaria, così come approvato dalle risoluzioni parlamentari, è a queste ultime, per come si sono succedute nella prassi, che bisogna risalire per comprendere le caratteristiche dei provvedimenti collegati a ciascuna manovra finanziaria e l'articolazione in più modelli che si è registrata all'interno della stessa categoria in esame.

### 3. *L'articolazione della categoria dei provvedimenti collegati nella prassi degli anni Novanta: il collegato «di sessione» e i diversi tipi di collegati «fuori sessione»*

I primi esempi di provvedimenti collegati conosciuti nel nostro ordinamento non appaiono certo particolarmente felici. Nei primi anni di applicazione della l. n. 362/1988 (sessioni di bilancio per il 1989, per il 1990, per il 1991 e per il 1992) i diversi documenti di programmazione economico-finanziaria, così come approvati dalle risoluzioni parlamentari<sup>54</sup>, hanno infatti considerato quali provvedimenti collegati una serie piuttosto numerosa di disegni di legge di iniziativa governativa riguardanti svariati settori dell'ordinamento (13 nel 1988, 9 nel 1989, 5 nel 1990, 4 nel 1991)<sup>55</sup>, accomunati – come si è osservato in dottrina – dall'unica caratteristica di contenere «misure ritenute tutte egualmente urgenti sul piano politico»<sup>56</sup>; essi, in genere, hanno avuto un *iter* parlamentare tutt'altro che facile, essendo stati tal-

---

una prassi ed una procedura parlamentari molto più tenui, di carattere assolutamente ordinario», questa non possa in alcun modo sostituirsi alla mozione di fiducia, senza produrre «un'alterazione molto grave del rapporto fiduciario».

<sup>54</sup> In genere il riferimento ai provvedimenti collegati tende ad essere assai vago nei documenti di programmazione, mentre le risoluzioni parlamentari si sforzano in qualche modo di individuarli in modo più preciso, per lo meno indicando il titolo dei disegni di legge; nei casi in cui la risoluzione è intervenuta dopo la presentazione alle camere dei disegni di legge collegati, questi sono stati espressamente richiamati mediante la citazione dell'atto parlamentare.

<sup>55</sup> Per un elenco dei disegni di legge collegati alla manovra per il 1989 e per il 1990, nonché per indicazioni sul loro *iter* parlamentare, cfr. E. COLARULLO, *La legislazione di spesa*, cit., 103 s.; sulla decisione di bilancio per il 1991, cfr. I. SCOTTI, *La programmazione*, cit., 189 s.

<sup>56</sup> Così E. COLARULLO, *La legislazione di spesa*, cit., 110, il quale ricorda altresì come questa caratteristica abbia portato il relatore di minoranza della legge finanziaria per il 1989 (on. Macciotta) a rilevare che si era verificato un mero passaggio dalla legge finanziaria *omnibus* alla manovra finanziaria *omnibus*.

volta approvati dalle camere con ritardo (anche superiore ai dodici mesi)<sup>57</sup>, talaltra trasformati dal governo in decreti-legge (spesso più volte reiterati), o persino, in qualche caso, abbandonati nell'ordine del giorno generale di una delle due camere, senza mai giungere alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

L'esperienza non positiva<sup>58</sup> dei provvedimenti collegati alle prime manovre finanziarie successive all'entrata in vigore della l. n. 362/1988 ha portato a modificare progressivamente il numero, il contenuto e lo stesso trattamento procedurale di tali disegni di legge. Il punto di svolta viene generalmente individuato nella manovra finanziaria per il 1993, nella quale il governo presieduto da Giuliano Amato si è trovato davanti alla ineludibile necessità di intervenire con una intensità fino ad allora sconosciuta sui meccanismi della spesa pubblica (la manovra sarà, alla fine, di entità superiore a 90 mila miliardi), anche a causa della crisi che si era verificata nell'ambito dei paesi appartenenti al sistema monetario europeo e in seguito ad una forte svalutazione della lira<sup>59</sup>. Ad ogni modo, quel che soprattutto interessa sot-

---

<sup>57</sup> Tant'è che essi sono stati collegati anche alla manovra di finanza pubblica per l'anno successivo: si vedano, ad esempio, le risoluzioni parlamentari che approvano il documento di programmazione economico-finanziaria per il 1991 (Doc. LXXXIV, n. 3) in A.S., X Legislatura, res. somm., 19 giugno 1990, 33 s. e A.C., X Legislatura, res. somm., 21 giugno 1990, 15 s. Sul punto, cfr. I. SCOTTI, *La programmazione*, cit., 188, il quale ricorda che «al momento della presentazione del nuovo documento di programmazione 1991-1993 solo uno dei provvedimenti collegati (in materia di finanza regionale) era divenuto legge. Tutti gli altri risultavano ancora in corso d'iter e di alcuni di essi si sarebbe poi chiesto il collegamento con la nuova manovra».

<sup>58</sup> Per un giudizio sintetico in questo senso, cfr., ad esempio, I. SCOTTI, *La programmazione*, cit., 188, il quale osserva che «dopo due anni di esperienza la parte della riforma relativa alla traduzione in norme settoriali della manovra di finanza pubblica non funzionava». Nel medesimo senso, cfr., tra gli altri, V. ONIDA, *Editoriale*, cit., 421 (che ne parla come «uno dei nodi non risolti») e G. FOTIA, *Progetto di bilancio*, cit., 427 s.

<sup>59</sup> Come ricorda A. MONORCHIO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Bologna, Il Mulino, 1996, 7 s., «sotto l'incidenza di una grave turbolenza valutaria il governo Amato riuscì, nel settembre del 1992, ad impostare, per la prima volta, una manovra correttiva di finanza pubblica di dimensioni ragguardevoli (dell'ordine di 90 mila miliardi di lire, pari al 6% circa del PIL). Le misure adottate apparvero credibili e risultarono determinanti nell'allontanare la prospettiva di un'imminente crisi finanziaria». Sul tema, cfr. inoltre: per un sintetico quadro della situazione internazionale, A. GRAZIANI, *L'economia italiana e il suo inserimento internazionale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, t. 1, Torino, Einaudi, 1996, 381 s.; per le esperienze di tre protagonisti, G. NAPOLITANO, *Dove va la Repubblica. 1992-94. Una transizione incompiuta*, Milano, Mondadori, 1994, spec. 139 s., G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni cost.*, 1994, 355 s. e il contributo di C.A. CIAMPI apparso su *Il Sole 24 Ore*, 28 gennaio 1997. In particolare, sulla XI Legislatura si è incentrata una ricerca dal titolo «Governi e economia» svoltasi presso il Dipartimento di diritto pubblico dell'economia della facoltà di economia

tolineare è che, in tale caso, le risoluzioni parlamentari, approvate il 30 settembre 1992<sup>60</sup>, qualificano come provvedimento collegato un disegno di legge contenente quattro maxi-deleghe al governo, in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale, presentato dal governo nel luglio 1992, che viene approvato due mesi prima della legge di bilancio e della legge finanziaria di riferimento<sup>61</sup>; oltre a questo disegno di legge, lo *status* di provvedimento collegato spetta altresì al disegno di legge di conversione del d.l. 19 settembre 1992, n. 384 (espressamente richiamato nelle succitate risoluzioni parlamentari e poi divenuto l. 14 novembre 1992, n. 438), contenente anch'esso misure molto incisive, ma immediatamente efficaci, in materia sanitaria, previdenziale, fiscale e del pubblico impiego, e ad un disegno di legge recante interventi urgenti in materia di finanza pubblica, presentato insieme alla legge finanziaria ed approvato al termine della sessione di bilancio, immediatamente prima della legge finanziaria e della legge di bilancio (si tratta della l. 23 dicembre 1992, n. 498).

Per assicurare un *iter* parlamentare spedito e il più possibile 'protetto' alle varie componenti della manovra dell'autunno 1992, anche la procedura parlamentare è chiamata a modificarsi, pur senza alcuna alterazione delle norme regolamentari<sup>62</sup>.

Per un verso, sono infatti le stesse risoluzioni parlamentari – in quanto costituenti «il quadro di riferimento» vincolante rispetto ai documenti di bilancio – a porre alcuni punti fermi. Esse stabiliscono, a partire dal 1992, anzitutto che i provvedimenti collegati dovranno essere corredati di relazioni

---

dell'Università di Roma «La Sapienza», e coordinata dal professor Vincenzo Atripaldi, i cui esiti sono in corso di pubblicazione presso la Cedam.

<sup>60</sup> Si noti che il documento di programmazione economico-finanziaria, presentato dal governo il 31 luglio 1992, viene approvato dalle due camere, con altrettante risoluzioni, il 30 settembre di quello stesso anno, immediatamente dopo la presentazione, da parte dello stesso governo ma su sollecitazione parlamentare, di una nota di aggiornamento al documento di programmazione che adegua gli obiettivi al nuovo quadro economico nel frattempo determinatosi. Sulla manovra finanziaria per il 1993, cfr. P. DE IOANNA, *Parlamento*, cit., 195 s.; un cenno sulle discontinuità riscontrabili nella manovra per il 1993 anche in R. PERNA, *Finanziaria 1992: promozione con riserva*, in *Foro it.*, 1993, I, spec. 1034 s.

<sup>61</sup> A.S., XI Legislatura, n. 463, presentato il 14 luglio 1992, poi divenuto l. 23 ottobre 1992, n. 421. Per indicazioni sull'*iter* parlamentare e sul processo di attuazione delle deleghe disposte dalla l. n. 421/1992, sia consentito rinviare a N. LUPO, *Le deleghe del governo*, cit., 85 s.

<sup>62</sup> Sul punto, cfr. F. POSTERARO, *La funzione di garanzia del Presidente della Camera nei confronti delle Commissioni permanenti*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Le Commissioni parlamentari*, cit., 10, il quale osserva che «le procedure contribuiscono in tal modo a che lo stesso confronto tra le diverse posizioni politiche possa svolgersi in modo più corretto e trasparente; e, soprattutto, esse giovano per questa via a salvaguardare la coerenza della complessiva decisione di bilancio».



tecniche che quantifichino gli effetti di risparmio da essi derivanti, in termini di competenza e di cassa, interpretando così estensivamente la prescrizione dell'art. 11-ter della l. n. 468/1978, introdotto dalla l. n. 362/1988, che prevede l'obbligo della relazione tecnica solo per le disposizioni recanti maggiori spese o diminuzioni di entrate<sup>63</sup>; le risoluzioni si impegnano inoltre a garantire una approvazione tempestiva dei provvedimenti collegati, anteriormente all'approvazione della legge finanziaria e della legge di bilancio, dato che gli effetti di risanamento derivanti dai collegati stessi risultano indispensabili per la copertura del disegno di legge finanziaria<sup>64</sup>; infine, esse dispongono che i disegni di legge collegati dovranno dettare esclusivamente misure di contenimento del disavanzo e che ogni contenuto dei provvedimenti collegati contrastante con il perseguimento dell'obiettivo prefissato di riduzione del disavanzo «sarà considerato estraneo».

Per altro verso, e sulla base di tali indicazioni, sono le presidenze delle due assemblee, talvolta con il supporto della giunta per il regolamento e comunque sulla base di un ampio consenso esistente tra le forze politiche quanto alla necessità di procedere al risanamento della finanza pubblica<sup>65</sup>, a dare l'avvio ad «un'interpretazione di tipo sistematico ed estensivo»<sup>66</sup> – che si perfezionerà nel corso degli anni successivi sviluppando e precisando le indicazioni allora formulate –, volta ad assicurare una migliore funzionalità e una maggiore tenuta parlamentare dei provvedimenti collegati, e con essi di tutta la decisione di bilancio, essenzialmente attraverso una progressiva assimilazione della procedura per il loro esame a quella prevista per la legge finanziaria annuale<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Così M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi*, cit., 7. Il carattere integrativo di tale previsione rispetto alla legislazione vigente sembra essere dimostrato inoltre dal fatto che si è recentemente tentato di introdurla – peraltro senza successo – nel testo della l. n. 468/1978, in occasione della legge di riforma del bilancio dello stato (cfr. l'art. 6, c. 1°, lett. b), dell'A.S., XIII Legislatura, n. 1217, approvato dal Senato il 19 novembre e poi stralciato dalla Camera il 4 marzo 1997: ora cfr. A.C., XIII Legislatura, n. 2732-ter).

<sup>64</sup> Sul punto, cfr. G. VEGAS, *Le procedure di formazione del bilancio*, in D. DA EMPOLI-P. DE IOANNA-G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato*, cit., 221, il quale segnala che, poiché i collegati diventano indispensabili per fornire parte della copertura della finanziaria, occorre che vengano approvati prima della finanziaria; altrimenti questa si verrebbe a trovare «scoperta». Si deve inoltre precisare che un meccanismo di questo tipo era già stato sperimentato nelle precedenti due sessioni di bilancio (come ricorda G. FOTIA, *Progetto di bilancio*, cit., 428 s.).

<sup>65</sup> In tema cfr. M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi*, cit., 9 s. e la testimonianza, relativa alle manovre finanziarie dell'XI Legislatura, di G. NAPOLITANO, *Dove va la Repubblica*, cit., 141.

<sup>66</sup> Così M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi*, cit., 26.

<sup>67</sup> In questo senso, I. SCOTTI, *Le procedure legislative*, cit., 161 e M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi*, cit., 4.

L'aspetto più incisivo di tali innovazioni procedurali è costituito dal particolare regime di ammissibilità degli emendamenti riferiti ai provvedimenti collegati alla manovra finanziaria.

In primo luogo, data la vincolatività dei saldi fissati dal documento di programmazione economico-finanziaria, così come approvato dalla risoluzione, vengono giudicati inammissibili tutti gli emendamenti che comportino modifiche peggiorative degli effetti di correzione dei saldi associati ai disegni di legge collegati nel loro testo originario<sup>68</sup>. Di qui la necessaria compensatività degli emendamenti riferiti ai provvedimenti collegati: ove si modifichi una

---

<sup>68</sup> Cfr., sul punto, M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi*, cit., 5 s.

Le scelte fondamentali sul regime di emendabilità dei provvedimenti "collegati" emergono nel corso di due sedute delle giunte per il regolamento della Camera e del Senato, tenutesi entrambe nell'autunno 1992.

Alla Camera, nella seduta del 7 ottobre 1992 (A.C., XI Legislatura, boll. giunte e comm., 3 s.), il presidente Napolitano pone il problema, a chiare lettere, «motivato dalla particolare gravità della situazione finanziaria»: occorre «verificare se, in via di interpretazione sistematica ed estensiva ed in attesa di una più organica riforma regolamentare della materia, le garanzie poste dal regolamento a difesa del contenuto tipico della legge finanziaria e dei saldi fissati siano da ritenere applicabili anche ai disegni di legge "collegati", allorché – come si verifica con particolare consistenza quantitativa quest'anno – questi stessi disegni di legge concorrono direttamente alla determinazione dei saldi stessi e si caratterizzano essenzialmente in rapporto all'effetto di riduzione del disavanzo»; a tal quesito il Presidente propone di dare risposta affermativa, stabilendo che «a ciascun disegno di legge "collegato" possano presentarsi soltanto emendamenti coerenti con il fine di riduzione del disavanzo e in ogni caso formulati in termini compensativi». Sul punto si apre un interessante dibattito, nel corso del quale si segnalano le posizioni espresse dall'on. Violante, il quale nutre riserve sulla posizione espressa dal presidente Napolitano, in quanto essa «può portare, in circostanze di fatto diverse da quelle presenti [...] ad una eccessiva limitazione dei poteri del Parlamento», e dall'on. Valensise, il quale manifesta «perplexità sulla circostanza che un decreto-legge, ed un disegno di legge di delega, siano considerati provvedimenti "collegati": in particolare la delega non si presta, per sua natura, ad una precisa quantificazione delle sue conseguenze finanziarie, che possono essere apprezzate solo dopo l'emanazione dei provvedimenti governativi».

Al Senato, nella seduta del 26 novembre 1992 (A.S., XI Legislatura, boll. giunte e comm., 3 s.), la giunta si esprime con un apposito parere sul trattamento regolamentare dei provvedimenti collegati ai documenti di bilancio, «in via di interpretazione sistematica ed estensiva delle norme vigenti ed in attesa di una più organica riforma regolamentare della materia», anche in considerazione del fatto che tale problema, come ricorda il presidente Spadolini, «per la sua obiettiva rilevanza, postula soluzioni non difformi nell'ambito dei due rami del Parlamento»: la giunta stabilisce perciò che, conformemente alle risoluzioni parlamentari con le quali è stato approvato il documento di programmazione economico-finanziaria, gli emendamenti riferiti al disegno di legge collegato alla manovra economico-finanziaria «non devono produrre modifiche peggiorative nel saldo algebrico finale degli effetti di correzione associati al collegato medesimo. Di conseguenza, essi devono avere carattere compensativo nell'ambito del provvedimento in esame ovvero carattere riduttivo del saldo stesso. Gli emendamenti privi dei suindicati caratteri sono dichiarati inammissibili».

norma del disegno di legge dalla cui entrata in vigore derivi un risparmio, quantificato nella relazione tecnica, occorrerà introdurre, all'interno dello stesso disegno di legge, una previsione normativa dalla quale origini un effetto finanziario di contenimento di misura almeno equivalente a quello derivante dal testo iniziale.

In secondo luogo, posto che i provvedimenti collegati in questione devono, ai sensi delle succitate risoluzioni parlamentari, recare «esclusivamente misure di contenimento del disavanzo di competenza e di cassa», sono dichiarati inammissibili gli emendamenti, sia parlamentari che governativi, che «tendano ad estendere, anche in via analogica, il contenuto del provvedimento, sia con disposizioni di natura esclusivamente ordinamentale sia con disposizioni comportanti maggiori spese o minori entrate anche se compensate»<sup>69</sup>.

L'insieme di queste innovazioni interpretative, introdotte per la prima volta nell'autunno 1992, ma consolidate e per qualche aspetto precisate ulteriormente in occasione delle successive sessioni di bilancio, hanno fatto parlare, in dottrina, dell'avvio di una nuova fase, la «terza fase», nell'evoluzione delle procedure parlamentari di bilancio: mentre le prime due sono originate, l'una nel 1978 e l'altra nel 1988, da mutamenti legislativi, cui hanno fatto seguito, con qualche anno di ritardo, le conseguenti modificazioni nei regolamenti parlamentari, in questo caso la discontinuità si è realizzata – come si è già più volte ricordato – senza alcun mutamento del quadro costituzionale, legislativo o regolamentare, ma unicamente «mediante l'approfondimento e l'espansione delle linee di tendenza che già avevano presieduto alle fasi precedenti»<sup>70</sup>; e i mutamenti delle prassi interpretative hanno contri-

---

<sup>69</sup> In questi termini, cfr. la lettera del presidente della Camera Napolitano in data 19 novembre 1993, nella quale, tra l'altro, si afferma che, poiché spetta alla risoluzione programmatica individuare per ciascun anno «il numero e le caratteristiche dei provvedimenti collegati definendone così anche il contenuto proprio», dovranno «essere ritenute estranee le disposizioni che non rientrano nella definizione adottata dalla risoluzione per identificare questo tipo di provvedimenti per quell'anno» e pertanto dichiarati inammissibili gli emendamenti volti ad introdurle, in applicazione del «combinato disposto degli artt. 119, c. 2°, 121, c. 5°, e 123-bis del regolamento, salvo che non si apra la speciale procedura abbreviata prevista dall'art. 118-bis, u.c., per la revisione della risoluzione stessa»; non saranno inoltre «ammissibili emendamenti che tendano ad estendere, anche in via analogica, il contenuto del provvedimento, sia con disposizioni di natura esclusivamente ordinamentale sia con disposizioni comportanti maggiori spese o minori entrate anche se compensate».

<sup>70</sup> In questo senso, espressamente, M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi*, cit., 25 s. Anche M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Dalla legge finanziaria*, cit., 1440, parla di «“terza” fase della riforma di contabilità pubblica». Se si segue invece la scansione temporale proposta da P.F. LOTITO, *Legge finanziaria*, cit., 14 s., che considera anche la fase che ha preceduto la riforma del 1978, si po-

buito a rendere possibile, agevolandolo sul piano delle procedure – come si è visto, soprattutto attraverso una decisa limitazione della potestà emendativa dei parlamentari<sup>71</sup> –, il processo di risanamento della finanza pubblica che si è realizzato in questi anni, per effetto di una serie di fattori, operanti tanto sul piano interno che su quello internazionale<sup>72</sup>.

Nel corso di tale fase, si sono venute delineando diverse tipologie di provvedimenti collegati alle manovre finanziarie, rispetto alle quali si pone in modo differente il problema del sovraccarico normativo (del quale la presenza di numerose ed importanti deleghe legislative costituisce un aspetto di non secondaria importanza): si tratta infatti di un rischio che, com'è stato correttamente osservato, caratterizza ogni procedimento parlamentare speciale, e in particolare un procedimento per definizione a tempi garantiti quale è quello della decisione di bilancio<sup>73</sup>. Può pertanto tentarsi, se non altro allo scopo di fare (relativa) chiarezza in un settore nel quale i punti di riferimento certi sono ben pochi, una articolazione dei tipi di provvedimenti collegati conosciuti nella terza fase dell'evoluzione delle procedure finanziarie, per come la si è dianzi individuata, a partire cioè dalla XI Legislatura. Resta fermo che è tutt'altro che improbabile che una tale articolazione muti nel futuro, anche prossimo, a seconda del contenuto del documento di programmazione economico-finanziaria e delle risoluzioni parlamentari, dato che, come si è già messo in luce, spetta a questi atti stabilire le caratteristiche, contenutistiche e procedurali, dei provvedimenti collegati<sup>74</sup>.

---

trebbe dire che quella apertasi nel 1992, «a seguito della messa a regime dei nuovi strumenti di finanza pubblica», costituisce la quarta fase dell'evoluzione della decisione di bilancio.

<sup>71</sup> Sull'applicazione, negli anni successivi, dei criteri elaborati quanto all'ammissibilità degli emendamenti, cfr. A. MENÉ, *Ammissibilità degli emendamenti alla Camera nella XII Legislatura*, in *Rass. parlamentare*, 1996, 913 s.

<sup>72</sup> Come ricorda, per tutti, V. ONIDA, *Editoriale*, cit., «il processo di decisione influisce sul contenuto della decisione; il *come* si decide influisce su *che cosa* si decide». Nel senso che l'evoluzione delle procedure di bilancio ha agevolato il processo di risanamento della finanza pubblica cfr., tra i tanti, I. SCOTTI, *Le procedure legislative in materia finanziaria*, cit., 147 e M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi*, cit., 26.

<sup>73</sup> In tal senso, cfr. M.R. PALANZA, *Problemi dell'organizzazione del tempo nel procedimento legislativo*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 3, Roma, 1990, 138 s., la quale rileva che «l'esperienza insegna (vedi decreti-legge o legge finanziaria) che la previsione di procedure speciali a tempi garantiti o accelerati, rispetto a un procedimento ordinario invariato, induce a sovrautilizzare e a sovraccaricare tali procedure, con inconvenienti di molti generi, compreso il rischio di vanificare la specialità della procedura o di abusarne forzando le condizioni previste per la sua attivazione».

<sup>74</sup> La dottrina ha operato anche altre articolazioni della categoria dei provvedimenti collegati. In particolare, cfr. R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Pa-

In primo luogo, si possono individuare i provvedimenti collegati «di sessione», in genere uno per ogni manovra finanziaria – spesso genericamente denominato «misure di razionalizzazione della finanza pubblica», o con formule simili –, il quale viene presentato, ormai da qualche anno, il 30 settembre, insieme al disegno di legge finanziaria, esaminato congiuntamente ai disegni di legge finanziaria e di bilancio ed approvato immediatamente prima della legge finanziaria, in quanto è necessario per la sua copertura: in esso è dunque concentrata la parte della manovra che, poiché modifica norme sostanziali di entrata o di spesa, non può essere contenuta né nella legge finanziaria né tanto meno nella legge di bilancio. Recentemente, tale categoria sembra avere fatto, sia pure incidentalmente, la sua comparsa anche nel regolamento della Camera dei deputati, in seguito alle modifiche a questo apportate nel settembre 1997<sup>75</sup>: l'art. 23, c. 8°, e l'art. 24, c. 4°, in tema di programmazione dei lavori parlamentari, fanno infatti riferimento ai «progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica da esaminare durante la sessione di bilancio», garantendo loro – e quindi non a tutti i provvedimenti collegati – l'inserimento automatico rispettivamente nel programma e

---

dova, Cedam, 1997, 283 s., ad avviso del quale il termine 'collegato' potrebbe essere inteso in tre distinte accezioni: «a) in un'accezione *procedurale* devono considerarsi "collegati" in senso proprio solo quei provvedimenti che sono indicati nelle risoluzioni parlamentari di approvazione del DPEF come parte integrante della unitaria decisione di bilancio da adottare nella specifica sessione; essi sono pertanto sottoposti a tutte le regole comuni alla legge finanziaria e di bilancio, compresa l'interemendabilità compensativa tra gli strumenti che concorrono allo stesso obiettivo quantitativo; b) in un'accezione *funzionale* sono considerati collegati quei provvedimenti che, anche se al di fuori della sessione di bilancio e quindi delle regole procedurali per essa vigenti, tuttavia concorrono al perseguimento degli obiettivi della manovra di bilancio per l'anno di riferimento di riduzione del fabbisogno di cassa e del disavanzo di competenza: questi possono essere naturalmente approvati anche nel corso del primo anno di riferimento della manovra e, sotto il profilo dell'emendabilità, non differiscono dai provvedimenti di cui *sub a*): normalmente essi recano ulteriori interventi sul lato delle entrate o di correzione di misure già definite nella manovra finanziaria per l'anno di riferimento e sono previsti in apposite disposizioni delle leggi collegate "primarie" di cui *sub a*) (provvedimenti connessi alla manovra finanziaria); c) in un'accezione *politica* possono essere considerati collegati tutti quei progetti di legge che recano interventi di riforma o disposizioni a carattere ordinamentale che nelle risoluzioni parlamentari di approvazione del DPEF sono considerati finalizzati *anche* al perseguimento di obiettivi di risanamento strutturale, di efficienza e di riduzione della spesa pubblica nell'arco del triennio di riferimento della manovra ma che non sono destinati a produrre effetti quantitativi nel primo anno dello stesso triennio» (i corsivi sono dell'autore).

<sup>75</sup> Cfr. A.C., XIII Legislatura, allegato A alla seduta del 24 settembre 1997, 17 s. Per una presentazione "a prima lettura" di tale riforma, sia consentito rinviare a N. LUPO, *Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo «a Costituzione invariata»*, in *Gazzetta giuridica Giuffrè-Italia Oggi*, 1997, n. 37, 1 s.

nel calendario dei lavori dell'assemblea, al di fuori del riparto dei tempi tra i gruppi parlamentari<sup>76</sup>.

I restanti provvedimenti collegati possono essere tutti ricompresi nella categoria dei collegati «fuori sessione», o, per usare una terminologia impiegata dai presidenti di Camera e Senato<sup>77</sup>, «esterni alla sessione» di bilancio, in quanto non sono oggetto né di presentazione né di esame contestuale con i disegni di legge finanziaria e di bilancio. Tuttavia, pare possibile articolare ulteriormente la categoria appena individuata in ulteriori tre 'famiglie' di provvedimenti che in genere vengono a godere tutti della qualifica di collegati alla manovra finanziaria, con la precisazione che una caratteristica comune ad essi è la loro natura eventuale, in quanto non sempre provvedimenti collegati appartenenti alle tre 'famiglie' di cui diremo sono previsti dalle risoluzioni parlamentari che approvano il documento di programmazione economico-finanziaria:

a) i decreti-legge (*rectius*, i disegni di legge di conversione dei decreti-legge), in genere contenenti misure relative alle entrate, che spesso vengono emanati dal governo alla fine dell'anno (c.d. «decretone» di fine anno) e che rivestono la forma del provvedimento d'urgenza, in quanto tendono a contenere misure-catenaccio, le quali, per essere efficaci, devono poter godere dell'effetto-sorpresa;

b) i decreti-legge (*rectius*, i disegni di legge di conversione dei decreti-legge) adottati in corso d'anno, in genere durante la stagione di primavera (c.d. «manovrina»), con i quali si assicura l'effettivo raggiungimento dei saldi fissati nel documento di programmazione economico-finanziaria per l'anno finanziario in corso, anche alla luce dei mutamenti nel frattempo verificatisi nell'andamento degli aggregati macroeconomici;

c) i disegni di legge relativi a singoli settori, più o meno definiti e omogenei, presentati alle camere prima, durante o dopo la relativa sessione di bilancio, per i quali non è prevista l'approvazione in corso di sessione, contenendo essi riforme di tipo strutturale, ossia destinate, in linea di massima, a non avere effetti immediati di natura finanziaria sull'esercizio immediatamente successivo, ma solo, eventualmente, nel medio-lungo periodo<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Ciò significa che per garantire l'esame e l'approvazione parlamentare dei provvedimenti collegati «fuori sessione», il governo dovrà fare uso, alla Camera, della quota di tempo parlamentare assegnato ad esso e alla sua maggioranza.

<sup>77</sup> Nella lettera da essi inviata al presidente del consiglio dei ministri e al ministro del tesoro il 27 maggio 1997, sulla quale si avrà modo di ritornare tra poco (stralci di tale lettera si trovano in un articolo di D. PESOLE, *Violante e Mancino chiedono regole chiare per la manovra*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 giugno 1997).

<sup>78</sup> Si noti che tutti i 'tipi' di provvedimenti collegati che si sono individuati compaiono nel-

Con riferimento ai provvedimenti collegati che si sono chiamati «di sessione», la tendenza al sovraccarico normativo si è manifestata, specie in questi ultimi anni, nella frequente introduzione, all'interno dell'articolato, e spesso sin dalla sua formulazione in sede governativa, dei contenuti più variegati: nel testo delle leggi approvate immediatamente prima della legge finanziaria e del bilancio sono stati infatti ricomprese, «dato il carattere 'certo' e garantito del suo *iter* parlamentare, disposizioni attuative dell'indirizzo politico governativo nei vari settori dell'ordinamento, aventi sì effetti finanziari di risparmio, ma prive in realtà dell'esclusiva finalità di contenimento delle grandezze di finanza pubblica»<sup>79</sup>. Un tale stato di cose ha condotto gran parte degli osservatori ad operare un parallelo tra i provvedimenti collegati del-

---

le risoluzioni parlamentari che hanno approvato il documento di programmazione economico-finanziaria 1998-2000: in questi documenti è infatti disposto che la manovra di correzione dei conti pubblici sarà «concentrata in un provvedimento collegato da esaminare nei termini massimi della sessione di bilancio di ciascuna Camera e prima della legge finanziaria», caratterizzato dalla «esclusiva finalità di contenimento» dei saldi finanziari; ad esso potranno accostarsi «eventuali provvedimenti di urgenza in materia di entrata che si rendessero necessari per completare la manovra», mentre eventuali altre misure di carattere strutturale finalizzate alla riforma dello Stato sociale, alla promozione dello sviluppo e dell'occupazione, al completamento della riforma fiscale e di quella della pubblica amministrazione, «non esplicitamente considerate nei loro effetti ai fini del conseguimento degli obiettivi quantitativi di finanza pubblica, possono essere oggetto di ulteriori provvedimenti aventi carattere di collegato in quanto volti a realizzare indirizzi settoriali di interventi compresi nel documento di programmazione economico-finanziaria» (i collegati «fuori sessione»), i quali «dovranno comunque avere contenuto settoriale omogeneo» e «saranno presentati al parlamento al di fuori dei tempi riservati da ciascuna Camera alla sessione di bilancio»; infine, sarà considerato provvedimento collegato, «in quanto concorrente agli obiettivi della manovra di bilancio per il 1997 di riduzione dei saldi, ogni provvedimento esplicitamente rivolto a riportare le grandezze di finanza pubblica entro quegli obiettivi anche nel corso dell'esercizio finanziario 1998» (le c.d. manovrine) (le espressioni virgolettate sono tratte dalla risoluzione approvata dalla Camera dei deputati, in A.C. XIII Legislatura, allegato A alla seduta del 20 giugno 1997, 8015 s.).

<sup>79</sup> Così M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi*, cit., 11 s. Tale autore rileva inoltre (21 s.) che negli ultimi anni «provvedimenti collegati evidentemente pletorici e sovradimensionati, non poche volte recanti vere e proprie riforme organiche di settore, hanno riversato nell'ordinamento una vasta mole di disposizioni relative a pressoché tutti i comparti legislativi e spesso senza connessione diretta ed immediata con le finalità che dovrebbero essere proprie dei decreti-legge collegati. Per questa strada, volendo estremizzare le conseguenze dello stato di cose che si è venuto a creare, la sessione di bilancio ha finito per spiegare taluni effetti simili a quelli che erano riconnessi all'istituto della sessione parlamentare del Regno d'Italia: infatti, come la chiusura della Camera da parte del Re nel periodo statutario comportava, tra gli altri effetti giuridici, la decadenza delle iniziative legislative non conclusesi, così al giorno d'oggi le disposizioni, d'iniziativa tanto governativa che parlamentare, che non riescono ad essere riversate entro i disegni di legge in cui si attua la manovra di finanza pubblica e quindi ad essere approvate entro fine anno, sono costrette a seguire l'*iter* legislativo ordinario, di solito tanto più stentato e farraginoso quanto più importante e controversa è la materia».

le sessioni di bilancio degli anni Novanta e le leggi finanziarie *omnibus* degli anni Ottanta<sup>80</sup>: tuttavia, se tale parallelo risulta indubbiamente corretto sul piano della tecnica legislativa – in quanto nei provvedimenti collegati si sono ulteriormente sviluppate quelle tendenze all’eterogeneità dei testi e all’allungamento degli articoli già avviate nelle leggi finanziarie anteriori alla l. n. 362/1988, al punto che ne è divenuta pressoché impossibile la lettura –<sup>81</sup>, esso non può essere spinto troppo a fondo, dato che, per quanto riguarda il merito delle scelte di politica economica, i provvedimenti collegati in questione contengono norme volte ad assicurare misure di risparmio per i conti pubblici, che hanno lo scopo di conseguire i saldi-obiettivo posti dal documento di programmazione economico-finanziaria, mentre le leggi finanziarie *omnibus* dettavano, per lo più, misure di espansione della spesa pubblica<sup>82</sup>.

Occorre inoltre considerare – seguendo in ciò le osservazioni recentemente formulate da parte di un economista che si è assunto negli ultimi anni anche responsabilità di governo<sup>83</sup> – che, se da un lato è innegabile che nei disegni di legge collegati alle manovre finanziarie per il 1996 e per il 1997 «erano presenti numerose norme di delega al governo in materia di entrate e di spese e norme prive di contenuto finanziario inserite per prendere vantaggio dei tempi abbreviati di approvazione del bilancio», è pur vero che si è nello stesso tempo verificato un «*mutamento genetico* nella natura dei provvedimenti di contenimento della spesa per il quale le ‘razionalizzazioni e

---

<sup>80</sup> Ad esempio, cfr. G. VEGAS, *Le procedure*, cit., 222, ad avviso del quale «l’aver reso da una parte tipico il contenuto della legge finanziaria e l’aver contemporaneamente dato mano libera al Governo circa il numero e l’ampiezza dei provvedimenti collegati ha riprodotto [...] una situazione analoga a quella esistente nel sistema della “finanziaria-omnibus” del passato, con la conseguenza di obbligare il Parlamento a una sovrapproduzione di norme, ancorché disseminate in una pluralità di testi di legge».

<sup>81</sup> Per un’efficace descrizione dei problemi di leggibilità degli ultimi collegati «di sessione», cfr. M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 1997, 3 s. In tema, cfr. anche le osservazioni di P.F. LOTTITO, *Legge finanziaria*, cit., 13 (secondo il quale «chiunque si trovi a scorrere, anche sommariamente, una qualsiasi legge finanziaria o un provvedimento “collegato” alla legge di bilancio manifesterà – con ogni probabilità – un senso di profondo stupore e forse, talora, di smarrimento») e di G. VERDE, *L’interpretazione autentica della legge*, Torino, Giappichelli, 1997, 73 (ad avviso del quale «la stesura finale dei provvedimenti “collegati” è tale da far dubitare che la pubblicazione degli atti normativi possa avere una qualche funzione di notizia o comunicazione per i cittadini visto che un esperto di diritto ha bisogno di più di qualche giorno per comprendere la reale portata di tali leggi»).

<sup>82</sup> Cfr. ancora M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi*, cit., 19 s.

<sup>83</sup> Il riferimento è a P. GIARDA, *Controllo della spesa pubblica e procedure di bilancio in Italia: alcuni recenti sviluppi*, in *Politica economica*, 1997, 179 s., al quale appartengono le espressioni di seguito virgolettate nel testo.



riforme' si sostituiscono ai 'tagli': risulta perciò ancor più problematico sia individuare in modo chiaro il contenuto proprio dei provvedimenti collegati, sia, conseguentemente, riuscire ad assicurare il rispetto, in sede di formazione del disegno di legge collegato «di sessione» (attraverso un controllo preliminare di conformità che dovrebbe spettare alla presidenza, analogamente a quel che accade per la legge finanziaria)<sup>84</sup> e nel corso del suo esame parlamentare (attraverso limiti all'emendabilità), delle indicazioni sui suoi contenuti in genere presenti nelle risoluzioni approvative del documento di programmazione economico-finanziaria, che ne pretendono la finalizzazione esclusiva al contenimento del disavanzo<sup>85</sup>. Eppure, una più precisa limitazione – preferibilmente attraverso una modifica delle norme della l. n. 468/1978, la cui lacunosità si è avuto già modo di rilevare – dei contenuti che possono essere inseriti nel provvedimento collegato di «sessione» e un più efficace controllo sul rispetto di tali limiti da parte del governo e dei parlamentari non possono non apparire auspicabili per il futuro, allo scopo di evitare che gran parte dell'attività legislativa si concentri, in forme e tempi certamente non corretti, nel corso della sessione di bilancio.

Per quanto riguarda i provvedimenti collegati «fuori sessione», il discorso deve essere ulteriormente differenziato. I disegni di legge di conversione delle c.d. manovrine e delle manovre sull'entrata disposte da decreti-legge – che per loro stessa natura il più delle volte vengono esaminati e convertiti al di fuori della sessione di bilancio – si prestano con una certa difficoltà ad essere 'sovraccaricati' nel corso del loro *iter* parlamentare: gli emendamenti ad essi riferiti tendono infatti ad incontrare non solo i vincoli previsti per gli altri disegni di legge collegati, ma altresì quelli propri degli emendamenti ai disegni di legge di conversione<sup>86</sup>. Tuttavia, anche per questi provvedimenti

---

<sup>84</sup> Sul punto, cfr. M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi*, 16 s., il quale ritiene «assolutamente indispensabile» che la «verifica preliminare di conformità si affermi stabilmente nella prassi anche per i provvedimenti collegati».

<sup>85</sup> Sul punto, si soffermano i due presidenti delle camere, nella già citata lettera del 27 maggio 1997, allorché segnalano come il governo «non abbia coerentemente osservato i vincoli di contenuto tradizionalmente imposti dalla risoluzione a quel tipo di provvedimenti collegati che sono finalizzati esclusivamente agli obiettivi quantitativi di riduzione del disavanzo» e lo invitano a rispettare tali vincoli, allo scopo di «limitare gli argomenti da discutere nell'ambito della sessione di bilancio».

<sup>86</sup> Sui tentativi, svolti soprattutto dalla presidenza della Camera, di limitare l'emendabilità dei disegni di legge di conversione, in applicazione della norma che prevede che «il presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge» (art. 96-bis, c. 8°), cfr. F. POSTERARO, *La funzione di garanzia*, cit., 11 s. e, con riferimenti anche ai singoli casi, M. MORICETTI FRANCHI-V. MORREALE, *I decreti-legge in parlamento*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Le Commissioni parlamentari*, cit., 213 s.

collegati, è evidente che la disomogeneità del testo governativo porta con sé un ampliamento delle possibilità emendative in sede parlamentare<sup>87</sup>.

Problemi di maggiore rilievo investono poi la terza famiglia dei collegati «fuori sessione», quelli contenenti, cioè, interventi settoriali di tipo più strutturale, che finora hanno accompagnato solo alcune manovre di bilancio (in particolare, quella per il 1993 e quella per il 1997). È la loro stessa presenza, in qualche modo, a essere il frutto della tendenza al sovraccarico normativo che caratterizza, come si è visto, i provvedimenti collegati: qui il rischio è quello che il documento di programmazione economico-finanziaria e le risoluzioni qualificano, magari con indicazioni vaghe, come provvedimenti collegati pressoché tutti i disegni di legge che il governo e la maggioranza considerano di particolare importanza, attribuendo ad essi un particolare *status* sul piano procedurale, anche a prescindere dai loro effetti finanziari. Allo scopo di evitare tale rischio sono state immaginate, negli ultimi tempi, due soluzioni, tra loro alternative: una, più radicale, volta a sopprimere, con una modifica al dettato della l. n. 362/1988, questa tipologia di provvedimenti collegati, soluzione che però sembra essere stata, almeno per il momento, abbandonata, dopo lo stralcio di tale modifica dal disegno di legge poi diventato la nuova legge di riforma del bilancio dello stato (l. n. 94/1997)<sup>88</sup>; una seconda, volta a razionalizzare l'uso di tali disegni di legge, da un lato assicurandone l'omogeneità dei contenuti e la effettiva rilevanza finanziaria, anche attraverso una più precisa individuazione nel documento di programmazione economico-finanziaria, dall'altro evitando che essi vengano a godere automaticamente di tutti i benefici procedurali riservati al collegato di «sessione»<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Ad esempio, si veda la vicenda dei contributi alla rottamazione riferita da M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi*, cit., 20.

<sup>88</sup> Al riguardo, si veda la relazione dell'on. Di Rosa (A.C., XIII Legislatura, n. 2732-1336-A, 3), nella quale si ricorda che il testo approvato dal Senato (il già citato A.S., n. 1217) aveva proposto una definizione dei provvedimenti collegati tale da escludere da questa categoria i disegni di legge «di più ampio respiro, diretti a compiere organiche riforme dei principali settori di spesa»; tuttavia, diversa è la posizione espressa dal relatore e da una parte della commissione bilancio della Camera, i quali ritengono invece che «il decongestionamento del collegato principale» possa essere più efficacemente perseguito mantenendo i collegati «fuori sessione». Da ciò la decisione, presa dall'intera commissione, di rinviare tale problema a «dopo la conclusione dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali». Sui contenuti della disciplina stralciata, cfr. G. RIVOSECCHI, *La riforma del bilancio dello Stato: tra razionalizzazione procedimentale della decisione finanziaria e riforma dell'amministrazione*, in *Gazzetta giuridica Giuffrè-Italia Oggi*, 1997, n. 18, 5 s.

<sup>89</sup> Sul punto, nella già più volte citata lettera del 27 maggio del 1997, i due presidenti di assemblea affermano che il governo «dovrebbe meglio precisare caratteristiche e motivazioni di altri eventuali disegni di legge, qualificati come provvedimenti collegati esterni alla sessione, i

#### 4. *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati tra il 1992 e il 1996*

Si è già segnalato come l'uso intenso della delega legislativa all'interno dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica si realizzi per la prima volta<sup>90</sup> nella sessione di bilancio per il 1993, che si è vista per più versi segnare elementi di discontinuità rispetto alle sessioni precedenti. In questo caso, uno dei provvedimenti collegati (la già citata l. n. 421/1992), presentato prima della sessione di bilancio, ma approvato allorquando questa si era già aperta, attribuisce al governo quattro maxi-deleghe, in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza locale, e si compone di soli quattro articoli che dettano ciascuno esclusivamente – fatte salve le norme sui pareri parlamentari e sui decreti legislativi 'correttivi' – i principi e i criteri direttivi per ognuna delle quattro materie suddette. In attuazione di tali deleghe, il governo, tra la fine del 1992 e tutto il 1993, ha proceduto poi ad emanare una serie assai numerosa di decreti legislativi, alcuni dei quali hanno avviato, nei settori interessati, processi di riforma di notevole rilievo (si pensi, per tutti, al d.lgs. n. 29/1993 sulla c.d. privatizzazione del pubblico impiego). Ulteriori norme di delega, assai più specifiche, compaiono poi all'interno del vero e proprio collegato «di sessione» per il 1993: la già citata l. n. 498/1992 detta infatti, insieme a molte disposizioni di immediata applicazione, una delega in materia di uso delle risorse naturali ed un'altra in tema di servizi pubblici locali<sup>91</sup>.

---

quali realizzino diversi interventi di politica economica o specifiche riforme di carattere strutturale»; con riferimento ad essi, le presidenze delle camere «si riservano comunque di valutare la possibilità di non applicare il regime di compensazione degli emendamenti e lo speciale vincolo di contenuto [...] in assenza di obiettivi di risparmio quantificati nella relazione tecnica» e chiedono che «tali provvedimenti collegati siano caratterizzati da piena omogeneità di materia in conformità con le indicazioni per la loro qualificazione espresse nella risoluzione programmatica», in modo tale da poter «essere assegnati alla Commissione competente per il settore in cui intervengono, con termini di tempo ordinari e adeguati alla complessità degli interventi di riforma in essi previsti» (corsivi aggiunti).

<sup>90</sup> Si noti che comunque non sono mancati, già nei primi anni di applicazione dell'istituto, esempi di leggi collegate contenti norme di delega: si ricordano, in particolare, la l. 14 giugno 1990, n. 158 («norme di delega in materia di autonomia impositiva delle Regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni» – collegato alla manovra per il 1990) e la l. 29 dicembre 1990, n. 408 («disposizioni tributarie in materia di rivalutazione di beni delle imprese e di smobilizzo di riserve e fondi in sospensione di imposta, nonché disposizioni di razionalizzazione e semplificazione. Deleghe al Governo per la revisione del trattamento tributario della famiglia e delle rendite finanziarie e per la revisione delle agevolazioni tributarie» – collegato alla manovra per il 1991).

<sup>91</sup> Si vedano, rispettivamente, l'art. 2, c. 1°, e l'art. 12, c. 2°, della l. n. 498/1992.

Anche il collegato «di sessione» relativo alla manovra finanziaria per il 1994 ricorre con frequenza allo strumento della delega legislativa, abbinato, questa volta, ad un uso intenso e assai rilevante di un altro strumento utile anch'esso ad affidare al governo il compito di dettare la disciplina finale di una materia, quello della delegificazione<sup>92</sup>: il riferimento è ovviamente alla l. 24 dicembre 1993, n. 537, recante interventi correttivi di finanza pubblica, per larga parte dedicati alla pubblica amministrazione. Tale legge, sul piano della tecnica legislativa, si differenzia dal modello costituito dalla l. n. 421/1992 ed adotta invece uno schema – già seguito dalla l. n. 498/1992 – destinato a riscuotere, negli anni successivi, un maggiore successo: essa non è costituita solo da norme di delega (o di delegificazione), ma si compone di 17 lunghi articoli (6 dei quali superano i 20 commi), che dettano sette norme di delega, con i relativi principi e criteri direttivi (interessanti materie di grande rilevanza, quali il riordino dei ministeri, la riforma degli enti pubblici di previdenza e assistenza, l'attuazione dell'autonomia scolastica e il riassetto degli organi collegiali della scuola, ma anche questioni più specifiche, come la disciplina degli assegni spettanti ai pubblici dipendenti in servizio all'estero o la salvaguardia della laguna di Venezia)<sup>93</sup>, oltre ad una serie assai numerosa di delegificazioni e di altre autorizzazioni all'esercizio di potestà regolamentare del governo, unitamente – ed è questo il dato da sottolineare – a disposizioni normative di immediata applicazione, talvolta recanti discipline di tipo organico, talaltra contenenti prescrizioni di carattere puntuale e minuto. Può essere interessante osservare, relativamente al processo di attuazione della l. n. 537/1993, che parte delle deleghe e delle delegificazioni non vengono eseguite dal governo, anche a causa dello scioglimento delle camere nel 1994 e del conseguente passaggio di consegne tra il governo Ciampi e il governo Berlusconi, e che alcune di esse vengono nuovamente previste, con gli opportuni ritocchi, nei successivi provvedimenti collegati.

All'inizio della XII Legislatura, la tendenza a ricorrere allo strumento della delega legislativa (e altresì a quello della delegificazione) in sede di provvedimenti collegati alla manovra finanziaria (così come invero nella restante attività legislativa) sembra attenuarsi<sup>94</sup>: in particolare, l'unico provvedimento

---

<sup>92</sup> Sul tema, cfr., per tutti, G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, Giappichelli, 1995, spec. 171 s. e G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, spec. 297 s.; in particolare, quest'ultimo autore segnala che la l. n. 537/1993 fa compiere una «svolta» al processo di delegificazione dell'ordinamento.

<sup>93</sup> Cfr., rispettivamente, l'art. 1, c. 1°, l'art. 1, c. 32°, 34° e 35°, l'art. 4, c. 6°; ma anche l'art. 3, c. 43°, e l'art. 12, c. 11°, della l. n. 537/1993.

<sup>94</sup> Sul punto, cfr. A. MANZELLA, *Il primo parlamento maggioritario*, in P. IGNAZI-R.S. KATZ

to collegato alla manovra finanziaria per il 1995<sup>95</sup>, approvato in sessione di bilancio (l. 23 dicembre 1994, n. 724, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica), non contiene, nei 47 articoli di cui si compone, alcuna delega legislativa e detta una sola norma di delegificazione<sup>96</sup>, anche perché, nel corso dell'*iter* parlamentare del relativo disegno di legge, da questo erano state espunte, mediante lo stralcio disposto dall'assemblea della Camera, su proposta della commissione bilancio, le norme non aventi l'esclusiva finalità di contenimento delle grandezze di finanza pubblica, relative alla riforma del sistema pensionistico, poi organizzate in un altro disegno di legge (A.C., XII Legislatura, n. 1365-*quater*)<sup>97</sup>.

Tuttavia, già con il governo Dini il quadro muta notevolmente e riprende quota il ricorso alle deleghe legislative all'interno dei provvedimenti collegati. Anche trascurando le 11 deleghe presenti nella legge di riforma del sistema pensionistico (l. 8 agosto 1995, n. 335), che viene ad essere configurata – per effetto di una procedura invero piuttosto anomala – anch'essa come provvedimento collegato (alla manovra finanziaria per il 1995; ovviamente si tratta di un provvedimento collegato «fuori sessione»)<sup>98</sup>, occorre infatti considerare il collegato «di sessione» per il 1996 (l. 28 dicembre 1995,

---

(a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*. Edizione 95, Bologna, Il Mulino, 1995, 170, il quale rileva che, con il Governo Berlusconi, «vi è stata una contro-tendenza nell'uso del potere di delega e di iniziative di delegificazione rispetto alle autentiche “rivoluzioni” con essi attuate o avviate dai Governi Amato e Ciampi».

<sup>95</sup> Si può osservare, relativamente alla manovra per il 1995, che le due risoluzioni parlamentari approvative del documento di programmazione economico-finanziaria fanno riferimento ad altri disegni di legge settoriali, contenenti «le ulteriori misure di riordino e razionalizzazione aventi carattere più strutturale e non immediatamente finalizzati al conseguimento degli obiettivi di saldo e di fabbisogno e gli interventi di sostegno all'economia», ma non sembra attribuire ad essi la qualifica di provvedimenti collegati, limitandosi a stabilire che ad essi «le Camere garantiranno priorità di esame al di fuori della sessione di bilancio» (cfr. A.C. XII Legislatura, allegato A al resoconto del 3 agosto 1994, p. 1014 e A.S. XII Legislatura, res. somm., 4 agosto 1994, 25). Ad essi si è talvolta fatto riferimento con la terminologia di provvedimenti «connessi» alla manovra finanziaria: cfr. M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi*, cit., 13.

<sup>96</sup> Si tratta dell'art. 44, c. 1°, di tale legge, che riscrive l'art. 6 della l. n. 537/1993, dedicato ai contratti pubblici, tra l'altro prevedendo, al c. 17°, un regolamento di delegificazione.

<sup>97</sup> Sulla vicenda, cfr. M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi*, cit., 13 s.

<sup>98</sup> Sul particolare *status* della l. n. 335/1995, cfr. C. CIUFFETTI, *Provvedimenti collegati*, cit., 225, la quale ricorda che l'attribuzione della qualifica di collegato a tale disegno di legge si è fondata su una lettera del presidente del consiglio al presidente della Camera, del 23 maggio 1995, che «ha definito il provvedimento come collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1995, nonché presupposto essenziale per la manovra per il 1996»; inoltre, la riforma del sistema previdenziale concorreva «direttamente al raggiungimento degli obiettivi della manovra economico-finanziaria», dato che «il contenimento della spesa da esso derivante era specificamente considerato dalla legge finanziaria per il 1995».

n. 549, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica), il cui testo finale risulta composto di tre lunghissimi articoli (di 90, 59 e 244 commi ciascuno) nei quali sono presenti nove norme di delega (ed alcune delegificazioni), la più importante delle quali, relativa al nuovo trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, resta però, com'è noto, inattuata<sup>99</sup>.

Il ricorso alle deleghe legislative si è poi ulteriormente accentuato, come già si è avuto modo di ricordare all'inizio del lavoro, nel collegato «di sessione» alla prima manovra di finanza pubblica della XIII Legislatura, in non casuale coincidenza con l'ulteriore accelerazione della politica di rientro dal debito pubblico resa necessaria della scelta governativa di aderire sin dall'inizio alla terza fase dell'Unione economica e monetaria prevista dal trattato di Maastricht. In particolare, il disegno di legge collegato presentato contestualmente al disegno di legge finanziaria e al disegno di legge di bilancio per il 1997 conteneva ben 24 norme di delega al governo (17 delle quali sono sopravvissute nel testo finale della l. n. 662/1996)<sup>100</sup>.

Oltre a ciò, occorre ricordare che le risoluzioni parlamentari che hanno approvato prima il documento di programmazione economico-finanziaria 1997-1999 e poi la relativa nota di aggiornamento<sup>101</sup> hanno espressamente considerato come provvedimenti collegati «fuori sessione» anche altri disegni di legge (sulla scorta di quanto avvenuto con la l. n. 421/1992), i quali demandano alla potestà normativa del governo – sia primaria che secondaria – il compito di dare attuazione a molti dei loro disposti: da questi sono derivate la l. 15 marzo 1997, n. 59 («Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa»), la l. 3 aprile 1997, n. 94 («Modifiche alla l. 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato») e la l. 15 maggio 1997, n. 127 («Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo»). Più in particolare, la l. n. 59/1997 contiene quattro norme di delega di grande rilevanza, in quanto relative al conferimento delle funzioni amministrative a regioni e enti locali, all'unificazione delle con-

---

<sup>99</sup> Cfr. l'art. 2, c. 46°, della l. n. 549/1995. Le restanti otto deleghe riguardano materie più specifiche: cfr. l'art. 1, c. 1°; l'art. 1, c. 70°; l'art. 1, c. 88°; l'art. 2, c. 43°; l'art. 2, c. 57°; l'art. 3, c. 56°; l'art. 3, c. 168°.

<sup>100</sup> Al riguardo, cfr. *supra*, il par. 1.

<sup>101</sup> Come già nel 1992, anche nel 1996 il governo ha infatti presentato una nota di aggiornamento a settembre; in questo caso, ad essa hanno fatto seguito nuove risoluzioni parlamentari, che hanno fatto propri i nuovi obiettivi ivi previsti.

ferenze stato-regioni e stato-città e autonomie locali, all'ordinamento della presidenza del consiglio e dei ministeri, alla riforma degli organi collegiali della scuola, nonché una norma di delega atipica, che demanda al governo il compito di dettare, con decreti legislativi, norme per la delegificazione della disciplina relativa alle attività economiche e industriali, per la parte non coperta da riserva assoluta di legge<sup>102</sup>; la l. n. 94/1997 contiene sia una delega per la ristrutturazione del bilancio dello Stato, sia una delega per l'unificazione del ministero del tesoro con il ministero del bilancio e della programmazione economica<sup>103</sup>; infine, la l. n. 127/1997 detta anch'essa tre deleghe legislative, ma relative a questioni di tipo più settoriale, ossia l'equilibrio finanziario degli enti locali, la disciplina del concorso per l'accesso alla magistratura ordinaria e la riforma degli Istituti superiori di educazione fisica (ISEF)<sup>104</sup>.

##### 5. *Considerazioni conclusive: cenni sull'utilizzo congiunto di provvedimenti collegati, delega legislativa e questione di fiducia su «maxi-emendamenti» in relazione alla forma di governo vigente*

Già all'inizio del lavoro si sono ricordate le obiezioni rivolte all'impiego della delega legislativa all'interno dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria, secondo le quali i disegni di legge collegati dovrebbero dettare esclusivamente norme di tipo congiunturale, cioè prevedere misure con conseguenze finanziarie decorrenti già dall'anno successivo, mentre le norme di delega legislativa producono effetti nell'ordinamento non nell'immediato, ma solo dopo l'entrata in vigore dei relativi decreti legislativi.

Nel corso dell'analisi sin qui svolta si è avuto modo di rilevare che la ca-

---

<sup>102</sup> Si vedano rispettivamente i seguenti articoli della l. n. 59/1997: 1, c. 1°; 9, c. 1°; 11, c. 1°; 21, c. 15° e 20, c. 11°. Si noti inoltre che il c. 4° dell'art. 11 della legge succitata dispone la possibilità, per il governo, di emanare, entro il 31 dicembre 1997 (ma il termine è stato subito allungato al 31 marzo 1998 ad opera dell'art. 7 della l. n. 127/1997), decreti legislativi contenenti «ulteriori disposizioni integrative e correttive» al d.lgs. n. 29/1993, così in sostanza riaprendo la delega «correttiva» contenuta nella l. n. 421/1992, e scaduta il 31 dicembre 1993 (sull'attuazione della quale, sia consentito rinviare a N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi «correttivi»*, cit., 82 s.).

<sup>103</sup> Il riferimento è, rispettivamente, all'art. 5 e all'art. 7 della l. n. 94/1997.

<sup>104</sup> Cfr., rispettivamente, l'art. 9, c. 1° (che, nel consentire l'integrazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, segue quindi una via diversa rispetto alla riapertura del termine per l'emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi, che si è invece seguita per le modifiche al d.lgs. n. 29/1993) e i c. 113° e 115° dell'art. 17.

ratterizzazione dei disegni di legge collegati come provvedimenti contenenti unicamente una disciplina di tipo congiunturale non risulta pacifica e come, anzi, l'individuazione del contenuto proprio dei disegni di legge collegati – diversamente da quel che accade per il disegno di legge finanziaria – non sia ricavabile, una volta per tutte, in base a norme legislative o a disposizioni dei regolamenti parlamentari, ma sia un compito svolto, per ciascuna manovra, dal documento di programmazione economico-finanziaria e dalle risoluzioni parlamentari che approvano tale documento. Inoltre, si è avvertito come nella prassi si siano andate enucleando diverse categorie di provvedimenti collegati, distinguibili sia sul piano dei contenuti che su quello dei tempi di approvazione, e si è quindi osservato che norme di delega sono state sempre presenti sia nei collegati «di sessione» (nelle manovre per gli anni dal 1993 al 1997, con la sola eccezione della manovra per il 1995) sia nei collegati «fuori sessione» diversi dai disegni di legge di conversione dei decreti-legge (categoria che, come si è accennato, compare solo nelle manovre per il 1993 e per il 1997)<sup>105</sup>: allo strumento della delega si è fatto ricorso, spesso insieme a quello della delegificazione, allo scopo di procedere alla realizzazione di molte tra le più importanti riforme predisposte negli ultimi anni, specie nel momento in cui si è trattato di incidere sui meccanismi di spesa esistenti all'interno della pubblica amministrazione ed ultimamente altresì allorquando si è inteso procedere ad una profonda revisione del sistema tributario. Tuttavia, si è altresì rilevato che, accanto a deleghe legislative di vasta portata e di grande rilevanza, sono state attribuite al governo, sempre all'interno dei provvedimenti collegati, anche deleghe relative ad oggetti più specifici.

A ciò deve aggiungersi, per inciso, che appare piuttosto incerta anche la definizione, in via generale, dei problemi relativi agli effetti finanziari delle norme di delega legislativa. In dottrina e nella giurisprudenza costituzionale, la questione è stata esaminata con riferimento alla quantificazione e alla copertura degli oneri finanziari recati dalle leggi di delega: al riguardo, non risulta chiaro né, dal primo punto di vista, come sia possibile compiere una corretta quantificazione degli oneri derivanti da una disciplina ancora materialmente da scrivere, definita solo attraverso i principi e criteri direttivi posti dalla legge di delega<sup>106</sup>; né, dal secondo punto di vista, se debba essere

---

<sup>105</sup> Vi è inoltre il caso della l. n. 335/1995, che per più versi si è giudicato però anomalo: cfr. *supra*, la nota 98.

<sup>106</sup> Di qui la prassi, invalsa negli ultimi anni, di corredare di relazione tecnica pure gli schemi dei decreti legislativi trasmessi alle camere per l'espressione del parere parlamentare, parere che, com'è noto, precede l'emanazione dei più importanti provvedimenti di legislazione delegata. Si può inoltre rilevare che le già citate modifiche alla l. n. 468/1978 approvate dal Senato, ma stralciate dall'altro ramo del parlamento, prevedevano anche l'obbligo, per il governo,



necessariamente la legge di delega a disporre direttamente la copertura degli oneri suddetti, ovvero se tale compito possa essere demandato anch'esso al decreto legislativo, in quanto «legge» importante nuove o maggiori spese ai sensi dell'art. 81 Cost.<sup>107</sup>. I medesimi problemi si pongono, evidentemente, anche con riferimento alle deleghe legislative con effetti virtuosi sulla finanza pubblica presenti nei provvedimenti collegati, dovendo anch'esse essere accompagnate da una relazione tecnica che specifichi i minori oneri o le maggiori entrate derivanti dall'attuazione della delega, e dovendo tali cifre rientrare nel calcolo ai fini della copertura della legge finanziaria<sup>108</sup>.

---

di corredare di relazione tecnica gli schemi di decreti legislativi trasmessi alle camere per il parere (cfr. l'art. 5, c. 4°, dell'A.C., n. 2732-1336-A, cit.).

<sup>107</sup> La questione è stata affrontata, ma solo parzialmente chiarita, dalla giurisprudenza costituzionale: in particolare, la sent. 12 novembre 1976, n. 226 (in *Giur. cost.*, 1976, I, 1822 s.) ha sì affermato che «dev'essere [...] il legislatore delegante a disporre in ordine alla copertura della spesa»; tuttavia, la Corte non si è espressa, perché non rilevante nella specie, sulla questione «se, qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta, sia sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76».

Sul tema, in dottrina, cfr. C. FORTE, *La riforma del bilancio*, cit., 283 s., ad avviso del quale è «preferibile – anche per rafforzare e rendere più agevole il compito successivo del Governo – che nella legge-delega venga comunque contenuta una qualche indicazione circa le modalità di assolvimento dell'eventuale obbligo di copertura. D'altra parte, il non poter indicare i mezzi di copertura con la puntualità richiesta dalla norma costituzionale non può avere come alternativa l'esenzione da tale obbligo, o comunque la giustificazione, sia pure per casi eccezionali, di una tale esenzione».

Si noti inoltre che, nel testo della seconda parte della Costituzione predisposto dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, si è modificato l'attuale art. 76, stabilendo espressamente che la legge di delega è tenuta a contenere la «previsione dei relativi oneri finanziari», degli oneri cioè che deriveranno dall'entrata in vigore della disciplina recata dai decreti legislativi (così il testo risultante dall'esame degli emendamenti, del 4 novembre 1997: A.C. 3931-A e A.S. 2583-A). Il testo approvato il 30 giugno 1997 faceva invece riferimento, forse più correttamente, ai «limiti di spesa stabiliti dalla legge di delegazione» (A.C. 3931 e A.S. 2583; per commenti “a prima lettura” di tale testo, cfr. G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nel progetto di revisione costituzionale della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*, in *Gazzetta giuridica Giuffrè-Italia Oggi*, 1997, n. 34, 1 s. e G. BUSIA, *Una prima lettura degli articoli del progetto Bicamerale nel parlamento e le fonti normative*, in *Nomos*, 1997, 47 s.).

<sup>108</sup> Tali problemi si riverberano poi sul giudizio di ammissibilità degli emendamenti ai provvedimenti collegati contenenti norme di delega (o di delegificazione), composte – come di solito accade – di una serie di commi e lettere che indicano i principi e criteri direttivi e di un comma finale con l'indicazione della quantità di risorse che si ritengono discendere dalla delega (o delegificazione) nel suo complesso: al riguardo si vedano, in particolare, i criteri enunciati, in occasione degli emendamenti presentati in Senato nel corso dell'*iter* della l. n. 662/1996, dal presidente della commissione bilancio del Senato, sen. Coviello (cfr. A.S., XIII Legislatura, boll. giunte e comm., 12 dicembre 1996).

Ciò che si ricava, pertanto, sembra essere un invito ad un approccio di tipo pragmatico nell'affrontare il problema in esame: appare assai difficile sostenere l'inammissibilità *tout court* delle norme di delega all'interno dei provvedimenti collegati, così come, inversamente, affermare in via generale la possibilità di attribuire al governo, in tali provvedimenti, qualunque tipo di delega legislativa purché conforme alle previsioni dell'art. 76 Cost. La risposta al quesito sull'ammissibilità delle deleghe legislative nei provvedimenti collegati dovrebbe invece essere differenziata a seconda del tipo di provvedimento collegato e altresì in dipendenza delle caratteristiche proprie della norma di delega. Dal primo punto di vista, è infatti evidente che la presenza di norme di delega appare fisiologica all'interno dei provvedimenti collegati «fuori sessione» contenenti riforme strutturali, dal momento che, tra l'altro, lo strumento della delega è risultato negli ultimi anni particolarmente idoneo alla realizzazione di interventi di revisione, anche radicale, di alcuni meccanismi della spesa pubblica; mentre lo stesso non sembra potersi affermare, almeno in linea generale, con riferimento ad analoghe norme di delega se collocate all'interno del variegato contenuto del collegato «di sessione». Inoltre, occorre prendere in considerazione altresì le caratteristiche della norma di delega, e in particolare l'oggetto e il termine della stessa: pochi ostacoli, infatti, sembrano frapporsi – almeno sotto il profilo fin qui considerato – alla presenza in un provvedimento collegato «di sessione» di norme di delega specifiche, e perciò con effetti finanziari di più agevole quantificazione<sup>109</sup>, e con tempi di attuazione estremamente limitati, tali cioè da consentire al decreto legislativo di produrre effetti sui conti pubblici già a partire dall'esercizio finanziario immediatamente successivo.

La presenza di norme di delega legislativa all'interno dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria sembra dare origine però anche ad un'altra serie di obiezioni, fondate non tanto sulla (invero alquanto incerta e variabile, come si è visto) natura dei provvedimenti stessi, quanto sull'assetto dei rapporti tra governo e parlamento nella forma di governo italiana e in particolare sui limiti esistenti, nel nostro ordinamento costituzionale, nei confronti della partecipazione del governo all'attività legislativa. Benché si tratti di un angolo visuale più trascurato, in dottrina come nel dibattito politico, rispetto al precedente<sup>110</sup>,

---

<sup>109</sup> Ovviamente, ai medesimi fini, rileva altresì il grado di dettaglio dei principi e criteri direttivi della delega: ove questi siano pochi e vaghi, assai difficile risulterà procedere ad una corretta quantificazione *a priori* del risparmio derivante dall'entrata in vigore del decreto legislativo.

<sup>110</sup> In dottrina, cfr. comunque P. DE IOANNA, *Parlamento*, cit., spec. 67 s.; E. COLARULLO, *Le leggi collegate*, cit., spec. 532 s.; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo*, cit., 230 s.; M.V. ZANGANI, *I recenti sviluppi*, cit., *passim*, e ora ampiamente P.F. LOTITO, *Forma di governo e processo di bilancio. Analisi dell'ordinamento francese e riflessioni sull'ordinamento italiano*, Torino,

esso pare, almeno in sede conclusiva, meritevole di attenta considerazione.

Si è già visto che il particolare regime procedurale spettante ai provvedimenti collegati rappresenta, per larga parte, il frutto di un'autolimitazione delle camere, derivante dalle scelte compiute dai due rami del parlamento al momento dell'approvazione delle risoluzioni relative al documento di programmazione economico-finanziaria. Tuttavia, occorre domandarsi se le camere possano, nel nostro ordinamento, autolimitarsi fino a privarsi del tutto della funzione legislativa in favore del governo. Il punto di partenza dovrebbe essere forse costituito dalla particolare cautela che sembra informare la disciplina costituzionale della delega legislativa, che tende a configurare, sia attraverso i limiti la cui presenza nella legge di delega è richiesta dall'art. 76 Cost., sia per mezzo della riserva di legge di assemblea di cui all'u.c. dell'art. 72 Cost., la decisione del parlamento di demandare una parte dell'attività legislativa al governo come una decisione di particolare rilievo, da assumersi nelle forme più consapevoli e, in qualche modo, solenni; la medesima *ratio* pare ispirare, tra l'altro, anche quelle norme del regolamento della Camera che allungano i termini di durata massima degli interventi che si svolgono nella discussione di progetti di legge di delega legislativa<sup>111</sup>. Ebbene, queste garanzie costituzionali, previste – come è stato correttamente osservato – a tutela del parlamento nei confronti di sé medesimo<sup>112</sup>, rischiano di attenuarsi o persino di venire meno allorquando la norma di delega è contenuta in un disegno di legge collegato alla manovra finanziaria, e in particolare quando questo è esaminato nel corso della sessione di bilancio, per effetto del particolare regime procedurale che caratterizza, come si è accenna-

---

Giappichelli, 1997, spec. 406 s. La rilevanza di tale profilo è stata talvolta avvertita anche in sede politica: cfr. in particolare l'intervento dell'on. Vito relativo al documento di programmazione economico-finanziaria 1998-2000 (A.C., XIII Legislatura, res. sten. 19 giugno 1997, 18488 s.), nel quale si osserva che la prassi degenerativa relativa ai provvedimenti collegati – derivante insieme da un'indicazione generica degli stessi nel documento di programmazione economico-finanziaria e nelle risoluzioni parlamentari, dalla presenza di deleghe al loro interno, dall'uso delle questioni di fiducia su maxiemendamenti – rischia «di alterare il rapporto fiduciario tra Camere e Governo». Particolarmente interessante è anche la replica del presidente Violante, il quale riconosce le ragioni affermate dall'on. Vito, rilevando che «tutti sappiamo che alcune degenerazioni – decreti-legge, fiducia, maxiemendamenti e cose di questo genere – sono anche determinate dalla difficile praticabilità del procedimento legislativo».

<sup>111</sup> Il riferimento è all'art. 39, c. 5°, e all'art. 85, c. 2°, del regolamento della Camera: il primo relativo alla discussione generale, il secondo alla discussione sugli articoli. Mancano invece analoghe previsioni nel regolamento del Senato.

<sup>112</sup> Al riguardo, cfr. M. PATRONO, *Le leggi delegate in parlamento*, in *Dir. e soc.*, 1981, spec. 507 s., il quale dimostra che i vincoli di cui all'art. 76 Cost. costituiscono, a ben vedere, limiti non al potere delegato del governo, bensì al potere di delega del parlamento.

to, l'*iter* parlamentare di quest'ultimo, che appare notevolmente accelerato e, in qualche modo, obbligato ad una sua conclusione positiva<sup>113</sup>.

Il problema da ultimo segnalato appare ancor più rilevante alla luce del procedimento con il quale sono stati approvati i più recenti provvedimenti collegati «di sessione»: il governo, infatti, non ha esitato a fare frequente uso dello strumento della questione di fiducia al fine di superare gli ostacoli posti dalle opposizioni (e talvolta da frange della stessa maggioranza) all'approvazione del provvedimento<sup>114</sup>, ostacoli davanti ai quali il trattamento procedurale dei provvedimenti collegati non risultava, all'evidenza, sufficientemente 'privilegiato' e 'protetto'. E poiché al frequente ricorso alla questione di fiducia si è abbinata la tecnica della presentazione, da parte del governo, di pochi maxi-emendamenti sostitutivi, in sostanza, dell'intero testo del disegno di legge<sup>115</sup>, si è verificata, in più occasioni, l'approvazione di norme di delega legislativa senza che i parlamentari avessero modo di esprimersi

---

<sup>113</sup> Esempio in tal senso è la prassi dell'inammissibilità delle questioni pregiudiziali di costituzionalità riferite ai disegni di legge finanziaria e di bilancio, prassi che la presidenza della Camera ha esteso anche alle questioni pregiudiziali riguardanti i provvedimenti collegati. Tuttavia, in alcune occasioni, e segnatamente nel corso dell'esame della l. n. 421/1992 e della l. n. 662/1996, la Presidenza della Camera ha derogato a tale prassi, ritenendo ammissibile la presentazione di tali questioni (tendenti il più delle volte a lamentare violazioni dell'art. 76 Cost.), proprio alla luce del particolare contenuto dei provvedimenti collegati in questione, ricco di norme di carattere ordinamentale (prive cioè di effetti finanziari) e, come si è visto, di deleghe legislative.

<sup>114</sup> Sul «richiamo alla disciplina della maggioranza» come funzione tipica della questione di fiducia, cfr., per tutti, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, 324 s., il quale rileva inoltre (342) che «tanto nel modello maggioritario, quanto in quello consensuale, la questione di fiducia trova [...] il suo campo di naturale e frequente applicazione nelle votazioni parlamentari sulla legislazione finanziaria (relativa sia alle spese sia alle entrate), che costituisce, in quasi tutti i regimi parlamentari, l'area in cui più marcatamente il Governo si impone quale comitato direttivo del Parlamento».

<sup>115</sup> Sulla prassi della questione di fiducia su maxi-emendamenti, cfr. A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. e soc.*, 1988, 241 s.; C. DE CARO, *L'organizzazione dei lavori*, cit., 215 s. (la quale parla di «emendamenti monstrum»); e, più recentemente, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., 250 s. Essa consiste, come ricorda quest'ultimo autore, nella «presentazione di emendamenti sostitutivi riassuntivi il contenuto di interi disegni di legge, con contestuale posizione su di essi della questione di fiducia (e quindi inemendabilità ai sensi del c. 2° dell'art. 116, considerato che l'emendamento interamente sostitutivo equivale ad un articolo)»; sempre questo autore condivide la tesi secondo la quale tale prassi verrebbe a violare l'art. 72 Cost. nella parte in cui prescrive l'approvazione articolo per articolo dei progetti di legge (nel medesimo senso, cfr. anche M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 64, per il quale si è davanti ad una «frode alla costituzione» e ad una «beffa alle stesse regole di tecnica legislativa»). A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale*, cit., 248, sottolinea come tale modo di procedere «sia ben suscettibile di incidere nella dinamica degli equilibri istituzionali tra il Governo ed il Parlamento a tutto vantaggio del primo».

consapevolmente e distintamente su ciascuna di esse, come sembrerebbe essere richiesto – in verità, per tutti i progetti di legge – dall’art. 72 Cost., allorquando prescrive la loro necessaria approvazione «articolo per articolo». In altri termini, l’utilizzo combinato di delega legislativa, provvedimenti collegati e questione di fiducia su maxi-emendamenti ha finito per alterare sensibilmente la corretta dinamica dei rapporti tra governo e parlamento nell’esercizio dell’attività legislativa. Che ciò accada per supplire alla mancanza di una disciplina ‘forte’ dei poteri del governo in parlamento non sembra più poter costituire una valida giustificazione, specie davanti all’uso reiterato di tali strumenti<sup>116</sup>: semmai, questa considerazione dovrebbe incoraggiare l’introduzione di modifiche della Costituzione o anche dei soli regolamenti parlamentari in tal senso, se si vuole evitare che la carta costituzionale vigente debba essere forzata, in un punto o nell’altro<sup>117</sup>, allo scopo di consentire ai governi di realizzare il programma per il quale hanno chiesto (e ottenuto) la fiducia delle due camere.

---

<sup>116</sup> Il rilievo per cui le leggi collegate «suppliscono – sia pure in modo imperfetto – all’assenza delle procedure abbreviate previste dall’art. 72 della Costituzione» è, ad esempio, in G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo*, cit., 232.

<sup>117</sup> Probabilmente un’esigenza di tale genere era anche alla base della prassi del frequente ricorso ai decreti-legge e della loro reiterazione, che realizzava, come recentemente riconosciuto dalla già ricordata sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale, un’evidente forzatura della disciplina di cui all’art. 77 Cost.: sul punto, cfr., soprattutto, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 271 s., ad avviso del quale «in tutta la storia parlamentare repubblicana il ricorso accentuato alla procedura del decreto-legge ha rappresentato la naturale reazione della istituzione governo alla totale assenza di garanzie sui tempi di decisione in parlamento. Questa procedura “straordinaria” d’urgenza ha così finito per profilarsi come una “ordinaria” iniziativa governativa “rinforzata” dal vincolo temporale imposto dalla Costituzione al parlamento per provvedere». Sulla connessione tra eccessivo ricorso alla reiterazione dei decreti-legge e poteri del governo nel procedimento legislativo cfr. anche, tra gli altri, A. PIZZORUSSO, *Atti legislativi del Governo e rapporti tra poteri: aspetti comparatistici*, in *Quaderni cost.*, 1996, 31 s. e V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 207 s.