

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. II N. 2

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BASSANINI, MINERVINI, RODOTÀ, VISCO, RIZZO, FERRARA, GUERZONI, ONORATO, MANNUZZU, BARBATO, GIOVANNINI, BALBO, COLUMBA, LEVI BALDINI, MANCUSO, NEBBIA, MASINA, CODRIGNANI

Presentata il 5 agosto 1983

Disciplina della sessione di bilancio e dell'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio. Modificazioni agli articoli 119, 120, 121 e 123 del Regolamento

ONOREVOLI COLLEGHI! — Come è noto, il quadro degli strumenti legislativi di governo della finanza pubblica è stato profondamente modificato dalla legge 5 agosto 1978, n. 468, alla quale è pacificamente riconosciuto il valore di legge fondamentale per la disciplina del bilancio e della contabilità dello Stato. Da una parte, infatti, essa ha provveduto ad adeguare l'interpretazione delle disposizioni di principio dettate dalla Costituzione in materia di procedure di bilancio e di obblighi di copertura finanziaria alle esigenze strutturali di una politica economica che non poteva e non può contenersi nel limitato orizzonte temporale dell'esercizio annuale e che ha da tempo abbandonato il principio del pareggio di

bilancio (e che, di conseguenza, richiedeva di sostituire all'impero di disposizioni sulla copertura degli oneri finanziari delle leggi di spesa certamente rigorose, ma di fatto inapplicabili e comunque disapplicate, nuovi criteri che consentissero di predeterminare il livello massimo di *deficit spending* compatibile con le tendenze evolutive del sistema economico e della finanza pubblica, e di evitare comunque la proliferazione incontrollata della spesa pubblica, al di fuori di ogni logica programmatica). Dall'altra, essa ha dato concreta strumentazione organizzativa e procedurale a principi che hanno saldo ancoraggio nel nostro sistema costituzionale: la riserva al Parlamento di poteri di decisione e di controllo effettivi sulle

scelte fondamentali attinenti alla finanza e alla spesa pubblica; la trasparenza delle decisioni di politica economica e di bilancio; il sostanziale rispetto dei principi di universalità, integrità ed unità del bilancio; la riconduzione della manovra dei flussi finanziari e delle decisioni di politica economica ad una logica di programmazione, con la rinuncia al metodo della casuale e disordinata sommatoria di scelte ispirate a logiche settoriali, esigenze clientelari, pressioni campanilistiche.

Gli obiettivi or ora sommariamente ricordati non sono stati conseguiti nei primi anni di attuazione della nuova disciplina del bilancio e della contabilità dello Stato: è valutazione tanto ricorrente e tanto largamente condivisa, in sede politica e dottrinale, da non richiedere qui di essere adeguatamente documentata. Le cause sono, come pure è noto, molteplici e complesse; e vanno in primo luogo identificate nelle resistenze e nelle inadempienze del Governo e dell'amministrazione (basterebbe ricordare soltanto che, fino ad oggi, il Governo non ha mai provveduto a presentare alle Camere il bilancio pluriennale redatto in termini programmatici, la cui funzione è — per legge — del tutto fondamentale tanto al fine del riscontro della copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese in conto capitale, per le quali solo sarebbe ammesso il finanziamento in *deficit*, quanto al fine della valutazione dell'intera manovra di politica economica delineata dalla legge finanziaria, a partire da una determinazione non arbitraria del « tetto » dell'indebitamento). È innegabile peraltro che alcune delle cause della mancata od insoddisfacente attuazione della riforma del bilancio e della contabilità dello Stato possano farsi risalire alla responsabilità del Parlamento, che ancora non ha adeguato il proprio ordinamento alla nuova disciplina degli strumenti legislativi di governo della finanza pubblica.

Si tratta, da una parte, di provvedere a modificare l'organizzazione dei lavori parlamentari e le procedure di esame e di approvazione della legge finanziaria,

del bilancio e degli altri strumenti di politica economica, in modo da garantire l'adozione tempestiva di tali strumenti, ma anche il loro esame analitico ed approfondito, ed una adeguata discussione delle scelte di politica economico-finanziaria proposte dal Governo e delle eventuali possibili alternative. Dall'altra, di introdurre nella disciplina del procedimento legislativo procedure e metodi che consentano, più di quanto non sia previsto dall'ordinamento vigente, un rigoroso riscontro della copertura finanziaria delle leggi di spesa (e delle leggi che comportano diminuzione di entrata), e dunque che consentano di garantire il rispetto dei principi dettati dall'articolo 81 della Costituzione, nell'interpretazione fornitane dalla legge n. 468. Il secondo obiettivo non è meno importante del primo, come è di tutta evidenza. Anzi, la tempestiva adozione ed un maggiore approfondimento parlamentare degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio a nulla servirebbero, in concreto, se dovesse perpetuarsi una prassi che consente, di fatto, ai numerosi centri di produzione legislativa in materia di spesa previsti dal nostro ordinamento, di accollare oneri alla finanza pubblica prescindendo dai vincoli e dal quadro di riferimento programmatico, delineato dal bilancio e dalla legge finanziaria.

La presente proposta di modificazione al Regolamento concerne soltanto le innovazioni da introdurre nell'organizzazione dei lavori della Camera per il conseguimento del primo dei due obiettivi or ora ricordati. È peraltro superfluo avvertire che tali proposte vanno lette in stretta connessione con le proposte che vengono da parte nostra contestualmente presentate per disciplinare procedimenti e criteri per un rigoroso accertamento della idoneità della copertura finanziaria delle leggi che importano nuove e maggiori spese o diminuzione di entrate, nonché per l'integrazione e l'aggiornamento della stessa legge n. 468, sulla base della esperienza di questi primi quattro anni di attuazione della riforma della contabilità e del bilancio.

Le modificazioni al Regolamento che qui proponiamo tendono essenzialmente: a) a disciplinare in modo rigoroso la sessione annuale di bilancio; b) ad adeguare le procedure di esame e di approvazione della legge finanziaria, del bilancio di previsione, del bilancio di assestamento, e del rendiconto generale dello Stato (nonché degli altri documenti di politica economica collegati per legge a questi strumenti legislativi) al disegno delineato dalla legge n. 468; c) a regolare, per quanto di competenza del Regolamento della Camera, il rapporto tra bilancio di previsione, annuale e pluriennale, e legge finanziaria.

La necessità di una vera e propria sessione di bilancio è ormai pacificamente riconosciuta. Essa risponde ad una triplice esigenza: 1) consentire al Parlamento un esame analitico ed approfondito degli indirizzi generali di politica economica e finanziaria, dei relativi strumenti di attuazione, e della manovra annuale di bilancio, che è come dire, nella realtà effettiva del sistema costituzionale in vigore, di gran parte degli strumenti di programmazione e governo della finanza pubblica e dell'economia del paese di cui oggi concretamente si dispone; 2) garantire, per quanto possibile, che l'approvazione di tali strumenti avvenga entro il termine di scadenza dell'esercizio finanziario annuale, offrendo così al Governo, alle amministrazioni pubbliche e a tutti i soggetti istituzionali e ai centri di spesa anche decentrati, il quadro di riferimento e gli strumenti normativi necessari per operare in modo efficace e non precario fin dall'inizio del nuovo esercizio finanziario; 3) realizzare le condizioni che consentano di attirare l'attenzione dell'opinione pubblica e delle forze sociali sul dibattito e sulle scelte che il Parlamento adotta in materia di finanza pubblica e di governo dell'economia, garantendo così alle decisioni parlamentari l'apporto derivante da un più largo ed articolato dibattito e da un più meditato e consapevole consenso nel paese (ciò che risulta difficile allorché l'iter parlamentare degli strumenti di programma-

zione finanziaria e di bilancio è continuamente attraversato ed interrotto da altre vicende legislative).

Il vigente capo XXVII del Regolamento recepisce in qualche misura l'esigenza di una sessione di bilancio. Ma la disciplina da esso dettata non è risultata sufficiente — come è di comune esperienza — a realizzare gli obiettivi or ora ricordati. Va del resto sottolineato che una regolamentazione più rigida ed incisiva della sessione di bilancio e dei suoi effetti consentirà di contenere la sua durata entro il limite dei 50 giorni (quando spetta alla Camera l'esame e l'approvazione in prima lettura degli strumenti finanziari e di bilancio) o addirittura entro il limite dei 35 giorni (quando la Camera ne è investita in seconda lettura), riducendo così al minimo gli effetti sospensivi del normale lavoro legislativo: la concentrazione del lavoro ne abbrevia infatti la prevedibile durata.

La nostra proposta mantiene ferma l'attuale suddivisione del procedimento in tre fasi, nelle quali gli strumenti finanziari e di bilancio sono esaminati rispettivamente dalle Commissioni permanenti, dalla Commissione bilancio e dall'Assemblea. Stabilisce peraltro che durante la sessione di bilancio è sospeso l'iter dei disegni e delle proposte di legge comportanti maggiori spese o diminuzione di entrate. Si fa eccezione, al riguardo, per evidenti ragioni di ordine costituzionale, soltanto per i disegni di legge di conversione di decreti-legge già approvati dal Senato (disposizione che indurrà il Governo, iniziata la sessione di bilancio, a presentare in prima lettura i decreti-legge per la conversione all'altro ramo del Parlamento, riducendo al minimo gli effetti di intralcio e dispersione che l'esame di tali leggi provoca a danno della sessione di bilancio), nonché per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e per le leggi di ricezione e attuazione di normative comunitarie, allorché la loro ritardata approvazione possa ingenerare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali. In ogni caso, le

sedute delle Commissioni e dell'Assemblea del martedì, del mercoledì e del giovedì sono riservate all'esame e all'approvazione degli strumenti finanziari e di bilancio. L'iter delle leggi di conversione di decreti-legge, così come delle leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati e di recezione di norme comunitarie, andrà dunque concentrato nelle sedute del lunedì e del venerdì alle quali non mancherà — laddove si tratti effettivamente di provvedimenti di rilevante importanza ed urgenza — la necessaria partecipazione. Nelle medesime sedute andrà contenuto durante la sessione di bilancio, l'esercizio dei poteri del sindacato ispettivo. Tale disciplina, apparentemente meno rigida della riserva assoluta di tutte le sedute settimanali all'esame degli strumenti finanziari, appare assai più realistica, e, nei fatti, idonea a garantire un ordinato svolgimento della sessione di bilancio nelle giornate tradizionalmente più produttive per il lavoro parlamentare.

La rigidità, a nostro avviso necessaria, di questa normativa è attenuata dalla facoltà concessa alle Commissioni permanenti di utilizzare anche i giorni centrali della settimana (sempreché non sia riunita l'Assemblea) per il lavoro ordinario allorché abbiano esaurito l'esame e la approvazione dei documenti finanziari e di bilancio per la parte di rispettiva competenza. L'interruzione dell'ordinario lavoro legislativo, nel caso delle Commissioni permanenti (Commissione bilancio, ovviamente, esclusa) durerà quindi, al massimo, due settimane. Non avrà dunque effetti sconvolgenti sulla produttività ordinaria delle Commissioni permanenti, ma consentirà viceversa alla Commissione bilancio di avviare tempestivamente il lavoro di sua competenza disponendo dei pareri di tutte le Commissioni. Restano sospesi, beninteso, durante la sessione di bilancio, l'esame e l'approvazione delle leggi di spesa e di entrata (decreti-legge esclusi): ma ciò risponde, com'è evidente, all'esigenza di evitare che, nel corso degli ultimi mesi dell'esercizio finanziario, la manovra complessiva sottoposta dal Governo all'approvazione del Parla-

mento venga sconvolta da intempestive decisioni adottate quando ancora non sono stati definiti i vincoli finanziari e le linee della programmazione di bilancio.

Analogamente, resta sospesa l'attività consultiva della Commissione bilancio in relazione alle conseguenze finanziarie delle leggi di spesa, salvo che per i disegni di legge di cui è consentita l'approvazione anche nel corso della sessione di bilancio.

La disciplina della sessione di bilancio è poi completata dal conferimento alla Conferenza dei presidenti dei gruppi del potere di organizzare la discussione in Assemblea, anche mediante un'equilibrata ripartizione dei tempi da riservare a ciascun gruppo per gli interventi e la illustrazione di emendamenti, così da pervenire, nell'ambito delle tre settimane riservate alla discussione in aula, alle votazioni finali sui disegni di legge di approvazione del bilancio di previsione, pluriennale e annuale, e della legge finanziaria: soluzione che si giustifica, a nostro avviso, in considerazione del termine costituzionale previsto per l'approvazione del bilancio annuale di previsione (articolo 81, secondo comma, della Costituzione) e della evidente eccezionalità (e della riconosciuta inopportunità) del ricorso allo esercizio provvisorio del bilancio, in specie alla luce delle nuove esigenze che hanno portato all'approvazione della legge n. 468; è appena il caso di sottolineare, infatti, che l'esercizio provvisorio, oltre che comprimere la gestione del bilancio nell'asfittico limite dei singoli dodicesimi di ciascuno stanziamento, opera sulla base di autorizzazioni disposte sulla base della legislazione vigente, e dunque senza poter scontare gli effetti delle innovazioni legislative necessarie per « tradurre in atto la manovra di bilancio che si intende perseguire », innovazioni operate dalla legge finanziaria, giusto quanto disposto dall'articolo 11 della legge n. 468.

Sotto un secondo profilo, le modificazioni al Regolamento che proponiamo adeguano le procedure di discussione e di votazione degli strumenti legislativi di go-

verno della finanza pubblica al disegno delineato dalla legge n. 468. La stretta interdipendenza che sussiste, in tale disegno, tra bilancio, pluriennale e annuale, di previsione e legge finanziaria (spettando al bilancio pluriennale, ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge, la determinazione del quadro di riferimento e delle linee di tendenza sulla cui base sono fissate le cifre fondamentali della legge finanziaria, e spettando a quest'ultima, ai sensi dell'articolo 11 della legge medesima, l'indicazione dei vincoli e l'approvazione delle misure legislative sostanziali necessari per impostare il bilancio e per tradurre in atto la manovra finanziaria prevista), impone di disciplinare in modo unitario il procedimento di discussione e di approvazione dei tre strumenti. Tanto nelle Commissioni (per i settori di rispettiva competenza) quanto in Assemblea, la discussione sui tre strumenti, evitando artificiose suddivisioni, verte in realtà sulle linee generali della politica economica e della manovra annuale di bilancio. Si propone dunque che le Commissioni di merito redigano un unico parere sulle parti di relativa competenza dei tre strumenti (parti identificate con riferimento alla competenza per materia di ciascuna Commissione, quale che sia lo stato di previsione nel quale i relativi stanziamenti sono iscritti, e dunque prescindendo da ripartizioni di competenze sulla gestione delle spese e delle entrate non sempre razionali e coerenti); che la Commissione bilancio presenti all'Assemblea un'unica relazione; che in Assemblea si svolga una unica discussione generale; che si proceda alla votazione degli articoli dei due disegni di legge e delle tabelle allegate secondo l'ordine implicitamente imposto dalla gerarchia degli strumenti di programmazione finanziaria disciplinata dalla legge n. 468. E cioè:

1) il bilancio pluriennale dello Stato redatto in termini programmatici, al quale spetta, secondo l'articolo 4 della legge n. 468, indicare (aggiornare annualmente) le « ipotesi circa gli andamenti dell'economia quali appaiono dalle previsioni delle

relative grandezze globali », esporre « le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica nazionale », e fissare, « tenuto conto degli impegni relativi al settore pubblico allargato », « il limite massimo del saldo netto da finanziare e il limite massimo del ricorso al mercato per ciascuno degli anni considerati »;

2) la disposizione della legge finanziaria (in genere, l'articolo 1) che determina, con effetti vincolanti, il livello massimo del saldo netto da finanziare e quello del ricorso al mercato per l'esercizio successivo, in coerenza con quanto previsto dal bilancio pluriennale: tali grandezze, nel sistema della legge n. 468, devono essere determinate in coerenza con gli indirizzi della politica economica nazionale, e non risultare *a posteriori* dalla sommatoria di settoriali decisioni in materia di spesa o di finanza pubblica;

3) le residue disposizioni della legge finanziaria, con le quali si determinano il volume e la finalizzazione dei fondi speciali, e le quote annuali delle leggi pluriennali di spesa, e con le quali si operano le « modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato » e su quello degli enti del settore pubblico allargato, disposizioni che, in forza dell'articolo 11 della legge n. 468, hanno per l'appunto lo scopo di « tradurre in atto la manovra di bilancio che si intende perseguire », adeguando « le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti che si ricollegano alla finanza statale agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale »;

4) il bilancio annuale di previsione e il bilancio pluriennale a legislazione vigente, con la relativa parte normativa, come modificati dalle variazioni conseguenti all'approvazione del bilancio pluriennale in termini programmatici e della legge finanziaria. Questa successione pro-

duce automaticamente, ai fini della discussione e della votazione di emendamenti e subemendamenti alle due leggi, per effetto delle preclusioni disciplinate dal Regolamento, una notevole semplificazione dell'iter in Assemblea, con l'eliminazione preventiva di emendamenti incoerenti con i vincoli e le decisioni generali di politica economica adottati con il bilancio pluriennale e con l'articolo 1 della legge finanziaria, o di proposte tendenti a rimetterli in discussione, sotto la pressione di esigenze o interessi di settore. La votazione finale dei due disegni di legge, infine, avverrà nell'ordine tradizionalmente seguito (legge finanziaria e poi legge di bilancio), almeno finché non si ritenga, attraverso un'opportuna modifica dell'ultimo comma dell'articolo 4 della legge n. 468, di separare anche formalmente l'approvazione del bilancio pluriennale da quella del bilancio annuale di previsione (sia pure mantenendo la contestualità di presentazione e di esame, nella sessione di bilancio, dei due disegni di legge).

La nuova regolamentazione che proponiamo risolve anche, in modo razionale, e in coerenza con il sistema delineato dalla legge 468, la questione dell'impostazione del bilancio annuale di previsione. Esso non può che essere redatto e presentato dal Governo, in origine, se non nella redazione a legislazione invariata. Ciò, quanto meno, se si tiene ferma, sulla base di una corretta interpretazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, l'impostazione della legge di bilancio come legge di autorizzazione a carattere meramente formale, da redigersi quindi, rigorosamente, sulla base della legislazione vigente, che solo la legge finanziaria, dal momento della sua entrata in vigore, verrà a modificare. Tale interpretazione non appare peraltro soltanto la più rispettosa del dettato costituzionale; ma risponde anche all'esigenza di fornire al Parlamento (e dunque non soltanto al suo ramo che procede in prima lettura all'approvazione della legge di bilancio) un quadro preciso delle conseguenze e dei

vincoli finanziari derivanti dalla legislazione in vigore (e dunque dalle scelte legislative compiute in passato e dall'evoluzione spontanea della situazione economica interna ed internazionale), come premessa conoscitiva indispensabile al fine di procedere ad una ragionata valutazione degli interventi correttivi che attraverso la legge finanziaria — e attuando gli indirizzi delineati nella versione programmatica del bilancio pluriennale — il Governo propone di adottare, modificando scelte precedenti e tendenze spontanee. Rispettando, in sede di presentazione, la diversa funzione dei due strumenti e i relativi vincoli costituzionali, si consente, in altri termini, di attuare il principio einaudiano « conoscere per deliberare », ed insieme di pervenire tempestivamente all'adozione delle deliberazioni necessarie per correggere o modificare, per quanto possibile, scelte rivelatesi errate, o comunque non più giustificate dall'evoluzione della realtà economico-finanziaria del paese ovvero bisognose di adeguamenti, integrazioni, aggiornamenti.

La sequenza or ora indicata dovrebbe, per vero, avere come primo elemento il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio precedente. Ciò non soltanto per evidenti ragioni di ordine conoscitivo, ma anche perché soltanto con la sua approvazione si consolidano definitivamente alcuni vincoli che si proiettano sugli esercizi successivi. L'esigenza di non caricare di troppi compiti la sessione di bilancio (e per converso l'esigenza di consentire un autonomo spazio all'esame parlamentare del rendiconto) suggerisce peraltro di prevedere che l'esame della legge di approvazione del rendiconto avvenga di norma prima dell'inizio della vera e propria sessione di bilancio, e dunque nel mese di luglio, in connessione con l'esame del bilancio di assestamento, la cui previa approvazione legislativa sembra comunque necessaria, anche per poter disporre di un bilancio a legislazione invariata aggiornato ai mutamenti intervenuti nella prima metà dell'esercizio in corso (la connessione rendiconto-assestamento è ovvia, ed è del resto espressamente sancita dall'articolo 17 della legge n. 468, se non altro

per la necessità di tener conto della consistenza dei residui accertati per l'esercizio scaduto).

Nella sostanza, ciò conduce a prevedere, nel mese di luglio, una prima « minisessione » di bilancio, cui segue in autunno una seconda, più impegnativa, sessione, che dalla prima trae, peraltro, gli elementi necessari per disporre di un'aggiornata radiografia degli impegni assunti e della situazione reale della finanza pubblica.

Si è evitato peraltro di parlare di due sessioni di bilancio, estiva ed autunnale, dal momento che soltanto per l'esame della legge finanziaria e dei bilanci preventivi, annuale e pluriennale, si rivela necessario prevedere una disciplina complessa e rigorosa dell'organizzazione dei lavori parlamentari. Per l'esame e l'approvazione del consuntivo e del bilancio di assestamento sembra sufficiente attribuire al Presidente della Camera il potere di determinare i termini per l'espressione dei pareri delle Commissioni, nonché il potere di organizzare il dibattito in aula anche mediante il contingentamento dei tempi spettanti ad ogni gruppo parlamentare per gli interventi nella discussione, per l'illustrazione degli emendamenti e per le dichiarazioni di voto. Il mese di luglio è, infatti, uno dei mesi di maggiore produttività legislativa, precedendo immediatamente le ferie estive e, in avvenire, precedendo la sessione autunnale di bilancio: non sembra opportuno né realistico, dunque, estendere anche a questo periodo dell'anno gli effetti di preclusione dell'ordinario lavoro legislativo che si produrranno nel corso della sessione autunnale di bilancio.

A norma degli articoli 15 e 11 della legge n. 468 il disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione, pluriennale e annuale, e il disegno di legge finanziaria sono presentati alle Camere « nel mese di settembre ». Ad evitare che la sessione di bilancio si prolunghi fino agli ultimi giorni dell'anno (riservati, di norma, alle vacanze natalizie), è sembrato opportuno tuttavia stabilire, in via indicativa, che la sessione di bilancio autun-

nale abbia inizio il 15 settembre, salvo slittamento dei termini iniziale e finale di alcuni giorni se il Governo non riuscisse per quella data a presentare al Parlamento i due disegni di legge e i relativi allegati (che, a norma della vigente legislazione di contabilità, dovrebbero essere previamente stampati a cura dell'esecutivo).

I presentatori della presente proposta di modificazione al regolamento ritengono anzi che, in sede di riforma legislativa della legge n. 468, andrebbe anticipata al 1° settembre la presentazione dei bilanci di previsione e della legge finanziaria (o, in alternativa, andrebbe anticipato al 1° settembre il termine per la presentazione dei bilanci di previsione e al 15 settembre il termine per la presentazione della legge finanziaria). Siffatta soluzione armonizzerebbe nel modo presumibilmente migliore le due esigenze contrapposte di disporre di documenti di programmazione finanziaria e di bilancio il più possibile aggiornati e di concedere alle due Camere margini di tempo sufficientemente ampi per il loro approfondito e sereno esame. Un anticipo maggiore — come emerse nel 1982, allorché il governo Spadolini approvò i bilanci di previsione e la legge finanziaria per l'83 prima delle vacanze estive — rischia di rendere necessaria la presentazione di una cospicua serie di emendamenti, per aggiornare legge finanziaria e bilancio al modificarsi della situazione economica e finanziaria; esso renderebbe del resto difficile impostare il bilancio a legislazione invariata tenendo conto, come è consigliabile, dell'assestamento degli stanziamenti di bilancio dell'esercizio in corso, e delle conseguenze finanziarie della legislazione di spesa (e di entrata) approvata dalle Camere prima delle vacanze estive (periodo di notevole produttività legislativa, come già si è ricordato). Per altro verso, la contenuta anticipazione dei termini da noi proposta (che può, nelle more della riforma della legge n. 468, realizzarsi in fatto, se il Governo riterrà di presentare alle Camere bilanci e legge fi-

nanziaria nei primi giorni del periodo utile attualmente stabilito dall'articolo 15 della medesima legge n. 468) consentirebbe di introdurre una innovazione di notevole portata pratica, da tempo prospettata dalla migliore dottrina (Ristuccia). Essa consiste in una sorta di istruttoria conoscitiva, che le Commissioni bilancio delle due Camere potrebbero svolgere congiuntamente, non appena presentate al Parlamento le tabelle degli stati di previsione. Questa istruttoria dovrebbe essere rigorosamente finalizzata all'approfondimento dei criteri tecnici di impostazione dei bilanci di previsione, annuale e pluriennale, a legislazione vigente. A tal fine, le due Commissioni dovrebbero potersi valere della collaborazione del ragioniere generale dello Stato, della Corte dei conti e dell'ISTAT, e procedere alle audizioni ritenute utili, con grande libertà di forme. L'istruttoria conoscitiva in questione non avrebbe soltanto il vantaggio di consentire l'acquisizione preventiva di utili elementi conoscitivi sull'impostazione dei bilanci, ma dovrebbe anche mettere le due Commissioni bilancio in condizione di scervere le decisioni di bilancio a carattere discrezionale (oggetto di una valutazione di merito delle Camere) da quelle vincolate dalla legislazione vigente, che come tali non possono essere oggetto di emendamento, fino a che la legge finanziaria non abbia, eventualmente, provveduto a rimuovere o modificare i vincoli legislativi in vigore.

Di conseguenza, l'esame e la discussione dei diversi strumenti di governo della finanza pubblica verrebbe calendarizzata ogni anno come segue (per semplicità si adotta l'ipotesi della presentazione degli strumenti legislativi alla Camera; se viceversa tali strumenti dovessero essere presentati al Senato, secondo il criterio di alternanza adottato nella prassi, andrebbero ovviamente invertiti i riferimenti ai due rami del Parlamento):

luglio: discussione ed esame del rendiconto consuntivo relativo all'esercizio precedente e dell'assestamento del bilancio dell'esercizio in corso;

1° settembre: presentazione alle Camere del disegno di legge di approvazione del bilancio preventivo per l'esercizio successivo;

1°-15 settembre: istruttoria conoscitiva delle due Commissioni bilancio sui criteri tecnici di impostazione dei bilanci di previsione;

15 settembre: presentazione del disegno di legge finanziaria;

15-30 settembre: esame degli stati di previsione e della legge finanziaria da parte delle Commissioni di settore; pre-esame del disegno di legge finanziaria da parte della Commissione bilancio, al fine di proporre al Presidente della Camera (per la decisione dell'Assemblea) lo stralcio delle eventuali disposizioni non concernenti il contenuto tipico della legge finanziaria; svolgimento delle introduzioni dei relatori e della esposizione dei ministri finanziari di fronte alla Commissione bilancio;

15 settembre-30 ottobre: pre-esame dei bilanci e del disegno di legge finanziaria da parte delle competenti commissioni del Senato;

1°-15 ottobre: esame dei disegni di legge finanziaria e di approvazione dei bilanci da parte della Commissione bilancio della Camera, in sede referente;

15 ottobre-5 novembre: discussione generale, esame e approvazione finale, da parte dell'Assemblea, dei disegni di legge di approvazione dei bilanci e del disegno di legge finanziaria, ai quali sono riservate nove giornate d'aula (martedì, mercoledì e giovedì delle tre settimane in questione); le altre sedute dell'assemblea sono riservate ai disegni di legge di conversione di decreti-legge, alle leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali urgenti e al sindacato ispettivo; prima della conclusione della discussione generale in aula, la Commissione bilancio definisce e presenta all'Assemblea le variazioni ai bilanci di previsione conseguenti all'approvazione della legge finanziaria;

10-17 novembre: esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio da parte delle Commissioni permanenti del Senato, e avvio dell'esame, in sede referente, da parte della Commissione bilancio del Senato;

17-27 novembre: conclusione dell'esame, in sede referente, da parte della Commissione bilancio del Senato;

27 novembre-15 dicembre: discussione generale, esame e approvazione finale dei disegni di legge finanziaria e di bilancio da parte dell'Assemblea del Senato;

15-20 dicembre: eventuale esame e approvazione, da parte della Camera, degli emendamenti introdotti dal Senato nei testi e nelle tabelle approvate dalla Camera.

Nell'ambito della sessione di bilancio, si propone una più accurata disciplina della presentazione e dell'esame degli emendamenti ai disegni di legge in discussione, consentendo alle Commissioni di merito di formulare proposte alla Commissione bilancio anche oltre i limiti degli emendamenti meramente compensativi nell'ambito degli stati di previsione di rispettiva competenza (non sembra, infatti, ammissibile imporre alle Commissioni permanenti, nelle materie di propria competenza, limitazioni maggiori di quelle imposte al potere di proporre emendamenti riconosciuto ai singoli parlamentari), imponendo alla Commissione bilancio di motivare nella sua relazione per l'Assemblea il rifiuto di accogliere proposte di emendamenti formulate dalle Commissioni di merito, e vietando la presentazione in Assemblea di nuovi emendamenti anche per quanto concerne la legge finanziaria.

Una notevole semplificazione e accelerazione del procedimento dovrebbero derivare anche da una altra innovazione che proponiamo di introdurre, e che peraltro appare coerente con la premessa già ricordata, concernente il contenuto tipico e vincolato che è da riconoscersi, a norma dell'articolo 81 della Costituzione e della

legge n. 468, tanto alla legge di approvazione del bilancio, quanto alla legge finanziaria. Essa consiste nel potere-dovere dei presidenti delle Commissioni permanenti e del presidente della Commissione bilancio, nell'ambito delle rispettive competenze, di dichiarare l'inammissibilità degli emendamenti che concernano materie o argomenti estranei all'oggetto proprio della legge finanziaria e della legge di bilancio (e così, per esempio, emendamenti alle tabelle di bilancio contrastanti con l'obbligo di rispettare, per le autorizzazioni di bilancio, la legislazione vigente). Vale per gli emendamenti dichiarati inammissibili in Commissione il divieto di ripresentazione in aula. A garanzia del diritto dei parlamentari di proporre emendamenti, si prevede tuttavia che il Presidente della Camera, sentita la Giunta del Regolamento, possa dichiarare infondata la decisione di inammissibilità del presidente di Commissione, consentendo la ripresentazione e la discussione in aula degli emendamenti in questione.

Nello stesso contesto si propone, infine, di affidare alla Commissione bilancio il compito di un preliminare vaglio del complesso della legge finanziaria, al fine di verificare se essa contiene disposizioni esulanti dal suo contenuto tipico, finalizzato alla manovra di bilancio, così come è definito dagli articoli 4, 10, 11 e 18 della legge n. 468. Ciò, beninteso, al solo fine di proporre all'Assemblea, in via preliminare, uno stralcio che consenta alle Commissioni e alla stessa Assemblea di provvedere, nell'ambito della sessione di bilancio e con le eccezionali procedure per essa previste, al solo esame delle misure attinenti alla impostazione e alla gestione della politica economica e finanziaria annuale. Ogni altra misura dovrà, come è ovvio, seguire l'ordinario iter legislativo, non potendosi avvalere di procedimenti straordinari esplicitamente predisposti per una legislazione a contenuto tipico, quale è quella che deve essere contenuta nelle leggi di approvazione del bilancio preventivo e nella legge finanziaria. Si eviterà così, per altro verso,

di ingolfare Commissioni e Assemblea di una variegata massa di microdecisioni in materia di spesa e di entrata non influenti sulla manovra di bilancio (o influenti in modo assolutamente marginale), consentendo un'adeguata riflessione sulle decisioni fondamentali e sulle scelte di indirizzo; e si contrasterà validamente la tendenza ricorrente a stravolgere la funzione della legge finanziaria, trasformandola (*contra legem*) in veicolo per la soddisfazione di assai disparate esigenze settoriali e in strumento per aggirare i vincoli costituzionali in materia di copertura finanziaria di nuove o maggiori spese.

Si provvede, da ultimo, a disciplinare il regime delle variazioni di bilancio presentate nel corso dell'*iter* parlamentare della legge di approvazione del bilancio, così da evitare, per l'avvenire, le ricorrenti controversie procedurali, ingenerate dalla presentazione, magari all'ultima ora, di modificazioni anche rilevanti al testo del disegno di legge di bilancio e alle tabelle allegate. Per le variazioni conseguenti all'approvazione della legge finanziaria, è prevista in ogni caso la competenza della Commissione bilancio, che avvalendosi della collaborazione della Ragioneria generale dello Stato e degli Uffici della Camera, ed anche sulla base di specifiche proposte del Governo, deve in ogni caso predisporre le variazioni che recepiscano nel bilancio gli effetti delle correzioni ed integrazioni della legislazione vigente introdotte dalla finanziaria, nel testo licenziato dalla Commissione, ed eventualmente ulteriormente modificato dall'assemblea. Le variazioni in tal modo deliberate dalla Commissione, anche in termini di cassa, vengono automaticamente a far corpo (modificandolo) col testo base della legge di bilancio all'esame dell'Assemblea, senza che ciò possa far insorgere perplessità o problemi

in ordine al rispetto del principio dettato dall'articolo 72, primo comma, della Costituzione (le nuove disposizioni regolamentari comportano, infatti, una sorta di riapertura dei termini dell'esame in Commissione, in sede referente, senza necessità di un formale rinvio del disegno di legge in Commissione). Le ulteriori variazioni proposte dal Governo in relazione alla entrata in vigore di provvedimenti importanti riflessi sul bilancio, seguono invece il regime degli emendamenti direttamente presentati in aula, e dovranno, come tali, venir discussi e votati dall'Assemblea.

Onorevoli colleghi! Con la proposta di modificazione del Regolamento che sottoponiamo all'attenzione della Giunta per il Regolamento, l'esame degli strumenti legislativi di governo della finanza pubblica troverebbe finalmente binari certi e precisi, tali da consentirne un vaglio parlamentare sereno, approfondito, tempestivo. La normativa che proponiamo può sembrare troppo dettagliata e rigida, e certo impone, alla maggioranza come alla opposizione, una disciplina rigorosa, che chiude molti varchi al tradizionale dispiegarsi di interessi settoriali, rivendicazioni categoriali, logiche partigiane. Ma sempre più si rivela necessario, nell'epoca della crisi fiscale dello Stato, adottare metodi rigorosi e severi, quanto meno nel momento delle decisioni fondamentali concernenti la ripartizione e l'impiego di risorse, certamente insufficienti a soddisfare tutta la crescente mole delle più disparate esigenze che società ed individui scaricano sui pubblici poteri. Confidiamo dunque che prevarrà, nell'esame di questa proposta, la preoccupazione di servire gli interessi dello Stato e di avviare il processo di risanamento della finanza pubblica, sulle ricorrenti tentazioni di difendere spazi per il mediocre gioco della negoziazione partitica e dell'assistenzialismo clientelare.

TESTO PROPOSTO

PAGINA BIANCA

TESTO PROPOSTO

La rubrica del capo XXVII del Regolamento è sostituita dalla seguente:

« DELL'ESAME DEGLI STRUMENTI LEGISLATIVI DI GOVERNO DELLA FINANZA PUBBLICA E DELLE RELAZIONI E DOCUMENTI DI POLITICA ECONOMICA E FINANZIARIA ».

L'articolo 119 del Regolamento è sostituito dal seguente:

« 1. L'esame dei disegni di legge di approvazione dei bilanci di previsione, pluriennale e annuale, e del disegno di legge finanziaria, della relazione previsionale e programmatica e degli altri documenti relativi alla politica economica nazionale e alla gestione del pubblico danaro, collegati alla presentazione della legge finanziaria, ha luogo nell'ambito di un'apposita sessione di bilancio.

2. Allorché i disegni di legge e i documenti predetti sono presentati dal Governo alla Camera, la sessione di bilancio ha inizio il 15 settembre e termina il 5 novembre. Quando essi sono presentati al Senato, la sessione di bilancio, fermo quanto disposto dal quinto comma dell'articolo 120, ha inizio il 10 novembre e termina il 15 dicembre.

3. Il disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è esaminato nel mese di luglio, con il disegno di legge che approva l'assestamento degli stanziamenti di bilancio per l'esercizio in corso. Congiuntamente, viene esaminata la relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato.

4. Si applicano gli articoli 120, primo e terzo comma, e 121, salvi i termini per l'espressione dei pareri e per la conclusione dell'esame in sede referente. Alla

determinazione dei termini predetti provvede il Presidente della Camera in modo da consentire la definitiva approvazione dei due disegni di legge entro il 31 luglio, avvalendosi altresì, per l'esame in Assemblea, dei poteri di cui al nono comma del presente articolo.

5. Prima dell'inizio della sessione di bilancio, o nel corso della medesima, la Commissione bilancio e programmazione, anche congiuntamente con l'omologa Commissione permanente del Senato, procede ad acquisire i necessari elementi conoscitivi in ordine ai criteri tecnici di impostazione dei bilanci di previsione a legislazione vigente. A tal fine, la Commissione ascolta il Ragioniere generale dello Stato e ogni altra persona in grado di fornire elementi utili, e può richiedere alla Corte dei conti e all'ISTAT informazioni, rilevazioni ed elaborazioni.

6. Se, alla data del 15 settembre, i disegni di legge e i documenti di cui al primo comma, non sono stati stampati e distribuiti, l'inizio della sessione di bilancio è rinviato fino al momento dell'effettiva distribuzione degli stampati. Il termine finale della sessione di bilancio è corrispondentemente prorogato. Analogamente si procede se, alla data del 15 settembre, non è stato ancora approvato il bilancio di assestamento dell'esercizio in corso.

7. Durante la sessione di bilancio, le sedute del martedì, del mercoledì e del giovedì di ciascuna settimana sono riservate all'esame, in Commissione o in Assemblea, dei disegni di legge e dei documenti di cui al primo comma. È tuttavia consentito alle Commissioni di riunirsi nelle ore nelle quali non è riunita l'Assemblea, allorché abbiano integralmente esaurito il compito ad esse assegnato dall'articolo 120, secondo comma, del Regolamento.

8. Durante la sessione di bilancio sono sospesi l'esame e l'approvazione, da parte dell'Assemblea e delle Commissioni, dei disegni e delle proposte di legge che comunque comportino nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate. Possono tuttavia essere esaminati ed approvati,

fermo quanto disposto dal comma precedente, i disegni di legge di conversione dei decreti-legge approvati dal Senato, nonché i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di recezione ed attuazione di direttive o regolamenti comunitari, quando dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali o comunitari.

9. Durante la sessione di bilancio, la Commissione bilancio e programmazione esamina, ai fini dell'espressione dei pareri di cui agli articoli 73, 74, 93 e 94 del Regolamento, solo i disegni di legge di conversione dei decreti-legge e di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e i disegni di legge di recezione ed attuazione di direttive e regolamenti comunitari, iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea ai sensi del comma precedente.

10. La sessione di bilancio si conclude con le votazioni finali sul disegno di legge finanziaria e sul disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato. A tal fine, la discussione in Assemblea è organizzata dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari, che determina il tempo da riservare a ciascun gruppo. Qualora la Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari non raggiunga l'accordo, alla organizzazione della discussione provvede il Presidente della Camera. Il tempo complessivo disponibile per la discussione dei disegni di legge è suddiviso per una parte in misura eguale tra tutti i gruppi parlamentari, per l'altra in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi stessi ».

L'articolo 120 del Regolamento è sostituito dal seguente:

« 1. Il disegno di legge finanziaria e il disegno di legge concernente il bilancio pluriennale e annuale sono assegnati per l'esame generale alla Commissione bilancio e programmazione e per l'esame delle parti di rispettiva competenza e dei

singoli stati di previsione alle Commissioni competenti per materia.

2. La Commissione bilancio e programmazione esamina preventivamente il disegno di legge finanziaria, per accertare, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente Capo, se esso disciplina materie estranee all'oggetto della legge finanziaria, così come definito dalla legislazione vigente sul bilancio e la contabilità dello Stato. Ove ne ravvisi l'opportunità, la Commissione propone al Presidente della Camera lo stralcio delle disposizioni non concernenti il contenuto tipico della legge finanziaria. La proposta è sottoposta all'Assemblea, che delibera per alzata di mano, a norma dell'articolo 41.

3. Entro i quindici giorni successivi all'assegnazione, ciascuna Commissione esamina congiuntamente le parti del disegno di legge finanziaria e dei bilanci di propria competenza e conclude con l'approvazione di una relazione e con la nomina di un relatore che può partecipare, per riferirvi, alle sedute della Commissione bilancio e programmazione. Nello stesso termine sono trasmesse le relazioni di minoranza presentate in Commissione. Un proponente per ciascuna relazione di minoranza può partecipare, per riferirvi, alle sedute della Commissione bilancio e programmazione.

4. Nel periodo di cui al comma precedente, la Commissione bilancio e programmazione provvede ad avviare l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, con lo svolgimento delle introduzioni dei relatori e delle esposizioni dei ministri finanziari.

5. Quando il disegno di legge finanziaria e i bilanci sono presentati dal Governo al Senato, le Commissioni competenti per materia iniziano l'esame delle parti di rispettiva competenza e dei singoli stati di previsione, senza procedere a votazioni, prima dell'approvazione del Senato.

6. Scaduto il termine previsto nel secondo comma del presente articolo, la Commissione bilancio e programmazione,

entro i successivi quindici giorni, esamina congiuntamente i disegni di legge e i documenti connessi e approva la relazione generale per il disegno di legge finanziaria e per il bilancio. Entro lo stesso termine possono essere presentate relazioni di minoranza. Alla relazione generale sono allegate le relazioni delle altre Commissioni competenti per materia.

7. Prima della conclusione della discussione generale in Assemblea, la Commissione bilancio e programmazione predispone, avvalendosi della collaborazione degli uffici della Camera e della Ragioneria generale dello Stato, e trasmette all'Assemblea, in termini di competenza e di cassa, le variazioni ai bilanci di previsione conseguenti all'approvazione della legge finanziaria, nel testo licenziato dalla Commissione.

8. Alle sedute delle Commissioni riservate all'esame delle parti di rispettiva competenza del disegno di legge finanziaria, dei singoli stati di previsione e dei conti consuntivi partecipano i Ministri competenti per materia. Di tali sedute si redige e si pubblica un resoconto stenografico. La stampa e il pubblico seguono lo svolgimento delle sedute della Commissione bilancio e programmazione attraverso impianti televisivi a circuito chiuso.

9. Quando i disegni di legge di cui al primo comma sono stati approvati dal Senato, e da questo trasmessi alla Camera, i termini previsti dai precedenti commi terzo e sesto sono ridotti, rispettivamente, a sette e dieci giorni ».

L'articolo 121 del Regolamento è sostituito dal seguente:

« 1. Gli emendamenti che concernono singole parti del disegno di legge finanziaria di competenza di ciascuna Commissione o che propongono variazioni compensative nell'ambito dei singoli stati di previsione, debbono essere presentati nella Commissione competente per materia. Se questa li approva, sono inclusi nella rela-

zione da trasmettere alla Commissione bilancio e programmazione.

2. Nella relazione predetta, la Commissione può indicare ulteriori proposte di modifica relative alle materie di competenza, anche nella forma di emendamenti non concernenti variazioni compensative.

3. Gli emendamenti che modificano i limiti del saldo netto da finanziare, l'ammontare delle operazioni di rimborso prestiti ed il livello massimo di ricorso al mercato finanziario, stabiliti nella legge finanziaria, ovvero le ripartizioni di spesa tra più stati di previsione ovvero i totali generali dell'entrata e della spesa od il quadro generale riassuntivo, nonché ogni altro emendamento non disciplinato dal primo comma, sono presentati alla Commissione bilancio e programmazione che li esamina, assieme agli emendamenti previsti nel precedente comma, ai fini delle sue conclusioni per l'Assemblea. Qualora la Commissione bilancio non accolga le proposte delle Commissioni di cui ai commi precedenti, ne esplicita le motivazioni nella relazione prevista dall'articolo 120, sesto comma.

4. Fermo quanto disposto dall'articolo 89 del Regolamento, i presidenti delle Commissioni competenti e il presidente della Commissione bilancio e programmazione dichiarano inammissibili e rifiutano di mettere in votazione gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che concernono materie estranee all'oggetto proprio della legge finanziaria e della legge di bilancio, così come definiti dalla legislazione vigente sul bilancio e sulla contabilità dello Stato.

5. Gli emendamenti dichiarati inammissibili in Commissione non possono essere ripresentati in Assemblea, a meno che il Presidente della Camera non dichiari, sentita la Giunta per il Regolamento, infondata la decisione di inammissibilità.

6. Il Governo può presentare direttamente in Assemblea propri emendamenti volti ad introdurre variazioni al bilancio di previsione annuale. Gli emendamenti ai

predetti emendamenti possono essere presentati non oltre ventiquattr'ore dalla distribuzione del relativo stampato, anche in deroga a quanto disposto dai precedenti commi ».

L'articolo 123 del Regolamento è sostituito dal seguente:

« 1. Qualora la relazione generale sul disegno di legge finanziaria e di bilancio non sia presentata dalla Commissione bilancio e programmazione nel termine prescritto, la discussione in Assemblea ha luogo sui disegni di legge presentati dal Governo ovvero approvati dal Senato, corredati dalle relazioni delle Commissioni competenti per materia.

2. La discussione in Assemblea sulle linee generali del disegno di legge finanziaria, e del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione, pluriennale e annuale, si svolge congiuntamente e concerne l'impostazione globale della politica economica e finanziaria nonché lo stato di attuazione e l'ulteriore corso del programma economico nazionale.

3. Terminata la discussione sulle linee generali, l'Assemblea procede all'esame e alla votazione degli articoli concernenti, nell'ordine:

a) il bilancio pluriennale dello Stato redatto in termini programmatici, ove presentato;

b) le disposizioni del disegno di legge finanziaria concernenti la determinazione del saldo netto da finanziare e del limite massimo del ricorso al mercato;

c) le disposizioni del disegno di legge finanziaria che determinano il volume e la finalizzazione dei fondi speciali, le quote annuali delle leggi pluriennali di spesa, e che modificano o integrano disposizioni urgenti in materia di entrata e di spesa;

d) le disposizioni della legge di bilancio che concernono i totali generali, i singoli stati di previsione dell'entrata e

della spesa, il quadro generale riassuntivo e il bilancio pluriennale a legislazione vigente, come modificati dalle variazioni proposte dalla Commissione ai sensi del settimo comma dell'articolo 120, ovvero approvate ai sensi del sesto comma dell'articolo 121.

4. L'Assemblea provvede infine alla votazione finale, nell'ordine, del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge di approvazione dei bilanci pluriennali e annuale.

5. La Commissione, ove l'Assemblea modifichi il testo degli articoli del disegno di legge finanziaria, propone, con le modalità di cui all'articolo 120, settimo comma, appositi emendamenti per introdurre le conseguenti ulteriori variazioni, per cassa e per competenza, ai rispettivi stati di previsione. Per gli emendamenti ai predetti emendamenti si applica il sesto comma dell'articolo 121 ».