

# La sessione di bilancio in parlamento: governi in fuga

di Massimo Rubechi

(relazione al Convegno "La prassi degli organi costituzionali" - Bologna, 14-15 giugno 2007)

**Sommario:** 1. Obiettivi di ricerca e metodo; 2. L'apparato normativo di riferimento: dalla l. n. 362 del 1988 alla l. n. 208 del 1999; 3. Il governo in parlamento nella sessione di bilancio in vigenza della l. n. 362 del 1988: dall'assalto alla diligenza alla sovrapposizione fra indirizzo politico e indirizzo finanziario; 3.1 La fine dell'era proporzionale; 3.2 L'avvio della stagione del maggioritario; 4. La sessione di bilancio dopo la l. n. 208 del 1999: il ritorno della finanziaria omnibus; 4.1 Un'analisi quantitativa delle finanziarie: elementi di continuità e rottura; 4.2 Una ricostruzione politico-istituzionale: dalla frammentazione delle maggioranze di governo al maxiemendamento interamente sostitutivo; 4.3 Profili contenutistici e procedurali, ovvero della sostanziale fuga dal parlamento; 5. Considerazioni di sintesi; 6. Bibliografia.

## 1. Obiettivi di ricerca e metodo

Gli aspetti che riguardano il tema della sessione di bilancio in generale e del ruolo in essa svolta dal governo in particolare sono molteplici, investendo, solamente per limitarci ai profili più direttamente legati alla forma di governo, almeno: a) il rapporto tra governo e parlamento in senso stretto, b) l'efficienza dei procedimenti decisionali, c) l'impatto delle diverse procedure previste da ciascuno dei due rami, d) il ruolo dei presidenti di Camera e Senato<sup>1</sup>.

In vigenza di entrambi gli apparati normativi che nel lasso di tempo considerato hanno disciplinato la sessione di bilancio, l'obiettivo del presente lavoro sarà indagare come si sia evoluto il ruolo del governo nei confronti del parlamento, con particolare riguardo agli strumenti cui ha fatto ricorso per la determinazione dell'indirizzo politico-finanziario.

In altre parole ci si chiederà se e quanto la gestione della sessione di bilancio sia risultata una prerogativa governativa o quanto, al contrario, il parlamento abbia influito sul contenuto finale delle leggi finanziarie (e collegati, ove previsti) approvate.

L'ipotesi che si cercherà qui di verificare è se una maggiore o minore coesione del governo incida, e in quale misura, sugli strumenti cui esso decide di far ricorso nelle procedure di bilancio.

Come subordinata, si tenterà anche di comprendere se la dialettica (e il grado di conflittualità) fra maggioranze e opposizione siano stati il fattore determinante o se, invece, le cause delle diversità che si sono riscontrate nel corso del tempo siano piuttosto da ricercare nella tenuta e nella coesione della stessa maggioranza di governo.

Il presente lavoro si svilupperà prima di tutto a partire dal dato normativo (§2), poiché si estende ad un arco temporale durante il quale il quadro delle regole ha subito profondi mutamenti: una prima parte verrà quindi dedicata all'analisi delle leggi n. 362 del 1988 e n. 208 del 1999, concentrandosi sugli aspetti che qui più direttamente rilevano, al fine di por-

---

*Dottore e Assegnista di Ricerca in Diritto Costituzionale – Università di Bologna ([massimo.rubechi@uni-bo.it](mailto:massimo.rubechi@uni-bo.it)).*

<sup>1</sup> Accanto ad essi vi sono poi altri profili, particolarmente influenti sul contenuto della spesa statale, che investono invece, almeno: i) la struttura del bilancio dello Stato; ii) il riparto delle risorse fra il centro e la periferia; iii) l'armonizzazione delle procedure di bilancio (almeno) fra Stato e Regioni; iv) le modalità di concertazione già attivate. Pur trattandosi di tematiche tutt'altro che irrilevanti, non si procederà alla loro analisi nel corso del presente lavoro, esulando in gran parte dal tema in oggetto.

re le basi per la comparazione delle prassi riscontrate nei periodi analizzati senza incorrere in eccessive semplificazioni.

Una parte verrà poi dedicata alla ricostruzione delle prassi che si sono andate riscontrando in vigore della legge n. 362 del 1988 (§3), ma partendo dai primi anni novanta, quando la crisi economica e fiscale, unitamente ai crescenti vincoli comunitari, causarono una sempre più marcata sovrapposizione tra indirizzo politico e indirizzo finanziario, ai fini del risanamento del debito pubblico.

In questa prima fase, verrà effettuata un'analisi di tipo prettamente qualitativo – mirata cioè all'individuazione di quali strumenti abbia impiegato il governo, in quale misura e per rispondere a quali esigenze – per tentare di individuare, qualora ciò sia possibile, dei *trend* più o meno consolidati.

Per l'analisi del periodo successivo all'entrata in vigore della l. n. 208 del 1999 (§4) sarà possibile invece affiancare un'analisi di tipo quantitativo a quella qualitativa, poiché è possibile concentrarsi esclusivamente sui testi delle leggi finanziarie, avendo la riforma reintrodotto un modello di finanziaria *omnibus*, unico strumento, assieme al bilancio, a godere di una corsia preferenziale.

Per cui nel paragrafo dedicato all'analisi delle finanziarie per gli anni 2000-2007 si procederà come segue: individuate regolarità e discontinuità alla luce di un'analisi di tipo quantitativo (§4.1), si tenterà di spiegarle sia alla luce della ricostruzione degli eventi politico-istituzionali (§4.2) sia tenendo conto dei profili contenutistici e dell'evoluzione (di alcune) delle prassi parlamentari (§4.3).

## 2. L'apparato normativo di riferimento: dalla l. n. 362 del 1988 alla l. n. 208 del 1999

La legge n. 468 del 1978 ha introdotto la legge finanziaria nel nostro ordinamento<sup>2</sup>, istituendo la sessione di bilancio come un luogo protetto per l'iniziativa legislativa, rispetto al modello classico di contabilità impiegato nel precedente trentennio che si basava esclusivamente sullo strumento della legge di bilancio<sup>3</sup>.

Dall'entrata in vigore della suddetta legge, la finanziaria si andò caratterizzando presto come un provvedimento *omnibus*, all'interno del quale, grazie alla garanzia di tempo certi, vennero inserite qualsiasi tipo di disposizioni microsettoriali aventi effetti finanziari, in numero crescente: il che determinò un aumento progressivo della finanza pubblica a causa, oltre che della sua dilatazione, anche dell'istituzionalizzazione dei «fondi globali con il ruolo di serbatoio di futura spesa, di fatto sprovvisto di ogni idonea garanzia di copertura finanziaria»<sup>4</sup>.

Per far fronte alla crescita costante della spesa pubblica e all'espansione sempre meno sotto controllo del contenuto della finanziaria, fu approvata la legge n. 362 del 1988, che modificò la precedente normativa principalmente sotto tre profili: a) venne inserito lo strumento del Documento di programmazione economico finanziaria (d'ora innanzi Dpef), cui era demandato il compito di stabilire i vincoli quantitativi e qualitativi cui attenersi nella sessione di bilancio e di indicare quali fossero i progetti di legge collegati. Si trattava quindi, nelle intenzioni del legislatore, di una sorta di atto di indirizzo, volto a raccordare il governo e il parlamento, tramite la predisposizione e presentazione del Dpef ad opera del primo, e la successiva approvazione o integrazione da parte del secondo; b) venne modificato il contenuto proprio della legge finanziaria, riservando ad essa solo gli interventi di entrata e

<sup>2</sup> In merito v. almeno SALERNO G., voce *Legge Finanziaria*, in Enciclopedia Giuridica, Treccani, Roma e per una recente ricostruzione, sia sotto il profilo legislativo sia regolamentare, v. LUPO N., *Costituzione e Bilancio*, Roma, Lup, 2007.

<sup>3</sup> Su cui v. almeno ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969.

<sup>4</sup> LOTITO P. F., *L'obbligo di copertura della legge finanziaria in Parlamento ed il ruolo della Corte costituzionale*, in Quaderni costituzionali, n. 3/1996, pp. 18-19.

di spesa: in altre parole, ad essa furono demandate solamente le modifiche quantitative, eliminando la possibilità di inserire variazioni sostanziali; c) le innovazioni principali e le eventuali deleghe legislative divennero materia riservata ai provvedimenti collegati.

Vi fu quindi un abbandono del modello della finanziaria *omnibus*, affiancato dal potenziamento del raccordo tra parlamento e governo, tramite l'instaurazione di un rapporto di "fiducia finanziaria" sul Dpef: un rapporto che è stato configurato da parte della dottrina come simile a quello che viene a determinarsi sul programma di governo<sup>5</sup>, cui consegue una risoluzione parlamentare di approvazione del DPEF<sup>6</sup>, anziché la votazione della fiducia<sup>7</sup>.

Le disposizioni relative alle tempistiche della discussione parlamentare dei collegati non erano specificate, né nella legge n. 362 del 1988 né nei regolamenti parlamentari, ma le successive prassi hanno mostrato una sostanziale assimilazione del loro *iter* a quello della legge finanziaria, per cui divennero dei veri e propri "collegati di sessione", discussi assieme a quest'ultima e con le stesse garanzie procedurali<sup>8</sup>.

Parimenti, la delineazione del contenuto proprio dei collegati è risultata particolarmente sfuggente agli occhi degli studiosi della materia, tanto da essere considerata da alcuni contraddittoria<sup>9</sup>, da altri volutamente ambigua, per ottenere un bilanciamento fra una finanziaria snella e corsie preferenziali per i collegati<sup>10</sup>.

Anche nei regolamenti parlamentari si riscontrava la stessa indeterminatezza di fondo, che apriva la strada ad interpretazioni estensive, poiché le uniche disposizioni univoche stabilivano il contingentamento dei tempi – obbligatorio al Senato, su richiesta del governo alla Camera – e la possibilità che si potesse dar luogo al loro esame durante la sessione di bilancio.

Nella seconda metà degli anni novanta si diede poi corso ad una riorganizzazione della struttura del bilancio – sotto la spinta dell'imminente ingresso nell'Unione monetaria – che sfociò nell'approvazione della legge n. 94 del 1997, la quale prevedeva un riaccorpamento

<sup>5</sup> Dello stesso avviso v. almeno DE IOANNA P., *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 122ss; DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 228ss; LUPO N., *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in Osservatorio sulle Fonti, 1997, pp. 80ss.

<sup>6</sup> Non è questa la sede per soffermarsi, come meriterebbe, sul tema della natura del rapporto di fiducia che si instaura fra governo e parlamento in materia fiscale. Basti per ora sottolineare che la Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi sul tema specificando come la natura dei vincoli contenuti nel DPEF sia di carattere indicativo, piuttosto che prescrittivo: «tale legame non può essere inteso nel senso di un vincolo assoluto, bensì come coerenza con gli indirizzi emergenti dal documento programmatico. Questo, come è noto, è espressione, per sua essenza, di un momento indicativo - e non precettivo [...] - per cui gli scostamenti dalle sue previsioni, e specificamente da quelle del bilancio triennale programmatico, anch'esso di indirizzo, che fa parte del documento in parola, potrebbero assumere rilievo nello scrutinio di costituzionalità, attinente a profili di copertura finanziaria delle leggi nel quadro del tendenziale equilibrio tra entrate e spese (sent. n. 384 del 1991), non tanto su di un piano meramente quantitativo, ma se denotino mancanza di coordinamento tra il momento di fissazione degli obiettivi e quello della individuazione delle scelte concrete, sì da togliere al primo quel valore di indirizzo che invece gli è riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 384 del 1991, 12 del 1987 e 1 del 1966)» (sentenza n. 25 del 1993, punto 7, CiD). Come è stato rilevato, il legame che si instaura in materia fra Parlamento e governo è quindi di natura più marcatamente politica che giuridica. Cfr. DE IOANNA P., *Decisione di bilancio e obbligo di copertura*, in Quaderni costituzionali, n. 3/1993, p. 471.

<sup>7</sup> In via incidentale si ricorda inoltre che, a partire dalle riforme regolamentari del 1988 non era più possibile richiedere il voto segreto, il che rafforzava fisiologicamente il potere di controllo del governo sulle decisioni prese dalla sua maggioranza parlamentare.

<sup>8</sup> Non vi furono tuttavia solamente dei collegati di sessione, ma anche molti ed eterogenei collegati presentati al di fuori della sessione di bilancio (sulle diverse tipologie individuabili cfr. LUPO N., *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati...*, Op. Cit., pp. 84ss.). I collegati "fuori sessione" non ebbero invece, come è facilmente intuibile, lo stesso tasso di successo di quelli discussi e votati all'interno della sessione di bilancio.

<sup>9</sup> Cfr. LUPO N., *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati...*, Op. Cit., pp. 73ss.

<sup>10</sup> DE IOANNA P., *Parlamento e spesa...*, Op. Cit., p. 148.

dei capitoli (oltre 6000) in unità previsionali di base, con lo scopo di garantire una maggiore leggibilità del bilancio, fino ad allora estremamente frammentato. Questo ebbe un impatto diretto rispetto al tema del presente lavoro, poiché la problematica individuazione dei capitoli – su cui i parlamentari erano sino ad allora intervenuti – all'interno delle nuove unità previsionali di base ha reso nel tempo il bilancio praticamente inemendabile.

La successiva modifica della sessione di bilancio – attualmente in vigore – è stata operata dalla legge n. 208 del 1999<sup>11</sup>, altra novella alla originaria legge n. 468 del 1978. Supponendo di aver superato la fase più critica di risanamento dei conti pubblici e in vista dell'ingresso nell'unione monetaria<sup>12</sup> l'obiettivo del legislatore era snellire la sessione di bilancio, spostando l'analisi dei provvedimenti collegati alla legge finanziaria al di fuori dell'apposita sessione ma rinunciando, allo stesso tempo, alle garanzie procedurali per essa previste e quindi assimilandoli, dal punto di vista procedurale, agli altri progetti di leggi.

Ciò si è tradotto, in concreto, nel reinserimento nel testo anche di quelle misure di sviluppo che, in vigore del precedente sistema, erano invece state dirottate sui collegati di sessione. Si tentò tuttavia di limitare il contenuto proprio della finanziaria, disponendo esplicitamente che essa non potesse contenere disposizioni microsettoriali, localistiche o a carattere meramente ordinamentale.

Dal punto di vista statico, questo quadro normativo ha di fatto reinserito un modello di finanziaria *omnibus*, all'interno della quale hanno trovato nel tempo collocazione anche disposizioni di promozione e sviluppo<sup>13</sup> e, come vedremo meglio nel prosieguo, anche alcune fra le tipologie di disposizioni esplicitamente escluse appena richiamate.

### **3. Il governo in parlamento nella sessione di bilancio in vigore della l. n. 362 del 1988: dall'assalto alla diligenza alla sovrapposizione fra indirizzo politico e indirizzo finanziario**

Come noto, dagli inizi degli anni novanta il contesto politico istituzionale italiano ha subito profondi mutamenti: per quanto riguarda strettamente il tema oggetto del presente lavoro, ancor prima della riforma elettorale e dell'implosione dei soggetti politici tradizionali, furono i vincoli posti dal processo di convergenza europeo ad aver influito direttamente sul modo di porsi del governo nei confronti della sessione di bilancio.

Se negli anni precedenti – sia prima che dopo la riforma del 1988 – l'approvazione della finanziaria si era rivelata l'occasione che ciascun singolo parlamentare sfruttava per inserire i più svariati emendamenti, visto che si trattava dell'unico progetto di legge con tempi certi di approvazione, nei primi anni novanta i vincoli comunitari imposti per il processo di convergenza trasformarono gradualmente la sessione di bilancio in un punto di forza dell'esecutivo<sup>14</sup>.

#### **3.1 La fine dell'era proporzionale**

<sup>11</sup> Cfr. OLIVETTI M., *La sessione di bilancio*, in Rassegna parlamentare, n. 1/1999, pp. 55ss.

<sup>12</sup> In merito v. *amplius* LUPO N., *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in Quaderni costituzionali, n. 3/1999, pp. 523ss e CARBONI G. G., *Il «potere di bilancio» fra processi decisionali interni e comunitari*, *ibidem*, n. 1/2006, pp. 25-65.

<sup>13</sup> Per la traduzione operativa di tali nuova procedura e per le relative criticità emerse, si rinvia ad *infra* §4.3.

<sup>14</sup> V. VASSALLO S., *Le leggi del governo. Come gli esecutivi della transizione hanno superato i veti incrociati*, in M. GIULIANI e G. CAPANO, *Parlamento e processo legislativo in Italia*, Il Mulino, 2001, in particolare pp. 101ss.

Dopo una fase iniziale (X legislatura, post 1988) in cui i collegati erano numerosi e non sempre discussi all'interno della sessione di bilancio, un punto di snodo si riscontrò nel 1992.

L'anno in questione assume un particolare rilievo ai fini della nostra analisi, poiché il governo, di fronte ad una situazione particolarmente allarmante per quanto riguardava i bilanci pubblici (debito pubblico elevatissimo e crisi valutaria<sup>15</sup>), impiegò tutti gli strumenti di emergenza ad esso conferiti<sup>16</sup> – decreto legge e leggi delega, oltre ad accorgimenti temporali dovuti alla peculiare struttura bicamerale – introducendo di fatto una razionalizzazione delle procedure.

Per questo motivo si è scelto di partire dalla finanziaria per l'anno 1993, unitamente al fatto che il modello che si delineò allora si andrà consolidando e ulteriormente sviluppando anche negli anni successivi.

Dopo la fase iniziale di vigenza della legge n. 362 del 1988 in cui i collegati erano numerosi e di natura eterogenea, nel 1992 il loro numero si ridusse bruscamente ma – almeno per quelli discussi e approvati all'interno della sessione di bilancio – la loro dimensione e il loro impatto di sistema crebbe in maniera considerevole.

La manovra finanziaria per il 1993 prevedeva una finanziaria asciutta, affiancata da due collegati di sessione, entrambi approvati prima della finanziaria, di cui uno (poi legge n. 421/1992), contenente quattro maxi deleghe per la riforma di altrettanti importanti settori – finanza locale, previdenza, pubblico impiego e sanità – e l'altro (divenuto legge n. 498/1992) il quale disciplinava interventi urgenti in materia di finanza pubblica. Per ottimizzare i tempi della *navette*, i due collegati furono presentati contemporaneamente uno alla Camera, l'altro al Senato.

Un primo elemento che si risconterà anche negli anni successivi riguarda l'inserimento di una pluralità di deleghe al governo, relative al riordino di importanti settori, che spostava, di fatto, sulle mani di questo le decisioni ultime in materia. Le disposizioni che prevedevano deleghe di potere legislativo al governo furono poche, invece, negli anni precedenti, mentre maggiore era risultato essere l'eterogeneità del contenuto dei provvedimenti collegati.

Accanto a ciò, particolarmente rilevante – anche in questo caso perché diverrà una costante nel prosieguo – fu l'impiego di un decreto legge correttivo, in genere presentato in primavera, e convertito in legge prima dell'avvio della sessione di bilancio stessa<sup>17</sup>.

Pare opportuno tuttavia sottolineare come il ricorso così massiccio allo strumento della delegazione legislativa e del decreto legge sia stato determinato non solo dalla situazione di dissesto del bilancio statale, ma anche dalla mancanza di una vera e propria maggioranza parlamentare a sostegno del governo: il parlamento si trovava nel culmine della sua delegittimazione, in seguito all'espandersi delle indagini sulla corruzione della classe politica che vedevano coinvolti esponenti di spicco della quasi totalità dei partiti. Il governo Amato non poggiava quindi su una maggioranza parlamentare certa, poiché il parlamento si trovava forse nella sua fase di maggiore debolezza: la stretta relazione fra necessità di interventi tempestivi ed estrema debolezza del parlamento portò quindi il governo ad ampliare le potenzialità espansive degli strumenti a sua disposizione.

La razionalizzazione di fatto operata, a partire dalle disposizioni contenute nella legge n. 362 del 1988, è stata diversamente interpretata dalla dottrina del tempo<sup>18</sup>, anche se pare particolarmente interessante, in linea prospettica, la ricostruzione secondo cui essa «sem-

<sup>15</sup> In merito v. almeno BASSANINI F. e MERLINI S., *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, il Mulino, 1995.

<sup>16</sup> Cfr. LUPÒ AVAGLIANO M. V., *Dalla legge finanziaria ai provvedimenti "collegati" di finanza pubblica: limiti di una riforma*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/1994, pp. 1438ss.

<sup>17</sup> Sintomatico del forte impatto del decreto legge di primavera sulla manovra economica complessiva fu il ritardo con cui il governo presentò il progetto di legge finanziaria al Presidente della Repubblica nel 1992, giustificato dagli esponenti del governo Amato con l'argomentazione che larga parte dei suoi contenuti erano stati anticipati proprio nel decreto legge.

bra aver consentito una inversione virtuosa delle farraginose e incerte prassi» che caratterizzavano le sessioni di bilancio anche negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della riforma, in ragione della «gravissima contingenza economica cui si doveva far fronte»<sup>19</sup>.

Nel successivo governo Ciampi la razionalizzazione di fatto assunse contorni più netti, poiché si passò ad un unico collegato di sessione, contenente tutte le modifiche sostanziali, prevalentemente demandate ad una pluralità di deleghe al governo, delegificazioni e autorizzazioni all'esercizio della potestà regolamentare. La finanziaria *omnibus* venne in altre parole sostituita da due atti normativi: la finanziaria snella e il collegato di sessione unico.

Alla fine dell'era proporzionale la manovra di bilancio si presentava quindi con le seguenti caratteristiche: a) dopo una fase iniziale in cui i collegati erano numerosi ed eterogenei, con la XI Legislatura il loro numero diminuì nettamente, fin quando divenne uno solo, pur molto corposo; b) i collegati di sessione contenevano una pluralità di deleghe al governo, per il riordino di importanti settori, oltre che una serie di norme di delegificazione e di autorizzazione all'esercizio della potestà regolamentare; c) la manovra finanziaria era anticipata dalla presentazione di un decreto legge correttivo.

Di fatto, quindi, più che di diritto, il governo assunse una posizione predominante nella definizione dell'indirizzo politico-finanziario, grazie alla dilatazione delle potenzialità insite negli strumenti di intervento in suo possesso attuate in via di prassi<sup>20</sup>.

La dottrina ha parlato in proposito di una «terza fase delle procedure parlamentari di bilancio»<sup>21</sup>, non intervenuta a causa di modifiche legislative o regolamentari, ma sviluppatasi in via di prassi<sup>22</sup>.

In presenza di un parlamento particolarmente frammentato, quindi, e di fronte a vincoli precisi derivanti dall'ordinamento comunitario, il governo trasformò la manovra di bilancio in un mezzo per portare avanti il proprio indirizzo politico, facendo ricorso a tutti quegli strumenti che gli permettevano di avocare a sé il potere decisionale: decreti legge, deleghe, delegificazione.

Senza una razionalizzazione del sistema politico-istituzionale, unita all'assenza di specifici strumenti parlamentari conferiti al governo, il comportamento di quest'ultimo si tradusse quindi in una serie complessa di accorgimenti, volti a recuperare quella capacità di portare avanti il suo indirizzo politico-finanziario che la sua frammentazione e debolezza in parlamento non gli avrebbe garantito impiegando i classici strumenti normativi.

### 3.2 L'avvio della stagione del maggioritario

<sup>18</sup> Su cui si rinvia alla dettagliata ricostruzione di LUPO N., *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati...*, Op. Cit., in particolare pp. 71ss.

<sup>19</sup> COLARULLO E., *Le leggi collegate alla manovra finanziaria*, in Quaderni costituzionali, n. 3/1993, p. 530.

<sup>20</sup> L'importanza di indagare le evoluzioni delle regole del diritto parlamentare con riferimento ai rapporti fra gli organi nella determinazione dell'indirizzo politico-fiscale, connesso alle problematiche relative al grado di osservanza più basso delle disposizioni contenute nei regolamentari, fu indagato in maniera approfondita dalla dottrina costituzionalistica dell'epoca. In merito, si veda, almeno, il n. 3/1993 della Rivista Quaderni costituzionali dove, a partire dall'editoriale, si sottolinea l'importanza del tema. Il volume ospita numerosi saggi (di BASSANINI F., COLARULLO E., DE IOANNA P., LANZILLOTTA L., LOTITO P. F., MERLINI S.) che, sia con taglio teorico, sia in stretto collegamento con le prassi parlamentari, forniscono un quadro d'insieme delle problematiche riscontrate, rispetto ai molteplici profili investiti.

<sup>21</sup> Cfr. almeno LUPÒ AVAGLIANO M. V., *Dalla legge finanziaria ai provvedimenti "collegati"...*, Op. Cit., p. 1440; LOTITO P. F., *L'obbligo di copertura della legge finanziaria...*, Op. Cit., p. 14; LUPO N., *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati...*, Op. Cit., pp. 89.

<sup>22</sup> Oltre agli strumenti impiegati dal governo, le modifiche di fatto investivano anche, in particolare, il regime di ammissibilità degli emendamenti, la vincolatività dei saldi individuati nel DPEF, oltre ad altre tematiche di rilievo, che investono tuttavia le prassi parlamentari in senso stretto, piuttosto che il ruolo degli esecutivi.

Lo schema testé individuato si andò consolidando negli anni successivi, anche in vigenza dei sistemi elettorali di impianto prevalentemente maggioritario introdotti nel 1993 (l. n. 276 e 277).

Pur trattandosi infatti di sistemi elettorali nettamente più selettivi di quelli precedentemente in vigore – poiché tendenti a sovrarappresentare le forze politiche maggiori, e per ciò a strutturare la competizione partitica su dinamiche bipolari – nella prima applicazione alle elezioni del 1994 si registrò una competizione tripolare (sinistra, centro e centrodestra)<sup>23</sup>, che vide prevalere lo schieramento di centrodestra: si trattava di una coalizione le cui linee di indirizzo politico non risultavano omogenee poiché si basava su un accordo incentrato sul partito *pivot* Forza Italia, alleato con Alleanza nazionale al sud e con la Lega nord al nord, anche se questi ultimi presentavano delle posizioni programmatiche particolarmente divergenti. La coalizione di governo era quindi altamente instabile e la tenuta delle maggioranze parlamentari si rivelò particolarmente bassa.

Questa situazione si riverberò in maniera netta sulla manovra di bilancio approvata dal governo Berlusconi I poiché non conteneva alcuna delega (e una sola norma di delegificazione). L'appoggio della Lega al governo era di fatto già venuto meno, ma vi era l'impegno ad approvare la manovra di bilancio. La sessione di bilancio si concluse in tempo e il governo, secondo le premesse, cadde subito dopo<sup>24</sup>, il che spiega perché si sia trattato dell'unica manovra di bilancio il cui schema si discostava in maniera sensibile da quello degli anni precedenti e degli anni successivi.

Le caratteristiche che si sono potute osservare già a partire dal governo tecnico Ciampi si possono di nuovo osservare durante il governo (anch'esso tecnico) Dini: la manovra di bilancio per il 1996 prevedeva un solo collegato contenente 9 deleghe – tra cui il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni – e molteplici misure di delegificazione. Per l'impossibilità di inserire disposizioni di modifica sostanziale di entrata e spesa in finanziaria, i collegati di sessione furono inoltre approvati poco prima di essa, in quanto necessari per la sua copertura<sup>25</sup>.

Anche in questo caso, il governo avocò quindi a sé molto del potere decisionale: le maggioranze erano particolarmente volatili in parlamento in seguito all'avvio della fase di transizione<sup>26</sup> – conseguente alla profonda crisi cui i tradizionali soggetti politici vissero nel triennio 1992-1994 – che già aveva segnato l'esito delle elezioni del 1994 e i cui strascichi ebbero un impatto di primaria importanza anche sulle dinamiche interne del parlamento.

Di fronte alla necessità di sanare i conti pubblici e all'impossibilità di assumere una progettualità politica definita, l'indirizzo finanziario divenne quindi il cardine dell'indirizzo politico<sup>27</sup>. Tuttavia la peculiare situazione politico-istituzionale italiana determinò una conseguenza diretta – solo apparentemente irrilevante – anche sulla scelta della figura del ministro dell'Economia, che la rende un *unicum* nel panorama comparatistico: tale fondamentale ruolo di governo, nei momenti di crisi così come nel prosieguo, è stato rivestito prevalentemente da tecnici, anziché da esponenti di spicco della maggioranza<sup>28</sup>, tentando così di neutralizzare – per lo meno in apparenza – una carica che è intrinsecamente connotata da un grado di politicità molto elevato, a fronte di una soggiacente incapacità di giungere a sintesi politiche.

<sup>23</sup> Sugli effetti dei sistemi elettorali introdotti nel 1993 sul comportamento degli attori politici durante le elezioni del 1994 v. almeno le analisi contenute in D'ALIMONTE R. e BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, il Mulino, 1995.

<sup>24</sup> Qui e poi, per le vicende relative alla formazione e alle crisi di governo cfr il *paper* di Timiani M.

<sup>25</sup> V. *amplius* LUPO N., *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati...*, Op. Cit., p. 91.

<sup>26</sup> Su cui si veda CECCANTI S. e VASSALLO S., *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in CECCANTI S. e VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 15ss.

<sup>27</sup> Cfr. DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza...*, Op. Cit. p. 228.

<sup>28</sup> Come rileva HINE D., *Il ruolo del ministero dell'Economia e delle Finanze*, in *Politica in Italia*, 2005, pp. 164-165.

Nelle elezioni del 1996 si esplicarono in maniera più netta gli effetti meccanici del sistema elettorale approvato nel 1993: la competizione diventò prevalentemente bipolare, caratterizzata dal confronto fra una coalizione di partiti di centrosinistra e una di centrodestra<sup>29</sup>. L'Ulivo, coalizione di centrosinistra, vinse le elezioni.

Nonostante la bipolarizzazione netta che si poté registrare, la ancora incompiuta ricomposizione del quadro partitico, unitamente ad alcuni degli effetti meccanici prodotti dal sistema elettorale – collegi uninominali a turno unico e alla parte proporzionale con scorporo<sup>30</sup> – determinò una conflittualità infracoalizionale particolarmente marcata. La XIII legislatura fu quindi caratterizzata da governi di coalizione particolarmente deboli, sia per la già richiamata conflittualità interna, sia per la volatilità delle maggioranze parlamentari, nonostante il governo potesse disporre della maggioranza assoluta al Senato<sup>31</sup>.

Anche in questa legislatura (XIII), si è ripetuto lo schema individuato nel periodo precedente.

La prima manovra di bilancio del governo Prodi I (legge n. 662/1996), prevedeva infatti un solo collegato, contenente ben 17 deleghe, riguardanti settori fondamentali come la riforma del fisco e del *welfare*. Ciò fu la diretta conseguenza dell'accelerazione della politica di rientro che si impose in seguito alla decisione di aderire da subito alla terza fase dell'Unione europea: pur tuttavia, l'impiego massiccio della delega fu ampiamente criticato sia nei dibattiti parlamentari che nella stampa, tanto che i partiti dello schieramento di centrodestra non parteciparono all'esame della finanziaria alla Camera, criticando aspramente proprio le modalità procedurali adottate<sup>32</sup>.

Analogamente, la finanziaria 1998 conteneva un solo collegato con 9 deleghe, riguardanti principalmente le riforme strutturali avviate nell'anno precedente.

Fino all'entrata in vigore della riforma del 1999, lo schema abbozzato nei primi anni novanta e sviluppatosi in via di fatto negli anni successivi risultò quindi confermato: la finanziaria fu affiancata da un collegato di sessione<sup>33</sup>, contenente una molteplicità di deleghe e delegificazioni, attraverso le quali furono approvate alcune delle più importanti riforme aventi un rilievo (anche, ma non solo) fiscale, e la manovra veniva anticipata da un decreto legge correttivo. Al rafforzamento del governo continuarono quindi a contribuire in maniera netta anche la dilatazione delle potenzialità dei decreti legge e decreti legislativi che si registrarono, anche in altri ambiti, in quel periodo<sup>34</sup>.

#### 4. La sessione di bilancio dopo la l. n. 1 1999: il ritorno della finanziaria *omnibus*

##### 4.1. Un'analisi quantitativa delle finanziarie: elementi di continuità e rottura

<sup>29</sup> In merito v. D'ALIMONTE R. e BARTOLINI S. (a cura di), *Maggioritario per caso*, Bologna, il Mulino, 1996, sia per le elezioni del 1996, sia per il confronto con la prima applicazione del 1994.

<sup>30</sup> Per l'analisi delle caratteristiche delle leggi elettorali disciplinate dalle l. n. 276 e 277 del 1993 v, almeno, FUSARO C., *Le regole della transizione*, Il Mulino, Bologna, 1995.

<sup>31</sup> Alla Camera, invece, la coalizione de l'Ulivo necessitava dei voti di Rifondazione Comunista per raggiungere la maggioranza assoluta

<sup>32</sup> Cfr. LUPO N., *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati...*, Op. Cit., pp. 64-65.

<sup>33</sup> Tende infine a rafforzare la già richiamata corrispondenza fra la precedente finanziaria *omnibus* e l'accoppiata finanziaria-collegato di sessione, anche la tempistica relativa alla presentazione dei vari progetti: il collegato è stato sempre presentato contestualmente al progetto di legge finanziaria, entro il 30 settembre.

<sup>34</sup> V. in merito CARBONI G. G., *La responsabilità finanziaria nel Diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 75. Rispetto alla prassi relativa all'impiego di questi due strumenti normativi, v. *amplius* il *paper* di Tega D.

Un'analisi quantitativa può offrire degli spunti interessanti al fine di isolare le regolarità e discontinuità che si sono andate individuando nel corso del tempo.

Nella prima delle tabelle che vengono riportate di seguito ci si concentra sulla struttura delle leggi finanziarie per quanto riguarda la loro strutturazione in articoli e in commi.

Almeno due spunti di riflessione vengono subito in evidenza. Il primo riguarda il numero di articoli da cui sono composte le finanziarie approvate nel periodo considerato. Le prime quattro sono dei veri e propri articolati, poiché sono rispettivamente composte da 71, 158, 79 e 95 articoli. La loro struttura diviene bruscamente meno complessa nel 2003 (finanziaria 2004) quando si passa da 95 articoli a solo 4. La trasformazione si completa nei tre anni successivi: le leggi sono composte da un solo articolo e da più commi.

Tab. 1: Struttura e dimensione delle leggi finanziarie

	Numero di articoli	Totale commi
<b>Finanziaria 2000</b>	71	336
<b>Finanziaria 2001</b>	158	971
<b>Finanziaria 2002</b>	79	457
<b>Finanziaria 2003</b>	95	674
<b>Finanziaria 2004</b>	4	497
<b>Finanziaria 2005</b>	1	572
<b>Finanziaria 2006</b>	1	616
<b>Finanziaria 2007</b>	1	1364

Un primo quesito di analisi sarà quindi tentare di capire perché si sia registrata questa brusca diminuzione del numero degli articoli nell'anno cerniera 2003 e per quali ragioni la prassi dell'articolo unico sembra essersi imposta nelle finanziarie per gli anni 2005, 2006 e 2007. Accanto a ciò, bisognerà tentare di spiegare perché nel primo biennio (fine XIII legislatura) si sia avuta una rapidissima crescita, poi una brusca discesa nel 2001.

La seconda considerazione si trae dal numero di commi complessivi da cui sono composte le singole leggi: si evidenzia una nettissima crescita dalla finanziaria per il 2000 alla finanziaria per il 2001, un brusco calo per la finanziaria 2002 e subito una sensibile crescita nella finanziaria 2003 (oltre 200 commi in più), una brusca involuzione registratasi con la finanziaria 2004 (tornata più o meno ai livelli della finanziaria 2002), e una costante crescita nelle successive, che culmina con la finanziaria per il 2007, il cui numero di commi è più che raddoppiato rispetto all'anno precedente.

Per cui, con l'eccezione della finanziaria per il 2002 e per il 2004, la dimensione delle leggi è andata aumentando in maniera sensibile nel corso del periodo preso in considerazione.

All'analisi degli eventi politico-istituzionali verrà quindi demandato di spiegare – almeno in parte – le cause del *trend* che si è registrato, con particolare riferimento ai tre anni in cui la tendenza o si è invertita (2001 e 2003), o ha subito una brusca accelerazione (2006).

Per questo motivo, si è scelto di indagare il comportamento degli attori politico-istituzionali in cinque fasce temporali: a) 1999-2000, caratterizzati da una struttura delle finanziarie approvate simile: articolato; dimensione in crescita, stando al numero di commi contenuti; la prima finanziaria è molto piccola, la seconda è gigantesca; b) 2001-2002, in cui si riscontra una struttura delle finanziarie simile: articolato; dimensione in crescita, stando al numero di commi contenuti; c) 2003, quando si nota una brusca riduzione degli articoli e dei commi; d) 2004-2005, un unico articolo, dimensione in crescita; e) 2006, in cui è confermato un articolo unico, ma il numero dei commi è in brusca crescita.

Tuttavia, la struttura formale delle finanziarie da sola non ci consente di capire quanto il progetto di legge presentato dal governo abbia subito modificazioni rispetto al testo finale. Un'altra batteria di dati è quindi necessaria, relativa al confronto fra i testi presentati dai governi con quelli definitivamente approvati, ed è riportata nella tabella 2.

Tab. 2: Confronto fra progetti di legge e testi approvati (struttura e dimensione in commi)

	N. articoli pdl	N. articoli finale	Differenza	N. commi pdl	Tot. commi finale	Differenza (commi)	Crescita (%)
<b>Finanziaria 2000</b>	40	71	+31	130	336	+206	+258,5
<b>Finanziaria 2001</b>	76	158	+82	372	971	+635	+261
<b>Finanziaria 2002</b>	37	79	+42	142	457	+315	+321,8
<b>Finanziaria 2003</b>	46	95	+49	239	674	+435	+282
<b>Finanziaria 2004</b>	55	4	-51	195	497	+302	+254,9
<b>Finanziaria 2005</b>	38	1	-37	305	572	+267	+187,5
<b>Finanziaria 2006</b>	68	1	-67	330	616	+286	+186,7
<b>Finanziaria 2007</b>	217	1	-216	882	1364	+482	+154,6

La tabella ci consente inoltre di individuare un nuovo *trend* importante: la differenza in termini quantitativi fra i progetti di legge finanziaria presentati e quelli definitivamente approvati è andata diminuendo in maniera costante (ad eccezione degli ultimi due anni della XIII legislatura).

In altre parole, se è vero che col passare degli anni la dimensione delle leggi finanziarie è aumentata, i progetti governativi presentati al parlamento sono cresciuti ancor di più.

Dire che il numero dei commi è in proporzione diminuito non scioglie infine il dubbio se si sia di fronte ad un incremento effettivo della dimensione delle finanziarie, poiché si può ben dare il caso in cui ad un numero di commi uguale o inferiore corrisponda una dimensione maggiore dell'articolato, stante la possibilità di inserire in un unico comma, più lettere, punti e periodi.

Allo stesso modo il *trend* individuato grazie alla tabella 2 potrebbe essere smentito se gli articolati iniziali avessero contenuto commi molto piccoli, che avrebbero potuto trasformarsi in commi di più ampie dimensioni nell'articolato finale, in seguito all'inserimento di emendamenti aggiuntivi: per cui il decremento costante del rapporto fra dimensione iniziale e finale risulterebbe, in questo caso, privo di significato reale.

Per questo motivo risulta indispensabile un'ultima batteria di dati, relativa alla dimensione effettiva dell'articolato finale calcolata usando come indicatore il numero di caratteri da cui essi sono composti, confrontati con quelli contenuti nei progetti di legge.

Tab. 3: Confronto fra progetti di legge e testi approvati (dimensione effettiva)

	Dimensione pdl (caratteri)	Dimensione finale	Differenza (caratteri)	Crescita (%)
<b>Finanziaria 2000</b>	78.408	191.555	+113.147	+244,3
<b>Finanziaria 2001</b>	188.670	520.893	+332.223	+276,1
<b>Finanziaria 2002</b>	61.583	231.087	+165.504	+375,2
<b>Finanziaria 2003</b>	131.690	381.907	+250.217	+290
<b>Finanziaria 2004</b>	95.578	254.945	+159.367	+266,7
<b>Finanziaria 2005</b>	152.358	320.995	+168.637	+210,7
<b>Finanziaria 2006</b>	157.040	339.968	+182.929	+216,5
<b>Finanziaria 2007</b>	478.265	823.224	+334.959	+172,1

Quest'ultima serie ci permette quindi di procedere con l'analisi delle vicende politico istituzionali tenendo conto delle due tendenze principali emerse: a) L'aumento della dimensione delle leggi finanziarie approvate è stato notevole. Si è passati da circa duecentomila caratteri a oltre ottocentomila: il quadruplo in otto anni; b) L'aumento della dimensione dei

progetti di legge finanziaria è stato ancor più massiccio. Da circa ottantamila caratteri a circa quattrocentottantamila: 6 volte più grande.

Dall'incrocio di queste due tendenze ne deriva una terza: la dimensione finale delle finanziarie si è andata avvicinando alla dimensione dei progetti di legge in maniera costante durante il periodo individuato, stante la crescita più massiccia di questi ultimi.

#### 4.2. Una ricostruzione politico-istituzionale<sup>35</sup>: dalla frammentazione delle maggioranze di governo al maxiemendamento interamente sostitutivo.

1999-2000 (*Finanziaria per il 2000 e per il 2001*). Nel primo anno di applicazione della nuova normativa, la finanziaria per il 2000 (legge n. 488 del 1999) risultò di dimensioni particolarmente ridotte poiché si trattava di una manovra a saldi sostanzialmente invariati, in cui cioè vennero prevalentemente rimodulate le spese, in ragione di una diminuzione delle entrate, mentre molte furono le misure per lo sviluppo: ad oggi, costituisce l'unico caso in cui ciò sia avvenuto in maniera così marcata e caratterizzante.

Pur tuttavia, la dimensione finale del testo risultò considerevolmente maggiore rispetto al progetto di legge, così come il suo contenuto sostanziale apparve diverso poiché, secondo le stesse parole dell'allora ministro del Tesoro, la finanziaria uscì «frastagliata e gonfiata» dal parlamento perché frastagliati sono i consensi che il governo è costretto a cercare in assenza di una «efficace riforma delle istituzioni»<sup>36</sup>.

Si è trattato quindi di una legge di riorganizzazione della finanza pubblica alla luce dell'imminente introduzione della moneta unica, e in seguito al susseguirsi, nel corso degli anni precedenti, di numerosi moniti provenienti dalle istituzioni europee.

La finanziaria per il 2001 fu, al contrario, molto più grande, non solo (o non tanto) perché le elezioni erano alle porte, ma soprattutto perché durante la sua approvazione si verificarono eventi esterni che ne condizionarono l'iter e il contenuto (l'impennata dei prezzi del petrolio, cui si assommò l'emergenza costituita dall'alluvione nel nord Italia), forti tensioni interne alla maggioranza, con Rifondazione comunista (sui ticket sanitari) e con l'Udeur (sull'Irpeg per le imprese del Sud), e contrasti con le parti sociali, in particolare con la Cgil (per l'inserimento del Tfr) e con Confindustria (che chiedeva tagli più consistenti alle tasse): il che contribuisce a spiegarne la dimensione il tasso di incidenza maggiore del parlamento riscontrati.

2001-2002 (*Finanziaria 2002 e 2003*). Nelle elezioni del 2001 si esplicarono in maniera più netta le potenzialità del sistema elettorale<sup>37</sup>. Non solo la competizione fu prevalentemente<sup>38</sup> incentrata sul confronto fra due principali schieramenti, ma essi si presentarono nei collegi uninominali con simboli che contenevano anche il nome del candidato alla Presidenza del consiglio – «L'Ulivo per Rutelli» e «Casa delle libertà, Berlusconi Presidente» – mettendo in evidenza un adattamento delle forze politiche alla derivazione sempre più marcatamente elettorale degli esecutivi, oltre che comportando un'evoluzione netta nella dinamica della forma di governo.

<sup>35</sup> Come anticipato in precedenza, si procederà con un'analisi sviluppata lungo cinque fasce temporali, durante le quali si sono registrate tendenze analoghe o inversioni di rotta: 1999-2000; 2001-2002, 2003, 2004-2005, 2006.

<sup>36</sup> V. l'articolo di PETRINI R., *La Finanziaria è legge. Amato: è stata gonfiata*, apparso su la Repubblica del 19 dicembre 1999, in cui si dà conto dell'intervento del Ministro al Senato del giorno precedente. Nell'articolo viene ripresa anche un'altra critica, mossa all'eccessiva presenza di norme localistiche e microsettoriali derivanti da quelle che il Ministro chiamò «lobby del campanile». Nel merito cfr. §4.3.

<sup>37</sup> V., anche con taglio ricostruttivo, i saggi contenuti in D'ALIMONTE R. e BARTOLINI S. (a cura di), *Maggioritario finalmente?*, Bologna, il Mulino, 2002.

<sup>38</sup> Al di fuori dei due schieramenti si collocarono Rifondazione Comunista (a sinistra), Italia dei Valori di Di Pietro e Democrazia Europea (al centro), Lista Emma Bonino e il Movimento sociale-Fiamma tricolore.

La competizione elettorale vide prevalere la coalizione di centrodestra, guidata da Berlusconi e composta da 4 partiti, più alcuni indipendenti: Forza Italia, Alleanza Nazionale, Lega Nord, Biancofiore (trasformatosi poi in Udc). Durante la XIV legislatura si succedettero formalmente due governi, entrambi guidati dallo stesso Presidente del Consiglio. La maggioranza parlamentare su cui i due governi potevano contare era solida: 368 deputati su 630 (52 in più della maggioranza assoluta) e di 177 senatori su 315 (19 in più).

La coalizione di governo era quindi formata da un numero non molto elevato di partiti, di cui uno nettamente predominante rispetto agli altri (Forza Italia), in cui la *leadership* di partito corrispondeva con la *premiership* e con una solida maggioranza in entrambi i rami del parlamento.

I primi due anni furono di conseguenza caratterizzati da stabilità e da una maggioranza parlamentare coesa in entrambe le Camere.

Il primo anno (2001) passò relativamente senza scossoni, salvo per il dibattito che si sviluppò attorno al Dpef fra il ministro dell'economia Tremonti, che denunciò uno stato di allarmante dissesto dei conti pubblici in un'intervista al Tg1, e il Presidente della Camera Casini (della stessa maggioranza) che chiamò il ministro a riferire sulla mancata corrispondenza fra i toni delle dichiarazioni e il contenuto del Dpef, al fine di instaurare un corretto rapporto di comunicazione con il governo, nel rispetto del circuito fiduciario.

La finanziaria, pur risultando largamente modificata rispetto al testo iniziale, venne approvata secondo le procedure ordinarie: lo scontro fra maggioranza e opposizione fu particolarmente acceso (in particolare sull'emendamento per il recupero dell'area di Bagnoli e sul cd. «affaire Ilva»), mentre i dissidi interni alla maggioranza furono riassorbiti senza particolari traumi (si pensi ad esempio al ritiro dell'emendamento sull'istituzione di nuovi casinò regionali).

L'anno successivo si svolse senza particolari scossoni in merito alla predisposizione e alla presentazione del Dpef. Tuttavia, rispetto all'anno precedente, l'*iter* di approvazione della finanziaria risultò più lungo: il progetto fu presentato alla Camera e la discussione durò 43 giorni, cui si assommarono 39 giorni al senato e tre ulteriori per l'ultima lettura conforme della Camera. La Finanziaria risultò più corposa, ma molto più in entrata (le dimensioni in caratteri furono più del doppio) che in uscita (1/3 in più rispetto alla finanziaria 2002) e si fece inoltre ricorso allo strumento del maxiemendamento che fisiologicamente diminuisce in maniera sensibile l'impatto del lavoro istruttorio del parlamento.

La fase di approvazione della legge finanziaria per il 2003 fece registrare tuttavia un grado di polemica più acceso sia fra le forze politiche che componevano la maggioranza e il ministro dell'Economia, sia tra il governo e i presidenti delle Camere. In particolari questi ultimi, all'indomani dell'approvazione della legge, dichiararono perplessità rispetto alle modalità procedurali seguite dal governo.

In questa prima fase del governo Berlusconi la finanziaria risultò tuttavia rispondente all'impianto disciplinato dalla l. n. 208 del 1999, per lo meno dal punto di vista formale e quantitativo (articoli e commi). Si cominciò tuttavia a registrare un sensibile *trend* all'aumento delle sue dimensioni.

**2003 (finanziaria 2004).** Si tratta dell'anno in cui abbiamo riscontrato un'inversione di tendenza rispetto ai *trend* individuati, che corrisponde ad una crescente difficoltà nel tenere insieme la maggioranza parlamentare. Mentre in tutta la prima parte dell'anno la tenuta della maggioranza parlamentare aveva dato segnali incoraggianti – come mostrano i dati relativi all'andamento della produzione legislativa nella XIV Legislatura<sup>39</sup> – alla fine del

---

<sup>39</sup> La media mensile di atti normativi approvati durante la XIV era pari rispettivamente a 15,7 e 17,1 nei primi due anni, è passata al 24,1 nel 2003, per poi scendere al 18,3 e 19,8 del 2004 e 2005, terminando con un picco nell'ultimo periodo. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI - OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2006 sullo stato della legislazione*, sezione Dati e tendenze della legislazione statale, p. 7.

2003 si registrarono le prime avvisaglie di un peggioramento dei rapporti, proprio sull'indirizzo politico-economico del governo.

Il 16 luglio, con 16 giorni di ritardo rispetto ai termini previsti dalla legge, venne presentato il Dpef: ma si trattava di un testo che, seppur non trovò difficoltà in parlamento, comunque non accontentava tutte le componenti politiche al governo, poiché non conteneva la parte specificamente dedicata alla riforma pensionistica richiesta dalla Lega Nord.

La finanziaria fu invece presentata in Senato entro i termini previsti. Il Consiglio dei ministri del 29 settembre approvò, oltre alla legge finanziaria, un decreto legge che anticipava ampie parti della manovra fiscale, poiché verteva in particolare sui condoni fiscali (proroga termini) e condoni edilizi (d.l. n. 269 del 2003, convertito nella l. n. 326 del 2003), al fine di correggere l'andamento dei conti pubblici. Bisogna tuttavia rilevare che il decreto in oggetto appariva anche come un vero e proprio collegato di sessione poiché varato assieme alla finanziaria dal Consiglio dei Ministri e approvato durante la sessione di bilancio stesso (19 novembre): pur in vigore di un apparato normativo che lo escludeva e al di là della sua denominazione formale, le analogie con i collegati di sessione presenti in vigore della precedente normativa apparivano quindi tutt'altro che marginali.

Il decreto avrà conseguenze dirette anche sull'*iter* di approvazione della finanziaria, poiché il governo fu battuto su di esso, con riferimento ad alcuni emendamenti, in V commissione Senato (22 ottobre 2003): per quanto ci riguarda, particolarmente rilevante fu il fatto che uno di questi emendamenti era stato presentato da Alleanza Nazionale e un altro fu bocciato con i voti determinanti della Lega.

La maggioranza sembrò vacillare sui provvedimenti economici del governo, per cui il Presidente del Consiglio, nello stesso giorno, paventò – per la prima volta in materia dall'inizio della legislatura – la possibilità di porre la questione di fiducia sul provvedimento, che effettivamente pose, su un maxi-emendamento ed ottenne il 30 ottobre successivo, con 166 voti favorevoli. La fiducia venne posta anche alla Camera, nonostante l'ampia maggioranza in termini di seggi di cui godeva il governo.

La tenuta della maggioranza sembrava al contrario non essere in discussione sulla legge finanziaria, poiché essa venne approvata dal Senato il 13 e 14 novembre, seguendo le normali procedure.

Un mese dopo (12 dicembre), tuttavia, il governo pose la fiducia anche sulla finanziaria, di nuovo alla Camera: più precisamente, il governo presentò tre maxiemendamenti<sup>40</sup>, su ciascuno dei quali venne posta la fiducia, che venne concessa in tre votazioni distinte fra il 15 e il 16 dicembre 2003.

Il testo della finanziaria fu quindi approvato dal Senato in lettura conforme il 22 dicembre 2003: rispetto ai 55 articoli iniziali il testo finale era composto da soli 4 articoli, in seguito alla presentazione da parte del governo dei 3 maxiemendamenti.

Il numero totale dei commi – apparentemente in controtendenza rispetto alla crescita registrata nei due anni precedenti – fu inferiore poiché larghe parti delle disposizioni contenute nella manovra finanziaria furono anticipate dal d.l. n. 269 del 2003.

---

<sup>40</sup> Il delicato tema del rapporto fra art. 72 della Costituzione (per un commento aggiornato sull'interpretazione dell'articolo, v. PASSAGLIA P., *Commento all'art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Tomo II, Torino, Utet, pp. 1379-1401); impiego del maxi-emendamento, in particolare se su di esso viene posta la questione di fiducia, riveste senza dubbio un interesse di primo piano, pur essendo tangenziale rispetto al tema del presente lavoro. Per una recente ricostruzione delle prassi relative all'impiego dei maxiemendamenti nel nostro ordinamento si vedano tuttavia GRIGLIO E., *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in Quaderni costituzionali, n. 4/2005, pp. 807-828 (sull'impiego combinato dei maxiemendamenti e della questione di fiducia cfr pp. 824ss) e CUOCOLO L., *I "maxi-emendamenti" tra opportunità e legittimità costituzionale*, in Giurisprudenza costituzionale, n. 6/2004, pp. 4753-4770. Si ricorda inoltre che già nel messaggio del Presidente della Repubblica alle Camere del 16 dicembre 2004 (con il quale rinviò il disegno di legge di riforma dell'ordinamento giudiziario) il problema è stato direttamente richiamato, tra le altre cose, invitando il parlamento ad una maggiore coerenza con la *ratio* dell'art. 72 della Costituzione.

Si tratta di un anno chiave nella nostra analisi poiché, di fronte alle prime avvisaglie di una tenuta minore della maggioranza parlamentare, per la prima volta il governo pose la fiducia su un testo della finanziaria, dopo aver presentato maxi emendamenti che sostituirono e accorparono parti del progetto di legge. In altre parole, mettendo direttamente in gioco la sua stessa sopravvivenza, il governo forzò al massimo le procedure per scongiurare sul nascere gli eventuali rischi.

2004-2005 (*Finanziaria 2005 e 2006*). Durante il corso del 2004, la coesione della maggioranza venne minata ulteriormente in seguito alla pesante sconfitta alle elezioni europee che si registrò nella primavera del 2004, fino a sfociare proprio nelle dimissioni del ministro dell'Economia del 2 luglio 2004, in seguito a divergenze crescenti con Alleanza Nazionale e Udc.

Il ministero viene affidato *ad interim* al Presidente del Consiglio, fino alla nomina di Siniscalco, direttore generale dello stesso ministero: la forma cambiò, ma l'indirizzo politico-finanziario rimase quello impresso dalla gestione Tremonti, come mostrano i contenuti del Dpef, che venne presentato con un mese di ritardo (29 luglio).

Nel frattempo (5 luglio) il Consiglio dei Ministri aveva approvato una manovra economica correttiva da 7,5 milioni di euro, che venne inserita in un decreto legge (n. 168/2004), su cui il governo pose di nuovo la fiducia: l'anticipazione della manovra con un decreto legge correttivo dei conti pubblici risulta essere una prassi ormai consolidata, che accomuna tra l'altro entrambi gli apparati normativi che sono stati posti a presidio della sessione di bilancio.

Il progetto di legge finanziaria per il 2005 fu presentato entro i termini previsti alla Camera, ma senza che il governo avesse completamente risolto le controversie al suo interno, con particolare riferimento ai promessi tagli fiscali: nonostante l'incertezza rispetto ad un tema fondamentale come la rimodulazione delle aliquote IRPEF, si poté tuttavia riscontrare una crescita netta della dimensione dell'articolato sia rispetto all'anno precedente – quando comunque era più piccolo, per le ragioni prima messe in evidenza – sia rispetto al progetto del 2003.

La fase di approvazione della finanziaria si dimostrò molto più complicata che nel 2003: per tutto il mese di ottobre si parlò della presentazione di un maxi emendamento per risolvere il tema delle aliquote. Il governo, nel frattempo, venne battuto al primo voto sulla finanziaria (8 novembre) in seguito all'approvazione (191 favorevoli; 184 contrari) di un emendamento del centrosinistra sulla riduzione del livello massimo del saldo netto da finanziare: si aprì quindi una discussione all'interno della maggioranza che si chiuse con un vertice del giorno successivo, in cui venne deciso il rinvio di un anno della riduzione delle imposte, accogliendo così le preoccupazioni di An e Udc sull'incerta copertura finanziaria della manovra.

All'interno della maggioranza tuttavia si registrarono segni di insofferenza crescenti, cui fecero da contraltare le frequenti dichiarazioni del Presidente del Consiglio, in cui lamentava la lentezza dei processi decisionali. Parallelamente, il consenso della compagine governativa pareva in calo anche nelle preferenze degli elettori, come mettevano in luce alcuni sondaggi svolti nello stesso periodo.

Alla Camera, tuttavia, l'*iter* della finanziaria si concluse di lì a poco senza il ricorso allo strumento della fiducia. Ciò non avvenne tanto per una rinnovata coesione della maggioranza, quanto per cause contingenti: il 16 novembre l'opposizione ritirò i suoi emendamenti, insoddisfatta dell'intervento di Siniscalco sulla riduzione delle tasse, e di conseguenza la maggioranza fece lo stesso per accelerare il procedimento. Il testo venne quindi approvato il giorno successivo.

Qualche giorno dopo (26 novembre) il governo predispose l'atteso emendamento alla finanziaria, per la revisione delle aliquote Irpef, contestualmente all'adozione di un decreto legge (convertito nella l. n. 282 del 2004) per la correzione dei conti per l'anno in corso.

Per evitare ulteriori blocchi, al Senato venne presentato un maxiemendamento che racchiudeva in un unico articolo l'intera legge finanziaria, su cui il governo pose la fiducia, che ottenne il 16 dicembre.

Il testo tornò alla Camera dove, in commissione, vennero apportate alcune modifiche volte ad eliminare norme di dubbia legittimità costituzionale e dove, il 28 dicembre, l'aula votò la fiducia, confermata il 29 dal Senato.

L'impiego del combinato maxiemendamento-fiducia provocò da subito accese proteste e scontri, sia per presunta violazione dell'art. 72 della Costituzione, sia in riferimento alla mancata dichiarazione di inammissibilità da parte dei Presidenti di entrambi i rami del parlamento<sup>41</sup> di alcuni emendamenti miranti ad introdurre norme microsettoriali e di dubbia legittimità.

Nell'anno successivo il *trend* fu pienamente confermato sia con riferimento alla dimensione della finanziaria, in entrata ed in uscita, sia per quanto riguarda gli strumenti impiegati. La finanziaria venne infatti approvata in seguito alla presentazione di un maxiemendamento interamente sostitutivo del testo del Senato (9 novembre 2005), su cui venne posta la fiducia, votata due giorni dopo.

Il 14 dicembre, il governo presentò un maxiemendamento unico anche alla Camera su cui pose la questione di fiducia (accordata il 15): sintomatica fu a tal proposito la dichiarazione del Presidente Casini, esponente della maggioranza di governo, con la quale biasimò la scelta di far ricorso di nuovo al combinato dei due strumenti, per la mancanza di un esame approfondito che aveva determinato.

**2006 (Finanziaria 2007).** Nelle elezioni del 2006 è stato applicato un nuovo sistema elettorale (l. n. 270 del 2005) proporzionale corretto da un premio di maggioranza – da assegnare alla coalizione che avesse ottenuto il maggior numero di consensi – i cui effetti determinato una competizione fra due schieramenti altamente frammentati al loro interno<sup>42</sup>. La

<sup>41</sup> Il ruolo dei presidenti delle Camere nella procedure di bilancio è di certo un altro tema da indagare, alla luce della prassi instauratasi con l'affermarsi delle dinamiche bipolari. Rientrando tuttavia prevalentemente nell'analisi delle prassi parlamentari, piuttosto che in quelle riferite al governo, il tema non verrà affrontato in questa sede, rinviando al *paper* di Morsiani S. Per una recente ricostruzione delle prassi nella XIV Legislatura v. GIANFRANCESCO E., *Il ruolo dei Presidenti delle Camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2007, pp. 43-60.

<sup>42</sup> Non è questa la sede per soffermarsi oltre sulle cause di quanto sostenuto sui profili di disfunzionalità dei sistemi elettorali introdotti con la l. n. 270 del 2005, ma si ricordano almeno: a) la mancanza di significative soglie di sbarramento e l'attribuzione di un premio di maggioranza alla coalizione sulla base dei voti, che ha portato alla formazione di coalizioni eterogenee e altamente frammentate al loro interno sia nel momento elettorale, sia all'interno del parlamento e dell'esecutivo stesso; b) l'irrazionalità del meccanismo dei premi di maggioranza al Senato, attribuiti regione per regione, che aumenta la probabilità della formazione di maggioranze difformi fra i due rami del parlamento, aggravando di fatto il funzionamento del nostro bicameralismo paritario, senza al contempo garantire la formazione di una stabile maggioranza; c) la sostituzione di collegi uninominali con liste di partito bloccate e lunghe che, unitamente alla possibilità di inserire candidature plurime, hanno rotto il legame fra eletti ed elettori facendo crescere il peso degli apparati centrali di partito. In merito v. almeno BARBERA A., *Riforme istituzionali: la riforma della legge elettorale (Parte I)*, in Seminario di Firenze, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento delle riforme istituzionali, 25 settembre 2006, CECCANTI S., *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la coerenza c'è, ma non è una virtù*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2006, pp. 106-109 e dello stesso A., *La legge elettorale nel contesto delle trasformazioni del diritto parlamentare e della costituzione: il connubio tra stabilità e inefficienza*, in *federalismi.it*, n. 4/2006, CHIARAMONTE A. e D'ALIMONTE R., *Proporzionale ma non solo*, in *il Mulino*, n. 1/2006, pp. 34-45; CHIARAMONTE A. e DI VIRGILIO A., *Da una riforma elettorale all'altra: partiti, coalizioni e processi di apprendimento*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2006, pp. 363-391; N. ZANON, *Riflessioni disincantate sulla riforma della legge elettorale (Parte II)*, in Seminario di Firenze, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento delle riforme istituzionali, 25 settembre 2006.

coalizione di centrosinistra, riunita attorno alla figura di Prodi ha vinto le elezioni, seppur di misura, conseguendo una maggioranza molto più ridotta rispetto a quella del precedente governo, stanti gli effetti meccanici del nuovo sistema elettorale: 340 deputati su 630 (28 in meno rispetto alla precedente legislatura), 158 senatori su 315 (19 in meno).

Particolarmente grave è risultata la situazione in Senato, dove la maggioranza politica corrisponde alla maggioranza assoluta e cioè a 158 membri – per consuetudine, il Presidente del Senato, espresso dalla maggioranza di centrosinistra, non partecipa alle votazioni – stante il sistema di attribuzione del premio di maggioranza su base regionale: per cui in taluni casi sono stati determinanti i voti dei 7 senatori di diritto e a vita.

Durante la XV legislatura, attualmente in corso, vi è stato un solo governo, nonostante la crisi apertasi alla fine di febbraio (rientrata tra il 27 febbraio e il 2 marzo 2007). La coalizione di governo è formata da 9 partiti: Democratici di sinistra, Margherita, Rifondazione comunista, Comunisti italiani, Italia dei valori, Rosa nel pugno, Udeur, Verdi, Svp.

Si tratta, quindi, di una coalizione composta da molti soggetti, con un partito di maggioranza relativa – ma la sua *leadership* non corrisponde alla *premiership* – e molti piccoli. La maggioranza alla Camera è consistente, al Senato è pressoché nulla.

Nel 2006 lo schema impiegato negli ultimi due anni del governo Berlusconi per la gestione della sessione di bilancio è stato riproposto, in un quadro tuttavia aggravato dall'elevata frammentazione e dal sostanziale equilibrio al Senato.

L'accoppiata maxiemendamento-questione di fiducia è stata di nuovo impiegata, mentre la finanziaria per il 2007 ha fatto registrare un picco assoluto quanto alle dimensioni sia in uscita (1364 commi) ma ancor di più in entrata (882): il governo, non volendo rischiare di cadere in parlamento, è stato obbligato a concertare a monte (presentando un progetto già molto grande), e impiegando poi gli strumenti più estremi a sua disposizione.

Importante ai nostri fini è notare come la corsia preferenziale costituita dalla sessione di bilancio abbia determinato uno spostamento sulla legge finanziaria una grossa fetta dell'attività legislativa: al 31 di agosto 2007, pur ammontando solamente al 7,02% degli atti complessivamente approvati, la finanziaria e le leggi di bilancio costituivano da sole il 44,35% del totale di commi approvati, occupando il 46,54% dello spazio occupato in Gazzetta Ufficiale<sup>43</sup>. Se a ciò si aggiunge che la prassi del decreto legge correttivo di anticipo della manovra è stata confermata, si ha chiara l'idea della difficoltà che incontra un governo con le caratteristiche appena esposte nel portare avanti l'indirizzo politico in parlamento: talmente evidente da costringerlo a concentrare la sua attività nell'unica corsia preferenziale.

Si riscontra quindi ciò che, con forme diverse, si era già registrato sia prima dell'entrata in vigore della l. n. 208 del 1999, sia durante le XIII e XIV legislatura: poiché il controllo sulle procedure è affidato alla maggioranza e non direttamente al governo<sup>44</sup>, quando la prima è particolarmente non coesa, il secondo utilizza metodi alternativi, forzando le procedure, qualsiasi esse siano.

#### 4.3. I profili contenutistici e procedurali, ovvero della sostanziale fuga dal parlamento

Alcuni profili contenutistici e procedurali sono indispensabili al fine di comprendere fino in fondo il ruolo del governo nella sessione di bilancio e l'impatto della frammentazione della maggioranza che lo sostiene sul modo come si pone in parlamento.

Prima di tutto, bisogna sottolineare come il Dpef sia andato assumendo un ruolo prevalentemente politico, mentre la sua vincolatività si è esplicitata solamente con riferimento ai saldi. In altre parole, il rapporto di "fiducia" fiscale che anno dopo anno si rinnova fra il parla-

<sup>43</sup> I dati sono tratti dalla bozza del Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea", in corso di pubblicazione a cura dell'Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati.

<sup>44</sup> LUPO N. e GIANNITI L., *Il governo in parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. CECCANTI e S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere...*, Op. Cit., pp. 237ss.

mento e il governo si è risolto soprattutto in un controllo di tipo quantitativo, assegnando al Dpef la fissazione dei margini di manovra, ma lasciando il governo libero nella traduzione normativa.

In secondo luogo, il progetto di finanziaria presentato al parlamento è risultato, sin dalla prima applicazione della nuova normativa (finanziaria 2000), solo un brogliaccio: in altre parole, rappresenta il massimo di consenso raggiungibile al 30 settembre all'interno del Consiglio dei Ministri. Al crescere del numero dei partiti al governo – e della conflittualità fra di essi – è corrisposto un aumento pressoché costante della dimensione del progetto di legge: sino a giungere all'ultima sessione di bilancio, caratterizzata da un progetto di finanziaria dalle dimensioni spropositate.

Contribuisce a questa dilatazione anche l'inserimento sempre più massiccio di disposizioni per lo sviluppo all'interno della finanziaria stessa, vista la corsia preferenziale di cui gode: il che ripropone, tra l'altro, anche in vigore dell'attuale assetto normativo, quel dibattito attorno al contenuto proprio della finanziaria che, in vigore del precedente, aveva investito i collegati di sessione.

Passando alla fase dell'approvazione parlamentare, l'analisi della prassi ha mostrato come i governi poggiati su una maggioranza frammentata e poco coesa hanno fatto ricorso a tutto l'armamentario di strumenti a loro disposizione per mantenere un controllo diretto sui contenuti sostanziali, poiché non disponevano (né dispongono) di adeguati strumenti per disciplinarla.

Pur tuttavia, la finanziaria viene stravolta nel passaggio alle Camere, come mostra la sua crescita netta rispetto al progetto originale.

Ciò si spiega distinguendo due tipologie di emendamenti: quelli che incidono direttamente sull'indirizzo finanziario del governo e quelli di modifica parziale.

Nel primo caso, nonostante il tentato "assalto alla diligenza" testimoniato dalla mole considerevole di emendamenti (per la finanziaria 2007, più di 8000 solo alla Camera) il tasso di successo dell'iniziativa parlamentare è pressoché nullo, poiché quelli che alla fine verranno inseriti nel maxiemendamento o sono di derivazione governativa (la quasi totalità) o sono stati con esso concordati (una minoranza): rispetto alla finanziaria 2007, ad esempio, solo 1 comma su 1364<sup>45</sup> è stato modificato in maniera massiccia per iniziativa prevalentemente parlamentare. In altre parole, quando si è di fronte ad emendamenti di origine solamente parlamentare aventi un impatto nella determinazione dell'indirizzo politico-finanziario o si tratta di emendamenti ostruzionistici (di opposizione) o aventi come principale obiettivo l'acquisizione di visibilità politica (quelli di parti della maggioranza).

Gli emendamenti di questo tipo che invece hanno una concreta possibilità di successo derivano direttamente (anche se informalmente) dai singoli ministeri, passando per il tramite di parlamentari espressione del loro stesso partito oppure dal relatore. In merito, va rilevato che la facoltà di presentare emendamenti governativi è conferita solamente al ministro dell'Economia e al sottosegretario incaricato, per cui in mancanza dell'assenso di questi – a maggior ragione qualora siano espressione di partiti diversi – per gli altri la via "parlamentare" è ovviamente privilegiata.

Un altro discorso riguarda invece il ruolo del relatore come collettore degli emendamenti (anche) del governo. Oltre a presentare gli emendamenti di sintesi della maggioranza su cui è stato preventivamente raggiunto un accordo – che, per ciò stesso, hanno un tasso di successo più elevato – solo ad esso e al governo è concessa la facoltà di presentarli fuori tempo massimo. È naturale quindi che, scaduto il termine per la presentazione degli emendamenti da parte dei parlamentari, singoli membri del governo si rivolgano al relatore qualora non solo non riescano a coagulare consenso in Consiglio dei ministri sulle loro

---

<sup>45</sup> Si tratta del comma 4, che assegna priorità alle riduzioni della pressione fiscale per le misure di sostegno del reddito di soggetti incapienti o appartenenti alle fasce di reddito più basse nella destinazione delle eventuali maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, qualora permanenti.

proposte di modifica, ma anche nei casi (tutt'altro che infrequenti) in cui non vogliono apparire direttamente.

Altro discorso è quello che riguarda gli emendamenti microsettoriali, localistici o che derivano direttamente da pressioni effettuate da lobby. In questo caso il tasso di successo delle iniziative parlamentari è elevato<sup>46</sup>, nonostante l'esplicito divieto contenuto nella l. n. 208 del 1999: si tratta tuttavia di interventi che – al di là dei giudizi di merito – non incidono sulla sostanza dell'indirizzo politico governativo, pur assumendo un rilievo importante nei rapporti dei parlamentari con l'elettorato.

Se ne trae quindi che – nella quasi totalità dei casi, e al di là della disposizioni microsettoriali e localistiche inserite – anche gli emendamenti che si aggiungono in parlamento e che determinano delle variazioni sostanziali sono di natura governativa, sintomo di una crescente difficoltà nel raggiungere un'intesa all'interno del governo stesso e di una crescente chiusura nei confronti del (potenzialmente rischioso) intervento parlamentare.

Lo schema che si è andato consolidando nel corso degli ultimi anni è quindi il seguente: a) il progetto di finanziaria che viene presentato ad uno dei rami del parlamento è un testo su cui non è stata ancora raggiunta una sintesi piena. Tanto minore è la coesione interna alla maggioranza, tanto più le dimensioni in entrata sono elevate; b) i Ministri (i vice e i sottosegretari) che non sono riusciti a fare inserire disposizioni che considerano importanti, le trasmettono sotto forma di emendamenti ai parlamentari del loro stesso partito, evitando il tal modo lo scontro all'interno del governo. Tanto più bassa è la coesione interna della maggioranza, tanto minore è la coerenza del testo finale rispetto al progetto governativo (non tanto dal punto di vista quantitativo, ma soprattutto qualitativo). La quasi totalità degli emendamenti riguardanti modifiche sostanziali che ricevono parere favorevole del governo – e che poi entrano nel maxiemendamento – sono di origine governativa; c) il governo presenta un maxiemendamento interamente sostitutivo, contenente le modifiche sostanziali e le disposizioni microsettoriali di origine parlamentare, che riscrive la finanziaria alla luce delle modifiche su cui ha dato parere positivo in Commissione<sup>47</sup>; d) in aula viene chiesta la fiducia.

Come passaggio intermedio – pur trattandosi di prassi parlamentari più che governative – va rilevato come le Commissioni Bilancio di Camera e Senato non riescano quasi mai a procedere ad un vaglio analitico dell'impatto di tutte le disposizioni, a causa della dimensione elefantica del progetto. Al contrario è divenuta quasi una costante che l'esame nel merito non venga effettuato nel dettaglio, risultando sostituito da un'analisi per macrotemi, in attesa del maxiemendamento governativo che riaccorpa le varie proposte.

La mancanza di un vaglio approfondito è testimoniata tra l'altro dall'impiego, sempre più frequente, di un decreto legge correttivo di alcune parti della finanziaria che entra in vigore dopo la legge stessa<sup>48</sup>.

Illuminante rispetto al procedimento individuato è il documento approvato dalle V Commissioni di Camera e Senato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulla riforma delle procedure di bilancio (8 maggio 2007) all'interno del quale si richiede infatti, tra le altre cose, «la presentazione, da parte del governo e del relatore, di propri emendamenti in tempi tali da

<sup>46</sup> V. ad esempio, nella Finanziaria 2007, il comma 979, relativo alle opere infrastrutturali della Pedemontana lombarda oppure, nella Finanziaria 2005, il comma 443, relativo all'ammodernamento degli arsenali della Marina militare di Augusta, La Spezia e Taranto. Allo stesso modo continuano a trovarvi spazio, pur in maniera minore, anche norme a carattere meramente ordinamentale.

<sup>47</sup> A ciò si devono aggiungere, anche se esula dall'oggetto del presente lavoro, la complessa dinamica di concertazione con gli enti locali, i quali, nella quasi totalità dei casi, non vengono coinvolti a monte nella predisposizione del progetto, ma intervengono solo nella fase successiva alla presentazione del disegno di legge, sia direttamente nei confronti del governo, sia per il tramite di singoli parlamentari.

<sup>48</sup> V. come esempio di entrambe le legislature, il decreto legge n. 356 del 2003, che abrogava il comma 78 dell'articolo 3 della finanziaria 2004 e il decreto legge n. 299 del 2006, che ha abrogato il 1343 dell'articolo 1 della finanziaria per il 2007, relativo alla decorrenza del termine di prescrizione per la responsabilità amministrativa.

assicurare una approfondita valutazione dei relativi contenuti» (proprio per aumentare i margini per il controllo nel merito delle Commissioni Bilancio) e «il rafforzamento della documentazione a disposizione del parlamento, attraverso la predisposizione della relazione tecnica anche con riferimento agli emendamenti a firma del relatore e a quelli su cui il Governo esprime parere favorevole» (obbligando quindi di diritto il governo a dichiarare che gli emendamenti su cui esprime parere favorevole sono suoi, vincolandolo al passaggio in Consiglio dei ministri per l'approvazione della relazione tecnica).

In altre parole, si tratta della richiesta di una razionalizzazione di diritto di quello che si è registrato in via di fatto e cioè la sostanziale fuga del governo dal parlamento, cercando di disciplinare in via regolamentare le forzature verificatesi nel corso degli ultimi anni.

## 5. Considerazioni di sintesi

Nonostante il cambio di regime avvenuto in seguito all'introduzione della l. n. 208 del 1999, il comportamento del governo nei confronti della sessione di bilancio è sostanzialmente analogo sia prima che dopo la sua entrata in vigore: minore è la tenuta della coalizione che lo sostiene (quindi della maggioranza parlamentare), più ampio risulta il ricorso a strumenti che tendono a ridurre al minimo l'impatto del parlamento e a spostare sul governo le decisioni sostanziali. In altre parole, più debole è il governo in parlamento, meno il governo consente al parlamento di intervenire.

Nel periodo 1993-1998, il ricorso alle molteplici e ampie deleghe legislative – affiancate da delegificazioni e da autorizzazioni per l'esercizio della potestà regolamentare – contenute nel collegato di sessione unico, unitamente alla presentazione di un decreto-legge correttivo dei conti pubblici, dimostrano proprio questo: l'inefficienza della via parlamentare – dovuta a molteplici cause, tra cui la frammentazione delle maggioranze assume un ruolo di spicco – porta il governo ad avocare a sé il potere decisionale per riuscire a portare avanti in maniera il suo indirizzo politico-finanziario.

Nel periodo 1999-2007, la tendenza riscontrata individua un governo che stabilisce il contenuto della finanziaria in via preliminare, riprende in parlamento le questioni rimaste aperte al suo interno, riceve parte delle proposte microsettoriali e localistiche presentate dai parlamentari, le raccoglie nel maxiemendamento e, infine, scarica sul parlamento l'onere di non causare una crisi, tramite la posizione della questione di fiducia sul testo.

In questo quadro – forse ancor di più che in vigenza del precedente assetto normativo – l'intervento del parlamento è ridotto al minimo, fino a giungere alla finanziaria per l'anno 2007 in cui, è stato rilevato, «nel pendolo tra rappresentanza e decisione, la sessione appena conclusa ha segnato il massimo della decisione»<sup>49</sup>.

Le problematiche cui il governo attuale cerca di porre rimedio con l'impiego degli strumenti testé indicati sono le stesse che hanno affrontato i governi Berlusconi II e III, così come i governi della XIII legislatura, ma di fronte ad una coalizione ancor più fragile e ad una maggioranza quasi inesistente al Senato, le distorsioni che si sono prodotte si sono amplificate: da 882 a 1364 commi, contenuti in un unico articolo.

Più che le procedure della finanziaria in senso stretto, sono le dinamiche istituzionali conseguenti dall'assetto complessivo della forma di governo a costituire l'elemento maggiormente incidente sulla capacità dell'esecutivo di portare avanti il suo indirizzo politico-fiscale. Quando il governo è traballante, tende ad usare al limite le regole poste a presidio della procedura di bilancio, ricomponendo al suo interno le divergenze per non rischiare di pro-

<sup>49</sup> DE IOANNA P., *Parlamento e procedure di bilancio*, in ASTRID, *40 modeste proposte per far funzionare un po' meglio il Parlamento*, Maggio 2007, p. 77.

vocare, nella migliore delle ipotesi, uno stallo decisionale in parlamento, nella peggiore una crisi vera e propria.

Questo non vuol dire che non ci sia nulla da rivedere nelle procedure: molti sono gli aspetti da modificare e ritoccare, a partire dall'attribuzione alla maggioranza, piuttosto che al governo stesso, del timone dei processi di bilancio – retaggio di una centralità del parlamento che da tempo, nei fatti, ha perso la sua ragion d'essere – passando per le disposizioni poste a presidio dell'*iter* dei collegati, fino al regime di ammissibilità degli emendamenti.

Quello che emerge dalle prassi indagate è tuttavia che, senza un riassetto coerente delle regole per la formazione della rappresentanza, armonizzate con norme regolamentari efficienti e ritocchi (non necessariamente radicali) alla disciplina costituzionale della forma di governo, la pratica dell'accorgimento, piuttosto che dello sviluppo virtuoso dei rapporti fra gli organi, rischia di continuare a determinare delle distorsioni sensibili delle procedure (spesso a prescindere dalla loro natura) che si ripercuotono sulla trasparenza, efficienza e democraticità del sistema.

In altre parole, anche per ciò che concerne il governo in parlamento nell'attuazione dell'indirizzo politico-fiscale nella sessione di bilancio, il comportamento del governo nel nostro sistema bipolare ha risentito del forte strabismo che caratterizza le regole istituzionali: se, infatti, le regole elettorali (sia le l. n. 276 e 277 del 1993, sia la l. n. 270 del 2005) hanno indotto una netta (e crescente) bipolarizzazione del sistema partitico, l'assetto istituzionale complessivo, così come le disposizioni regolamentari poste a presidio dei procedimenti legislativi, risentono in maniera ancora troppo netta dell'impianto di separazione concettuale fra il potere legislativo e quello esecutivo che caratterizzava la democrazia *medisée* degli anni ottanta.

*In primis*, quindi, senza prendere atto del fatto che nelle moderne forme di governo parlamentari si assiste ad una fusione fra maggioranza parlamentare e governo, che dialogano con l'opposizione, anziché una contrapposizione fra governo e parlamento (nel suo insieme), e senza predisporre i conseguenti adattamenti istituzionali, la debolezza del governo in parlamento si trasforma in fuga da esso, attraverso un impiego (talvolta) spregiudicato degli strumenti che ha a disposizione.

*In secundis*, l'estrema frammentazione del quadro partitico sia nel momento elettorale (aggravato dalla l. n. 270 del 2005), che nella sua trasposizione parlamentare (i gruppi), dovuto al permanere (e in taluni casi addirittura al potenziamento) di forti incentivi economici e strutturali al frazionismo, fisiologicamente rendono meno coesa la maggioranza e, di conseguenza, impediscono al governo di esser certo che colei di cui esso stesso è la derivazione, sia in grado di guidare (e portare a termine) la sessione di bilancio, stanti le attuali procedure parlamentari che le assegnano il controllo.

Senza un riassetto complessivo di sistema che miri a rafforzare la centralità della forza dell'asse governo-maggioranza parlamentare, quel rischio di fuga dal parlamento che ha caratterizzato le prassi analizzate, con il conseguente accentramento dei poteri in capo all'esecutivo, continuerà con tutta probabilità ad essere presente, a prescindere dall'efficienza (teorica) delle innovazioni procedurali che si intenderà adottare.