

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
N. 24

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BASSANINI, BATTAGLIA, GITTI

Esame e approvazione delle leggi che comportano nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate. Modificazione agli articoli 72, 74, 85, 86 e 93 del Regolamento e introduzione dell'articolo 124-bis

Presentata il 22 dicembre 1986

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nell'estate del 1985, la Giunta per il Regolamento nominò nel suo seno un Comitato ristretto incaricato di elaborare una proposta di riforma delle norme del Regolamento della Camera che disciplinano i procedimenti di esame e approvazione di leggi comportanti nuove o maggiori spese o riduzione di entrata. Il Comitato ristretto, composto dagli onorevoli Bassanini, Battaglia, Segni, concluse i suoi lavori il 23 novembre 1985, approvando all'unanimità un testo contenente proposte di modificazione di cinque articoli del Regolamento della Camera (gli articoli 72, 74, 85, 86, 93), nonché la proposta di introduzione di un articolo aggiuntivo (articolo 124-bis).

Nei mesi successivi, la Giunta non ha avuto la possibilità di esaminare quel testo. La questione ha formato tuttavia oggetto di indagini e dibattiti in sede politica, scientifica e giornalistica, anche a causa della successiva formale presentazione, in materia, di una diversa proposta di modificazione del Regolamento, di iniziativa parlamentare. Ad un anno di distanza, ci è sembrato opportuno accogliere le sollecitazioni da varie parti avanzate per addivenire alla formale presentazione anche della nostra proposta, così da offrire al dibattito un utile elemento di valutazione. Nessuna delle ragioni che ispirarono allora le nostre proposte è infatti venuta meno: i risultati conseguiti sul terreno del contenimento

della dinamica inflazionistica e dell'allentamento del vincolo estero non sono stati accompagnati, infatti, da altrettanto soddisfacenti risultati sul terreno del governo della spesa e del risanamento della finanza pubblica.

Il testo che presentiamo riproduce, senza modifiche, quello inviato il 23 novembre dello scorso anno al Presidente della Camera. Ad esso premettiamo alcune sintetiche riflessioni illustrative.

Le proposte di seguito formulate tendono a garantire, per quanto lo si può fare con strumenti procedurali e regolamentari, la rigorosa attuazione del disposto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, che impone al legislatore di indicare, allorché viene decisa una nuova o maggiore spesa, i mezzi per farvi fronte.

Va da sé che le proposte di seguito avanzate non affrontano i problemi di merito concernenti gli indirizzi della politica economica e finanziaria. Esse non contribuiscono a risolvere il problema della dimensione del disavanzo e della spesa pubblica da ritenersi ottimale nelle condizioni date; né quello della qualità della spesa, e della sua riqualificazione, o della redistribuzione di risorse tra finanziamento della spesa corrente e degli investimenti pubblici. Non offrono dunque elementi per intervenire nel dibattito tra i fautori di politiche espansive e sostenitori di politiche restrittive. Ma offrono, agli uni e agli altri, strumenti essenziali perché qualsivoglia decisione di politica economica e finanziaria possa essere correttamente adottata ed effettivamente attuata; perché le decisioni necessarie a governare i meccanismi finanziari e i processi economici siano adottate da chi è legittimato a prenderle con la tempestività necessaria e con sufficienti elementi di conoscenza e di informazione; e perché la gestione delle decisioni adottate non finisca per stravolgerle o vanificarle.

Si tratta, come è ovvio, di proposte che riguardano esclusivamente le nuove decisioni di spesa. Ci è ben presente, naturalmente, che l'eccessiva dilatazione del debito pubblico e del disavanzo corrente

dipende in buona misura da decisioni adottate in passato. E che nessuna operazione di risanamento finanziario potrà conseguire risultati definitivi, se non sarà accompagnata da una drastica revisione di decisioni adottate in passato, riformando apparati, procedure, controlli, diritti acquisiti, in modo da incidere sui grandi aggregati di spesa corrente (previdenza, sanità, finanza locale, personale, trasferimenti alle imprese, interessi).

Ma questa consapevolezza non può costituire un alibi per l'inerzia. Non rende affatto inutile discutere della riforma dei meccanismi di decisione e di controllo sulle scelte che comportano nuove spese (o nuovi benefici fiscali, tali da ridurre le entrate: le cosiddette *tax expenditures* o spese fiscali). Basta infatti osservare che il problema della spesa pubblica si porrebbe oggi in termini meno drammatici, se si fosse provveduto per tempo ad introdurre meccanismi che garantiscano l'effettivo rispetto dell'obbligo costituzionale di dotare ogni decisione comportante nuova o maggiore spesa, o diminuzione di entrate, di una corretta e sufficiente copertura finanziaria. È dunque bene porre mano alla riforma di questi meccanismi prima che altri anni passino invano e che molte altre incontrollate decisioni di spesa vengano ad aggravare ulteriormente le condizioni della finanza pubblica.

Occorre innanzitutto affrontare il problema di una corretta quantificazione degli oneri prodotti a carico del bilancio dello Stato (e del bilancio degli enti del settore pubblico allargato) dalle leggi di spesa e dalle leggi di entrata ad esse assimilabili sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica (leggi che comportano diminuzione di entrata, anche sotto forma di *tax expenditures*). Non di rado — come è noto — tali leggi non contengono alcuna quantificazione degli oneri prodotti sul bilancio dello Stato o degli enti pubblici; o vi provvedono in modo così generico e aggregato da rendere impossibile la verifica della attendibilità e ragionevolezza delle previsioni effettuate; ovvero aggirano i vincoli costituzionali di copertura mediante una voluta sottostima

dell'onere, o ancora mediante la quantificazione dell'onere relativo al solo esercizio in corso, benché il provvedimento comporti oneri maggiori per gli esercizi successivi. La questione va considerata distintamente rispetto a quella della idoneità, correttezza e sufficienza della copertura finanziaria indicata dalla legge, ed è logicamente e praticamente pregiudiziale a quest'ultima.

La proposta di riforma del Regolamento che presentiamo prevede, al riguardo, che nessuna legge di spesa possa essere approvata da una Commissione parlamentare (anche solo in sede referente) se non sarà accompagnata da una relazione finanziaria analitica redatta nei modi previsti dal Regolamento. La presentazione della relazione finanziaria costituirebbe una vera e propria condizione di procedibilità del provvedimento. La relazione dovrebbe:

a) quantificare gli oneri prodotti disaggregandoli per ciascuna delle misure, degli interventi, delle prestazioni o dei benefici (e delle categorie di beneficiari) previsti dal progetto di legge;

b) calcolare gli oneri prodotti anche a carico dei bilanci degli esercizi successivi, fino a quando la legge avrà completa applicazione o piena operatività;

c) dare adeguata dimostrazione degli elementi di calcolo degli oneri prodotti.

È ovviamente possibile ulteriormente precisare le metodologie di costruzione delle previsioni degli oneri da indicare nella relazione finanziaria, magari differenziandole in relazione ad una classificazione tipologica dei contenuti della legislazione di spesa.

Per i disegni di legge di iniziativa del Governo la predisposizione della relazione finanziaria non può che competere alla Ragioneria generale dello Stato. Per quelli di iniziativa parlamentare, regionale o popolare, si potrebbe ipotizzare che tale onere gravi sul proponente. Una disposizione siffatta rappresenterebbe certamente un ostacolo di notevole rilievo

all'esercizio del potere di iniziativa. A favore di tale soluzione giocherebbe l'opportunità di frenare l'eccessiva proliferazione di proposte di legge, non di rado rispondenti a interessi clientelari o campanilistici, la quale ingolfa il lavoro delle Commissioni parlamentari; e la considerazione che si tratterebbe comunque di una misura assai meno drastica della riserva al Governo dell'iniziativa legislativa in materia di spesa, prevista da altri ordinamenti. Contro, si evidenzia il rischio di squilibrare eccessivamente a vantaggio del Governo l'*input* del procedimento legislativo, di ulteriormente disincentivare l'iniziativa popolare e regionale (già assai poco « protetta »), e di costringere i titolari non governativi del potere di iniziativa legislativa a dipendere dalla non disinteressata collaborazione degli uffici studi delle organizzazioni di categoria, delle grandi imprese e dei gruppi di pressione, ovvero degli uffici legislativi dei Ministeri.

Salva in ogni caso la facoltà del presentatore di allegare fin dall'inizio al testo della proposta di legge la relazione finanziaria, è probabilmente preferibile prevedere che alla sua predisposizione debba provvedere la stessa Commissione permanente, allorché decida di procedere nell'esame di una proposta di legge. In concreto, alla sua redazione provvederà l'ufficio di segreteria della Commissione parlamentare in collaborazione, ed eventualmente in contraddittorio, con la Ragioneria generale dello Stato (ed eventualmente con l'ausilio della Commissione per la spesa pubblica e della Corte dei conti).

Siffatta soluzione presuppone naturalmente una adeguata copertura amministrativa, da una parte mediante il rafforzamento degli apparati serventi delle Commissioni permanenti, dall'altra con la costituzione di un ufficio parlamentare del bilancio, in grado di prestare ad essi l'indispensabile collaborazione tecnica specializzata; la Ragioneria generale dello Stato, infatti, benché idonea a prestare anche essa una collaborazione tecnica di alto livello alle segreterie delle Commis-

sioni permanenti, non gode certo della stessa indipendenza strutturale nei confronti di tutte le parti in gioco, Governo compreso.

È appena il caso di notare che, ovviamente, analoga relazione finanziaria va prevista e prescritta per le leggi di entrata, sia che importino comunque riduzioni di gettito (con conseguente obbligo di indicare un'adeguata copertura finanziaria), sia che importino viceversa incrementi del gettito: anche le previsioni di maggiore entrata vanno infatti stimate e quantificate in modo attendibile, al fine di poter valutare correttamente la idoneità di coperture finanziarie di nuove o maggiori spese che fossero successivamente previste a valere su tali disponibilità. Nella prassi in vigore, come è noto, non soltanto manca ogni analitica dimostrazione dell'entità della nuova o maggiore entrata, ma si rinuncia per lo più del tutto ad ogni tentativo di quantificazione, rimettendone la determinazione al Governo, che vi provvede con successiva nota di variazioni. Ma con ciò si finisce col privare il Parlamento di elementi importanti ai fini della valutazione dell'opportunità dei provvedimenti in materia di entrata, e col sottrarre alle Camere la loro precisa quantificazione, consentendo al Governo di costituirsi, in taluni casi, fondi di riserva per il finanziamento di successive leggi di spesa.

Sembra a noi necessario prevedere una verifica tecnica nelle forme di una vera e propria certificazione della relazione finanziaria, redatta da un organo tecnico, del quale la legge dovrebbe garantire l'indipendenza nei confronti di qualunque altro organo dello Stato e di ogni parte politica. Tale organo tecnico dovrebbe assumersi la responsabilità di verificare obiettivamente e certificare, con parere scritto e motivato, la quantificazione degli oneri indicata nella relazione finanziaria allegata ad ogni proposta di legge *in itinere*, proponendovi, se del caso, modificazioni, correzioni o integrazioni. Allorché, per l'insufficienza degli elementi conoscitivi forniti dai presentatori o dal Governo (o *aliunde* reperibili), ogni valu-

tazione risulti inattendibile o addirittura impossibile, ciò dovrebbe essere esplicitamente enunciato, lasciando al Parlamento la responsabilità di ogni ulteriore valutazione.

Per la scelta dell'organo sono prospettabili diverse ipotesi, dalla Corte dei conti, opportunamente riformata, alla Commissione per la spesa pubblica, adeguatamente rinforzata nelle strutture e negli strumenti di valutazione, al costituendo ufficio parlamentare del bilancio. Quest'ultima soluzione ci è parsa preferibile, anche perché già sperimentata con buoni risultati in diversi ordinamenti stranieri, anche a forma di governo parlamentare.

La relazione sugli oneri finanziari, allegata ad ogni progetto di legge e certificata nei modi or ora indicati, dovrà costituire il presupposto della valutazione delle conseguenze finanziarie prodotte da ciascun progetto di legge, e del controllo della idoneità delle relative coperture, che sono già oggi di competenza delle Commissioni bilancio delle due Camere. Le Commissioni bilancio procederanno innanzitutto ad una verifica della quantificazione degli oneri indicati nella relazione, sulla base degli elementi forniti dall'organo tecnico certificante. Passeranno poi a valutare la copertura finanziaria prevista dal progetto di legge, al fine di accertarne l'idoneità e la sufficienza. A questo proposito, sembra necessario provvedere ad una sorta di codificazione dei criteri di valutazione della copertura finanziaria, o almeno dei principali tra essi. Anche in tal caso, la fonte più adeguata sembra il Regolamento delle due Camere: perché si tratta, dopo tutto, di disciplinare una peculiare figura di controllo parlamentare interno; e perché le disposizioni regolamentari vincolano gli organi legislativi *in procedendo*, con regole non derogabili da parte delle leggi di cui disciplinano le modalità di esame e di approvazione.

Tra i criteri che dovrebbero essere sanciti da queste norme regolamentari, si può annoverare a titolo esemplificativo: a) l'obbligo di calcolare la copertura finanziaria sull'entità degli oneri prodotti

dalla legge « a regime » (e dunque nell'esercizio, ancorché successivo a quello in corso, nel quale la legge è destinata ad avere piena operatività o completa applicazione); *b*) il divieto dell'utilizzazione, a copertura di nuove o maggiori spese di parte corrente, di fondi preordinati in bilancio per il finanziamento di spese in conto capitale (divieto di dequalificazione della spesa); *c*) il divieto di utilizzare a copertura di nuove o maggiori spese dotazioni dei capitoli iscritti nell'elenco delle spese obbligatorie e d'ordine; *d*) il divieto di utilizzare, a copertura di nuove o maggiori spese, presunte disponibilità che si verrebbero a creare su ordinari capitoli di spesa, in relazione all'andamento della gestione o ad una nuova valutazione del fabbisogno relativo a singole poste (la revisione delle previsioni di bilancio può certo consentire l'accertamento di disponibilità utilizzabili per la copertura di nuove spese — o per la riduzione del disavanzo —: ma ciò soltanto nel quadro di una valutazione globale dell'andamento della gestione, quale è quella compiuta, a metà anno, con l'assestamento del bilancio, o, successivamente, con leggi di variazioni); *e*) il divieto di utilizzare, a copertura di nuove o maggiori spese, gli accantonamenti dei due fondi globali (cap. 6856 e 9001 Tesoro) in difformità dalle finalità previste nei relativi elenchi, se non con il consenso della Commissione permanente competente per materia sul provvedimento originariamente finanziato (la quale dovrà, in altri termini, dichiarare che il provvedimento legislativo per il quale tale accantonamento era stato previsto non verrà approvato entro l'esercizio o comporterà oneri inferiori a quelli previsti in sede di quantificazione dell'accantonamento).

In ogni caso, nel quadro di tale codificazione, andrebbe in via generale previsto, e opportunamente disciplinato, il principio del finanziamento delle nuove o maggiori spese di parte corrente esclusivamente sulla base del miglioramento del saldo del risparmio pubblico (come dispone già l'articolo 4 della legge n. 468;

norma peraltro sistematicamente violata dalla legislazione di spesa, anche perché non dotata — secondo l'interpretazione prevalente — della necessaria « durezza », nella gerarchia delle fonti).

Le innovazioni fin qui descritte dovrebbero, fermo restando l'effetto vincolante o devolutivo attribuito oggi dai regolamenti parlamentari ai pareri delle due Commissioni bilancio nei confronti delle Commissioni permanenti allorché siedono in sede deliberante, consentire notevoli passi avanti per quanto concerne un più rigoroso riscontro della idoneità e sufficienza delle coperture finanziarie per i progetti di legge discussi e deliberati dalle Commissioni in sede legislativa. Più arduo appare identificare le innovazioni da apportare ai regolamenti parlamentari per conseguire i medesimi risultati anche in relazione ai progetti di legge approvati dall'Assemblea. Il principio della sovranità dell'Assemblea, nella interpretazione estensiva prevalente nella prassi, priva oggi i pareri negativi delle Commissioni bilancio sulla copertura finanziaria di ogni concreta efficacia quanto ai progetti di legge discussi e approvati in Aula.

Al riguardo, proponiamo di introdurre, ogni volta che insorgano questioni circa la copertura finanziaria di un progetto di legge iscritto all'ordine del giorno dell'Aula, una sorta di pregiudiziale finanziaria, una questione incidentale che l'Assemblea deve esaminare e risolvere prima di procedere all'esame del merito.

Si prevede infatti che, allorché la Commissione bilancio abbia espresso parere contrario sul progetto di legge, 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 di merito non abbia appurato al testo del progetto di legge le conseguenti modificazioni, la Commissione bilancio nomini un proprio relatore per la discussione in Assemblea. Prima di passare alla discussione degli articoli, l'Assemblea dovrà in tal caso deliberare in via preliminare sulla copertura finan-

ziaria, sulla base delle due relazioni (della Commissione di merito e della Commissione bilancio) e dopo un breve dibattito (nel quale potrà intervenire un deputato per gruppo per non più di quindici minuti). Nel caso di votazione negativa, il progetto di legge verrebbe rinviato all'esame della Commissione.

Si tratta di una innovazione che costringerebbe l'Assemblea ad assumersi la responsabilità delle conseguenze finanziarie della legge, in una fase nella quale è ancora possibile modificarne il contenuto (a differenza di quanto avviene oggi, allorché la votazione sull'articolo relativo alla copertura finanziaria, di solito collocato al termine del provvedimento, interviene allorché tutto il testo è stato votato, con la conseguenza che la reiezione di tale articolo comporta di fatto la bocciatura della legge: ciò che spinge non di rado l'Assemblea a chiudere uno od entrambi gli occhi sulla inidoneità delle coperture finanziarie).

Proponiamo, al riguardo, di prevedere che la pregiudiziale finanziaria possa essere proposta anche da uno o più parlamentari, analogamente a quanto i regolamenti prevedono per le pregiudiziali di costituzionalità e di merito (ma con l'effetto non già di provocare la reiezione del progetto di legge, ma solo il suo rinvio alla Commissione, per l'aggiornamento della copertura finanziaria); e dunque possa essere proposta anche allorché la Commissione bilancio (cioè la sua maggioranza) non abbia espresso parere negativo sulla copertura finanziaria del progetto di legge.

Proponiamo infine di stabilire che la pregiudiziale sia votata a scrutinio palese, onde obbligare i gruppi parlamentari (e i singoli deputati) ad assumersi pubblicamente la responsabilità delle deliberazioni in materia, e dunque delle conseguenze sulla finanza pubblica imputabili alla legge in discussione (tale innovazione non ha nulla a che fare con la proposta di vietare lo scrutinio segreto in tutte le votazioni che intervengono nell'iter di approvazione di leggi di spesa, perché concerne soltanto ed esclusiva-

mente la deliberazione pregiudiziale concernente la copertura finanziaria).

Ferme restando le regole attualmente in vigore quanto all'esame del progetto di legge in sede referente (con le innovazioni già indicate per la quantificazione degli oneri e la verifica della idoneità della relativa copertura finanziaria), l'esame in Assemblea dovrebbe cominciare, esaurita la discussione generale, con la discussione e la votazione a scrutinio palese dell'articolo che provvede alla quantificazione dell'onere finanziario complessivo prodotto dalla legge e alla disciplina della relativa copertura. L'approvazione di tale disposizione comporterebbe, ovviamente, effetti preclusivi nei confronti di emendamenti a successivi articoli che non abbiano carattere compensativo (preclusione finanziaria).

Tale innovazione dovrebbe essere, naturalmente, combinata con quella già illustrata al paragrafo precedente (pregiudiziale finanziaria): essa tende infatti a disciplinare e razionalizzare la successiva attività emendativa della Camera, evidenziandone gli effetti sulla finanza pubblica e predeterminandone i vincoli di compatibilità; la pregiudiziale verifica invece la correttezza e l'idoneità della copertura predisposta per il testo approvato dalla Commissione referente, che si presenta per l'Aula come testo-base da discutere e approvare. La pregiudiziale finanziaria verifica, in altri termini, il lavoro legislativo già fatto, l'approvazione preliminare della norma di copertura determina le *guide-lines* finanziarie per il lavoro legislativo che resta da fare.

Si tratta, ovviamente, di una soluzione che: a) affronta e risolve, in modo a nostro avviso soddisfacente, il problema degli effetti della segretezza degli scrutini parlamentari sull'equilibrio della finanza pubblica: costringe infatti ad una esplicita e palese assunzione di responsabilità sulla dimensione dell'onere e sulla copertura finanziaria, ma non incide sul potere di emendamento in Commissione, e lo limita in Aula ai soli profili relativi all'esigenza di rispettare il quadro delle compatibilità finanziarie che la stessa As-

sembra si è dato; b) presuppone tuttavia apparati serventi delle Camere in grado di valutare tempestivamente (e con grande competenza e obiettività) le conseguenze finanziarie degli emendamenti che vengono presentati in Assemblea. Ritorna dunque la questione dell'ufficio parlamentare del bilancio.

L'innovazione regolamentare prospettata al paragrafo precedente risolverebbe anche il problema degli effetti finanziari degli emendamenti importanti maggiori spese o diminuzione di entrate presentati direttamente in Aula. È infatti evidente che gli effetti di preclusione degli emendamenti comportanti oneri per il bilancio dello Stato o degli enti del settore pubblico allargato si applicherebbe a tutti gli emendamenti presentati in Aula, compresi quelli presentati dal Governo o dalla Commissione ai sensi dell'articolo 86, sesto comma, del Regolamento della Camera.

Va infine ancora sottolineato che le riforme procedurali qui proposte presuppongono l'adeguamento degli apparati parlamentari ad esigenze di completa e

rapida raccolta delle informazioni, di complesse e impegnative valutazioni, di rigorose verifiche degli effetti finanziari della legislazione *in itinere*. Il documento del Comitato ristretto della Giunta per il regolamento che formulava le proposte di seguito riprodotte, non a caso, le faceva precedere da una nota, che ci pare conservi piena attualità: « le proposte di seguito formulate implicano misure organizzative (istituzione e adeguata strumentazione dell'Ufficio parlamentare del Bilancio, rafforzamento dei servizi Commissioni, Assemblea, Studi e Programmazione dei lavori parlamentari) che non sono di competenza della Giunta del Regolamento, pur costituendo l'indispensabile "copertura organizzativa" delle innovazioni procedurali qui proposte. Converrà dunque valutare l'opportunità di prevedere, con apposita disposizione transitoria, una congrua dilazione dell'entrata in vigore delle nuove norme proposte, onde consentire nel frattempo la predisposizione e l'attuazione delle connesse misure organizzative ».

TESTO PROPOSTO

All'articolo 72, comma 2, aggiungere, in fine, le seguenti parole: « Non possono, inoltre, essere assegnati alle Commissioni i progetti di legge che comportano oneri per il bilancio dello Stato o degli enti del settore pubblico allargato, anche sotto forma di minori entrate, se non contengono l'indicazione dell'onere complessivo e la disciplina della relativa copertura finanziaria ».

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 81 della Costituzione e dai principi della legislazione in materia di contabilità pubblica.

2. La Commissione competente, prima di procedere alla definitiva approvazione in sede referente 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 1, 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 relazione, nella quale, con riferimento a ciascuna disposizione suscettibile di produrre oneri diretti o indiretti a carico del bilancio dello Stato o degli enti compresi nel settore pubblico allargato, sono analiticamente esposti gli elementi di calcolo della maggiore spesa o della riduzione di entrata.

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 e, in ogni caso, a ciascuno dei due esercizi successivi a quello in cui si prevede l'entrata in vigore della legge.

3. Ai fini della predisposizione delle relazioni finanziarie di cui al comma 2, le Commissioni possono richiedere alle amministrazioni statali, alle Regioni, agli enti locali, all'ISTAT e agli altri enti pubblici gli elementi conoscitivi ritenuti utili. Possono altresì richiedere alla Corte dei conti specifici rapporti che sono allegati alla relazione finanziaria. Allorché il progetto di legge provvede a rinnovare leggi pluriennali di spesa, o leggi che prevedano agevolazioni fiscali, le Commissioni tengono conto dei rilievi della Corte dei conti sui costi effettivamente sostenuti e sui risultati conseguiti nell'applicazione delle leggi di cui si propone il rinnovo.

4. La relazione finanziaria è contemporaneamente inviata alla Commissione bilancio e programmazione e all'Ufficio parlamentare del bilancio. Nei dieci giorni successivi, l'Ufficio del bilancio provvede a verificare i dati e le stime contenuti nella relazione stessa, eventualmente richiedendo ulteriori elementi informativi alle amministrazioni pubbliche, alle regioni, agli enti locali, all'ISTAT o ad altri soggetti pubblici o privati, e redige un rapporto scritto e motivato, inviandolo alla Commissione bilancio e programmazione e alla commissione competente. Il termine predetto è ridotto a cinque giorni in caso di urgenza.

5. I termini di cui all'articolo 73 decorrono, per l'espressione del parere della Commissione bilancio, dalla data della trasmissione a quest'ultima del rapporto di cui al comma 4.

6. Se, successivamente alla trasmissione alla Commissione bilancio della relazione di cui al comma 2, 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 nuovo testo del progetto di legge all'ufficio del bilancio e alla Commissione bilancio, prima di licenziarlo per l'Assemblea, corredandolo, con riferimento alle modificazioni introdotte, della relazione prevista dal comma 2. Dal giorno dell'invio di questa relazione decorrono nuovamente i termini di cui ai commi 4 e 5.

7. Fermo l'obbligo di cui al comma 6, la Commissione competente può richiedere il parere della Commissione bilancio sulle conseguenze finanziarie e sull'ottemperanza dei vincoli in materia di copertura finanziaria con riferimento ad emendamenti sottoposti al suo esame prima di procedere alla loro definitiva approvazione. Anche in tal caso la richiesta di parere deve essere corredata da una relazione illustrativa, redatta secondo i criteri indicati nel comma 2.

8. 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 a quello in cui si prevede l'entrata in vigore della legge. Per le nuove o maggiori spese correnti a carattere obbligatorio, il riscontro si riferisce anche agli esercizi successivi 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.

9. Nel riscontro della idoneità della copertura finanziaria, ai fini del parere di cui al comma 1, 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 inizieranno a gravare sul bilancio dello Stato o degli enti del settore pubblico allargato, restando esclusa la utilizzazione di disponibilità di esercizi finanziari definitivamente chiusi. L'utilizzazione degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali per il finanziamento dei provvedimenti legislativi in corso di approvazione, in difformità dai relativi elenchi, è ammessa solo se si sia espressa favorevolmente, ai sensi dell'articolo 93, comma 3-bis, la Commissione competente per il provvedimento al cui finanziamento l'accantonamento era originariamente destinato.

10. 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. Allorché la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese è effettuata mediante la corrispondente riduzione delle dotazioni di altri capitoli di bilancio, la Commissione bilancio e programmazione verifica che tali riduzioni siano conseguenti alla contestuale modificazione delle disposizioni legislative di spesa vigenti in materia e accerta che le modificazioni previste giustifichino l'entità delle riduzioni proposte.

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

12. 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, 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 iniziare la discussione sulle linee generali del progetto di legge, delibera in via pregiudiziale a scrutinio palese sull'ottemperanza dei vincoli derivanti dalle disposizioni costituzionali e dai principi della legislazione sulla contabilità pubblica, sentito il parere della 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.

13. Allo stesso modo si procede allorché, prima dell'inizio della discussione sulle linee generali, uno o più deputati abbia presentato una questione pregiudiziale motivata con riferimento all'ottemperanza dei vincoli derivanti dalle disposizioni costituzionali o dai principi delle leggi sulla contabilità pubblica in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa ».

All'articolo 85, comma 1, aggiungere in fine le seguenti parole:

« L'articolo che contiene l'indicazione dell'onere complessivo previsto a carico del bilancio dello Stato o degli enti del settore pubblico allargato e la disciplina della relativa copertura finanziaria, è discusso e votato per primo, con gli emendamenti ad esso presentati. La votazione di questo articolo e degli emendamenti intesi a modificare la previsione dell'onere complessivo e la disciplina della copertura finanziaria avviene a scrutinio palese. L'approvazione di tale articolo non preclude l'esame e l'approvazione di emendamenti a successivi articoli i quali riducano l'onere complessivo o aumentino le entrate previste. In tal caso, l'indicazione dell'onere complessivo e la disciplina della relativa copertura finanziaria sono adeguate in sede di coordinamento del testo ».

All'articolo 86, i primi due commi sono sostituiti dai seguenti:

« 1. Gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti sono, di regola, presentati e svolti nelle Commissioni. Nuovi articoli aggiuntivi o emendamenti, nonché gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti respinti in Commissione, possono essere presentati in Assemblea almeno 24 ore prima della seduta nella quale saranno discussi gli articoli cui si riferiscono. Essi sono immediatamente trasmessi all'Ufficio parlamentare del Bilancio e alla Commissione bilancio e programmazione perché siano esaminati e valutati nelle loro conseguenze finanziarie.

2. Gli emendamenti che comportano un incremento dell'onere complessivo ovvero una diminuzione delle entrate devono contenere la disciplina della relativa copertura finanziaria. Tali emendamenti sono riferiti all'articolo iniziale del progetto di legge e sono ammessi alla votazione, a norma dell'articolo 85 comma 1, dopo che l'Ufficio parlamentare del Bilancio ha accertato l'attendibilità della previsione del maggior onere e la Commissione bilancio ha verificato l'idoneità e la sufficienza della copertura finanziaria indicata.

3. Salvo quanto previsto dal comma 2, nessun articolo aggiuntivo, emendamento o emendamento a emendamento può comportare un incremento dell'onere complessivo o una diminuzione dell'entrata complessiva previsti nell'articolo iniziale del progetto di legge ».

All'articolo 86, comma 4, premettere le parole: « Fermo quanto disposto dal comma 3, ».

All'articolo 86, comma 5, premettere le parole: « Fermo quanto disposto dal comma 3, ».

All'articolo 93, comma 2, aggiungere in fine le seguenti parole: « Per i progetti in materia di entrata o di spesa si applicano i primi dieci commi dell'articolo 74 ».

All'articolo 93, comma 3, aggiungere in fine le seguenti parole: « Per i progetti in materia di entrata o di spesa, si applica l'articolo 74, comma 12 ».

All'articolo 93 aggiungere il seguente comma:

« 3-bis. I progetti implicanti maggiori spese o diminuzioni di entrate, se prevedono di far fronte agli oneri relativi mediante l'utilizzo di fondi preordinati in bilancio per il finanziamento di provvedimenti 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 ».

Dopo l'articolo 124, aggiungere il seguente:

ART. 124-bis.

« Le Commissioni parlamentari, nell'esame dei disegni di legge e dei documenti di cui al presente capo, si avvalgono della collaborazione tecnica dell'ufficio parlamentare del bilancio, che assolve altresì alle funzioni attribuitegli dagli articoli 74 e 86. L'Ufficio del bilancio è costituito sulla base di intese tra il Presidente della Camera e il Presidente del Senato. Ad esso è assegnato personale dipendente dalla Camera e dal Senato, cui è riconosciuta piena autonomia funzionale. Il capo dell'ufficio è nominato d'intesa tra il Presidente della Camera e il Presidente del Senato ».