

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
N. 22

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

(Articoli 72, 74, 75, 85, 86, 93 e 94: procedure di riscontro degli oneri finanziari recati dai progetti di legge)

PRESENTATA DALLA

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

COMPOSTA

dal Presidente della Camera dei deputati, **IOTTI**, *Presidente* e dai deputati **CIAFFI**, **DEL PENNINO**, **FACCHIANO**, **FERRARA**, **FILIPPINI ROSA**, **LABRIOLA**, **LO PORTO**, **MARTINAZZOLI**, **MINUCCI**, **USELLINI**, nonché dal deputato **BASSANINI**, *relatore*

Presentata alla Presidenza della Camera il 7 luglio 1989

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — È avvertita da tempo la necessità di accompagnare la riforma delle procedure e degli strumenti della programmazione finanziaria di bilancio attuata con la legge 5 agosto 1978, n. 468, e riveduta con la legge 23 agosto 1988, n. 362, con un'impegnativa riforma dei procedimenti legislativi in materia di spesa e di entrata. A poco servirebbe infatti prevedere rigo-

rosi meccanismi di programmazione finanziaria e imporre alle decisioni annuali di bilancio vincoli ed obblighi di copertura, se qualunque legge di spesa approvata in corso d'anno potesse rimettere in discussione le scelte compiute, talora senza che il Parlamento ne sia neppure avvertito, ignorandone i reali effetti finanziari; o se risultasse impossibile verificare che le leggi collegate alla manovra di

finanza pubblica (previste dalla legge n. 362) producano gli effetti ipotizzati in sede di programmazione finanziaria; o se le stesse potessero essere snaturate da emendamenti non coerenti con il medesimo vincolo.

In effetti, la riforma delle procedure e degli strumenti di programmazione e di bilancio presuppone non solo una coerente disciplina regolamentare dei procedimenti di approvazione dei relativi documenti (disciplina recentissimamente approvata dall'Assemblea), ma anche: a) che sia possibile accertare in modo sufficientemente preciso gli effetti finanziari delle leggi di spesa « governate » dai fondi speciali e la loro compatibilità con le risorse da essi rese disponibili; b) che sia possibile effettuare la stessa operazione per gli emendamenti che le medesime leggi di spesa dovessero subire nel corso dell'*iter* parlamentare; c) che la quantificazione degli oneri e la verifica della copertura finanziaria delle leggi di spesa approvate in corso d'anno e non programmate dai fondi speciali sia sufficientemente rigorosa da impedire alterazioni o sconvolgimenti del quadro della programmazione finanziaria pluriennale e annuale definita con gli strumenti disciplinati dalla legge n. 362.

Non v'è dubbio che proprio l'assenza di una rigorosa ed efficace disciplina regolamentare dei procedimenti di quantificazione degli oneri finanziari implicati dalle leggi di spesa e di verifica delle relative coperture finanziarie ha giocato un ruolo rilevante in questi anni nel determinare il progressivo *effacement* del significato e della funzione della legge finanziaria. L'assenza di controlli sulla sottostima degli oneri e sulla insufficienza della copertura finanziaria delle proposte di legge e degli emendamenti in materia di spesa ha trasformato infatti gli indirizzi della programmazione finanziaria e i vincoli di bilancio in grida manzoniane, continuamente scavalcate da provvedimenti legislativi che solo a consuntivo (magari ad anni di distanza) rivelano il loro effettivo impatto dirompente sugli equilibri del bilancio, e, talora, la loro contraddittorietà rispetto alle scelte allo-

cative o distributive bene o male definite con le leggi finanziarie.

Sta in ciò una delle ragioni del relativo insuccesso registrato nella realizzazione degli obiettivi che il legislatore si era proposto con la riforma del bilancio e della contabilità dello Stato del 1978. Sta in ciò, se non si interviene con adeguate innovazioni regolamentari, una delle cause che possono condannare all'insuccesso anche la nuova normativa introdotta nel 1988 con la legge n. 362. Quest'ultima infatti non ha ignorato il problema della quantificazione degli oneri e della verifica dell'idoneità delle coperture finanziarie delle leggi di spesa, ma — anche per l'ostacolo rappresentato dalla riserva di regolamento parlamentare — ha potuto dettare in materia una disciplina assai lacunosa, efficace soltanto ai fini della quantificazione degli oneri e del riscontro della copertura dei disegni di legge di iniziativa governativa (col che si finisce inevitabilmente per offrire alle stesse amministrazioni centrali della spesa la via per aggirare i vincoli ad esse imposti, mediante l'espedito della presentazione sotto forma di proposta di legge, o di emendamenti di iniziativa parlamentare, di ciò che non può più legittimamente venire proposto per iniziativa del Governo).

La proposta di modificazione al Regolamento che sottoponiamo all'esame dell'Assemblea muove dunque da una elaborazione non recente, la quale trovò una prima formalizzazione nella proposta approvata nel novembre 1985 da un comitato ristretto istituito dalla Giunta per il Regolamento (composto dai deputati Battaglia, Segni e Bassanini) ed una successiva riformulazione nel doc. II, n. 1, a firma dei deputati Bassanini, Battaglia e Gitti. Nessuna delle ragioni che ispirarono il lavoro di quel comitato ristretto della Giunta e la successiva iniziativa parlamentare è nel frattempo venuta meno: è appena il caso, infatti, di ricordare che i risultati conseguiti in questi anni sul terreno del contenimento della dinamica inflazionistica e dell'allentamento del vincolo estero non sono stati accompagnati da altrettanto soddisfacenti risultati sul terreno del controllo e del

governo della spesa e del risanamento della finanza pubblica.

2. — 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 sulla base di 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.

3. — Si tratta, innanzitutto, di garantire 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 progetti di legge 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 ido-

neità, correttezza e sufficienza della copertura finanziaria indicata dalla legge, ed è logicamente e praticamente pregiudiziale a quest'ultima.

La proposta di modificazione al Regolamento che sottoponiamo all'Assemblea prevede, al riguardo, alcune rilevanti innovazioni. Innanzitutto si propone (modificazione proposta all'articolo 72, comma 2 del Regolamento) di prevedere il divieto di assegnazione alle Commissioni parlamentari dei progetti di legge che comportino, anche sotto forma di minore entrata, oneri per il bilancio dello Stato o degli enti del settore pubblico, allorché essi non contengano una indicazione dell'onere complessivo e una disciplina della relativa copertura finanziaria. Nel caso dei progetti di legge di iniziativa governativa regionale o del CNEL, si propone di prescrivere altresì che essi non possano essere assegnati alle Commissioni, quando non vi risulti allegata la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture, redatta nei modi prescritti dalla legge (oggi l'articolo 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362).

Si tratta, come è evidente, di uno specifico onere imposto ai titolari del potere di iniziativa legislativa, cui fa riscontro il potere-dovere del Presidente della Camera di negare l'assegnazione alle Commissioni dei progetti di legge non corredati degli elementi necessari al fine della valutazione degli oneri e del riscontro della copertura finanziaria, configurando in tal modo una condizione di procedibilità del progetto di legge. Si poteva ipotizzare, in tal caso, una vera e propria irricevibilità dei progetti di legge; la soluzione adottata, ancorché apparentemente meno drastica, consente di conseguire in pratica gli stessi risultati e presenta minori difficoltà in relazione alla garanzia costituzionale del diritto di iniziativa legislativa.

Nella stessa luce, si è ritenuto necessario graduare il contenuto dell'onere in tal modo imposto ai titolari del potere di iniziativa legislativa, tenendo conto della indisponibilità da parte dei parlamentari degli strumenti di analisi, previsione e quantificazione di cui dispongono vice-

versa il Governo, il CNEL e le Regioni. Nel caso delle proposte di legge di iniziativa parlamentare l'onere imposto ha dunque un carattere squisitamente formale, prescindendo da ogni riscontro della congruità della quantificazione dell'onere finanziario e della idoneità della relativa copertura; ciononostante, l'innovazione proposta è suscettibile di avere effetti non irrilevanti al fine di attivare la responsabilità dei proponenti delle leggi di spesa, in relazione alle conseguenze finanziarie che ne derivano.

4. — Il momento fondamentale del procedimento di quantificazione degli oneri implicati da ogni progetto di legge è identificato nella disciplina che proponiamo all'esame dell'Assemblea, nella approvazione da parte della Commissione competente di una relazione tecnica analitica, che deve obbligatoriamente accompagnare la richiesta di parere alla Commissione bilancio sulle conseguenze finanziarie e sull'ottemperanza dei vincoli di copertura. Si lascia dunque alla Commissione di merito il compito di valutare, in relazione all'iter del procedimento, il momento più opportuno per la formalizzazione della stima degli oneri comportati dal progetto di legge (è evidente che può essere in alcuni casi opportuno rinviare tale formalizzazione alla preventiva risoluzione di problemi di merito, per esempio mediante l'unificazione di più progetti di legge concorrenti sul medesimo argomento).

La presentazione della relazione tecnica costituisce, nel testo che proponiamo all'esame dell'Assemblea, una vera e propria condizione di procedibilità del provvedimento. Essa deve:

a) quantificare gli oneri implicati dal progetto di legge, disaggregandoli con riferimento a ciascuna disposizione suscettibile di produrre oneri diretti o indiretti a carico del bilancio dello Stato o degli enti del settore pubblico: anche se si è preferito non imporla come obbligo regolamentare, è evidente l'opportunità che la quantificazione degli oneri venga presentata con una opportuna disaggregazione per ciascuno degli interventi, delle

misure, delle prestazioni, dei benefici (e delle categorie dei beneficiari) previsti dal progetto di legge;

b) dare adeguata e analitica dimostrazione degli elementi di calcolo della maggiore spesa o della riduzione di entrata;

c) calcolare gli oneri prodotti anche a carico degli esercizi successivi: per le spese correnti a carattere continuativo o ricorrente, fino all'esercizio nel quale è previsto che la legge abbia piena operatività o completa applicazione (cosiddetto onere « a regime »); per le altre spese, fino all'ultimo esercizio considerato dal bilancio pluriennale in vigore.

Ai fini della predisposizione della relazione tecnica, viene prevista la facoltà delle Commissioni di richiedere i necessari elementi conoscitivi, oltre che, com'è ovvio, agli uffici della Camera, anche alle amministrazioni statali, alle Regioni, agli enti locali, all'ISTAT e agli enti pubblici. Si prevede inoltre la facoltà di richiedere alla Corte dei conti specifici rapporti, che devono essere allegati alla relazione finanziaria (articolo 74, comma 3). Si prevede tuttavia che la Commissione provveda innanzitutto a richiedere al Governo la relazione tecnica predisposta dal Ministero competente e verificata dal Ministero del tesoro ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 362 del 1988 (prevedendo, al riguardo, adeguati termini acceleratori), salva restando peraltro la sua facoltà di sottoporre tale relazione ad una valutazione critica, anche in relazione agli elementi conoscitivi *aliunde* acquisiti. Altrettanto avverrà per le relazioni tecniche che dovranno corredare i progetti di legge di iniziativa regionale o del CNEL, secondo il nuovo testo dell'articolo 72, comma 2, che proponiamo all'esame dell'Assemblea.

Era ovviamente ipotizzabile una soluzione analoga anche per i progetti di legge di iniziativa parlamentare o popolare, facendo anche in tal caso gravare sul proponente l'onere della predisposizione di una relazione tecnica, suscetti-

bile di offrire una base per il lavoro di quantificazione della Commissione parlamentare. Una disposizione siffatta avrebbe rappresentato certamente un ostacolo di notevole rilievo all'esercizio del potere di iniziativa. A favore di tale soluzione si potrebbe invocare 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 una relazione finanziaria, si è preferito dunque prevedere che alla sua predisposizione debba provvedere comunque la stessa Commissione permanente, allorché decida di procedere nell'esame di una proposta di legge.

L'assunzione di responsabilità da parte della Commissione di merito in ordine alla quantificazione degli oneri è sottolineata dalla previsione dell'integrale pubblicazione della relazione finanziaria nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* (articolo 74, comma 4).

Si dispone poi espressamente (articolo 74, comma 6) che analoga relazione tecnica debba essere predisposta allorché, ottenuto il parere della Commissione bilancio sulle conseguenze finanziarie del progetto di legge, la Commissione di merito proceda successivamente ad appor-

tare al progetto stesso emendamenti che importino variazioni di entrata o di spesa.

È appena il caso di sottolineare, infine, che la relazione finanziaria è prevista anche per le leggi di entrata, allorché importano riduzioni di gettito (articolo 74, comma 2). Non è invece prescritta per le leggi che comportano incrementi di gettito. Al riguardo, va sottolineato che, viceversa, la proposta di modificazione al Regolamento doc. II, n. 1, prevedeva l'estensione anche a queste leggi della procedura di riscontro della quantificazione degli oneri, con una motivazione che il relatore ritiene utile riportare, anche ai fini di una eventuale futura riconsiderazione delle soluzioni qui adottate. Si osservava al riguardo, nella ricordata proposta di modificazione al Regolamento, che « 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 ».

Occorre ancora sottolineare che la soluzione proposta comporta naturalmente un'adeguata copertura amministrativa, da una parte mediante il rafforzamento degli apparati serventi delle Commissioni permanenti, dall'altra fornendo il Servizio parlamentare del bilancio, che ad esse dovrà assicurare un'indispensabile collaborazione ai fini della ricerca e acquisi-

zione dei necessari elementi conoscitivi, di adeguate strutture e strumenti. È evidente che le Commissioni attiveranno naturali rapporti di collaborazione anche con le amministrazioni di settore e con la Ragioneria generale dello Stato; ma è altrettanto ovvia l'impossibilità di affidarsi passivamente alle valutazioni di questi apparati, che non godono di quella indipendenza strutturale nei confronti di tutte le parti in gioco che caratterizza invece gli Uffici della Camera.

5. — Fondamentale importanza nel procedimento di quantificazione degli oneri implicati dai progetti di legge ha poi la disposizione con la quale si attribuisce al Servizio parlamentare del bilancio una specifica funzione di riscontro della veridicità dei dati e della congruità delle stime assunte a base della relazione finanziaria.

Tale funzione si esercita mediante la redazione di un rapporto inviato alla Commissione bilancio e pubblicato nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*.

Si tratta, come è evidente, di un'attività di verifica tecnica, limitata agli elementi di fatto posti a base delle valutazioni di merito, che non interferisce in alcun modo con queste ultime (le quali restano di competenza degli organi politici), ma che consente di fondare le decisioni politico-legislative sul solido fondamento di una conoscenza per quanto possibile oggettiva delle conseguenze finanziarie che ne derivano.

Va da sé che allorché, per l'insufficienza degli elementi conoscitivi forniti dai presentatori, dal Governo, dalla Commissione, o *aliunde* reperibili, ogni valutazione risulti inattendibile o addirittura impossibile, il Servizio parlamentare del bilancio dovrà esplicitamente enunciare l'impossibilità di una verifica attendibile, lasciando alla Camera la responsabilità di ogni ulteriore valutazione.

6. — Un secondo gruppo di importanti innovazioni concernono il procedimento di riscontro della idoneità della copertura

finanziaria dei progetti di legge implicanti nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate. Esso resta incentrato su una specifica attività della Commissione bilancio, che viene tuttavia incisivamente ridisciplinata. Va innanzitutto sottolineato che le stesse già illustrate innovazioni in materia di quantificazione degli oneri modificano radicalmente i presupposti dell'attività di riscontro della copertura finanziaria: si tratterà infatti di verificare la sufficienza e la idoneità dei mezzi di copertura destinati a far fronte agli oneri così come determinati nella relazione finanziaria predisposta dalla Commissione competente per il merito e verificata dal Servizio parlamentare del bilancio.

Si prevede espressamente l'obbligo di verificare l'idoneità della copertura anche per gli esercizi successivi a quello in corso, fino a quello nel quale è previsto che la legge abbia piena operatività o completa applicazione.

Nella proposta di modificazione del regolamento da cui la Giunta ha preso le mosse, si suggeriva anche di provvedere mediante apposita disposizione regolamentare ad una sorta di codificazione dei criteri di valutazione della copertura finanziaria o almeno dei principali fra essi, osservando come la fonte regolamentare apparisse la più adeguata per due ragioni: perché, si tratta, dopotutto, 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. La fonte regolamentare è dunque più flessibile (nel senso che consente un più rapido aggiornamento del « codice » in questione) e più resistente (in senso tecnico, come resistenza alla deroga o alla disapplicazione) della fonte legislativa.

Successivamente alla presentazione della ricordata proposta di modificazione al Regolamento, la legge n. 362 ha tuttavia già provveduto ad una analitica codificazione delle modalità di copertura finanziaria delle nuove maggiori spese o

delle minori entrate legislativamente previste e dei conseguenti criteri di riscontro della idoneità delle norme che vi provvedono. È sembrato perciò preferibile alla Giunta per il Regolamento non riprodurre nel testo regolamentare le medesime disposizioni, ma limitarsi a richiamarle mediante una sorta di rinvio recettizio. La soluzione adottata consente di conseguire i medesimi risultati in termini di efficacia o resistenza della norma, anche se non li consegue in termini di flessibilità della disciplina (risultato comunque pregiudicato dall'avvenuta legificazione della materia).

La Giunta invece ha recepito due importanti innovazioni suggerite dalla ricordata proposta di modificazione al Regolamento. Si tratta innanzitutto di una ridefinizione dell'intero procedimento previsto dall'articolo 74 del Regolamento, che comporta, oltre alle innovazioni finora descritte, una maggiore flessibilità nei rapporti tra Commissione bilancio e Commissioni di merito. Spetterà d'ora in poi alle Commissioni di merito determinare, mediante la loro documentata richiesta, il momento nel quale la Commissione bilancio è tenuta, entro termini rigorosamente fissati dal Regolamento, a esprimere i pareri sulle conseguenze finanziarie dei progetti di legge.

Si tratta, in secondo luogo, della introduzione di uno specifico divieto alla utilizzazione, a copertura di nuove o maggiori spese, di accantonamenti dei fondi globali di bilancio (capitoli 6856 e 9001 Tesoro) in difformità dalle specifiche finalità nei relativi elenchi. Tale utilizzazione è ammessa solo allorché si sia espressa favorevolmente la Commissione competente per il provvedimento al cui finanziamento l'accantonamento era originariamente destinato. Si evita così che le Commissioni competenti vengano a trovarsi inopinatamente « scippate » di risorse sulle quali legittimamente pensavano di poter far conto per il finanziamento di provvedimenti legislativi in elaborazione; e nel contempo si conferisce in tal modo una qualche efficacia alla funzione di programmazione delle risorse

esercitata dal Governo e dal Parlamento, mediante la predisposizione e l'approvazione degli elenchi dei fondi speciali per il finanziamento dei provvedimenti legislativi in corso di approvazione.

Allorché il progetto di legge, coperto mediante l'utilizzazione di accantonamenti dei fondi globali in difformità dai relativi elenchi, è assegnato in sede legislativa, viene attribuita al parere della Commissione competente per il provvedimento al cui finanziamento l'accantonamento era originariamente destinato la stessa efficacia devolutiva che è riconosciuta in tali casi ai pareri della Commissione bilancio (articolo 93, comma 3-ter). Anche in tal caso la decisione è di conseguenza rimessa all'Assemblea, la cui decisione vale a dirimere il conflitto fra le Commissioni di merito in modo assai più coerente con i principi del nostro ordinamento di quanto non avvenga secondo la normativa e la prassi attualmente in vigore (nelle quali, in buona sostanza, si applica la regola del « chi prima arriva meglio alloggia », temperata soltanto da una sorta di potere arbitrale della Commissione bilancio, non vincolato peraltro nel suo esercizio da alcun criterio oggettivo).

7. — 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 all'esame delle Commissioni. Più arduo è stato identificare le innovazioni da apportare ai regolamenti parlamentari per conseguire i medesimi risultati anche in relazione ai progetti di legge approvati dall'Assemblea. Come è noto, infatti, il principio della sovranità dell'Assemblea, nella interpretazione estensiva prevalente nella prassi, priva oggi i pareri negativi della Commissione 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'Assemblea, 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 apportato 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 finanziaria, 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 dieci minuti). Nel caso di votazione negativa, il progetto di legge verrebbe rinviato all'esame della Commissione.

Analogamente si procederà in caso di conflitto tra due Commissioni in ordine alla utilizzazione di accantonamenti dei fondi speciali di bilancio in difformità dalle finalità indicate nei relativi elenchi.

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'adeguamento 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.

8. — Per quanto concerne l'esame da parte dell'Assemblea dei progetti di legge che comportano nuova o maggiore spesa o riduzione di entrata, proponiamo che il Regolamento stabilisca (articolo 85, comma 1) l'obbligo di procedere preliminarmente all'esame e approvazione dell'articolo che provvede alla quantificazione dell'onere complessivo e alla disciplina della relativa copertura finanziaria, con gli emendamenti ad esso presentati. Tale innovazione avrebbe l'effetto di attivare fin dall'inizio una esplicita assunzione di responsabilità da parte dell'Assemblea sulle conseguenze finanziarie del provvedimento. Essa dovrà essere, naturalmente, combinata con quella già illustrata in precedenza (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'Assemblea 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 *guidelines* finanziarie per il lavoro legislativo che resta da fare.

La preliminare approvazione della disposizione concernente la complessiva copertura finanziaria del provvedimento produrrà gli effetti preclusivi sugli emendamenti presentati agli articoli successivi che sono espressamente disciplinati nel nuovo testo dell'articolo 85, comma 1. Sono preclusi tutti gli emendamenti che modificano l'onere complessivo, ad eccezione di quelli che lo riducono, ovvero recano una specifica indicazione della corrispondente copertura finanziaria. Per tali emendamenti è anticipato il termine di presentazione, al fine di poter garantire l'esame delle loro conseguenze finanziarie da parte della Commissione bilancio e di poter sottoporre la verifica del Servizio parlamentare del bilancio.

È evidente anche che tali emendamenti non potranno essere votati per divisione, non essendo ammissibile separare, in sede di votazione, la norma che dispone una nuova o maggiore spesa da quella che ne prevede la copertura finanziaria.

Viene poi espressamente previsto, a pena di inammissibilità, l'obbligo di indicare, nel testo di emendamenti che comportino un incremento dell'onere complessivo del progetto di legge ovvero una diminuzione delle entrate, la corrispondente copertura finanziaria: deve trattarsi, come è evidente, di una copertura non solo idonea, in relazione ai criteri prescritti dalla legislazione di contabilità, ma anche sufficiente, a fronte di oneri congruamente quantificati. Nel caso di emendamenti di iniziativa governativa si stabilisce anche l'obbligo di corredarli della relazione tecnica sugli oneri prodotti e le relative coperture.

Va sottolineato che le norme ricordate sono espressamente riferite a tutti gli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, compresi quelli (cosiddetti emendamenti riassuntivi) presentati dalla Commissione e dal Governo nel corso dell'esame dell'articolo a cui si riferiscono. Vengono conseguentemente ridefiniti i termini di presentazione e di esame degli emendamenti, in modo da conciliare le

esigenze di speditezza dell'*iter* legislativo e quelle di rigore nel riscontro delle coperture finanziarie previste.

Si ha dunque complessivamente una disciplina della formazione della volontà legislativa dell'Assemblea che dovrebbe assicurare una piena e pubblica assunzione di responsabilità finanziaria, con effetti assai superiori, dal punto di vista dell'interesse all'equilibrio della finanza pubblica, di quelli ottenuti con la soppressione dello scrutinio segreto sulle leggi di spesa.

9. — Restano infine da segnalare le modifiche proposte agli articoli 75, 93 e 94, tendenti ad attribuire alla Commissione finanze una competenza consultiva obbligatoria per tutti i provvedimenti attinenti alla materia tributaria o che richiedono comunque un esame per aspetti attinenti alla materia tributaria, con effetti analoghi a quelli attribuiti ai pareri delle Commissioni affari costituzionali, bilancio e lavoro, a norma delle medesime disposizioni regolamentari. La *ratio* di tale innovazione risiede, com'è noto, nella opportunità di assicurare l'unità e la coerenza dell'ordinamento tributario.

Valuterà l'Assemblea se l'occasione può essere colta per introdurre eventuali innovazioni anche in relazione alle funzioni consultive obbligatorie già attribuite alle Commissioni affari costituzionali e lavoro; ovvero in relazione alla ipotesi, da varie parti prospettata, di attribuzione di funzioni consultive obbligatorie alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, per i progetti di legge recanti disposizioni nelle materie di com-

petenza regionale o che comunque riguardano l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni, sulla falsariga di quanto già previsto dal Regolamento del Senato.

Onorevoli colleghi! Se l'Assemblea riterrà opportuno dare alla presente proposta della Giunta lo stesso pressoché unanime consenso che ha pochi giorni fa concesso alla connessa proposta di modificazione al Regolamento in materia di esame ed approvazione dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, non si giungerà soltanto alla conclusione della complessa opera di riforma iniziata con l'approvazione della legge n. 468 del 1978 e proseguita con l'approvazione della legge n. 362 dello scorso anno. Ma si perverrà anche a dotare il Parlamento e dunque il Paese di strumenti aggiornati, efficaci e rigorosi di governo democratico della finanza pubblica e di controllo della spesa.

Tutto ciò non garantisce, naturalmente, l'automatico conseguimento di quegli obiettivi di risanamento finanziario e di razionale programmazione della allocazione delle risorse, che tutti dicono di volere perseguire, ma che ovviamente richiedono impegnative misure riformatrici e coerenti e coraggiose scelte politiche. Ma è altrettanto certo che nessuno di questi obiettivi può essere raggiunto senza apportare ai nostri procedimenti legislativi di spesa incisive innovazioni, come quelle che la Giunta per il Regolamento qui propone.

Franco BASSANINI, *Relatore*.

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE
AL REGOLAMENTO**

PAGINA BIANCA

TESTO PROPOSTO

All'articolo 72, comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: Non possono, inoltre, essere assegnati alle Commissioni i progetti di legge che comportano oneri per il bilancio dello Stato o degli enti compresi nel settore pubblico allargato, anche sotto forma di minori entrate, se non contengono una indicazione dell'onere complessivo e una disciplina della relativa copertura finanziaria, e, se d'iniziativa governativa, regionale o del CNEL, non siano corredati della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture.

L'articolo 74 è sostituito dal seguente:

1. I progetti di legge implicanti entrate o spese sono assegnati alla Commissione competente per materia e alla Commissione bilancio e programmazione, per il parere relativo alle conseguenze sulla finanza pubblica e sulla programmazione economica nazionale, nonché all'ottemperanza dei vincoli previsti dall'articolo 81 della Costituzione e dalle leggi di contabilità pubblica.

2. La Commissione competente, prima di concludere l'esame in sede referente del progetto di legge, trasmette alla Commissione bilancio e programmazione, 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 riduzioni di entrate, la richiesta del parere deve essere accompagnata 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 a ciascuno degli esercizi considerati dal bilancio pluriennale nonché, per le spese correnti a carattere continuativo o ricorrente, fino all'esercizio nel quale è previsto che la legge abbia piena operatività o trovi completa applicazione.

3. Ai fini della predisposizione della relazione finanziaria di cui al comma 2, le Commissioni possono richiedere al Governo la relazione tecnica, così come prevista dalle leggi di contabilità pubblica, sulla quantificazione degli oneri e delle relative coperture, qualora la relazione stessa non sia già stata presentata o debba essere aggiornata in relazione agli emendamenti all'esame della Commissione. Il Governo trasmette la relazione nel termine di dieci giorni dalla richiesta; il termine è di tre giorni per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Scaduti i predetti termini la Commissione può comunque procedere. Le Commissioni possono inoltre richiedere alle Amministrazioni statali, alle Regioni, agli enti locali, all'ISTAT e agli altri enti pubblici gli elementi conoscitivi ritenuti utili, nonché alla Corte dei conti specifici rapporti che sono allegati alla relazione finanziaria.

4. La relazione finanziaria corredata di un rapporto tecnico del Servizio bilancio dello Stato della Camera sulla congruità dei dati, dei metodi e delle stime, è inviata alla Commissione bilancio e programmazione. La relazione e l'allegato rapporto sono pubblicati nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*.

5. I termini di cui all'articolo 73 decorrono, per l'espressione del parere della Commissione bilancio e programmazione, dalla data della trasmissione a quest'ultima della relazione di cui al comma 2.

6. Se, successivamente alla trasmissione alla Commissione bilancio e programmazione della relazione di cui al comma 2, la Commissione competente introduce nel progetto di legge nuove di-

sposizioni o, comunque, modificazioni che importino variazioni di entrata o di spesa, essa è tenuta, prima di concludere l'esame in sede referente, a trasmettere il nuovo testo del progetto di legge alla Commissione bilancio e programmazione, corredandolo con la relazione predisposta ai sensi dei precedenti commi. Dal giorno dell'invio di questa relazione decorrono nuovamente i termini di cui all'articolo 73.

7. La Commissione bilancio e programmazione accerta che gli oneri derivanti dai progetti di legge all'esame delle Commissioni abbiano idonea copertura finanziaria in conformità ai criteri stabiliti dall'articolo 81 della Costituzione e dalle leggi di contabilità pubblica. Il riscontro ai fini del parere di cui al comma 1 si riferisce agli oneri ricadenti su ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale. Per le nuove o maggiori spese correnti a carattere continuativo o ricorrente e per le riduzioni di entrata il riscontro si riferisce anche agli esercizi successivi fino a quello nel quale è prevista la piena operatività delle norme stesse.

8. 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 la Commissione competente per il provvedimento al cui finanziamento l'accantonamento era originariamente destinato. In caso di parere contrario si applica il successivo comma 10.

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

10. Allorché la Commissione bilancio e programmazione abbia espresso parere contrario sull'idoneità della copertura ai sensi del comma 7 e la Commissione competente non provveda ad apportare al testo del progetto di legge le conseguenti modificazioni, la Commissione bilancio e programmazione 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 sull'idoneità della copertura finanziaria sentiti il relatore per la Commissione competente, il relatore per la Commissione bilancio e programmazione, nonché il relatore eventualmente nominato ai sensi del precedente comma 8, il Governo e un deputato per Gruppo per non più di dieci minuti ciascuno. Se la votazione ha esito negativo, il progetto di legge è rinviato all'esame della Commissione, la quale deve nuovamente riferire entro dieci giorni, o entro il termine stabilito dal Presidente per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

11. Allo stesso modo si procede allorché sia stata presentata una questione pregiudiziale motivata con riferimento all'idoneità della copertura.

L'articolo 75 è sostituito dal seguente:

1. La Commissione affari costituzionali, la Commissione lavoro e la Commissione finanze, quando ne siano richieste a norma del comma 1 dell'articolo 73, esprimono parere, rispettivamente, sugli aspetti di legittimità costituzionale del progetto di legge, su quelli concernenti il pubblico impiego e su quelli attinenti alla materia tributaria. La Commissione affari costituzionali può, altresì, essere chiamata a esprimere parere sui progetti di legge sotto il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato.

2. I pareri espressi dalla Commissione affari costituzionali, dalla Commissione lavoro e dalla Commissione finanze sono stampati e allegati alla relazione scritta per l'Assemblea.

All'articolo 85, comma 1, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi:

L'articolo che contiene l'indicazione dell'onere complessivo previsto a carico del bilancio dello Stato o degli enti compresi nel settore pubblico allargato e la

disciplina della relativa copertura finanziaria, è discusso e votato per primo, con gli emendamenti ad esso presentati. L'approvazione di tale articolo preclude gli emendamenti agli altri articoli che modifichino l'onere complessivo, ad eccezione di quelli che lo riducano ovvero rechino l'indicazione della corrispondente copertura finanziaria ai sensi del comma 2 dell'articolo 86. In tal caso, l'indicazione dell'onere complessivo e la disciplina della relativa copertura finanziaria sono adeguate in sede di coordinamento finale 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 comunque essere presentati in Assemblea almeno ventiquattro ore prima della seduta nella quale saranno discussi gli articoli cui essi si riferiscono.

2. Gli emendamenti che comportano un incremento dell'onere complessivo ovvero una diminuzione delle entrate devono essere presentati almeno quarantotto ore prima della seduta nella quale saranno discussi gli articoli cui essi si riferiscono, e devono contenere l'indicazione della corrispondente copertura finanziaria e, se di iniziativa del Governo, devono essere corredati della relazione tecnica di cui al comma 2 dell'articolo 72.

2-bis. Gli emendamenti di cui al comma 2 e quelli che abbiano comunque conseguenze finanziarie sono immediatamente trasmessi per il parere alla Commissione bilancio e programmazione, la quale deve esprimersi entro quarantotto ore dalla trasmissione degli emendamenti. Decorso tale termine l'Assemblea può comunque procedere all'esame e alla votazione degli emendamenti.

All'articolo 86, comma 4, sono premesse le parole: Fermo quanto disposto dal comma 2,

All'articolo 86, comma 5, sono premesse le parole: Fermo quanto disposto dal comma 2,

All'articolo 86, dopo il comma 5, è inserito il seguente:

5-bis. Per gli emendamenti presentati a norma dei commi 4 e 5 che comportino un aumento dell'onere complessivo o una diminuzione delle entrate, il Presidente della Camera assicura l'applicazione del disposto del comma 2 anche prorogando i termini previsti dai predetti commi 4 e 5.

All'articolo 93, il comma 2 è sostituito dal seguente:

2. I progetti di legge che richiedono un esame per gli aspetti di legittimità costituzionale, per gli aspetti concernenti il pubblico impiego nonché per gli aspetti attinenti alla materia tributaria sono assegnati alla Commissione competente per materia e, per il parere, rispettivamente alla Commissione affari costituzionali, alla Commissione lavoro e alla Commissione finanze. Per i progetti di legge implicanti entrate o spese si applicano i primi otto commi dell'articolo 74.

All'articolo 93, il comma 3 è sostituito dal seguente:

3. Nel caso che la Commissione in sede legislativa non ritenga di aderire al parere della Commissione bilancio, della Commissione affari costituzionali, della Commissione lavoro o della Commissione finanze e queste vi insistano, il progetto di legge è rimesso all'Assemblea. La stessa disposizione si applica allorché la Commissione in sede legislativa non ritenga di aderire al parere della Commis-

sione competente per il provvedimento al cui finanziamento era originariamente destinato l'accantonamento iscritto nei fondi speciali per il finanziamento dei provvedimenti legislativi che venga utilizzato in difformità dai relativi elenchi.

All'articolo 94, il comma 3 è sostituito dal seguente:

3. Gli emendamenti implicanti maggiori spese o diminuzioni di entrate o che comunque attengano alla materia tributaria, quelli che richiedono un esame per gli aspetti di legittimità costituzionale e per gli aspetti concernenti il pubblico impiego, nonché quelli che utilizzino a copertura dei relativi organi accantonamenti dei fondi speciali in difformità dalle destinazioni previste nei relativi elenchi non possono essere votati se non siano stati preventivamente inviati per il parere, rispettivamente, alla Commissione bilancio, alla Commissione finanze, alla Commissione affari costituzionali, alla Commissione lavoro e alla Commissione competente per materia all'esame del provvedimento al cui finanziamento sia destinato l'accantonamento di fondo speciale. Nel caso che la Commissione non ritenga di aderire ad uno di tali pareri e la Commissione consultata lo confermi, l'intero progetto di legge è rimesso all'Assemblea.