

LEGGE FINANZIARIA, BILANCIO E PROVVEDIMENTI «COLLEGATI». RIFLESSIONI SUGLI ATTI NORMATIVI E DI INDIRIZZO IN MATERIA DI FINANZA PUBBLICA

di *Pier Francesco Lotito*

SOMMARIO: Introduzione. – 1. La fase che ha preceduto la riforma del 1978. – 2. La riforma della l. n. 468/1978 nei dieci anni di sua applicazione. – 3. La riforma della l. n. 362/1988. – 4. Considerazioni conclusive.

Introduzione

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.

Le ragioni di tali sentimenti sono presto dette: è sufficiente richiamare i duecentoquarantaquattro commi (sic!) dell'art. 3 del «collegato» per il 1996¹ per comprendere tale stato d'animo; per non dire, ovviamente, dell'oscurità di contenuto tecnico-finanziario di una qualsiasi norma di una qualsiasi legge finanziaria.

Al di là di ogni ironia o compiacimento autocritico, viene senza dubbio da chiedersi se si sia di fronte a manifestazioni di «patologia» istituzionale di tali atti-fonte, oppure se si possa rintracciare nella condizione attuale una qualche traccia di razionalità di un articolato percorso evolutivo.

Va detto subito, anticipando quanto emergerà nel corso dell'analisi successiva, che la soluzione per cui optare sembra la seconda: nonostante le ap-

¹ V. la l. 28 dicembre 1995, n. 549 recante, emblematicamente, «*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*».

parenze che potrebbero far deporre in senso contrario, l'evoluzione che hanno subito gli strumenti normativi di finanza pubblica ha consentito di migliorare notevolmente il processo decisionale in materia, giungendo probabilmente fino al punto di massima razionalizzazione conseguibile entro una forma di governo che va considerata, in questa sede, un dato esogeno e inalterabile.

Ulteriore e necessaria postilla è che la prospettiva che si impone alla presente analisi è quella di considerare quali mutazioni abbiano subito nella forma, nel contenuto e nel reciproco intreccio gli atti (normativi e di indirizzo) ritualmente adottati ai fini delle decisioni di finanza pubblica. Si parlerà, dunque, essenzialmente di atti, piuttosto che di organi o di procedure. Tuttavia è ben evidente che parlare di atti comporta, implicitamente, un richiamo indiretto agli organi cui è riservata l'iniziativa e spetta la competenza di adottare gli stessi atti.

Nel porsi nella prospettiva sopra indicata, più che fornire una descrizione dettagliata delle innovazioni introdotte in termini di atti di finanza pubblica nonché di regole di contenuto e procedura sugli stessi, può essere interessante cercare di cogliere quale sia stato il senso logico di tale evoluzione e quali problemi o spunti critici offra lo stato delle cose attuale.

A tale scopo è opportuno distinguere tre fotogrammi che sintetizzano altrettante fasi storiche, descrivendo brevemente: cosa accadeva prima della riforma del 1978; cosa è cambiato a seguito della l. n. 468/1978, fino alla successiva riforma del 1988; ancora, quali ulteriori innovazioni ha comportato la riforma della l. n. 362/1988 in una prima fase di attuazione e, in particolare, a partire dal 1992, a seguito della messa a regime dei nuovi strumenti di finanza pubblica.

1. *La fase che ha preceduto la riforma del 1978*

Si può affermare che nel periodo di tempo che va dall'entrata in vigore della Costituzione sino alla prima riforma del bilancio introdotta con la l. n. 468/1978 gli strumenti di finanza pubblica si ispiravano ad un modello «classico» di contabilità pubblica, quale risultava tracciato nella legge e nel regolamento generale vigenti in materia².

Per descrivere sinteticamente tale modello è sufficiente richiamare la successione degli atti di finanza pubblica, che aveva luogo secondo un modulo

² Cfr. per tutti ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè 1969.

preciso: legge di bilancio (di seguito LB); legislazione di entrata e di spesa; eventuale legge recante bilancio di assestamento; legge di approvazione del rendiconto.

esercizio X	esercizio X + 1		esercizio X + 2
– LB	– leggi E – leggi S	– LB di assestamento	– rendiconto (LR)

Può sembrare banale descrivere in questi termini le decisioni di finanza pubblica ma, come si chiarirà più avanti, in questa materia la successione degli atti è determinante per fissare differenti percorsi istituzionali.

Nel meccanismo appena descritto, la LB risultava essere un semplice contenitore quantitativo delle decisioni assunte in sede di legislazione di entrata e di spesa, un collettore passivo «a saldi aperti». Tale affermazione richiede un necessario chiarimento.

La passività del bilancio era conseguente alle disposizioni costituzionali dell'art. 81, c. 4°, in virtù delle quali nella LB «non si possono introdurre nuovi tributi e nuove spese», con la conseguenza che tale legge si limitava a registrare gli effetti finanziari della legislazione pregressa. Per questo aspetto aveva senso definire la LB come una legge «meramente formale», in quanto fonte primaria diretta essenzialmente a contenere – accanto alla previsione delle entrate – la autorizzazione dei membri del Governo ad effettuare le spese in esse previste, a compiere le connesse operazioni di tesoreria, nonché ad effettuare la conseguente gestione del debito pubblico.

Del resto il carattere passivo della LB era deducibile indirettamente anche dalla formulazione dell'art. 81, c. 4° Cost. che, nell'imporre l'obbligo di copertura finanziaria per «ogni altra legge che importi nuove o maggiore spese», veniva univocamente riferita – secondo un'interpretazione generale – ad ogni legge «altra» (nel senso di diversa) rispetto alla LB³.

Entro tale ricostruzione, pertanto, sembrava del tutto consequenziale che la LB, non potendo introdurre nuova o maggiore spesa, fosse sottratta ad un obbligo di copertura finanziaria. In realtà tale ragionamento apparentemente logico veniva ad essere incrinato dalla evoluzione che ben presto venne a subire la prassi dei fondi globali, vale a dire di quelle poste generiche di spesa inserite in bilancio per far fronte ai provvedimenti legislativi «in corso di

³ Su questi temi si rimanda alla amplissima ricostruzione di ONIDA, *op. cit.*

approvazione» sin dall'esercizio precedente a quello di riferimento della LB.

In questo modo nella LB (sottratta all'obbligo di copertura finanziaria per il semplice fatto che non avrebbe potuto contenere nuova o maggiore spesa) in realtà risultavano inseriti come accantonamenti dei contenitori di spesa di notevole ammontare.

Sarebbe eccessivamente lungo e complesso descrivere quale sorte abbiano avuto i fondi globali e, del resto, tale tema esula dalla presente analisi⁴, ma è intuibile che le prassi sviluppatesi attorno a tali capitoli di spesa hanno posto più di un problema di rispetto delle regole di correttezza e buona fede del «buon contabile pubblico».

Si è detto in precedenza che la LB si presentava come un collettore «a saldi aperti». Si intende con ciò sottolineare che, prima della riforma della l. n. 468/1978, i saldi di bilancio non costituivano altrettanti obiettivi di politica finanziaria, ma erano piuttosto la semplice risultante algebrica degli effetti finanziari indotti dalla pregressa legislazione di spesa, che ben poteva determinare in corso d'anno variazione (ovviamente in deficit) degli importi globali a bilancio.

Ne derivava che gli assetti di finanza pubblica erano determinati da tutta la minuta legislazione di entrata e di spesa, che tuttavia non era assolutamente gestibile attraverso lo strumento LB annuale, né tantomeno dalla legge di bilancio di assestamento, deputata alle semplici correzioni contabili in corso di esercizio.

Il punto critico del sistema sommariamente descritto era costituito, indubbiamente, dalla legislazione di spesa che in modo alluvionale aggiungeva oneri alle finanze pubbliche, senza che fosse possibile effettuare alcuna considerazione di insieme se non nella ristretta sede della LB⁵.

Tale legislazione poneva infiniti problemi in termini di tipologia delle spese (in difetto di una adeguata differenziazione di procedure e tecniche di copertura finanziaria a seconda che la spesa avesse carattere annuale, pluriennale o permanente oppure avesse natura corrente o in conto capitale) e in termini di «qualità» delle leggi (soprattutto in mancanza di ragionevoli quantificazioni che contrastassero la non episodica sottostima delle spese e sovrastima delle entrate).

⁴ Sui fondi speciali si v. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, in BARRETTONI ARLERI (cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè 1989, 151 ss.; DE GNI, *I fondi speciali nella riforma introdotta con la l. n. 362/1988*, in BASSANINI-MERLINI, *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, Il Mulino, 1995.

⁵ Cfr. ONIDA, *op. cit.*, 467 ss.; COLARULLO, *L'indirizzo della spesa tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1986.

Un'ultima considerazione va dedicata alla legge di approvazione del rendiconto che, nella prassi, è risultata essere uno strumento di mero controllo contabile, di fatto privo di rilievo politico.

2. La riforma della l. n. 468/1978 nei dieci anni di sua applicazione

La seconda fase da esaminare è costituita dall'intervallo di tempo compreso tra l'approvazione delle due leggi di riforma del bilancio, la l. n. 468/1978 e la l. n. 362/1988⁶.

La prima riforma di bilancio innova in modo consistente il sistema precedente, introducendo nuovi strumenti di finanza pubblica e correggendo su aspetti non marginali l'impianto contabile precedente.

Anche in questo caso può essere utile richiamare la successione degli atti di finanza pubblica, che si arricchisce di un passaggio: accanto alla LB viene introdotta la legge finanziaria annuale (in seguito LF), i cui effetti sono registrati dal bilancio mediante nota di variazione allo stesso; nel corso dell'esercizio viene approvata, come prima, la legislazione di entrata e di spesa; fanno seguito l'eventuale approvazione della legge recante bilancio di assestamento e il ciclo si conclude con l'adozione della legge di approvazione del rendiconto.

esercizio X	esercizio X + 1		esercizio X + 2
– LB	– leggi E	– LB di	– LR
– LF (e nota di variazione al bil.)	– leggi S	assestamento	

La novità di maggior rilievo è costituita, senza dubbio, dalla istituzionalizzazione della LF, strumento per la manovra annuale di bilancio. Fine specifico di tale atto è, secondo il dettato dell'art. 11, l. n. 468/1978, l'introduzione di «modifiche e integrazioni alle disposizioni legislative aventi effetti» sui bilanci degli enti compresi nel settore pubblico allargato.

Il percorso istituzionale da seguire è, in questo caso, il seguente: predi-

⁶ Cfr. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985.

sposto il disegno di legge di bilancio e individuati i saldi tendenziali, si sarebbe dovuto valutare l'entità e il contenuto della manovra finanziaria da realizzare con la LF. Tale strumento, pertanto, era destinato per sua natura a quella correzione della legislazione pregressa che, stante il disposto dell'art. 81, c. 3° Cost., risultava intangibile per la LB.

Per questo aspetto si può sostenere che la LF costituisse *ab initio* il mezzo attraverso il quale aggirare «in buona fede» e senza alcun effetto negativo diretto proprio quel carattere «formale» della LB imposto dalla richiamata disciplina costituzionale. Va segnalato che su tale punto si è aperta una animata *querelle* interpretativa tra chi riteneva lecita tale scelta e chi, viceversa, lamentava lesione della regola costituzionale⁷.

Senza entrare nel merito di tale dibattito, sia consentito osservare che nel disegno originario della l. n. 468/1978 la LF sembrava diretta essenzialmente a superare le rigidità di forma e contenuto del bilancio, piuttosto che ad aggirare il disposto della norma costituzionale che tali rigidità sanciva. Del resto non si comprende per quale ragione una qualunque legge ordinaria, qualificandosi o meno come «finanziaria», non potesse intervenire in vario modo sulla legislazione pregressa, eventualmente anche introducendo nuova o maggiore spesa, purché adeguatamente corredata di mezzi finanziari di copertura. Nel vigente sistema delle fonti non era dato riscontrare alcun limite in tal senso, che del resto sarebbe stato privo di logica se introdotto per la sola LF e non per le altre leggi ordinarie, mentre l'assimilazione di contenuto della LF alla LB (al fine di estendere alla prima la disciplina dell'art. 81, c. 3° Cost.) risultava inutilmente punitiva, oltre che difficilmente sostenibile sul piano ermeneutico.

I problemi, in realtà, erano altrove e per coglierli occorre fare una premessa. Dalla formulazione normativa della l. n. 468/1978 risultava evidente che la LF era stata creata come strumento diretto ad incidere riduttivamente sulla spesa e, quindi, sui saldi e sul deficit di bilancio.

Nella prassi, tuttavia, la LF risultava essere un eccellente «vagone» su cui caricare qualunque micro-contenuto normativo ad effetti finanziari, in un complesso scambio di utilità tra parlamentari e Governo. Ciò in quanto la LF veniva ad essere approvata in parallelo alla LB che, notoriamente, è l'unica legge ordinaria «ad approvazione necessaria» e «in tempi garantiti», stante la disciplina costituzionale dell'art. 81, c. 2° sull'esercizio provvisorio. Di qui una sorta di effetto di trascinamento anche per il procedimento legislativo della LF, con approvazioni contrastate spesso ai limiti dei termini di scadenza dell'esercizio finanziario.

⁷ Cfr. l'articolata analisi di BRANCASI, *op. cit.*, 475 ss.; cfr. anche MESCHINO, *Legge finanziaria*, in BARRETTONI ARLERI, *op. cit.*, 461 ss.

La LF finì con il concentrare tutto il contenzioso politico in materia finanziaria tra gli attori istituzionali e, da strumento correttivo, acquisì la veste di un provvedimento *omnibus* sempre più dilatato, entro il quale si istituzionalizzarono i fondi globali con il ruolo di serbatoio di futura spesa, di fatto sprovvisto di ogni idonea garanzia di copertura finanziaria.

Dal quadro richiamato emergono, dunque, i difetti profondi dello strumentario di finanza pubblica nell'ordinamento italiano: il carattere contingente ed episodico, certo non strutturale degli interventi correttivi adottati con LF; l'incertezza di tempi e contenuti della LF, connessa all'inesistenza nel procedimento legislativo parlamentare di prerogative governative (diverse dalla questione di fiducia).

A ciò va connesso la dilatazione del contenuto *omnibus* di tale atto normativo e la necessità di una estenuante mediazione politica tra Governo e parlamentari. Per quanto riguarda il controverso tema della insufficienza di regole sulla copertura finanziaria della LF (che nel suo contenuto «necessario» recava la quantificazione dei fondi globali, oltre alla indicazione del limite massimo di ricorso al mercato finanziario, ecc.) va fatta una considerazione a parte.

Come emerge sin dagli atti dell'Assemblea costituente⁸, il problema della copertura finanziaria delle leggi di spesa sorge a fronte dell'inesistenza di limiti alla iniziativa parlamentare in tale campo. L'obbligo di copertura finanziaria diviene, allora, un tenue palliativo a tale omessa indicazione di limiti; un palliativo la cui tenuità è legata alla mancata indicazione dei mezzi e delle modalità di copertura consentite, oltre che ad una oggettiva difficoltà tecnica di quantificazione della spesa. Di qui la difficoltà a sanzionare giuridicamente entro o fuori del procedimento legislativo un obbligo che è di metodo piuttosto che di contenuto⁹. In mancanza di espressi limiti procedurali sulla copertura finanziaria, attivabili da specifici soggetti (quali il Governo, i presidenti delle Camere, le minoranze parlamentari presumibilmente espressione dell'opposizione, ecc.) il rispetto del relativo obbligo, seppure costituzionalmente sancito, risulta rimesso al *self-restraint* del Parlamento.

Nel disegno precedente e in conseguenza della introduzione della LF, la LB risultava essere ancora e a maggior ragione un semplice contenitore quantitativo delle decisioni assunte, oltre che in sede di legislazione di entrata e di spesa, anche di LF.

Va aggiunto che la LB rimaneva un contenitore passivo, i cui saldi però erano stati determinati nella LF che, a sua volta, si presentava come un col-

⁸ Cfr. ONIDA, *op. cit.*, 151 ss.

⁹ Cfr., oltre a ONIDA, *op. cit.*, 744 ss.; DE IOANNA, *Copertura delle leggi*, cit., 221 ss.

lettore – questa volta – attivo ma sempre «a saldi aperti»¹⁰. Anche tale affermazione, che potrebbe far pensare ad un semplice slittamento del problema dalla LB alla LF, richiede un necessario chiarimento.

Alla LB erano ormai sottratti tutti gli spazi decisionali; di qui una totale passività dell'atto che pur manteneva il proprio carattere necessario legato alla autorizzazione annuale della Amministrazione ad effettuare la spesa. La LF, invece, poteva operare liberamente – in senso modificativo, correttivo o integrativo – sulla pregressa legislazione e, per questo aspetto, si presentava come collettore «attivo» e frammentario di una moltitudine di norme. Nello stesso tempo, soprattutto per ragioni politiche legate alla necessità di una mediazione del Governo con i parlamentari, anche la LF si presentava come un atto «a saldi aperti», nel senso che l'approvazione dei saldi seguiva come semplice risultato algebrico l'approvazione dei contenuti della manovra¹¹.

La questione può essere sintetizzata richiamando l'episodio del pervicace ostracismo parlamentare all'approvazione preventiva (che pure sarebbe sembrata perfettamente logica) del primo articolo della LF recante l'indicazione del saldo netto da finanziare. Questa scelta manifestava tutta l'indisponibilità dei parlamentari a porre un limite quantitativo preventivo alla propria discrezionalità di spesa. Nello stesso tempo essa consentiva di evidenziare la assoluta debolezza procedurale del Governo in Parlamento.

Va segnalato che, nel tempo, il quadro descritto si è ulteriormente arricchito di elementi che non riguardano propriamente il piano delle fonti giuridiche, ma che tuttavia meritano segnalazione. In particolare si istituiscono organi camerali di *intelligence* finanziaria, i Servizi bilancio presso le Commissioni bilancio e comincia a radicarsi una vera e propria cultura del *drafting* «finanziario» delle leggi, che parte dalle quantificazioni di entrate e spese, per poi evolversi gradualmente verso una analisi dell'impatto finanziario e amministrativo dei singoli provvedimenti legislativi.

Una ulteriore evoluzione riguarda il contenuto della LF che da *monstrum* destrutturato e caotico, recante micro-disposizioni normative di ogni tipo, diviene un provvedimento pur sempre *omnibus*, ma strutturato in parti separate, ciascuna dedicata alle principali aree di intervento (materia di entrate, trasporti, sanità, previdenza, ecc.).

In ciò è evidente lo sforzo di razionalizzazione dell'esistente, anche se tale lodevole intento risulta comunque insufficiente a dare razionalità decisio-

¹⁰ Sul sistema dei saldi di bilancio cfr. SALERNO, *Sistema dei saldi e disavanzo*, in BARRETTONI ARLERI, *op. cit.*, 659 ss.

¹¹ Cfr. la ricostruzione, dal punto di vista dell'obbligo di copertura finanziaria, in DE IOANNA, *Copertura delle leggi*, *cit.*, 177 ss.

nale ad uno strumento come la LF che, peraltro, è perfettamente coerente con la forma di governo vigente entro la quale l'iniziativa degli atti è riservata al Governo, mentre al Parlamento (in difetto di specifiche prerogative governative all'interno del procedimento legislativo, diverse dalla questione di fiducia) è assicurata una discrezionalità decisionale pressoché assoluta.

Detto questo, va però sottolineato che, a seguito della riforma del 1978, cambia l'impostazione generale del processo decisionale in materia di finanza pubblica: attorno alla approvazione di LF e LB, legate in un *tandem* ormai formalizzato, ruota una porzione sempre maggiore dell'attività legislativa, nel tentativo di irreggimentare, contenere e indirizzare le conseguenze finanziarie di una legislazione pregressa decisamente alluvionale, soprattutto in materia di spesa.

La complessità di tali strumenti diviene ben presto tale da imporre l'esigenza di una concentrazione del lavoro parlamentare, esigenza che sfocia – come è noto – nella introduzione delle sessioni di bilancio.

3. La riforma della l. n. 362/1988

Con l'entrata in vigore della l. n. 362/1988 si entra in una terza fase, caratterizzata da una ulteriore evoluzione del percorso decisionale, riflessa in un nuovo ordine di approvazione degli atti di finanza pubblica¹².

Ancora una volta è utile richiamare la successione di tali atti, per cogliere le differenze procedurali: il percorso viene aperto dall'approvazione, con adeguato anticipo, del documento di programmazione economica e finanziaria (di seguito DPEF), richiamato in due risoluzioni parlamentari di identico contenuto, finalizzate alla predeterminazione degli indirizzi governativi in materia di finanza pubblica; fa seguito la decisione di bilancio, che questa volta si articola nella graduale approvazione del disegno di legge recante il bilancio «a legislazione vigente», vale a dire la semplice fotografia *ante* manovra di quanto sarebbe determinato dalla legislazione pregressa; si procede, dunque, alla approvazione di una LF «ristretta» e, all'esito di questa, alla successiva approvazione definitiva della LB corretta per effetto delle variazioni quantitative introdotte dalla prima alla legislazione previgente; accanto a LF e LB compaiono, quindi, uno o più provvedimenti «collegati», recanti le innovazioni e correzioni di merito per ciascun settore di intervento;

¹² Cfr. FOTIA, *Progetto di bilancio a legislazione vigente e proposta di bilancio*, in BASSANINI-MERLINI, *op. cit.*, 423 ss.

in corso di esercizio fa seguito la consueta approvazione della ulteriore ed eventuale legislazione di entrata e di spesa; si procede con l'eventuale approvazione della legge recante bilancio di assestamento e, come sempre, il ciclo si conclude con l'adozione della legge di approvazione del rendiconto.

esercizio X			esercizio X + 1		esercizio X + 2
- DPEF	- ddl BLV	- LF	- leggi E	- LB di	- LR
		- LB	- leggi S	ass.	
		- collega- to/i	- collega- to/i		

Al di là della maggiore articolazione (o, per alcuni, frammentazione) di tale percorso, ciò che interessa sottolineare è che la seconda riforma ruota attorno alla razionalizzazione della LF, che nell'esperienza precedente aveva mostrato profondi limiti di funzionalità per l'eccessiva dilatazione di un contenuto *omnibus* che ne aveva snaturato il carattere di strumento di manovra annuale, auspicabilmente agile e flessibile.

Di qui un intervento su tre fronti. In primo luogo si spezza il precedente contenuto della LF in due tronconi: la manovra «quantitativa» e strutturata del bilancio, che rimane di spettanza della LF annuale; l'azione correttiva e innovativa sui contenuti settoriali, che viene rimossa dalla LF per essere rimessa ai provvedimenti «collegati», il cui destino parlamentare è del tutto indipendente da quello di LF e LB.

In secondo luogo, si introducono criteri semi-rigidi per la copertura finanziaria della spesa¹³ valevoli anche per la LF e, quindi, per quel serbatoio di spesa costituito dai fondi globali.

In terzo luogo, si fissa un nuovo ordine di approvazione degli atti di finanza pubblica: si procede dapprima all'esame e votazione del disegno di legge recante il bilancio a legislazione vigente che, nel riportare la fotografia della pregressa legislazione, cristallizza lo scenario entro cui operare la manovra; si passa, quindi, all'esame e votazione della LF, che fissa i saldi (in precedenza ricavati *ex post*), corregge «quantitativamente» la legislazione pregressa e determina entità e «prenotazione» dei fondi globali; infine, vie-

¹³ Si veda l'art. 11-ter, l. n. 468/1978, introdotto dalla l. n. 362/1988. Cfr. DE IOANNA, *Il problema della copertura delle leggi di spesa dopo le riforme di contabilità e di procedura parlamentare, del 1988-89*, in BASSANINI-MERLINI, *op. cit.*, 355 ss.; dello stesso A. si veda *Parlamento e spesa pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1993.

ne approvata la LB che registra le variazioni indotte dalla LF e, ove abbiano trovato approvazione, dai provvedimenti «collegati».

Va sottolineato che l'approvazione dei provvedimenti «collegati», destinati a contenere gli interventi settoriali un tempo raccolti caoticamente nella stessa LF, può avvenire in parallelo all'esame di LF e LB, ma anche indipendentemente da esso. Potrebbe anche accadere, come talora è accaduto, che i «collegati» non trovino approvazione e siano quindi rinviati ad un momento successivo.

Ciò che preme evidenziare è che con il nuovo percorso procedurale introdotto dalla l. n. 362/1988 si sono radicalmente ridimensionati i tempi di approvazione della LB e della LF, ormai asciugata nelle dimensioni e nei contenuti (ridotti a pochi, stringati articoli), e la minaccia di ricorso all'esercizio provvisorio è veramente rarefatta.

Nello stesso tempo, tutto il contenzioso politico ed il travaglio parlamentare si è scaricato sull'esame e approvazione del o dei provvedimenti «collegati», vale a dire su quegli atti che raccolgono le decisioni di merito e di sostanza.

I provvedimenti «collegati» acquistano, dunque, la veste di contenitori (talora organici, talaltra *omnibus*) dei singoli interventi settoriali. Si ampliano le dimensioni e si dà luogo a folcloristiche – sia consentito dire – manifestazioni, quali la moltiplicazione smisurata dei comma che si richiamava in apertura, ovviamente imputabile alle note esigenze governative di ridurre al minimo i rischi di imboscata in sede di procedimento legislativo parlamentare.

La riforma della l. n. 362/1988 entra gradualmente a regime e trova articolata applicazione a partire dalla XI Legislatura, vale a dire in quella nuova stagione della finanza pubblica che prende avvio dal Governo Amato con una manovra da oltre novantamila miliardi di lire¹⁴.

Va registrato che nella prassi instauratasi da quel momento (a prescindere da taluni interventi straordinari in corso di esercizio) la LF e la LB sono precedute dall'approvazione di un provvedimento «collegato», recante misure di attuazione della manovra finanziaria, interventi di finanza pubblica, ecc.

Inoltre, proprio a partire dal Governo Amato risulta marcato e frequente il ricorso ad ampie deleghe legislative, nei settori più disparati. un tendenza che trova costante conferma nei governi successivi, sino a quello attualmente presieduto da Romano Prodi. Tale punto meriterebbe un ulteriore approfondimento che, tuttavia, è necessario rimandare ad altra sede.

Infine, in corso di esercizio è ormai rituale l'adozione da parte del Governo di un decreto legge recante la «manovrina» di assestamento dei conti pubblici, sistematicamente discosti dalle iniziali proiezioni.

¹⁴ Cfr. DE IOANNA, *Parlamento*, cit., 7 ss.

4. *Considerazioni conclusive*

In conclusione, sia consentito svolgere alcune brevi considerazioni. Con la riforma del 1988 il meccanismo decisionale in materia di finanza pubblica sembra essere giunto a quella che appare la massima razionalizzazione possibile entro l'attuale cornice istituzionale di forma di governo.

L'intreccio attuale degli atti-fonte riflette perfettamente tale assetto: l'indirizzo parlamentare operato mediante le iniziali risoluzioni traccia al Governo un itinerario concordato da percorrere; l'approvazione del blocco di bilancio (LF e LB) garantisce, nell'attuale configurazione, ampia probabilità di tempestiva autorizzazione alla spesa; il contenzioso politico si concentra sui provvedimenti «collegati» (a tutti gli effetti sganciati da LF e LB) sui quali è messa a dura prova la coesione della maggioranza parlamentare e la regia dell'Esecutivo.

In questo quadro il Governo mantiene l'iniziativa in materia di finanza pubblica, mentre il Parlamento conserva un ampio margine di discrezionalità decisionale entro un procedimento legislativo nel quale mancano prerogative governative, con l'eccezione della questione di fiducia.

Il recupero di qualche potere decisionale per il Governo avviene attraverso il ricorso alla decretazione d'urgenza (con tutti i limiti costituzionali, richiamati ed applicati dalla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale), ma soprattutto attraverso il ricorso ad ampie deleghe legislative per la riscrittura della disciplina di vasti settori.

Si tratta, come è dato vedere, di palliativi parziali, che non qualificano a sufficienza il circuito decisionale. Senza dubbio pesa, come sempre in passato, l'incertezza del quadro politico: con una maggioranza parlamentare netta e disciplinata non si porrebbero, certo, problemi come quelli richiamati. Tuttavia va sottolineato che le difficoltà ancora presenti sono per ampia parte imputabili a percorsi procedurali di approvazione degli atti-fonte che risultano penalizzanti e poco efficaci, soprattutto in difetto di idonee prerogative governative nel procedimento legislativo (il cui inserimento andrebbe ovviamente bilanciato con meccanismi di garanzia delle minoranze e opposizioni parlamentari) che assicurino tempi e contenuti degli interventi di finanza pubblica.

Si può concludere affermando che gli atti-fonte sopra descritti sembrano manifestare pienamente, nell'uso concreto che ne possono fare gli organi competenti, questa inadeguatezza di fondo degli strumenti decisionali. Appare evidente, tuttavia, che l'inadeguatezza degli atti è un mero riflesso di un assetto degli organi che va ripensato con decisione.