

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. II} N. 7

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

(ARTICOLI 119, 120, 121, 123, 149)

PRESENTATA DALLA

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

COMPOSTA

dal Presidente della Camera dei deputati **Iotti**, *Presidente*
e dai deputati **Battaglia, Bozzi, Formica, Gitti, Napolitano, Pazzaglia,**
Rognoni, Segni, Spagnoli e Bassanini, *relatore*

Presentata alla Presidenza della Camera il 27 settembre 1983

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — 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.

La legge n. 468 ha infatti, in primo luogo, provveduto ad adeguare la legislazione interpretativa 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, esigendo, di conseguenza, che all'impero di disposizioni sulla copertura degli oneri finanziari delle leggi di spesa certamente

rigorose, ma di fatto inapplicabili e comunque disapplicate, subentrassero nuovi criteri che consentano 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 programmatoria.

In secondo luogo, la legge n. 468 ha dato concreta strumentazione organizzativa e procedurale a principi e obiettivi 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 e la tempestività 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 fi-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

nanziari 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.

Si tratta, com'è evidente, di principi e obiettivi che assumono straordinaria rilevanza nella presente situazione di crisi strutturale della finanza pubblica; e, più in generale, nelle condizioni economico-finanziarie delle grandi democrazie industriali europee, laddove la crescita e il diversificarsi delle domande che la società esprime e che i pubblici poteri sono chiamati a soddisfare con una complessa gamma di interventi e servizi, insieme alle trasformazioni intervenute sullo scenario economico internazionale in ispecie per quanto attiene alle ragioni di scambio e alla divisione internazionale del lavoro, pongono alla finanza pubblica problemi di assai ardua soluzione. Sul versante istituzionale, per affrontare siffatti problemi occorrono procedure e strumenti, che garantiscano severità e trasparenza nelle decisioni sulla ripartizione e allocazione delle risorse, e rigore e efficacia nella loro gestione.

2. — Peraltro, gli obiettivi or ora sommariamente ricordati sono stati conseguiti in misura insufficiente e assai parziale, nei primi anni di attuazione della nuova disciplina del bilancio e della contabilità dello Stato: è, questa, una 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.

Non sono mancate resistenze e 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 regolamento 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.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

3. — 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 ora ricordati. È peraltro superfluo avvertire che tali proposte vanno lette in stretta connessione con le proposte che la Giunta del Regolamento sta predisponendo 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 con le proposte di legge che la Commissione bilancio si accinge ad esaminare, in tema di integrazione e aggiornamento della stessa legge n. 468, sulla base della esperienza di questi primi quattro anni di attuazione della riforma della contabilità e del bilancio.

In effetti, solo se sollecitamente accompagnata dall'approvazione di una nuova disciplina delle procedure legislative di spesa e dalla integrazione e dall'aggiornamento di taluni dei meccanismi previsti dalla legge n. 468, la sessione di bilancio, così come pensata dalla Giunta, potrà rivelarsi strumento utile per il graduale recupero del controllo sulla finanza pubblica. Ma pur con questi limiti — di cui è necessario avere consapevolezza per evitare strumentali mitizzazioni dei profili procedurali ed ancor più strumentali sottovalutazioni degli aspetti sostanziali delle decisioni finanziarie — la presente proposta di modifica del Regolamento, al di là delle singole disposizioni di cui si dirà più avanti, muove complessivamente dall'obiettivo di recuperare, a partire dal terreno delle decisioni di politica economica, la logica costituzionale del rapporto Governo-Parlamento individuando sedi, tempi, procedure entro cui sia ad ambedue consentito — ma, d'ora in poi, anche imposto — l'esercizio pieno delle rispettive prerogative e l'assunzione tempestiva delle rispettive responsabilità di decisione.

Le modificazioni al Regolamento che qui proponiamo tendono dunque 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.

4. — 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 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).

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Il vigente capo XXVII del Regolamento — pure elaborato in epoca di molto anteriore alla legge n. 468 e in relazione a un quadro economico oltre che istituzionale ben diverso dall'attuale — 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 complessivo di 80 giorni (se il Senato adotterà norme procedurali analoghe a quelle della Camera), e comunque di contenere il lavoro della Camera nel limite dei 45 giorni (quando ad essa spetta 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.

5. — Ma perché la stringatezza e la tempestività della decisione di bilancio non vada a scapito di una approfondita valutazione dei suoi complessi contenuti è necessario organizzare il procedimento in modo da assicurare la massima latitudine ed informalità delle fasi di analisi e di acquisizione di elementi tecnico-conoscitivi in ordine ai documenti all'esame, e nello stesso tempo costruire salde barriere regolamentari che salvaguardino la unitarietà e la coerenza della decisione annuale di politica economica.

Sotto il primo profilo la proposta della Giunta introduce (articolo 119, terzo comma) una sorta di preesame tecnico del bilancio a legislazione vigente da svolgersi con il supporto, il più possibile informale, degli organi cui Costituzione e regolamento già riconoscono tale funzione tecnico-consultiva nei confronti del Parlamento (e di cui invece troppo di rado ci si è avvalsi).

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 si avvarranno della collaborazione dei ministri finanziari, della Corte dei conti e dell'ISTAT, 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 sceverare 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.

Si contribuirebbe così in modo decisivo a sgombrare il campo da discussioni e polemiche originate sovente dallo scarso grado di comprensione che in sede politica si ha di documenti che presentano un forte grado di tecnicità, consentendo quindi di sviluppare le successive fasi di esame del bilancio in termini più marcatamente politici una volta che ne è stato chiarito il significato tecnico-contabile.

6. — Quanto al secondo profilo 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 pertanto che durante la sessione di bilancio è sospesa l'approvazione dei disegni e delle proposte di legge comportanti maggiori spese o riduzioni di entrate. Si fa eccezione, al riguardo, per evidenti ragioni di ordine costituzionale, soltanto per i disegni di legge di conversione di decreti-legge (di cui non può certo essere vietata l'emanazione, ove ricorrano gli « straordinari casi di necessità e di urgenza » contemplati dall'articolo

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

77 della Costituzione anche se è ovvio l'auspicio che il Governo non ne abusi, ed anzi, in ispecie durante il periodo riservato all'esame di strumenti di bilancio, ne faccia un uso contenuto e li presenti per la prima lettura all'altro ramo del Parlamento, così da ridurre 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.

Il duplice obiettivo cui si tende è, da una parte, di fare convergere il lavoro della Camera, in tutte le sedi, sull'esame — concentrato nel tempo ma non per questo meno esauriente — dei documenti di bilancio, e dall'altro di evitare che decisioni legislative assunte nel periodo della sessione risultino elusive, quando non addirittura in contrasto, rispetto alle previsioni contenute nella legge finanziaria e nei bilanci pluriennale ed annuale e finiscano magari per sconvolgere le stesse linee fondamentali della manovra finanziaria proposta dal Governo e ancora all'esame delle Camere (da questo punto di vista, il divieto andrebbe, a rigore, esteso a tutto il periodo autunnale, dalla presentazione alle Camere alla entrata in vigore della legge finanziaria e del bilancio).

La nuova formulazione dell'articolo 119 pone in tal senso vincoli assai più significativi di quelli — assai fragili e, infatti sempre elusi nella prassi — attualmente in vigore: tuttavia, forse le maglie sono ancora troppo larghe. Si stabilisce, infatti, che durante la sessione di bilancio sia sospesa nelle Commissioni e in Assemblea l'approvazione — e non già anche l'esame — dei progetti di legge comportanti nuove o maggiori spese e che la programmazione dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni, nello stesso periodo, sia impostata « evitando, di norma, la contemporaneità tra sedute delle Com-

missioni e sedute dell'Assemblea ». Ciò significa, in pratica, che sarà possibile — in tutte le sedi — procedere nella fase della discussione generale e dell'esame ed approvazione dei singoli articoli di tutti, indistintamente, i progetti di legge, restando sospesa esclusivamente la votazione finale dei progetti stessi.

Né a contrastare una interpretazione elusiva dei vincoli predetti sembra sufficiente la pur importante disposizione che impone rigidi limiti all'attività consultiva della Commissione Bilancio: i pareri della V Commissione, infatti, per l'attività legislativa dell'Assemblea non sono né obbligatori né vincolanti, mentre, quanto ai progetti discussi dalle Commissioni in sede legislativa, essi condizionano solo la definitiva approvazione di disposizioni finanziarie, senza impedire che le Commissioni stesse le possano approvare in linea di principio.

Così pure la facoltà di consentire — anche se in via eccezionale — la concomitanza tra lavori d'aula e delle Commissioni rischia di vanificare la serietà e la incisività dell'esame dei documenti di bilancio: verrebbe così stravolta la sessione di bilancio, la cui unica funzione finirebbe per essere quella di garantire al Governo l'approvazione a data certa del bilancio e della legge finanziaria, anche a costo di mortificare il ruolo del Parlamento e la necessità istituzionale di un vaglio approfondito, non affannoso, e sereno delle principali decisioni finanziarie e di bilancio. Si rischia così, nella sostanza, di scaricare sull'esercizio dei poteri discrezionali del Presidente della Camera tutta la responsabilità — politica e istituzionale — di difendere la sessione di bilancio dall'incalzare degli attacchi corporativi, che non tarderebbero ad emergere all'interno della Camera e a manifestarsi con continue richieste di concessione della deroga prevista dal Regolamento.

7. — La disciplina della sessione di bilancio è poi completata da una essenziale disposizione organizzativa-strumentale: quella che conferisce alla conferenza dei Presidenti di gruppo e, in mancanza di accordo in seno alla conferenza, al Pre-

sidente della Camera il 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, comunque, 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 all'esercizio provvisorio del bilancio, in ispecie alla luce delle nuove esigenze che hanno portato all'approvazione della legge n. 468. L'esercizio provvisorio, infatti, 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.

È appena il caso di notare che il contingentamento dei tempi va riferito all'intero *iter legis* in Assemblea (discussione generale, discussione degli articoli, illustrazione degli emendamenti ex articolo 85, quarto e quinto comma, dichiarazioni di voto, svolgimento di ordini del giorno, pregiudiziali, sospensive e altre questioni incidentali); che esso dovrà prevedere una quota riservata alle dichiarazioni di voto dei deputati dissenzienti dal proprio gruppo; che esso presuppone comunque che, nelle tre settimane nelle quali l'assemblea è impegnata nell'esame della legge finanziaria e dei bilanci, minimo sia lo spazio dedicato ad altre questioni (sindacato ispettivo, leggi di conversione di decreti-legge), onde consentire effettivamente ad ogni gruppo parlamentare, anche di modeste dimensioni,

il tempo sufficiente per illustrare le proprie posizioni sulle linee generali della manovra finanziaria e di bilancio, e per motivare le proprie proposte emendative e i propri voti.

In altri termini, il contingentamento impone ai gruppi una necessaria e rigorosa disciplina, ma non può e non deve diventare lo strumento per vanificare e coartare il confronto tra le forze politiche e la serietà del vaglio parlamentare di strumenti di tanta importanza quali il bilancio e la legge finanziaria. Anche per questo la Giunta propone di esplicitare l'ipotesi (per altro già prevista dal regolamento: *quod abundat non vitiat...*) di sedute supplementari, qualora insorga l'esigenza indifferibile di sottoporre all'esame dell'Assemblea, nelle tre settimane riservate al bilancio e alla legge finanziaria, altri provvedimenti tra quelli di cui non è vietata l'approvazione nel corso della sessione di bilancio (va da sé che dovrebbe ritenersi precluso — ancorché il divieto si riferisca solo all'approvazione, e dunque alla votazione finale — anche l'esame in assemblea di disegni e proposte di legge implicanti nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate, ad eccezione delle leggi di conversione dei decreti-legge).

8. — Le modificazioni al regolamento che proponiamo adeguano le procedure 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, 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. In realtà, 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.

9. — Ne dovrebbe discendere, coerentemente, la necessità di procedere alle votazioni degli articoli e delle tabelle allegare e alla votazione finale dei due disegni 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 mas-

simo 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.

Un siffatto ordine di votazioni produrrebbe 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 rimmetterli in discussione, sotto la pressione di esigenze o interessi di settore.

La Giunta del Regolamento ha tuttavia ritenuto inopportuna, o quanto meno prematura, in sede di prima definizione dell'istituto della sessione di bilancio, disciplinare in modo rigido, con disposizioni regolamentari, l'ordine di votazione degli articoli dei due disegni di legge. In una fase che ha carattere necessariamente sperimentale, si è preferito non precludere la facoltà della Camera di adottare di volta in volta, per esempio mediante l'accantonamento di articoli, soluzioni procedurali che si rivelassero in fatto più idonee a favorire il raggiungimento di intese o mediazioni tra le parti politiche. L'articolo 123, ultimo comma, del testo proposto si limita dunque a disciplinare la votazione finale dei due disegni di legge, che 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, mediante la presentazione di due distinti disegni di legge, 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): soluzione che, come già si è accennato, consentirebbe di tradurre coerentemente, nell'iter parlamentare, il rapporto di gerarchia logico-programmatoria tra bilancio pluriennale e legge finanziaria stabilito dagli articoli 4, sesto e settimo comma, e 11 della legge n. 468. Nel testo proposto dalla Giunta è invece rimessa a decisioni di assemblea la valutazione sull'opportunità di rispettare l'ordine di votazione degli articoli suggerito dal testo governativo (e così, di norma, per la legge finanziaria, cominciare dalle disposizioni che fissano i limiti massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato, e, per il bilancio annuale di previsione, da quelle che fissano i totali generali dell'entrata e della spesa), o adottare, in fatto, un ordine diverso.

Incerta resta invece (e dunque la questione andrà risolta in sede interpretativa) la possibilità per l'Assemblea di intrecciare in un ordine complesso le votazioni su-

gli articoli dei due disegni di legge, ferma la precedenza della legge finanziaria nella votazione finale, e così, per esempio, la possibilità di principiarsi dall'esame e dalla votazione dell'articolo della legge di bilancio che approva il bilancio pluriennale in termini programmatici, secondo l'ordine logico-programmatorio deducibile dalla legge n. 468: nel testo proposto dell'ultimo comma dell'articolo 123 non è infatti chiaro se la precedenza della legge finanziaria si riferisce alle sole votazioni finali, o anche all'esame (e alle votazioni) dei singoli articoli.

10. - 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 dell'interpretazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione adottata dal legislatore con la legge 468, 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 regolamentazione non appare peraltro soltanto la più rispettosa dell'interpretazione del dettato costituzionale finora prevalente; ma risponde anche all'esigenza di fornire al Parlamento 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,

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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.

11. — La sequenza or ora indicata dovrebbe per vero, avere come primo elemento l'esame e l'approvazione del 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 di norma 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 468, se non altro per la necessità di tener conto della consistenza dei residui accertati per l'esercizio scaduto). Congiuntamente all'esame del rendiconto consuntivo, l'assemblea dovrebbe esaminare, a norma del vigente articolo 149, ultimo comma, del Regolamento, i documenti predisposti da ciascuna Commissione parlamentare sulla gestione

degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, a séguito dell'esame in commissione delle apposite relazioni sulla gestione degli enti inviate al Parlamento dalla Corte dei conti: ciò, quanto meno, laddove la Commissione non ritenga invece di votare una risoluzione a norma dell'articolo 117 del Regolamento. Nella prassi, le disposizioni dell'articolo 149 sono quasi cadute in desuetudine, finendo col depotenziare, nei fatti, lo stesso istituto delle relazioni della Corte dei conti al Parlamento sulla gestione degli enti.

In un momento nel quale crescente è l'esigenza di una visione complessiva dei problemi della finanza pubblica allargata, ed indiscutibile la necessità di ricondurre sotto controllo, e comunque di programmare in modo rigoroso, non soltanto la spesa statale, ma anche quella dell'intero settore pubblico (come, ancora una volta, la legge n. 468 ha stabilito), appare necessario ridare vigore al disposto dell'articolo 149 del Regolamento, e dunque prevedere che le Commissioni siano comunque tenute ad allegare al proprio parere sul rendiconto i documenti originati dall'esame delle relazioni della Corte dei conti sulla gestione degli enti e che l'assemblea sia comunque tenuta ad esaminarli nell'ambito della presessione estiva di bilancio, integrando così gli elementi conoscitivi sulla situazione finanziaria del Paese, che il consuntivo e l'assestamento già forniscono. È poi auspicabile che la Corte dei conti, riprendendo antichi precedenti, provveda ad inviare al Parlamento relazioni riassuntive per gruppi omogenei di enti, come la Presidenza della Camera ha, anche di recente, richiesto.

Nella sostanza, ciò conduce a prevedere, di norma nel mese di luglio, una prima « mini-sessione » 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.

12. - Innovazioni di un certo rilievo vengono proposte anche per quanto concerne la presentazione e l'esame degli emendamenti ai disegni di legge discussi nella sessione di bilancio.

Si estende, innanzitutto, alla legge finanziaria, all'assestamento del bilancio e al rendiconto il principio, già adottato per il bilancio di previsione, secondo cui possono essere presentati in Aula e esaminati dall'Assemblea solo gli emendamenti previamente presentati e respinti in Commissione. Si perfeziona inoltre la ripartizione delle competenze per l'esame degli emendamenti tra Commissioni permanenti di settore e Commissione bilancio: riservati a quest'ultima gli emendamenti tendenti a modificare le grandezze economico-finanziarie fondamentali (livelli massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato, totali generali dell'entrata e della spesa), e la ripartizione delle spese tra gli stati di previsione, alle prime compete l'esame non soltanto degli emendamenti che propongono variazioni

compensative nell'ambito di ciascuno stato di previsione, ma anche di quelli che concernono le singole parti del disegno di legge finanziaria di competenza di ciascuna Commissione. Come ovvia, ma necessaria, disposizione di chiusura, si prevede poi che alla Commissione bilancio, competente ad esaminare in sede referente il complesso dei disegni di legge in discussione, spetterà l'esame degli emendamenti comunque non concernenti l'ambito di competenza di una specifica Commissione di merito.

Al fine di eliminare limiti e compartimentazioni eccessivamente rigidi, si consente inoltre 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); e si impone alla Commissione bilancio di motivare, nella sua relazione per l'Assemblea, l'eventuale rifiuto di accogliere proposte formulate dalle Commissioni di merito, ribadendo, per altro, la norma, già vigente, che prevede la partecipazione alle sedute della Commissione bilancio del relatore designato da ciascuna commissione di merito (oltre che, se credono, di eventuali relatori di minoranza).

Avremo dunque, in questa fase del procedimento: una chiara separazione di competenze, tra Commissione bilancio e Commissioni di merito, per quanto attiene alla presentazione, esame, approvazione e reiezione di emendamenti (che ne condiziona l'eventuale ripresentazione in Aula); una necessaria funzione coordinatrice della Commissione bilancio, competente in sede referente e chiamata a vagliare gli emendamenti approvati dalle Commissioni e le loro ulteriori proposte, alla luce delle compatibilità generali e dell'unità della complessiva manovra economico-finanziaria; una intensa collaborazione tra Commissioni di merito e Com-

missione bilancio, collaborazione della quale sono disciplinati strumenti, procedure e garanzie, al fine di evitare l'espropriazione o l'emarginazione degli organi parlamentari competenti a disciplinare le politiche di settore.

Una notevole semplificazione e accelerazione del procedimento dovrebbe 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 poterdovere 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, ove sorga controversia in Commissione sulla valutazione dell'ammissibilità di emendamenti, decida il Presidente della Camera, ai sensi dello articolo 41, capoverso, del Regolamento.

13. — Nello stesso contesto si propone, inoltre di affidare alla Commissione bilancio il compito di un preliminare vaglio del contesto 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, nel-

l'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.

14. — 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 ad esaminare in sede referente, su proposta del Governo e prima della conclusione della discussione sulle linee generali in Assemblea, le variazioni da introdurre nei bilanci di previsione, in termini di competenza e di cassa, al fine di recepire gli effetti delle correzioni ed integrazioni della legislazione vigente disposte dalla finanziaria, nel testo licen-

ziato dalla Commissione. Le variazioni in tal modo esaminate dalla Commissione vengono automaticamente a far corpo (modificandolo) col testo-base della legge di bilancio all'esame dell'Assemblea, come da prassi consolidata; ma la soluzione adottata elimina 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). Quanto alla prevista proposta del Governo, la soluzione adottata rispetta — dato l'incerto *genus* delle variazioni in questione — la riserva costituzionale all'esecutivo dei poteri di iniziativa legislativa e di gestione del bilancio. Ma non preclude ovviamente (né lo potrebbe) alla Commissione, nel caso non auspicabile di inerzia del Governo, di predisporre e proporre all'assemblea propri emendamenti intesi a recepire nel bilancio gli effetti della legge finanziaria. La disciplina degli emendamenti in aula, su proposta del Governo o, in assenza, della Commissione, dovrà invece essere necessariamente seguita per le variazioni intese a recepire nel bilancio gli effetti di emendamenti alla finanziaria approvati dall'Assemblea, a modifica del testo licenziato dalla Commissione.

Anche le ulteriori variazioni proposte dal Governo, in relazione alla entrata in vigore di provvedimenti importanti riflessi sul bilancio, seguiranno a questo punto il regime degli emendamenti direttamente presentati in aula, e dovranno, come tali, venir discussi e votati dall'Assemblea, escludendosi per tali variazioni *in extremis* ogni regime speciale.

15. — Quanto al termine *a quo*, dal quale dovrebbe avere inizio la sessione di bilancio, la Giunta ha ritenuto che esso non potesse essere stabilito, allo stato, se non in modo flessibile, con riferimento alla data nella quale i documenti finanziari fondamentali risultino in concreto effettivamente disponibili in un nu-

mero di copie sufficienti per un approfondito esame parlamentare. In effetti, la data della effettiva distribuzione dei testi dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, delle tabelle degli stati di previsione e della relazione previsionale e programmatica non può essere, oggidi, prevista con esattezza.

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 devono, infatti, essere presentati alle Camere « nel mese di settembre », e dunque fra il 1° e il 30 di quel mese. A norma della vigente legislazione di contabilità, gli stati di previsione e il rendiconto devono essere presentati alle Camere previamente stampati a cura dell'esecutivo (articolo 151, regio decreto 23 maggio 1924, n. 827). Ma questa disposizione non viene, di fatto, rispettata dal Governo, e così le Camere dispongono non di rado delle tabelle degli stati di previsione solo verso il 10-15 d'ottobre. Ma fissare intorno a questa data l'inizio della sessione di bilancio, significherebbe prevederne la conclusione per la fine dell'anno, nel periodo riservato di norma alle vacanze natalizie, col rischio di dover ugualmente ricorrere, sia pure per pochi giorni, all'esercizio provvisorio.

Il relatore deve dunque sottolineare la necessità, per il buon funzionamento della sessione di bilancio, che il Governo torni a rispettare il disposto dell'articolo 151 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827. Come da molte parti si propone inoltre, andrebbe, in sede di riforma legislativa della legge n. 468, anticipata al 15 o addirittura al 1° settembre la presentazione alle Camere 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) approvate dalle Camere prima delle vacanze estive (periodo di notevole produttività legislativa, come già si è ricordato).

La contenuta anticipazione dei termini or ora ipotizzata può, nelle more della riforma della legge n. 468, realizzarsi in fatto, se il Governo riterrà di presentare alle Camere bilanci e legge finanziaria nei primi giorni del periodo utile attualmente stabilito dall'articolo 15 della medesima legge n. 468 o al più tardi verso il 15 settembre. Ad essa non ostano difficoltà di rilievo, stante l'avvenuta informatizzazione dei servizi della Ragioneria dello Stato. Del resto, quasi tutti gli ordinamenti contabili dell'Occidente prevedono una più anticipata presentazione del bilancio di previsione rispetto alla scadenza dell'esercizio finanziario (e così negli Stati Uniti d'America il bilancio di previsione per l'esercizio che inizia col 1° novembre è presentato nel mese di gennaio, e l'iter parlamentare, ancorché assai più complesso di quello italiano, dura circa nove mesi).

16. - Nell'ipotesi ottimale or ora accennata, l'esame e la discussione dei diversi strumenti di governo della finanza pubblica verrebbe dunque calendarizzata ogni anno più o meno come segue (per semplicità si adotta l'ipotesi della presentazione degli strumenti legislativi alla Camera; se viceversa tali strumenti dovessero essere presentati al Senato, secon-

do 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, dell'assestamento del bilancio dell'esercizio in corso, dei documenti delle Commissioni sulla gestione degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (articolo 119, ottavo comma, del Regolamento, nel testo proposto dalla Giunta);

5-20 settembre: istruttoria conoscitiva delle due Commissioni bilancio sui criteri di impostazione dei bilanci di previsione (articolo, 119, terzo comma);

15-20 settembre: presentazione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio;

20-30 settembre: esame degli stati di previsione e della legge finanziaria da parte delle Commissioni permanenti (articolo 120, terzo comma); preesame 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 (articolo 120, secondo comma); svolgimento delle introduzioni dei relatori e della esposizione dei ministri finanziari di fronte alla Commissione bilancio (articolo 120, quarto comma);

1°-30 ottobre: pre-esame dei bilanci e del disegno di legge finanziaria da parte delle competenti Commissioni del Senato (cfr. articolo 120, quinto comma);

1°-14 ottobre: esame dei disegni di legge finanziaria e di approvazione dei bilanci da parte della Commissione bilancio della Camera, in sede referente (articolo 120, sesto comma);

14 ottobre-4 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; prima della conclusione della discussione generale in Aula, la Commissione bilancio esamina le

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

variazioni ai bilanci di previsione conseguenti all'approvazione della legge finanziaria (articolo 120, settimo comma);

6-13 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;

13-27 novembre: conclusione dell'esame, in sede referente, da parte della Commissione bilancio del Senato;

27 novembre-11 dicembre: discussione generale, esame e approvazione finale dei disegni di legge finanziaria e di bilancio da parte dell'Assemblea del Senato;

11-20 dicembre: eventuale esame e approvazione, da parte della Camera, degli emendamenti introdotti dal Senato nei testi e nelle tabelle approvate dalla Camera.

17. — Onorevoli colleghi, che la Camera abbia deciso di procedere, all'inizio della IX legislatura, all'introduzione nel proprio ordinamento della sessione di bilancio è fatto altamente significativo dal punto di vista politico ed istituzionale. Per la parte che le compete e che rientra nei suoi autonomi poteri la Camera, con questa iniziativa, esprime concretamente la volontà di avviare quel processo di riforma delle istituzioni, da tutti riconosciuto indispensabile per la sopravvivenza del nostro sistema politico-costituzionale.

La sessione di bilancio rappresenta, o almeno può rappresentare, un primo passo verso il recupero, da parte del Parlamento, di una funzionalità e capacità di decisione tecnicamente e politicamente adeguata ai problemi di una società complessa.

Da questo punto di vista la responsabilità che ci si assume, con l'introduzione della prima — se pur modesta e limitata — « riforma istituzionale », è molto alta: si tratta infatti di cominciare a dimostrare che riformare è possibile, che il Parlamento ha — se lo vuole — la possibilità di ritornare ad essere nello stesso tempo

sede primaria del confronto dialettico di opzioni politiche e organo capace di esprimere scelte, decisioni, indirizzi.

Perché ciò avvenga (almeno a partire, e non sarebbe poco, dal terreno della finanza pubblica) le modifiche al Regolamento che la Camera si accinge ad approvare sono certo necessarie, ma non sufficienti. Altrettanto determinante sarà infatti il modo in cui le nuove norme regolamentari troveranno concreta applicazione, la volontà politica che sorreggerà il difficile cammino della fase di sperimentazione delle nuove procedure, nonché le risorse intellettuali e professionali che gli apparati amministrativi sapranno esprimere per dare ad esse corpo e contenuto.

Perché la sessione di bilancio non debba essere annoverata in futuro tra le tante riforme mancate, dovrà essere affiancata da una serie di misure amministrative ed organizzative. Il Governo, da parte sua, dovrà organizzare al proprio interno un procedimento di formazione dei documenti di bilancio — secondo tempi tecnicamente già ora possibili — che ne consenta la presentazione al Parlamento in tempo utile per rispettare le scansioni temporali della sessione di bilancio.

Ma soprattutto è necessario che la Camera adegui le proprie strutture di supporto, dotando innanzitutto la Commissione bilancio, ma, più in generale, tutti i parlamentari di uno *staff* capace di svolgere un ruolo di analisi tecnico-economica e di valutazione giuscontabilistica dei documenti di bilancio. Attualmente alla Segreteria della Commissione bilancio sono addetti due funzionari; un altro funzionario opera presso il Servizio studi. Nonostante l'abnegazione e lo spirito di sacrificio del personale addetto, l'inadeguatezza di un simile assetto organizzativo è di tutta evidenza ed è stato più volte rilevato dalla Commissione stessa. Tali carenze vanno al più presto colmate: al di là delle ordinarie funzioni organizzative e di certificazione, lo *staff* della Commissione bilancio sarà chiamato a sviluppare una continua attività di consulenza ad alto contenuto tecnico nei confronti dei parlamentari.

La stringatezza del dibattito nella sessione di bilancio presuppone infatti un lavoro di approfondimento nell'esame dei documenti contabili che si svolga con il supporto degli apparati interni; apparati che, sia per grado di specifica competenza ed esperienza dei singoli operatori, sia grazie all'ausilio degli strumenti informatici, dovranno essere in grado di « guardare dentro » il bilancio, scomporne i contenuti, discriminare componenti rigide da scelte discrezionali, simulare gli effetti finanziari di proposte alternative che, in sede parlamentare, vengano eventualmente prospettate.

D'altra parte strutture analoghe — senza pensare al mitico CBO del Congresso americano — esistono nella gran parte dei parlamenti europei, in ordinamenti nei quali il rapporto tra Camere elettive ed esecutivo è costruito su schemi costituzionali analoghi al nostro. È infatti proprio sul grado di efficienza della struttura informativa e di consulenza che si misura ormai il grado reale di autonomia del Parlamento nei confronti di un Esecutivo che ha a propria disposizione le risorse tecnico-professionali degli apparati ministeriali e degli enti dipendenti.

La mancata riorganizzazione dei servizi parlamentari di supporto iscriverebbe una gravissima ipoteca sulla sessione di bilancio: la impossibilità di una autonoma lettura, in sede parlamentare, dei documenti di bilancio, porterebbe allo sfilacciamento del dibattito, e così sarebbe di nuovo difficile rintracciare il senso politico delle grandi scelte economiche. La sessione di bilancio si trasformerebbe in uno stanco ed inutile rituale ed il ruolo del Parlamento ne uscirebbe profondamente mortificato. Dall'importanza quindi di dare alla sessione di bilancio gambe solide su cui camminare la Camera deve avere piena consapevolezza; d'altronde la sollecitudine e l'impegno con cui il Presidente Iotti ha contribuito ai lavori della Giunta sono in tal senso il sintomo più incoraggiante. Non dubitiamo quindi che, con altrettanta sollecitudine, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza e con l'ausilio del Segretario Generale, verranno assunte le iniziative neces-

sarie. Così come non dubitiamo che alla ideazione, e poi alla gestione, dei nuovi moduli organizzativi, contribuirà, con l'entusiasmo e con la professionalità che le è propria, la burocrazia parlamentare, interessata come è ad adeguare la propria funzione alle esigenze nuove di un Parlamento moderno. Credo, anzi, che in tal senso, la sessione di bilancio, potrebbe costituire uno stimolo positivo per una più ampia revisione dei contenuti professionali specifici di una burocrazia che — pur con la sua tradizionale discrezione — mostra a volte di soffrire una sorta di crisi di identità, di contraddizione profonda tra la tradizione, cui è solidamente e giustamente ancorata, ed una esigenza di innovazione non ancora sufficientemente chiarita.

18. — Onorevoli colleghi! Con la proposta di modificazione del Regolamento che sottoponiamo alla vostra approvazione, 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 impone, certo, 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 al 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 spartitoria e dell'assistenzialismo corporativo.

FRANCO BASSANINI, *Relatore.*

TESTO PROPOSTO

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

« DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA, DEL BILANCIO, DEL RENDICONTO, DEI DOCUMENTI DI POLITICA ECONOMICA E FINANZIARIA E DELLE RELAZIONI GOVERNATIVE ».

L'articolo 119 del Regolamento è sostituito dal seguente:

« 1. L'esame del disegno di legge finanziaria, del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione, annuale e pluriennale, dello Stato e dei documenti relativi alla politica economica nazionale e alla gestione del pubblico denaro, collegati alla presentazione dei predetti disegni di legge, ha luogo nell'ambito di una apposita sessione parlamentare di bilancio.

2. La sessione di cui al precedente comma ha la durata di quarantacinque giorni a decorrere dalla effettiva distribuzione dei testi dei disegni di legge, delle tabelle allegate relative ai singoli stati di previsione e della relazione previsionale e programmatica, allorché i disegni di legge sono presentati dal Governo alla Camera. Quando essi sono presentati al Senato, la sessione di bilancio, fermo quanto disposto dal quinto comma dell'articolo 120, ha la durata di trentacinque giorni a decorrere dalla effettiva distribuzione dei testi delle eventuali modifiche apportate dal Senato.

3. 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 di impostazione dei bilanci di previsione a legislazione vigente. A tal fine, la Commissione ascolta

i Ministri competenti e può richiedere alla Corte dei conti e all'ISTAT informazioni, rilevazioni ed elaborazioni e pareri alle Regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

4. Durante la sessione di bilancio è sospesa ogni deliberazione da parte dell'Assemblea e delle Commissioni in sede legislativa, sui progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate. Possono tuttavia essere approvati 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 atti normativi delle Comunità Europee, quando dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali o comunitari. In tali casi possono essere disposte, per la discussione in Assemblea, sedute supplementari.

5. 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 cui è consentita l'approvazione ai sensi del precedente comma.

6. La programmazione dei lavori della Assemblea e delle Commissioni nel corso della sessione di bilancio è finalizzata a consentire la conclusione dell'esame dei disegni di legge di cui al primo comma nei termini stabiliti evitando, di norma, la contemporaneità tra sedute delle Commissioni e sedute dell'Assemblea. Durante l'esame nelle Commissioni delle parti di rispettiva competenza del disegno di legge finanziaria e dei singoli stati di previsione è sospesa ogni altra attività legislativa in Commissione. È tuttavia consentito alle Commissioni di procedere all'esame di altri progetti di legge allorché abbiano integralmente esaurito il compito ad esse assegnato dall'articolo 120, terzo comma, del Regolamento.

7. La discussione in Assemblea deve concludersi nell'ambito della sessione di bilancio con le votazioni finali sul disegno di legge finanziaria e sul disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato, con le variazioni conseguenti alle disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria. A tale 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, all'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.

8. Il disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è esaminato, con il disegno di legge che approva l'assestamento degli stanziamenti di bilancio per l'esercizio in corso e con i documenti di cui all'articolo 149, entro il mese successivo alla presentazione dei disegni di legge. Si applicano gli articoli 120, primo, terzo e sesto comma, 121 e 123, primo comma, 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 nel termine stabilito, avvalendosi altresì, per l'esame in Assemblea, dei poteri di cui al precedente comma ».

L'articolo 120 del Regolamento è sostituito dal seguente:

« 1. Il disegno di legge finanziaria e il disegno di legge concernente i bilanci di previsione 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 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 dieci giorni successivi alla 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 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 ed 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 precedente terzo comma, la Commissione bilancio e programmazione, entro i succes-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

sivi quattordici giorni, esamina congiuntamente i disegni di legge e i documenti connessi ed 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 esamina la nota di variazioni ai bilanci di previsione, redatta in termini di competenza e di cassa, presentata dal Governo a seguito dell'approvazione del disegno di legge finanziaria da parte della stessa Commissione bilancio.

8. Alle sedute delle Commissioni riservate all'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio partecipano i ministri competenti per materia. Di tali sedute si redige e si pubblica un resoconto stenografico.

9. Quando i disegni di legge di cui al primo comma sono stati approvati dal Senato, e da questo trasmessi alla Camera, il termine previsto dal precedente terzo comma è ridotto a sette giorni ».

L'articolo 121 del Regolamento è sostituito dal seguente:

« 1. Gli emendamenti che riguardano esclusivamente le singole parti del disegno di legge finanziaria di competenza di ciascuna Commissione e quelli che propongono variazioni compensative in tale ambito e gli emendamenti al disegno di legge di bilancio che propongono variazioni compensative all'interno 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 com-

petenza, 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 nel disegno di 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 nei commi precedenti, 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. Gli emendamenti respinti in Commissione possono essere ripresentati in Assemblea, fermo il disposto di cui al sesto comma dell'articolo 86.

5. Fermo quanto disposto dall'articolo 89, i Presidenti delle Commissioni competenti per materia ed 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. Qualora sorga questione, la decisione è rimessa al Presidente della Camera ai sensi del secondo comma dell'articolo 41. Gli emendamenti dichiarati inammissibili in Commissione non possono essere ripresentati in Assemblea ».

L'articolo 123 del Regolamento è sostituito dal seguente:

« 1. Qualora la relazione generale sul disegno di legge finanziaria e sul bilancio

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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 e del bilancio 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 ed alle votazioni finali, nell'ordine, del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato, con le variazioni conseguenti alle disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria ».

Al terzo comma dell'articolo 149 le parole: « , ovvero può » sono sostituite dalle parole: « e può altresì ».