

***PROCEDURE DI BILANCIO E FORMA DI GOVERNO: BREVI NOTAZIONI A MARGINE DI UN DECRETO-LEGGE 'PARTICOLARE'.***

DI PIERO GAMBALE E DARIA PERROTTA\*.

SOMMARIO: 1) Premessa: il decreto legge sull'andamento dei conti pubblici (n.269 del 2003) quale elemento di novità nell'ambito del dibattito sul riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio; 2) Alcune considerazioni sui profili contenutistici del decreto legge, ovvero dell'eterno conflitto con la legge n.400 del 1988; 3) Verso una nuova configurazione del ciclo di bilancio: evoluzione normativa e prassi parlamentare; 4) L'esame parlamentare del decreto legge: collegato pre-sessione o "semplice" decreto legge di correzione dei conti pubblici?; 5) Considerazioni conclusive: verso una nuova fase dell'evoluzione dell'esame parlamentare dei documenti di bilancio?

*1. Premessa: il decreto legge sull'andamento dei conti pubblici (n.269 del 2003) quale elemento di novità nell'ambito del dibattito sul riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio.*

La manovra di finanza pubblica per il 2004 sembra confermare, ad una prima analisi, quanto ampie, variegate ed innovative possano essere, in particolare sul piano dell'esame parlamentare del novero dei documenti che la costituiscono<sup>1</sup>, le possibili combinazioni tra organi, procedure e metodi nella legislazione.

E' quanto emerge, anticipando in parte le conclusioni, dalle considerazioni che si svolgeranno in questo breve scritto, che non si incentreranno sul complesso sistema dei documenti di bilancio, appuntandosi invece sulla più limitata, e, tuttavia, per diversi aspetti paradigmatica e gravida di implicazioni vicenda del decreto-legge 30 settembre 2003, n.269, recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"<sup>2</sup>, adottato contestualmente al disegno di legge finanziaria per il 2004.

---

\* Il primo autore è documentarista presso la Camera dei deputati e dottorando in diritto pubblico comparato presso la facoltà di economia dell'Università degli studi di Siena; la seconda autrice è documentarista presso la medesima istituzione (Commissione Bilancio). Si precisa che il presente studio è frutto esclusivo di valutazioni di carattere personale, non impegnando in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.

<sup>1</sup> Per una completa elencazione dei documenti attorno alla cui presentazione ed esame si articola il cosiddetto "procedimento finanziario", si v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, 2003, p.345.

<sup>2</sup> Il decreto-legge – si legge nella relazione che lo accompagna – nasce dall'esigenza, "oltre che di prorogare termini in scadenza (si tratta di un sempre più abituale ambito di normazione riservato a tale strumento normativo: si pensi, in tal senso, al decreto-legge 21 marzo 2003, n.45, recante "Disposizioni urgenti relative all'UNIRE ed alle scommesse ippiche"- cosiddetto decreto "milleproroghe")- di offrire un quadro di certezze riguardo alcuni interventi programmati, nonché di avviare immediate misure per stimolare l'economia, garantendo la piena esplicazione degli effetti attesi fin dall'inizio del 2004".

In premessa, occorre dire che il decreto-legge in questione, che non rappresenta, dal punto di vista del suo legame con la sessione di bilancio, una novità in senso

assoluto, è intervenuto quando da tempo era stata avviata una riflessione circa talune ipotesi di riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio, individuate in particolare nella ridefinizione sia del ruolo del Documento di programmazione economico-finanziaria sia di quello della legge finanziaria, al fine di superare gli ostacoli emersi nella prassi applicativa degli ultimi anni e di rendere tali strumenti coerenti rispetto alle nuove disposizioni del titolo V della Costituzione introdotte con la legge costituzionale n.3 del 2001<sup>3</sup>.

In tal senso, esso si è configurato come un elemento nuovo, in grado potenzialmente di alterare il quadro complessivo dei documenti di bilancio<sup>4</sup>, ma scaturito dall'esigenza di ricondurre il disegno di legge finanziaria ai contenuti più attinenti alla volontà originaria espressa con la legge n.468 del 1978<sup>5</sup>.

Al di là dei contenuti specifici del provvedimento, il decreto-legge in questione persegue dunque finalità razionalizzatrici del complesso delle procedure di bilancio; tuttavia, non è possibile non constatare come lo strumento del decreto-legge, quanto

---

L'atto è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n.229 del 2 ottobre 2003 – S.O. n.157. Al decreto-legge sono state successivamente apportate modifiche da parte del Governo, che sono state riportate nella *Gazzetta Ufficiale* n.234 dell'8 ottobre 2003. Infine, la legge di conversione del decreto-legge, la n.326, è stata approvata dal Parlamento il 19 novembre 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 25 novembre – S.O. n.181 del 2003.

<sup>3</sup> Un dibattito avviato (in data 20 febbraio 2002) dal Governo nella sede delle Commissioni congiunte 5<sup>a</sup> (Programmazione economica, bilancio) di Camera e Senato e che si è concluso con l'approvazione di due risoluzioni da parte delle Commissioni bilancio ( alla Camera, la risoluzione Giancarlo Giorgetti n. 7-00122 approvata nel giugno 2002) che impegnano il Governo su una serie di punti, alcuni dei quali suscettibili di trovare attuazione senza procedere a modifiche legislative, altri perseguibili attraverso modifiche formali di leggi vigenti. Per i primi, individuabili nella definizione dei limiti alla emendabilità dei documenti di bilancio e nella predisposizione di regole volte a garantire una ordinata discussione e votazione dei documenti in Parlamento, il lavoro istruttorio, per la Camera, si è svolto in sede di Commissione bilancio ed ha investito, per i naturali riflessi regolamentari, anche la Giunta per il regolamento. In tal senso, si vedano, per le conclusioni, i resoconti delle sedute della Giunta per il regolamento del 30 settembre e del 7 ottobre 2003 su *Bollettino Giunte e Commissioni*. Per quanto riguarda il Senato, il lavoro istruttorio si è concretizzato nella redazione di una circolare del Presidente adottata il 3 ottobre 2003. Per quanto attiene al versante delle modifiche legislative, sono state presentate due proposte d'iniziativa parlamentare, rispettivamente a firma Azzolini ed altri (A.S. 1492) e Morando ed altri (A.S. 1548), tuttora all'esame del Senato.

<sup>4</sup> E' quanto sostiene il presidente della V Commissione bilancio Giancarlo Giorgetti intervenuto nella seduta del 30 settembre 2003 della Giunta per il regolamento.

meno sul piano dell'impostazione della strategia seguita per addivenire ad una modifica nell'esame dei documenti di bilancio, abbia "invertito" la direzione di marcia del lavoro istruttorio ricordato: il decreto-legge, ricadendo infatti nella piena disponibilità dell'esecutivo, ha fortemente attenuato il carattere *bipartisan* che contraddistingueva, coinvolgendo l'intero arco delle forze politico-parlamentari, l'intervento del legislatore nella materia<sup>6</sup>, nonché decisamente indebolito quel lavoro di razionalizzazione delle procedure di bilancio portato avanti anche attraverso le fonti 'interne' della prassi parlamentare<sup>7</sup>.

*2. Alcune considerazioni sui profili contenutistici del decreto-legge, ovvero dell'eterno conflitto con la legge n.400 del 1988.*

Per quanto attiene al contenuto del decreto-legge, pare trovare conferma ancora una volta tutta la complessità della prassi della decretazione d'urgenza, in particolare nei suoi rapporti con le disposizioni contenute nella legge n.400 del 1988, recante, come è noto, la disciplina procedurale e sostanziale degli atti attraverso i quali si esprime il potere normativo del Governo.

In particolare, sembra confermata la tendenza, discutibile sul piano del diritto positivo, all'adozione, tramite decreti-legge, di misure di carattere ordinamentale e, conseguentemente, di non immediata applicazione<sup>8</sup> e la sempre più diffusa presenza di

---

<sup>5</sup> In tal senso, si vedano gli interventi del sottosegretario all'economia Armosino e il relatore del provvedimento al Senato (A.S.2518), onorevole Falcier, in resoconto stenografico della seduta del 9 ottobre 2003.

<sup>6</sup> Si veda la relazione che accompagna l'A.S. 1492 a firma Azzolini ed altri, nella quale si parla di "forte richiesta da parte delle opposizioni" in ordine alla necessità di intervenire nell'ambito della disciplina legislativa relativa alla contabilità pubblica.

<sup>7</sup> Il riferimento è alla cosiddetta "circolare Pera". Con questo documento 'interno' il Presidente del Senato ha ritenuto opportuno precisare, all'inizio della sessione di bilancio, i criteri che la Presidenza del Senato, d'intesa con quella della Camera, avrebbe seguito in riferimento: a) ai limiti di contenuto della legge finanziaria; b) all'obbligo di copertura finanziaria delle proposte emendative onerose; c) alle modalità della loro presentazione in relazione alle diverse fasi dell'esame in Commissione ed in Assemblea al fine di garantire un più ordinato svolgimento dei lavori parlamentari concernenti l'esame dei documenti di bilancio.

<sup>8</sup> Si fa riferimento agli articoli 4 (Istituzione dell'Istituto italiano di tecnologia), 5 (Trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni) e 6 (Trasformazione della SACE in società per azioni), quest'ultima disposizione con decorrenza dal 1° gennaio 2004. Per inciso va segnalato un altro decreto-legge che pone problemi per la natura non immediata delle disposizioni in esso contenute: si tratta del decreto-legge 14 novembre 2003, n.314 recante disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi (cosiddetto "decreto Scanzano jonico"), il quale all'articolo 1, comma 2,

disposizioni non del tutto omogenee e in rapporto problematico di interconnessione con la delegazione legislativa<sup>9</sup>.

La vicenda in esame conferma altresì la tendenza, già emersa nel corso della XIV legislatura<sup>10</sup>, all'utilizzo del decreto-legge come strumento privilegiato per la realizzazione di rilevanti misure di natura prettamente economica, attestando in tal modo come il decreto-legge, per le sue caratteristiche, assecondi quella che è stata definita una tendenza "economicista" del diritto, la quale sempre più richiede strumenti normativi in grado di adattarsi alle mutevoli dinamiche dell'economia.<sup>11</sup>

### *3. Verso una nuova configurazione del ciclo di bilancio: evoluzione normativa e prassi parlamentare.*

---

prevede addirittura che la realizzazione del deposito nazionale dei rifiuti radioattivi debba essere completata entro e non oltre il 31 dicembre 2008!

<sup>9</sup> Si vedano le condizioni e le osservazioni avanzate dal Comitato per la legislazione in sede di espressione del parere ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1 del r.C., in *Boll. Giunte e Commissioni* del 5 novembre 2003. In dottrina sul punto della interferenza, definita funzionale, fra decreti-legge e deleghe legislative, v. A. SIMONCINI, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza nella prassi più recente*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002, p.124 e ss. Sia consentito rinviare, per un'analisi di alcune tendenze emerse nella prima parte della XIV legislatura in materia di potere normativo del Governo, al nostro *La legislazione delegata nella prima parte della XIV legislatura: brevi considerazioni su alcune linee di tendenza*, in *Amministrazioneincammino*, consultabile su [www.luiss.it](http://www.luiss.it). Si segnala da ultimo, per una particolare complessità del rapporto tra decreto-legge e delegazione legislativa, che addirittura sembra adattare una "inversione funzionale" nell'utilizzo dei due tipi di atto normativo, anche il decreto-legge 29 agosto, n.290, recante disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica, la cui legge di conversione - la n. 290 del 2003 - delega, all'art.2 (inserito a seguito di un emendamento approvato dal Senato), il Governo ad adottare, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per assicurare, anche nel medio termine, il raggiungimento e il mantenimento di condizioni economiche per garantire un adeguato livello di capacità di produzione di energia elettrica.

<sup>10</sup> Evidenzia la tendenza A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n.360 del 1996 della Corte costituzionale*, Milano, p. 461 e spec. nota 51.

<sup>11</sup> Nel caso di specie, basti pensare alla ripetuta "novazione" della disciplina dei servizi pubblici locali (art.14). In dottrina, F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, 2001, p. 234 e s., il quale ricorda come proprio la dimensione globale dell'economia, in antitesi con il carattere nazionale dei sistemi legislativi, decreti l'inettitudine della legge nel disciplinare i fenomeni sociali e la sua progressiva sostituzione da parte del contratto. Descrive il fenomeno del progressivo incremento dello spazio occupato dalle regole adottate dagli operatori privati, in particolare in settori nei quali, per evitare instabilità, si rende necessario - anche se le recentissime vicende legate ai casi Cirio e Parmalat sembrano rilanciare la necessità di una qualche forma di regolazione eteronoma - disciplinare la condotta degli operatori privati, G. DELLA CANANEA, *I pubblici poteri nello spazio globale*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1/2003, p. 21 e s. Da ultimo, sul tema della rappresentanza politica e degli interessi e dei suoi riflessi sulla natura degli strumenti normativi chiamati ad "innervare" tali concetti, D. BALDAZZI, *Il "Patto per l'Italia" fra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, in *Quad. Cost.* n.4/2003, p. 745 e P. DE BIASI, *Mancano i colori. Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi nel diritto dell'economia*, in *Quad. Cost.* n.4/ 2003, p. 759.

Sotto il profilo del diritto e della procedura parlamentari, il decreto-legge assume un qualche rilievo ove si considerino le modalità del suo 'intarsio' con il sistema dei documenti di bilancio. In tal senso, occorre svolgere una breve considerazione preliminare: la riforma della procedura di bilancio approvata con la legge n. 208 del 1999 ha previsto, tra l'altro, l'estensione del contenuto tipico della legge finanziaria alla normativa necessaria a correggere l'andamento tendenziale dei saldi, nonché agli interventi destinati a sostenere gli obiettivi di sviluppo dell'economia<sup>12</sup>.

Al tempo stesso la legge in esame ha superato lo strumento del cosiddetto disegno di legge collegato "di sessione", che conteneva la normativa sostanziale necessaria alla copertura della legge finanziaria e che veniva esaminato, congiuntamente a quest'ultima, nell'ambito della sessione di bilancio.

In applicazione di tale riforma, a partire dalla successiva manovra di bilancio per il 2000, la legge finanziaria ha contenuto in sé tutti gli interventi normativi necessari alla sua copertura, ad eccezione che nel caso delle leggi finanziarie per il 2002 ed il 2003.

Nella sessione di bilancio del 2001, infatti, il Governo accompagnò la presentazione del disegno di legge finanziaria con tre distinti provvedimenti d'urgenza che concorrevano, anche in misura significativa, alla manovra complessiva. Questi avevano ad oggetto specifici settori quali quello sanitario, tributario, e delle dismissioni del patrimonio immobiliare (decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347; decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350; e decreto-legge 25 settembre 2001, n.351).

Anche nella successiva sessione di bilancio del 2002 furono adottati tre decreti legge. In questo caso, tuttavia, tali provvedimenti non concorrevano al quadro di copertura della legge finanziaria, bensì, in presenza di un peggioramento delle previsioni, al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica già scontati. Come nel caso della sessione di bilancio per il 2001, i decreti-legge in esame concernevano tutti il settore delle entrate ed avevano tutti un contenuto conforme a quello indicato nel

---

<sup>12</sup> In dottrina, per quanto riguarda il regime sostanziale e procedurale della normativa "collegata" alla manovra di finanza pubblica (disegni di legge collegati), prima e dopo la riforma del 1999, si veda S. BANCHETTI, *I disegni di*

titolo (decreto-legge 24 settembre 2002, n. 209; decreto-legge 12 novembre 2002, n. 253; decreto-legge 24 dicembre 2002, n.282).

Nel caso del decreto-legge n. 269 del 2003 si è, invece, in presenza di un provvedimento assai complesso, dal punto di vista sia formale che sostanziale, che contiene disposizioni di vario genere: alcune, come si è detto in precedenza, anche di carattere ordinamentale; altre volte a garantire maggiori entrate tese a finanziare interventi di spesa contenuti non solo nel decreto-legge stesso, ma anche nel disegno di legge finanziaria.

In sintesi, si tratta di un provvedimento che, per la natura del proprio impianto e per la varietà degli interventi previsti, sembra svolgere le funzioni che nell'esperienza comune erano tipicamente affidate al disegno di legge finanziaria, quali il miglioramento dei conti pubblici rispetto agli andamenti tendenziali e la previsione di idonei strumenti di sostegno allo sviluppo<sup>13</sup>; inoltre, appare particolarmente significativo che le misure volte ad assicurare maggiori entrate recate dal provvedimento d'urgenza concorrano per una quota decisiva – in misura superiore al 75% - alla copertura del disegno di legge finanziaria (come risulta dal prospetto di copertura a questo allegato).

In conclusione, è quindi possibile affermare che, nel corso della XIV legislatura, si sia sviluppata la tendenza ad adottare provvedimenti d'urgenza in chiave "preventiva" rispetto alla manovra adottata con la legge finanziaria e con i successivi disegni di legge collegati<sup>14</sup>.

La predisposizione di un "pacchetto" di provvedimenti anticipatori – nella fattispecie di decreti legge – è stata tuttavia debitamente prevista ed inquadrata, a livello macroeconomico, nel DPEF per il quinquennio 2002-2006, che ha finito per rivestire,

---

*legge collegati alla manovra di finanza pubblica. Regime sostanziale e procedurale e qualità della legislazione, in Istruttoria parlamentare e qualità della normazione, a cura di G. RECCHIA e R. DICKMANN, Padova, 2002, pp. 91 e ss.*

<sup>13</sup> La fisionomia complessiva della manovra finanziaria per il 2004 è descritta nella relazione della V<sup>o</sup> Commissione permanente alla Nota di aggiornamento al DPEF, di cui all'articolo 118-bis, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, presentata alla Presidenza il 2 ottobre 2003.

<sup>14</sup> Anche nel corso delle manovre comprese nel triennio 1991-1994 sono stati adottati decreti legge con finalità correttive, ma questi erano successivi alla manovra messa a punto con la decisione di bilancio.



in conformità a quanto previsto dalla legge n.208 del 1999, unitamente all'attività di indirizzo svolta dal Parlamento con l'approvazione delle relative risoluzioni, un ruolo centrale nel procedimento decisionale della politica economica di lungo periodo<sup>15</sup>.

La configurazione assunta nella prassi dalla sessione macroeconomica 2003 rispetto a quella prevista dalla normativa vigente consente, quindi, alcune riflessioni conclusive: in primo luogo, si registra un progressivo indebolimento della centralità del DPEF, sia sotto il profilo delle previsioni sia per quanto concerne le capacità descrittive ed anticipatorie del contenuto della manovra; in secondo luogo, si denota un parallelo e conseguente rafforzamento del ruolo della Nota di aggiornamento che, inizialmente prevista come mera eventualità in presenza di difficoltà legate all'andamento dell'economia internazionale, ha assunto carattere di ordinarietà, probabilmente anche a causa della difficoltà di effettuare, in un contesto macroeconomico globale di maggiore incertezza, previsioni attendibili; infine, trova conferma l'utilizzo di provvedimenti d'urgenza che, sia sul piano dell'impianto normativo che per la varietà degli interventi previsti, sembrano svolgere le funzioni che nell'esperienza comune erano tipicamente affidate al disegno di legge finanziaria.

*4.L'esame parlamentare del decreto-legge: collegato pre-sessione o "semplice" decreto-legge di correzione dei conti pubblici?.*

L'iter parlamentare del decreto-legge di correzione dei conti pubblici ha posto in evidenza alcune difformità della disciplina regolamentare tra i due rami del Parlamento.

Al Senato, il decreto-legge in questione ha subito posto un problema definibile di "inquadramento procedurale" sintetizzabile nei seguenti termini: considerare, ai fini dell'esame dell'atto e delle relative proposte emendative, il decreto-legge come tale, secondo un criterio che, privilegiando la qualificazione formale dell'atto, si conformasse alle previsioni dell'articolo 72 della Costituzione ("Ogni disegno di legge presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento..), oppure, avendo

---

<sup>15</sup> In tal senso, P.CARETTI, M.MORISI, P.VISCA, *Rappresentanza e politiche pubbliche. Il caso della legge finanziaria*

riguardo principalmente al contenuto sostanziale del provvedimento, esaminarlo quale provvedimento “collegato” all’esame dei tradizionali documenti del bilancio.

Il Senato ha risolto tale ‘dilemma’ adottando il primo criterio: ciò ha comportato che non trovassero applicazione nè le disposizioni regolamentari (artt.126-*bis* e 126, r.S) che attribuiscono alla Presidenza il potere di stralcio delle disposizioni non coerenti con il contenuto tipico del disegno di legge finanziaria, nè quelle che circoscrivono l’ammissibilità degli emendamenti riferiti a provvedimenti collegati alle proposte emendative fornite di copertura secondo la disciplina vigente<sup>16</sup>, mentre si è applicato il regime vincolistico meno ‘rigido’ previsto per l’esame dei decreti-legge (art.78 r.S).

Considerato che i “poteri di vaglio” dei documenti contabili attribuiti alla Presidenza delle Camere sono direttamente funzionali al rispetto di principi costituzionali, quali quelli di cui all’art.81,c.3 della Costituzione, l’impossibilità di esercitarli ha determinato una minore tenuta sistemica del complesso della manovra, ove si consideri che gran parte delle misure contenute nel disegno di legge finanziaria risultavano “coperte” attraverso risorse previste all’interno del cosiddetto “decretone”. Dato tale legame “esiziale” tra i due provvedimenti, per evitare l’approvazione di emendamenti riduttivi degli effetti finanziari complessivi del decreto-legge, diventava, come la vicenda parlamentare ha mostrato, inevitabile la posizione della questione di fiducia (ed infatti complessivamente vi sono stati sul complesso della manovra ben cinque voti di fiducia: due sul decreto-legge e tre sul disegno di legge finanziaria per il 2004).

Premesso che la Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2004-2007 e la relazione illustrativa del disegno di legge finanziaria per il 2004 (S. 2512 – C.4489) considerano il decreto-legge n. 269 del 2003 “parte integrante della manovra di finanza pubblica”, alla Camera, a differenza del Senato, quest’ultimo è stato considerato, in base alle indicazioni contenute nella risoluzione con la quale è stata approvata, in data 2 ottobre 2003, la Nota di

---

2002, in Quaderno n.13 , a cura dell’Associazione per le ricerche e gli studi parlamentari, p.366, Torino, 2002.



aggiornamento al DPEF 2004-2007, alla stregua di un “collegato” alla manovra di finanza pubblica<sup>17</sup>.

Tale orientamento ha creato un *vulnus* rilevante che, pur se frutto dell'autonomia delle singole Camere, ha importanti conseguenze reali in relazione ad un procedimento complesso e centrale quale quello della sessione di bilancio, nel quale pure si sono sperimentate prassi che la dottrina ha correttamente individuato come utili “strappi al bicameralismo”, quantomeno sotto il profilo istruttorio<sup>18</sup>.

Le conseguenze pratiche del riconoscimento della natura del decreto-legge quale collegato alla manovra di bilancio sono principalmente sintetizzabili nelle seguenti: in primo luogo, nell'attivazione della procedura di cui all'articolo 120, comma 5, del regolamento della Camera, che consente alle Commissioni di avviare l'esame dei disegni di legge di bilancio e finanziaria prima che su di essi si sia concluso l'esame in prima lettura al Senato, senza, tuttavia, procedere ad alcun tipo di votazione sugli stessi; in secondo luogo, nel coordinamento delle previsioni regolamentari che disciplinano la valutazione di ammissibilità degli emendamenti.

Quanto al primo profilo, l'attivazione della procedura di cui all'articolo 120, comma 5, del Regolamento della Camera, da ultimo utilizzata alla metà degli anni Ottanta, segna una discontinuità rispetto agli anni precedenti, ma si giustifica con l'obiettivo di assicurare alla Camera un periodo adeguato per affrontare l'insieme delle misure che concorrono alla manovra di finanza pubblica per il 2004, sia che si tratti di interventi contenuti nel decreto-legge sia di norme previste dal disegno di legge finanziaria<sup>19</sup>.

Del resto, la natura di provvedimento d'urgenza che caratterizza l'istituto del decreto-legge e le norme regolamentari che ne consentono il rapido esame al fine di pervenire alla sua conversione nel termine massimo di sessanta giorni, male si

---

<sup>16</sup> Disposizioni specificate ulteriormente dalla ‘circolare Pera’ richiamata in nota n.7.

<sup>17</sup> Il riconoscimento della natura di collegato del decreto-legge n. 269 del 2003 risponde ad un orientamento assunto dal Presidente della Camera e dalla Conferenza dei Presidenti di gruppo, preceduto da un ampio approfondimento nell'ambito della Giunta del Regolamento. V., in tal senso, n.3.

<sup>18</sup> In tal senso, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 347.

coordinano con la previsione di una sessione di bilancio che si svolge in un arco temporale più ampio -complessivamente coincidente con l'intero secondo semestre dell'anno- che consenta di ponderare le diverse, numerose e rilevanti questioni che emergono nel corso dell'esame parlamentare dell'intera manovra finanziaria.

Quanto al secondo profilo, i criteri in base ai quali si è proceduto alla verifica di ammissibilità degli emendamenti sono stati volti a conciliare l'ordinario regime previsto per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, di cui all'articolo 96-*bis*, comma 7, del Regolamento, con le regole dettate dall'articolo 123-*bis*, comma 3-*bis*, del Regolamento per quanto concerne i disegni di legge collegati.

Il coordinamento delle predette disposizioni regolamentari è risultato necessario dal momento che, mentre l'articolo 96-*bis*, comma 7, del Regolamento, stabilisce ai fini dell'ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge esclusivamente vincoli di materia, l'articolo 123-*bis*, comma 3-*bis*, del Regolamento, prevede per gli emendamenti ai disegni di legge collegati anche vincoli di carattere finanziario.

Per quanto attiene ai limiti di contenuto, devono dunque essere considerati inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 7, del Regolamento, non siano strettamente attinenti alle materie del decreto-legge, e che, ai sensi dell'articolo 123, comma 3-*bis*, del regolamento, concernano "materie estranee" all'oggetto del disegno di legge collegato.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 468 del 1978, l'oggetto dei disegni di legge collegati deve presentare un contenuto omogeneo. Nella prassi, l'omogeneità è stata intesa con riferimento alle finalità del provvedimento che, per quanto riguarda il decreto-legge n. 269 del 2003, sono sintetizzabili nella correzione dei conti pubblici e nel sostegno dello sviluppo economico.

In sintesi, sono stati considerati inammissibili per estraneità di materia, qualora non riferibili a singole disposizioni del decreto-legge: per un verso, gli emendamenti recanti norme di carattere ordinamentale o organizzatorio privi di effetti finanziari o di

---

<sup>19</sup> In tal senso, si veda la relazione illustrativa al decreto legge.

un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi; per altro verso, gli emendamenti recanti norme onerose non finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia realizzabile anche mediante misure di sostegno al reddito.

Per quanto concerne i profili di carattere finanziario, ai sensi dell'articolo 123, comma 3-*bis*, del regolamento sono stati considerati inammissibili per carenza o inidoneità della copertura finanziaria gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi determinanti nuovi o maggiori oneri rispetto alla legislazione vigente che non siano provvisti della copertura finanziaria prevista dall'articolo 11-*ter*, comma 1, della legge n. 468 del 1978 e gli emendamenti recanti la riduzione degli effetti netti positivi del decreto.

*5. Considerazioni conclusive: verso una nuova fase dell'evoluzione dell'esame parlamentare dei documenti di bilancio?*

Il nesso funzionale del cosiddetto "decretone" con la formazione del bilancio e la manovra per il 2004 ha posto una serie di questioni sul piano dell'esame parlamentare delle sue disposizioni, sollevando almeno un duplice ordine di problemi: a) sul piano temporale, come si è detto, esso ha delimitato di fatto "dall'esterno" - per iniziativa del Governo - e velocizzato ulteriormente, considerato il termine per la conversione in legge, la tempistica della sessione parlamentare di bilancio, già scandita in termini perentori dalla disciplina congiunta della legge e dei regolamenti parlamentari; b) sul piano procedurale, si è assistito ad una forte asimmetria nell'esame parlamentare del provvedimento, in quanto il Senato ha esaminato il provvedimento attraverso le modalità ordinarie previste per i decreti-legge, mentre la Camera ha adottato un trattamento procedurale omogeneo rispetto a quello riservato agli altri

documenti di bilancio<sup>20</sup>. Ciò ha comportato una sensibile differenza tra i due rami del Parlamento in termini di esercizio di poteri presidenziali di valutazione della ammissibilità delle proposte emendative, con possibili diretti riflessi sull'osservanza di principi di rango costituzionale in materia di copertura delle spese<sup>21</sup>.

Se a quanto fin detto si aggiunge il fatto che il Governo gode già di una posizione particolarmente garantita nel corso dell'esame parlamentare dei documenti di bilancio<sup>22</sup> e di una significativa capacità di incidere, ai sensi della legge n. 246 del 2002, nella fase di attuazione della manovra finanziaria, è possibile affermare che in via di prassi si è probabilmente giunti alla configurazione di una sessione di bilancio nella quale al Governo spetta dettare i contenuti, mentre il Parlamento è chiamato a rilanciare il suo ruolo esclusivamente sul versante del controllo istituzionalizzato<sup>23</sup>, non potendo intervenire sul complesso di una manovra "di fatto inemendabile".

Occorre tuttavia riflettere sulle implicazioni che, soprattutto sotto il profilo della procedura parlamentare, la peculiare configurazione della sessione di bilancio per il 2004 ha determinato ed, in special modo, interrogarsi utilmente sul ritenere il sistematico ricorso alla questione di fiducia in chiave di "collante sistemico" coerente con una manovra di bilancio che, a legislazione invariata, sia definibile a 'caratura compiutamente maggioritaria'<sup>24</sup>.

La fisionomia assunta dalla sessione di bilancio, ponendo nuovi interrogativi teorici ed innovando la prassi procedurale, non ha avuto infatti soltanto riflessi 'interni'

---

<sup>20</sup> Problematicamente sul punto, in dottrina, M.OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in *Rass. Parl.* n.1/1999, p. 77 e s., il quale ritiene che la potenziale contraddizione fra i due regimi procedurali ( quello riservato all'esame dei decreti legge e quello proprio dei disegni di legge collegati) sia superabile opinando per la prevalenza del regime relativo alla conversione in legge dei decreti legge, considerata la copertura costituzionale fornita dall'articolo 77 della Costituzione a quest'ultima procedura.

<sup>21</sup> In tal senso si v. le dichiarazioni rese, nel corso dell'esame del decreto legge in Senato, dai senatori Mancino (Margherita) e Morando (Democratici di sinistra).

<sup>22</sup> Cfr. M.OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, cit. p. 55.

<sup>23</sup> In tal senso T.E.FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, consultabile in sito AIC.

<sup>24</sup> In tal senso, il dato reale appare diverso rispetto alle ipotesi di razionalizzazione delle procedure di bilancio incentrate in particolare sulla valorizzazione del disegno di legge finanziaria (per la quale l'Atto Senato n. 1492 prevede la denominazione in "legge di stabilità); sulle quali ampio è stato il lavoro istruttorio in corso presso le Commissioni bilancio (si veda la risoluzione Giancarlo Giorgetti n.7-00122 approvata dalla Commissione bilancio nella seduta del 4 giugno 2002, già citata in nota 3) e le Giunte per il regolamento dei due rami del Parlamento (si

all'istituzione "Parlamento", bensì anche al suo esterno, potendo essere interpretata alla stregua di un ulteriore segnale dell'evoluzione, a legislazione invariata, della forma di governo italiana in senso neoparlamentare o comunque verso forme di governo a legittimazione diretta<sup>25</sup>.

In questo quadro, occorre forse riflettere problematicamente sull'attualità delle parole dell'Orlando, allorché questi, descrivendo l'esame del bilancio in Parlamento, ricordava come la relativa procedura parlamentare rappresentasse, coniugando una perfetta maturità di discussione ed una grande difficoltà tecnica, la pietra angolare per attestare la bontà di ogni procedura parlamentare<sup>26</sup>.

---

vedano, per le implicazioni regolamentari, le sedute della Giunta per il Regolamento della Camera del 30 settembre e del 7 ottobre 2003, in *Bollettino Giunte e Commissioni.*, Camera dei deputati).

<sup>25</sup> Quasi una sorta di "quarta fase" nei rapporti fra Parlamento e Governo nell'esame dei documenti di bilancio; si riprende la suddivisione in fasi presente in M. V. ZANGANI, *I recenti sviluppi delle procedure parlamentari di bilancio: la terza fase dell'evoluzione in atto*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, (Quaderni della Rassegna parlamentare, n. 2), 1998, pp. 137 e ss. Che il complesso ed attuale sistema dei poteri governativi in materia di bilancio sia difficilmente pensabile al di fuori di un assetto politico fondato su un sistema maggioritario, scrive A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., cit., p. 351, il quale aggiunge però che "forse è a rischio la dualità del procedimento". Sempre nel senso di ritenere il potere di iniziativa in materia di bilancio, con il Governo unico responsabile dell'intero assetto della spesa pubblica, quale indirizzo di riforma che spinge il nostro sistema in direzione del premierato britannico, ovvero verso forme di governo a legittimazione diretta, v. T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, cit.

<sup>26</sup> Così V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1889, p.142.