

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. II N. 3

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**NAPOLITANO, BASSANINI, MACCIOTTA, SPAGNOLI, FRAC-
CHIA, MINERVINI, RODOTÀ, PEGGIO, BARBERA**

Presentata l'11 agosto 1983

Modifiche agli articoli 74, 93, 94, 119, 120, 121 e 123 del Regolamento. Disciplina della sessione di bilancio e dell'esame del disegno di legge finanziaria. Procedimenti e criteri per la valutazione delle conseguenze finanziarie dei disegni di legge e per il riscontro della copertura finanziaria dei provvedimenti che comportano nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate

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 econo-

mica che non poteva o 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 comun-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

que 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 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 ade-

guato 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 fornita 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 ovviamente soltanto le innovazioni da introdurre nell'organizzazione dei lavori della Camera per il conseguimento 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 l'integrazione e l'aggiornamento della stessa legge n. 468, sulla base della esperienza di questi primi quattro anni

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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 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 e legge finanziaria; d) a disciplinare procedimenti e criteri per un rigoroso accertamento della idoneità della copertura finanziaria delle leggi che importano nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate, e dunque per la verifica dell'ottemperanza del principio fondamentale dettato dal quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione.

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 i 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 programmazione 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, nonché per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e per le leggi di recezione 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 mar-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

tedi, 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.

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 l'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.

La disciplina della sessione di bilancio è poi completata dal conferimento alla Conferenza dei presidenti 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 e della legge finanziaria: soluzione che si giustifica, a nostro avviso, in considerazione del termine costituzionale previsto per l'approvazione del bilancio 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 proposte di discussione e di votazione degli strumenti legislativi di governo della finanza pubblica al disegno delineato dalla legge n. 468. La stretta interdipendenza che sussiste, in tale disegno, tra bilancio 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 due strumenti. Tanto nelle Commissioni (per i settori di rispettiva competenza) quanto in Assemblea, la discussione sui due 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 due 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 ripartizione di competenze sulla gestione delle spese e delle entrate non sempre razionale e coerente); che la Commissione bilancio presenti all'Assemblea un'unica relazione; che in Assemblea si svolga una unica discussione generale; che alla votazione finale sui due disegni di legge si pervenga una volta esaurito l'esame e le votazioni sui singoli articoli del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione.

Nel medesimo contesto, è necessario prevedere l'esame di un disegno di legge che approvi le variazioni al bilancio conseguenti all'adozione della legge finanziaria. 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 il Governo propone di adottare, modificando scelte precedenti e tendenze spontanee. In altri termini, la sequenza di bilancio di previsione a legislazione invariata, legge finanziaria, nota di variazione (nel senso anzidetto), intesa come sequen-

za inscindibile, appare quella che meglio consente 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.

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). Per i casi nei quali questa sorta di anticipo estivo della sessione di bilancio non dovesse aver luogo, si prescrive l'obbligo di far precedere l'approvazione del bilancio di assestamento e del rendiconto generale all'approvazione della legge finanziaria e del bilancio preventivo: l'esame e l'approvazione del rendiconto potrebbero in tal caso rientrare nella sequenza unitaria sopra delineata, mentre l'approvazione del bilancio di assestamento dovrebbe comunque — per ragioni tanto ovvie da non meritare analitica dimostrazione — precedere l'avvio della sessione di bilancio.

Nell'ambito della sessione di bilancio, si propone una più accurata disciplina della presentazione e dell'esame degli emendamenti ai disegni di legge in di-

scussione, 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 sembrando 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, vietando la presentazione in Assemblea di nuovi emendamenti anche per quanto concerne la legge finanziaria.

Nello stesso contesto si propone, infine, di affidare alla Commissione bilancio il compito di un preliminare vaglio del contenuto 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 del rendiconto, 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.

Un rilievo determinante, al fine di garantire il rispetto dei principi posti dall'articolo 81 della Costituzione e, nel merito, al fine di una sana gestione della finanza pubblica, attribuiamo alle proposte di modificazione degli articoli 74, 93 e 94 del Regolamento, relativi alle procedure e ai criteri per la valutazione degli oneri finanziari delle leggi e il riscontro della idoneità della relativa copertura. I principi e i criteri stabiliti, in materia, dalla legge n. 468 (e in ispecie dall'articolo 4 della medesima) vengono, come è noto, assai frequentemente disattesi, nonostante essi si ispirino ad un'interpretazione aggiornata e moderna dei vincoli derivanti dal dettato dell'articolo 81 della Costituzione, ammettendo il ricorso al *deficit spending*, ma insieme disciplinando le procedure necessarie a fissarne i limiti, in termini di compatibilità con le tendenze evolutive del sistema economico e della finanza pubblica. Tale situazione è, almeno in certa misura, la conseguenza di procedimenti di verifica e controllo delle coperture finanziarie delle leggi che appaiono del tutto inadeguati al nuovo quadro normativo delineato dalla legge n. 468.

I meccanismi e gli *escamotages* che (talora in *fraudem Constitutionis*) consentono di aggirare i vincoli posti dall'articolo 81 della Costituzione e dalla legge n. 468 per quanto concerne la copertura finanziaria delle leggi sono noti. Si tratta innanzitutto della sottostima degli oneri prodotti dalla legge (mediante la previsione di nuove o maggiori spese o la riduzione di entrate) a carico del bilancio dello Stato e del bilancio degli enti appartenenti al settore pubblico allargato (articoli 25 e 30 della legge n. 468). Non di rado, le leggi di spesa e le leggi di entrata a queste assimilabili sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica (*tax expenditures*) non

contengono neppure una precisa quantificazione degli oneri in questione, o vi provvedono in modo talmente generico da rendere impossibile un controllo sull'attendibilità e ragionevolezza delle previsioni effettuate.

Essenziale appare quindi introdurre nel procedimento legislativo l'obbligo di una corretta quantificazione degli oneri diretti ed indiretti che il progetto di legge determinerà a carico del bilancio dello Stato o del bilancio degli enti pubblici appartenenti al settore pubblico allargato. Tale quantificazione, al fine di potere, per l'appunto, consentire una verifica della ragionevolezza o dell'attendibilità delle previsioni, deve essere disaggregata per ciascuna delle misure, degli interventi, delle prestazioni o dei benefici previsti dal progetto di legge, e deve poggiare su una adeguata dimostrazione degli elementi di calcolo degli oneri adottati.

Quanto al soggetto passivo cui accollare l'onere di predisporre tale relazione, sembrerebbe a prima vista ragionevole farne carico al proponente, e dunque ai soggetti che, esercitando il potere di iniziativa legislativa ed investendo le Camere della proposta di nuove o maggiori spese o di riduzione di entrate, dovrebbero ovviamente aver valutato l'entità degli oneri relativi, premessa indispensabile per procedere ad una corretta valutazione comparativa dei costi e dei benefici prodotti dal progetto di legge. All'obiezione che in tal modo si renderebbe eccessivamente difficoltosa l'iniziativa legislativa, ai soggetti diversi dal Governo (quest'ultimo disponendo di apparati e strumenti conoscitivi idonei ad effettuare attendibili previsioni sui costi di nuove misure legislative), ed in particolare si finirebbe col penalizzare l'iniziativa parlamentare in materia di spesa, si può rispondere: a) che l'iniziativa legislativa in materia di spesa è, in molti ordinamenti a forma di governo parlamentare, riservata in esclusiva al Governo, senza che ciò comporti una sostanziale alterazione dell'equilibrio costituzionale tra Parlamento e Governo; b) che la proposta da noi avanzata rispon-

de in ogni caso a una corretta visione del procedimento di formazione delle leggi, che presuppone la consapevolezza delle conseguenze finanziarie dei nuovi provvedimenti legislativi fin dal momento della loro presentazione: la facoltà di proporre misure onerose senza identificare i mezzi necessari per farvi fronte può essere difesa solo in una logica di irresponsabilità finanziaria che appare in netto contrasto con il principio posto dal quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione; c) che, infine, lo stesso potere di iniziativa legislativa è esercizio di una funzione costituzionale che, in quanto incidente sul procedimento di formazione delle leggi, presuppone nei soggetti politici che la esercitano la responsabile valutazione del significato delle proposte formulate, in termini, per l'appunto, di una avvenuta comparazione tra i benefici prodotti dalla nuova legge e gli oneri da essa accollati alla finanza pubblica.

Re melius perpensa, i proponenti hanno ritenuto che fosse più opportuno accollare l'onere di predisporre la relazione concernente la quantificazione degli oneri finanziari alla Commissione parlamentare competente per materia, in relazione all'oggetto del progetto di legge. Una soluzione siffatta, ovviamente, non esclude la possibilità che a tale adempimento provvedano i soggetti che esercitano il potere di iniziativa legislativa; di norma, anzi, saranno i presentatori del progetto di legge a provvedere alla redazione della relazione in oggetto, anche al fine di accelerarne l'iter. È sembrato tuttavia opportuno riconoscere alla Commissione parlamentare competente nel merito la facoltà di provvedere, in sostituzione dei presentatori, allorché ritenga il progetto di legge meritevole di essere approvato, ancorché originariamente non motivato adeguatamente sul piano delle sue conseguenze finanziarie; ed è sembrato inoltre opportuno, in ogni caso, responsabilizzare la Commissione di merito in ordine alla ragionevolezza ed attendibilità delle previsioni formulate dai presentatori del progetto di legge in ordine ai costi del provvedimento, ove tali previsioni esistano.

Ciò implica una modificazione del procedimento, per quanto attiene ai rapporti Commissione di merito e Commissione bilancio e programmazione, competente ad esprimere il parere sulla copertura finanziaria delle leggi. Secondo la disciplina vigente, la Commissione bilancio e programmazione è investita del parere su tutti i progetti di legge implicanti entrate o spese al momento della loro assegnazione (e dunque nella fase iniziale dell'*iter*), e ne è reinvestita allorché la Commissione di merito vi introduca emendamenti comportanti nuove entrate o nuove spese (nonché, deve intendersi, riduzione di entrate). Di fatto, la Commissione bilancio traslascia assai spesso di esprimere pareri che finirebbero con l'essere *inutiliter dati* nei confronti di progetti non destinati ad essere coltivati nella Commissione di merito.

Pur mantenendo ferma la distribuzione iniziale del progetto alla Commissione bilancio, oltre che alla Commissione di merito, la nostra proposta prevede che compete a quest'ultima stabilire, in relazione all'*iter* effettivo del procedimento, il momento nel quale sollecitare la Commissione bilancio ad esprimere il parere, fermo restando che esso dovrà essere richiesto prima della conclusione dell'esame in sede referente. La Commissione di merito potrà così, per esempio, ritenere in certi casi opportuno richiedere un parere preventivo, all'inizio dell'*iter*, ovvero attendere che un comitato ristretto eventualmente istituito abbia unificato più proposte di legge in un testo-base per la Commissione, o ancora richiedere il parere solo alle soglie della conclusione dell'esame di un testo della Commissione. È nel momento

della formulazione della richiesta di parere che insorge, a carico della Commissione di merito, l'onere di predisporre, se il testo ne è carente, la relazione sulla quantificazione degli oneri e sulle modalità di calcolo dei medesimi. Solo nel caso nel quale il parere sia stato chiesto originariamente su un testo diverso da quello licenziato per l'Assemblea, subentra l'obbligo di richiedere un nuovo parere alla Commissione bilancio, concernente il testo definitivo; la nuova richiesta dovrà in tal caso essere corredata da una nuova relazione illustrativa delle modificazioni intervenute, degli oneri da esse introdotte e dei criteri seguiti per calcolarli.

Ad evitare un ulteriore *escamotage* frequentemente utilizzato per aggirare i vincoli concernenti la copertura finanziaria delle leggi, si prevede che la quantificazione degli oneri vada effettuata non solo per quanto concerne gli oneri destinati a prodursi nel primo anno di applicazione della nuova legge, ma anche negli esercizi successivi considerati dal bilancio pluriennale in vigore; nel caso delle spese correnti a carattere obbligatorio o inderogabile (insuscettibili di modulazione annuale), il calcolo degli oneri indotti va esteso anche agli ulteriori esercizi successivi, fino a quello nel quale si preveda che la legge abbia piena operatività o trovi completa applicazione (venga cioè messa « a regime »). Soltanto così, infatti, si può disporre della necessaria base conoscitiva per la valutazione della idoneità della copertura finanziaria, in relazione ai criteri dettati dall'articolo 4 della legge n. 468, in via di interpretazione dei principi contenuti nell'articolo 81 della Costituzione.

TESTO PROPOSTO

L'articolo 74 del Regolamento è sostituito dal seguente:

« 1. I progetti di legge implicanti entrate o spese sono distribuiti contemporaneamente alla Commissione competente, al cui esame sono stati assegnati, e alla Commissione bilancio e programmazione, per il parere sulle conseguenze sulla finanza pubblica e sulla programmazione economica nazionale, nonché sull'ottemperanza dei vincoli previsti dall'articolo 8 della Costituzione e dai principi della legislazione sulla contabilità pubblica in materia di copertura finanziaria delle leggi.

2. La Commissione competente, prima di provvedere alla definitiva approvazione in sede referente del testo del progetto di legge e alla nomina del relatore per la discussione davanti all'Assemblea, trasmette alla Commissione bilancio, per la espressione del parere di cui al comma precedente, il progetto di legge nel testo all'esame della Commissione. Se il progetto di legge implica nuove o maggiori spese o riduzione di entrate, la richiesta del parere deve essere corredata da una apposita relazione, nella quale sono analiticamente esposti gli elementi di calcolo della maggiore spesa o della riduzione di entrata, con riferimento ad ogni singola disposizione suscettibile di produrre oneri diretti o indiretti a carico del bilancio dello Stato o del bilancio degli enti compresi nel settore pubblico allargato. La quantificazione degli oneri è riferita, per le spese correnti a carattere obbligatorio o inderogabile, al primo esercizio e a ciascuno dei successivi, fino all'esercizio nel quale è previsto che la legge abbia piena operatività o trovi completa applicazione. Negli altri casi, la quantificazione degli oneri è riferita a ciascuno degli esercizi considerati dal bilancio pluriennale in vigore.

3. Il termine di cui al secondo comma dell'articolo 73 decorre, per l'espressione del parere della Commissione bilancio, dalla data della trasmissione a questa ultima della relazione di cui al comma precedente.

4. Se, successivamente alla trasmissione alla Commissione bilancio della relazione di cui ai commi precedenti, la Commissione competente introduce nel progetto di legge nuove disposizioni o, comunque, modificazioni che importino variazioni di entrata o di spesa, essa è tenuta a trasmettere il testo definitivo alla Commissione bilancio, prima di provvedere a licenziarlo per l'Assemblea, corredandolo di una relazione illustrativa delle modificazioni intervenute, redatta secondo i criteri indicati nel precedente secondo comma. Dal giorno dell'invio di tale relazione decorrono nuovamente i termini previsti dall'articolo 73.

5. Fermo l'obbligo di cui al comma precedente, la Commissione competente può richiedere il parere della Commissione bilancio sulle conseguenze finanziarie e sull'ottemperanza dei vincoli in materia di copertura finanziaria, anche con riferimento ad emendamenti sottoposti al suo esame, prima di procedere alla loro approvazione. Anche in tal caso, la richiesta di parere deve essere corredata da una relazione illustrativa, redatta secondo i criteri indicati nel precedente secondo comma.

6. Il riscontro della idoneità della copertura finanziaria, ai fini del parere di cui al comma precedente, si riferisce, oltre che al primo degli esercizi finanziari sul quale incideranno gli oneri prodotti dalle norme in esame, quanto meno ai due esercizi successivi al primo. Per le nuove o maggiori spese correnti a carattere obbligatorio, il riscontro si riferisce anche agli esercizi successivi fino a quello nel quale è prevista la piena operatività delle norme stesse, garantendo

comunque, fin dal primo anno, la copertura degli oneri previsti per l'esercizio nel quale la legge avrà completa applicazione.

7. Nel riscontro della idoneità della copertura finanziaria, ai fini del parere di cui al primo comma, la Commissione bilancio accerta che i mezzi indicati per fronteggiare gli oneri prodotti dalle norme in esame siano effettivamente disponibili nell'anno finanziario nel quale gli oneri medesimi cominciano a gravare sul bilancio, restando esclusa la utilizzazione di disponibilità di esercizi finanziari definitivamente chiusi.

8. Nel riscontro di cui ai commi precedenti, la Commissione bilancio accerta che la copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese di parte corrente o per rimborso prestiti sia assicurata, sulla base della legislazione vigente, esclusivamente mediante il documentato miglioramento della previsione per i primi due titoli delle entrate rispetto a quella relativa alle spese di parte corrente, restando in ogni caso esclusa l'utilizzazione, per la copertura di nuove o maggiori spese di parte corrente, di fondi preordinati in bilancio per il finanziamento di spese in conto capitale, nonché di dotazioni dei capitoli iscritti nell'elenco delle spese obbligatorie e d'ordine ovvero nell'elenco dei capitoli le cui dotazioni possono essere integrate in via amministrativa con assegnazioni di bilancio.

9. I pareri espressi dalla Commissione bilancio e programmazione ai sensi dei commi precedenti, sono stampati e allegati alla relazione scritta per l'Assemblea.

10. Allorché la Commissione bilancio abbia espresso parere contrario, motivandolo con riferimento all'inottemperanza dei vincoli derivanti dalle disposizioni costituzionali o dai principi delle leggi sulla contabilità pubblica in materia di copertura finanziaria delle leggi e la Commissione competente non provveda ad

apportare al testo del progetto di legge le conseguenti modificazioni, la Commissione bilancio nomina un proprio relatore per la discussione in Assemblea. In tal caso, l'Assemblea, prima di passare alla discussione degli articoli del progetto di legge, delibera in via pregiudiziale sull'ottemperanza dei vincoli derivanti dalle disposizioni costituzionali e dai principi della legislazione sulla contabilità pubblica in materia di copertura finanziaria, sentiti il relatore per la Commissione competente, il relatore per la Commissione bilancio, il Governo, e un deputato per gruppo per non più di quindici minuti. Se la votazione ha esito negativo, il progetto di legge è rinviato all'esame della Commissione ».

L'articolo 93 del Regolamento è così modificato:

Al secondo comma sono aggiunte alla fine le seguenti parole: « Per i progetti in materia di entrata o di spesa si applicano i primi otto commi del precedente articolo 74 ».

Al terzo comma, sono aggiunte alla fine le seguenti parole: « Per i progetti in materia di entrata o di spesa, si applica il decimo comma dell'articolo 74 ».

Dopo il terzo comma, è aggiunto il seguente comma:

« 3-bis. I progetti implicanti maggiori spese o diminuzione di entrate, se prevedono di far fronte agli oneri relativi mediante l'utilizzo di fondi preordinati in bilancio per il finanziamento di provvedimenti o interventi riguardanti l'ambito di competenza di altra Commissione permanente, sono inviati contemporaneamente anche a quest'ultima, per il parere. Quando tale parere sia contrario, si applicano le disposizioni del comma precedente ».

L'articolo 94 del Regolamento è così modificato:

Al secondo comma, sono aggiunte alla fine le seguenti parole: « Per gli emendamenti implicanti maggiori spese o diminuzione di entrate, si applicano i commi quinto, sesto, settimo e ottavo del precedente articolo 74 ».

L'articolo 119 del Regolamento è sostituito dal seguente:

« 1. L'esame del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione 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 terzo comma dell'articolo 120, ha inizio il 10 novembre e termina il 15 dicembre. Il disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è, di norma, esaminato nel mese di luglio, con il bilancio di assestamento dell'esercizio in corso. Se il rendiconto generale non è stato esaminato nel mese di luglio, esso è esaminato dalla Camera nell'ambito della sessione di bilancio.

3. Se alla data del 15 settembre i disegni di legge e i documenti di cui al primo comma, con i relativi allegati, 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.

4. Durante la sessione di bilancio, le sedute del martedì, del mercoledì e del giovedì di ciascuna settimana sono riservate all'esame, in Commissione e 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.

5. 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, 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.

6. La sessione di bilancio si conclude con le votazioni finali sul disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, sul disegno di legge finanziaria e sulla conseguente nota di variazioni al bilancio. 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 i disegni di legge concernenti il bilancio e il rendiconto generale dello Stato 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 e conti consuntivi 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 del bilancio 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 acquisire i pareri delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sui disegni di legge di cui al primo comma.

5. Quando il disegno di legge finanziaria e il bilancio 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. 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.

8. 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 secondo 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 relazione 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 presenti 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 123.

4. Gli emendamenti respinti in Commissione possono essere ripresentati in Assemblea ».

L'articolo 123 del Regolamento è sostituito dal seguente:

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

2. La discussione in Assemblea sulle linee generali del disegno di legge finanziaria, del bilancio di previsione e, ove non sia già stato approvato nel mese di luglio, del rendiconto generale dello Stato 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 degli articoli e alle votazioni finali, nell'ordine, del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato, del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, del disegno di legge finanziaria e della conseguente nota di variazioni al bilancio ».

Di conseguenza:

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 ».