

# **CAMERA DEI DEPUTATI - LEGISLATURA XV**

## **GIUNTA PER IL REGOLAMENTO**

**Mercoledì 28 febbraio 2007**

### **INTERVENTO DEL PRESIDENTE DELLA CAMERA**

#### **1. CONSIDERAZIONI IN TEMA DI RIFORMA DELLE PROCEDURE DI BILANCIO.**

*Sommario* 1.1 Le principali disfunzioni. 1.2. Il percorso di formazione dell'attuale disciplina degli strumenti e delle procedure di bilancio. 1.3. I più recenti fattori di ulteriore complessità. 1.4. Il dibattito sulla riforma della decisione di bilancio nella XIV e nella XV legislatura. 1.5. Le strategie di riforma e il documento presentato dal Governo. 1.6. Interventi correttivi a legislazione e Regolamenti parlamentari vigenti. 1.6.1 L'intesa tra Governo e Parlamento. 1.6.2 I Regolamenti parlamentari e i rapporti tra le Camere.

##### **1.1. Le principali disfunzioni.**

L'esperienza delle ultime legislature ha evidenziato gravi disfunzioni nello svolgimento delle procedure di bilancio. Anche nel corso dell'ultima sessione di bilancio, si sono riproposti ed anzi accentuati i problemi già da tempo emersi in occasione dell'esame parlamentare del disegno di legge finanziaria, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

il disegno di legge presentato dal Governo alle Camere presenta un contenuto normativo straordinariamente ampio in termini quantitativi e non coerente, per ampie parti, alle funzioni proprie della legge finanziaria;

il numero di emendamenti assume conseguentemente un'entità abnorme, rendendo di fatto impossibile l'ordinato esame del testo in Parlamento e concorrendo a determinare il ricorso, oramai consueto, del Governo alla presentazione di maxi-emendamenti (di dimensioni a loro volta sproporzionate) ed alla posizione della questione di fiducia.

Dal 2003 la legge finanziaria è stata sempre approvata mediante il ricorso al voto di fiducia, sia alla Camera sia al Senato, posta sull'approvazione di maxi-emendamenti sostitutivi del testo del provvedimento licenziato dalla Commissione Bilancio. Nel 2003, alla Camera la fiducia è stata posta su tre maxi-emendamenti che assorbivano il testo del provvedimento. Nel 2004 e nel 2005 la fiducia è stata posta su un unico maxi-emendamento, interamente sostitutivo del testo. Nel 2006, dopo l'esame in Assemblea dei primi 18 articoli secondo le procedure ordinarie, la fiducia è stata posta su un emendamento interamente sostitutivo del testo rimanente.

Contestualmente alla presentazione del disegno di legge finanziaria, il Governo adotta un decreto-legge di contenuto ampio ed assai eterogeneo, parte integrante della manovra di finanza pubblica, anch'esso ripetutamente approvato a seguito della posizione della questione di fiducia. In questo quadro, il decreto-legge costituisce una sorta di «seconda legge finanziaria», che la Commissione Bilancio (anche congiuntamente con la Commissione Finanze) è chiamata ad esaminare con priorità rispetto al disegno di legge finanziaria vero e proprio, con la sostanziale vanificazione del tempo da dedicare all'esame di quest'ultimo e con una serie di ulteriori incongruità e complicazioni procedurali, legate alla difficoltà di coordinare le decisioni e gli strumenti di copertura dei provvedimenti di cui si compone la manovra.

I tempi dell'esame parlamentare, in Commissione e in Assemblea, si rivelano del tutto inadeguati

rispetto alla consistenza degli interventi normativi proposti dal Governo - a volte vere e proprie riforme legislative di interi settori - e del grado di contrasto politico che essi suscitano ovvero rispetto alla varietà e dispersione degli argomenti trattati. La discussione collegiale diventa in larga misura impossibile e prevalgono le modalità più informali del rapporto e della pressione sul relatore e sul Governo con riferimento ai singoli argomenti di maggiore interesse dei gruppi o dei singoli deputati.

I profili problematici della decisione di bilancio emersi in modo sempre più grave ed acuto nelle ultime sessioni di bilancio meritano di essere approfonditi alla luce delle ragioni - assai valide - che hanno guidato la formazione di una procedura motivatamente complessa, alla luce del ruolo centrale che essa ha giocato nel rapporto Parlamento-Governo e nei suoi equilibri, ma soprattutto alla luce dei mutamenti che hanno contrassegnato l'ultimo quinquennio.

## 1.2. Il percorso di formazione dell'attuale disciplina degli strumenti e delle procedure di bilancio.

A partire dall'approvazione della legge n. 468 del 1978, che ha fissato l'assetto del sistema della contabilità dello Stato e degli enti pubblici ed ha introdotto lo strumento della legge finanziaria annuale, si è progressivamente definita una disciplina legislativa articolata in una molteplicità di istituti, organicamente connessi tra loro (documento di programmazione economico-finanziaria, legge finanziaria, legge di bilancio, provvedimenti collegati).

Parallelamente, si è sviluppata una normativa speciale nell'ambito dei regolamenti parlamentari, volta a organizzare un procedimento unitario, ripartito in fasi distinte, ed a garantire ai documenti di bilancio tempi certi di approvazione.

Una simile articolazione delle procedure di bilancio risponde ad un'esigenza ben precisa: nel sistema della finanza pubblica, così come venutosi a configurare nel tempo, le decisioni sono assunte attraverso intense interrelazioni tra gli attori politico-istituzionali, il sistema degli interessi sociali e i diversi livelli di governo (le istituzioni comunitarie, nazionali, regionali e locali). Le procedure medesime ancorano comunque saldamente al rapporto Parlamento-Governo le scelte fondamentali della politica economica del Paese.

Per altro, nonostante il ruolo centrale che in tale sistema svolgono gli esecutivi, la forte procedimentalizzazione dei passaggi che conducono alla decisione di bilancio - a cominciare dall'esame del DPEF - ha assicurato all'Istituzione parlamentare un ruolo attivo nelle scelte fondamentali di indirizzo, nella verifica delle soluzioni adottate sulle questioni più importanti e nella capacità di introdurre temi ulteriori, di portata più o meno ampia, rispetto al perimetro normativo delineato dal Governo.

Con questi connotati, la manovra annuale di bilancio costituisce da molti anni l'asse portante della legislazione annuale, configurandosi come strumento generale di correzione e di revisione non solo dei flussi finanziari, ma anche dell'intero quadro normativo che li sorregge.

Proprio in ragione delle sue caratteristiche di legge necessaria, intersettoriale, dotata delle provviste finanziarie e di tempi certi di approvazione, la legge finanziaria ha da sempre attratto al suo interno un gran numero di disposizioni e di emendamenti, anche oggettivamente estranei al suo contenuto proprio benché spesso politicamente o socialmente rilevanti, ivi compresi argomenti della più diversa portata, che - semplicemente - non trovano collocazione nell'ambito di altri percorsi legislativi.

Il tema dell'eccesso dei contenuti impropri della legge finanziaria e il tentativo di valorizzare strumenti complementari e ulteriori è al centro di tutte le riforme succedutesi in materia dopo il 1978, sino al più recente intervento legislativo, rappresentato dalla legge n. 208 del 1999.

1. 1983. Con l'introduzione nei regolamenti parlamentari della sessione di bilancio (1983), che fissa i tempi di esame di finanziaria e bilancio, viene prevista una procedura di controllo dei relativi

contenuti affidata al Presidente della Camera ed ai presidenti delle Commissioni, attraverso la decisione preliminare ai fini dello stralcio delle disposizioni estranee ed il giudizio dell'ammissibilità degli emendamenti.

2. 1988-1989. Con la legge n. 362 del 1988 e le conseguenti modifiche regolamentari, il contenuto proprio della legge finanziaria viene drasticamente ridotto, limitandosi alla fissazione dei saldi ed alla regolazione quantitativa di alcune grandezze previste dalla legislazione vigente. Si introducono due nuovi strumenti che assumono funzioni in precedenza svolte dalla legge finanziaria: il DPEF ed i provvedimenti collegati. La riforma non riesce a determinare l'auspicata «deflazione» della legge finanziaria: i contenuti normativi si ripropongono tali e quali, nel cosiddetto «collegato di sessione», presentato ed esaminato congiuntamente alla legge finanziaria, senza sostanziali distinzioni procedurali. Il collegato di sessione contiene infatti la normativa che sorregge la copertura della legge finanziaria e deve pertanto essere contestualmente approvato.

3. 1999. Raggiunto l'obiettivo di risanamento del deficit di bilancio richiesto al nostro Paese per l'ingresso nell'Unione monetaria europea, viene esteso il contenuto proprio della decisione di bilancio, aprendolo anche ad interventi di sostegno dello sviluppo economico. Nello stesso tempo, sono precisate e tipizzate le norme da considerare estranee al contenuto medesimo (con il divieto di introdurre norme di delega, di carattere ordinamentale, microsettoriale o localistico).

Nella successione delle riforme, il contenuto della legge finanziaria e degli strumenti che con essa concorrono alla manovra di finanza pubblica è stato sempre più analiticamente disciplinato. Nonostante ciò, non si è riusciti ad arginarne la continua espansione.

Da ultimo, dopo la riforma del 1999, la finalità dominante di sostenere la competitività e lo sviluppo dell'economia nazionale, unitamente alla ricerca di misure sempre più sofisticate per conciliare tale obiettivo con i vincoli di bilancio e le regole di contabilità convenuti in sede comunitaria, ha aperto la via ad un'amplissima tipologia di norme, raddoppiando la portata della manovra legislativa annuale quanto al contenuto proprio (una parte per il contenimento e una parte per lo sviluppo), ma espandendo nel contempo considerevolmente il grado di apertura al contenuto improprio per la difficoltà di tenere fermo qualsiasi limite ai fini del controllo di ammissibilità.

### 1.3. I più recenti fattori di ulteriore complessità.

La situazione determinatasi all'indomani della riforma del 1999 va approfondita sotto ulteriori aspetti, che contribuiscono a rendere ancora più ampio ed eterogeneo il contenuto della legge finanziaria, non tanto per i contenuti impropri, quanto per la crescita di nuovi contenuti riconducibili a quelli propri e tipici della legge finanziaria in un nuovo contesto.

La nuova e motivata priorità assegnata alla finalità di sostenere lo sviluppo nel quadro della riforma del 1999 costituisce un primo notevole fattore di allargamento del contenuto proprio. Ad essa si sono aggiunti tuttavia tre nuovi fattori:

a) l'articolarsi in ambito comunitario delle linee guida per le politiche di bilancio degli Stati membri (con le vicende del cosiddetto «Patto di stabilità e crescita» e della sua riforma) e il parallelo sviluppo di un articolato sistema di regole di contabilità europea;

b) il potenziamento, in ambito nazionale, dell'autonomia delle regioni e degli enti locali, con l'esigenza di una disciplina sempre variabile e ogni anno sempre più analitica e dettagliata (il cosiddetto «Patto di stabilità interno», definito anno per anno in assenza di una legge di coordinamento della finanza e per il federalismo fiscale);

c) il rallentamento prolungato e strutturale degli andamenti dell'economia nazionale, registrato dall'inizio degli anni 2000 insieme alla drastica riduzione dei margini di risparmio di spese o di aumento di entrate rispetto agli anni Novanta, che ha finito per imporre l'elaborazione di normative vaste, assai sofisticate e continuamente variabili anno per anno, nel tentativo di tenere sotto controllo i flussi rilevanti ai fini dei vincoli comunitari, senza deprimere - ed anzi stimolare - la ripresa dell'economia reale (nella legge finanziaria degli anni più recenti, e in particolare nell'ultima

per il 2007, la parte della manovra dedicata allo sviluppo è sensibilmente superiore a quella finalizzata al contenimento del *deficit*).

Per effetto di questi processi, negli ultimi anni il sistema della finanza pubblica ha assunto la configurazione di una rete di decisioni assai più articolata, e, nel suo ambito di intervento, ben più estesa di quanto non fosse in precedenza.

L'evoluzione del patto di stabilità e crescita, in un quadro di forte rallentamento di quest'ultima, è caratterizzata da tensioni e da difficoltà nel rispettare il limite massimo del deficit di bilancio: anche variazioni minime risultano immediatamente rilevanti ai fini dell'attivazione di meccanismi di carattere sanzionatorio. Si potenziano di conseguenza i meccanismi di analisi e di controllo dei flussi di finanza pubblica rientranti nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni. Si rafforzano i controlli *ex post* sull'effettivo conseguimento degli obiettivi fissati *ex ante*. Infine, la riforma del patto intervenuta nel 2003 rende la disciplina più flessibile rispetto al tetto massimo del deficit consentito, ma ne amplia il contenuto, rendendola assai più analitica e stringente ed estendendo considerevolmente gli oggetti di valutazione e controllo.

Per quanto concerne i rapporti con le regioni e gli enti locali, al mutamento del quadro costituzionale seguono vaste riforme di rango legislativo, che estendono il campo delle attività di gestione amministrativa loro affidate. Ciò determina una evidente perdita di significatività del bilancio dello Stato, considerando che ormai molte ed assai rilevanti voci di spesa non compaiono nelle previsioni del bilancio dello Stato o sono presenti soltanto come autorizzazioni di trasferimento. Attualmente le previsioni del bilancio dello Stato rappresentano circa il 40 per cento delle spese totali delle pubbliche amministrazioni, al netto dei meri trasferimenti verso altre pubbliche amministrazioni. In questa situazione, il raccordo con le scelte di finanza pubblica operate a livello locale e regionale è divenuto l'asse centrale della politica di bilancio. Manca per altro a tutt'oggi il quadro ordinamentale che avrebbero dovuto assicurare le leggi di attuazione del nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione. In questa situazione, la manovra annuale deve provvedere anno per anno al coordinamento della finanza pubblica nel senso più ampio, e dunque con riferimento all'insieme delle amministrazioni pubbliche ed ai diversi livelli territoriali, in modo da garantirne un'evoluzione coerente con gli obiettivi fissati dal contesto comunitario.

Tutti i fattori sopra indicati complicano i contenuti propri e tipici della legge finanziaria e degli altri provvedimenti inclusi nella sessione e li estendono verso nuovi ambiti e modalità di intervento. Nel contempo, oltre al numero degli emendamenti, cresce anche la necessità di tenere sotto controllo una massa di interventi tanto essenziali quanto controversi e perciò esposti alla emendabilità parlamentare. Ciò rende più difficile il rapporto tra Governo e Parlamento, inducendo al sistematico ricorso al voto di fiducia sui testi che l'Esecutivo presenta in Assemblea con l'intento di definire in modo ultimativo il contenuto del provvedimento, anche sotto il profilo dell'introduzione di meccanismi procedurali (i quali ultimi, nel quadro sopra delineato, possono assumere un rilievo determinante nella qualificazione delle poste di bilancio e nelle relazioni tra i livelli territoriali o tra le parti politiche della maggioranza).

Gli aspetti critici qui segnalati - gravi, evidenti e consolidati - sollecitano la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica ad una riflessione di ampia portata sulle linee di una possibile riforma degli strumenti e delle procedure della sessione di bilancio, nel quadro della disciplina costituzionale e legislativa dei rapporti tra Stato, Unione europea e autonomie territoriali. A tal fine, appare opportuno ripercorrere le iniziative assunte al riguardo in seno al Parlamento, nella scorsa legislatura e nello scorcio iniziale della presente, e l'ampio dibattito che esse hanno determinato.

#### 1.4. Il dibattito sulla riforma della decisione di bilancio nella XIV e nella XV legislatura.

Nel corso della XIV e della XV legislatura, le disfunzioni e le problematiche evidenziate nei paragrafi che precedono hanno indotto le Presidenze della Camera e del Senato e le Commissioni Bilancio di entrambi i rami del Parlamento ad assumere una pluralità di iniziative, volte ad approfondire i profili di criticità emersi e ad individuarne le possibili soluzioni. Ciò anche a fronte dell'esigenza di ridurre le differenze che, in sede di prassi applicativa, si erano venute a determinare con riferimento alle valutazioni sul contenuto proprio della legge finanziaria e sull'ammissibilità delle proposte emendative.

All'avvio delle riflessioni in argomento hanno condotto anche gli elementi di novità introdotti dal cosiddetto «decreto tagliaspese» (decreto-legge n. 194 del 2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 246 del 2002), che ha determinato un confronto assai animato in sede parlamentare ed un'attenta verifica circa l'idoneità e la tenuta delle procedure di bilancio esistenti. Il provvedimento in questione introduce nella legislazione contabile strumenti e procedure di controllo ex post, attivabili in base all'evoluzione degli effetti finanziari registrati in sede di attuazione dei provvedimenti legislativi. Lo scopo è esplicitamente riferito alla necessità di fornire al Governo, in presenza di rischi di sfioramento delle previsioni di spesa, strumenti di controllo amministrativo sugli andamenti delle poste, di carattere prevalentemente automatico, direttamente influenti sui vincoli comunitari (che sono valutati a consuntivo). La discussione approfondita sul «decreto tagliaspese» testimonia della crescente attenzione generale sulla necessità di disporre di strumenti di governo e di controllo della spesa pubblica riconducibili alla legislazione vigente, ai fini della possibilità di manovrarne gli andamenti in senso riduttivo. In questo contesto, nel novembre 2003 la Commissione Bilancio della Camera ha istituito al proprio interno un Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e di contenimento della finanza pubblica, che ha svolto, tra il marzo 2004 ed il novembre 2005, un'indagine conoscitiva sui saldi di finanza pubblica.

Le iniziative in questione possono essere così sintetizzate:

nel giugno del 2002, le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato hanno approvato due risoluzioni, di contenuto sostanzialmente identico e sottoscritte dai rappresentanti della maggioranza e dell'opposizione, volte a sollecitare una razionalizzazione delle procedure di bilancio ed una valorizzazione della legge finanziaria come strumento fondamentale per la definizione delle politiche economiche e finanziarie. I due documenti hanno sottolineato, tra l'altro, l'esigenza: *a)* di un generale riordino della materia a seguito dell'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione; *b)* per quanto concerne il bilancio dello Stato, di pervenire ad una più agevole leggibilità degli stati di previsione e di consentire al Parlamento un'effettiva valutazione dei programmi di spesa e del relativo stato di attuazione;

tra il mese di giugno 2002 e l'aprile del 2003 si è svolto, presso la Commissione Bilancio del Senato, l'esame in sede referente delle abbinate proposte di legge Azzollini S. 1492 e Morando S. 1548. La Commissione è giunta a concludere l'esame in sede referente, licenziando un testo unificato per l'Assemblea, che non lo ha successivamente esaminato. Vi si prospettava, tra l'altro: *a)* la configurazione della legge finanziaria come «legge di stabilità», in termini cioè di strumento destinato prevalentemente ad assicurare l'attuazione, nell'ambito dell'ordinamento nazionale, degli equilibri complessivi fissati in sede europea; *b)* il rafforzamento del divieto di introdurre misure di carattere localistico; *c)* la valorizzazione del ruolo dei disegni di legge collegati, di cui si prescriveva l'approvazione definitiva entro il 30 giugno dell'anno successivo alla presentazione alle Camere, pena la perdita della natura di provvedimento collegato;

al termine della sessione di bilancio per il 2003, i Presidenti della Camera e del Senato hanno convenuto di affidare ai presidenti delle Commissioni Bilancio il compito di evidenziare i profili problematici sui cui si ritenesse prioritario intervenire, verificando al riguardo le possibilità di intesa fra i gruppi parlamentari. In esito agli approfondimenti effettuati, la Presidenza della Commissione Bilancio della Camera, di concerto con i due relatori nominati dalla Giunta per il Regolamento (i deputati Boccia e Giancarlo Giorgetti), ha elaborato uno schema per una possibile intesa tra i

Gruppi, volta ad introdurre taluni correttivi per il miglior funzionamento della sessione di bilancio a normativa invariata. Lo schema è stato successivamente presentato alla Giunta per il Regolamento che, dopo averlo esaminato, non è tuttavia pervenuta a specifiche determinazioni.

Il documento in questione intendeva in particolare valorizzare il lavoro istruttorio svolto in Commissione, perseguendo una corrispondente limitazione del numero degli emendamenti posti in votazione nel corso della discussione in Assemblea. Esso prefigurava, tra l'altro:

a) l'inversione dell'attuale rapporto tra i tempi di esame in Commissione ed in Assemblea, nel senso di un prolungamento dei primi e di una riduzione dei secondi; ciò al fine di valorizzare il lavoro istruttorio svolto in Commissione e limitare di conseguenza il numero degli emendamenti posti in votazione nel corso della discussione in Assemblea, ove il dibattito si dovrebbe concentrare tendenzialmente sulle questioni di maggiore rilievo politico. A tal fine il documento prospettava, nel quadro delle norme regolamentari vigenti, il prolungamento di alcuni giorni della durata dell'esame in sede referente attraverso la procedura di cui all'articolo 120, comma 5, del Regolamento, che consente alle Commissioni di iniziare l'esame dei documenti di bilancio, a condizione che non si effettuino votazioni, prima della loro approvazione da parte del Senato;

b) l'organizzazione del lavoro in Commissione bilancio per materie, applicando puntualmente le disposizioni di cui all'articolo 79, comma 1, del Regolamento;

prima dell'avvio della sessione di bilancio per il 2004, i Presidenti delle Camere hanno definito, d'intesa tra loro, un insieme di criteri volti a regolare in modo uniforme alcuni dei profili maggiormente problematici emersi nelle precedenti sessioni. In particolare, si è convenuto: a) di garantire il rispetto rigoroso dei limiti di contenuto della legge finanziaria sia in sede di esame preliminare ai fini della decisione di stralcio sia ai fini della valutazione di ammissibilità delle proposte emendative; b) l'obbligo di corredare le singole proposte emendative onerose di apposita copertura, esplicitamente formulata, evitando il ricorso alle cosiddette «compensazioni *standard*», fino a quel momento adottate in via di prassi da parte dei gruppi parlamentari.

Al Senato si è ritenuto opportuno formalizzare tale determinazioni con una circolare del Presidente (emanata il 3 ottobre 2003). Alla Camera non si è ritenuto di seguire la medesima via, anche a causa della presentazione - contestualmente al disegno di legge finanziaria - del disegno di legge di conversione di un decreto-legge di contenuto ancora più ampio ed intersettoriale della finanziaria medesima. Tuttavia, le intese raggiunte hanno trovato attuazione anche presso questo ramo del Parlamento sulla base di un indirizzo adottato della Presidenza della Commissione Bilancio e confermato dalla Presidenza della Camera (ciò che per altro non ha evitato il formarsi di valutazioni difformi tra le due Camere in merito al contenuto proprio della legge finanziaria ed all'ammissibilità degli emendamenti);

nel corso dell'esame alla Camera del disegno di legge finanziaria per il 2005, il deputato Crosetto ha presentato un ordine del giorno (9/5310-bis-C-R/167), accolto dal Governo nella seduta del 28 dicembre 2004, in cui è stata rilevata l'esigenza di una riforma della legge finanziaria fondata sull'individuazione di procedure decisionali differenziate in relazione alla natura dei diversi interventi.

A tal fine si è prospettata: a) la delimitazione del contenuto della legge finanziaria alla fissazione dei saldi di finanza pubblica ed alla regolazione delle voci di spesa pluriennali previste dalla legislazione vigente; b) la contestuale riduzione del peso della sua parte normativa, a vantaggio di appositi provvedimenti collegati a «corsia veloce»; c) per quanto riguarda gli interventi di portata circoscritta, l'individuazione di apposite e più agili procedure amministrative che, sulla base della determinazione nella legge finanziaria dell'entità complessiva degli stanziamenti disponibili, ne definiscano il riparto, attraverso procedure che prevedano in ogni caso il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari;

nella XV legislatura, al termine dell'esame in prima lettura alla Camera del disegno di legge finanziaria 2007, il presidente della Commissione Bilancio, Duilio, ha presentato un ordine del giorno (9/01746-bis/85), accolto dal Governo nella seduta del 18 novembre 2006, in cui si impegna

l'Esecutivo, tra l'altro: a) ad avviare sin dall'inizio del 2007 una riforma del bilancio dello Stato basata sull'integrale revisione delle poste di spesa, al fine di recuperare al bilancio il massimo di trasparenza e potere decisionale, alleggerendo contestualmente il contenuto della legge finanziaria; b) a cooperare con il Parlamento per pervenire, anche attraverso modifiche della legislazione vigente, a una distribuzione tra una pluralità di strumenti decisionali delle funzioni attualmente imputate alla legge finanziaria; c) a predisporre in corso d'anno, e comunque prima della legge finanziaria, i provvedimenti volti a contenere i flussi di spesa e a predisporre, dopo la presentazione del disegno di legge finanziaria, appositi provvedimenti collegati volti a definire le modalità di utilizzo delle risorse stabilite per ciascun settore dal disegno di legge finanziaria;

il 13 febbraio 2007 le Commissioni Bilancio riunite della Camera e del Senato hanno deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, anche a seguito della trasmissione alle Camere, il 6 febbraio 2007, di un documento elaborato dal Ministro dell'economia e delle finanze e presentato al Consiglio dei Ministri il 25 gennaio 2007. L'indagine è stata avviata con lo svolgimento dell'audizione, sempre in data 13 febbraio 2007, del Ministro dell'economia e delle finanze Padoa Schioppa.

#### 1.5. Le strategie di riforma e il documento presentato dal Governo.

L'analisi sin qui svolta evidenzia come una futura riforma delle procedure di bilancio non possa tornare sui temi del passato, ma debba procedere verso un assetto completamente nuovo della finanza pubblica tra Stato, regioni e Unione europea. Il processo di riforma va dunque inquadrato nel completamento dei processi evolutivi degli assetti istituzionali. Si tratta di ridistribuire funzioni e responsabilità tra Stato e autonomie territoriali e di interpretare la maggiore complessità dei vincoli europei, chiarendo i limiti entro i quali essi agiscono e gli spazi di autodeterminazione che spettano ai diversi livelli territoriali.

Questo tipo di riforma si distacca dalla lunga storia della legge n. 468 del 1978: non si tratta più di arginare il contenuto improprio ed eventuale che ogni anno si accumula sulla legge finanziaria, ma di organizzare in modo adeguato il contenuto proprio, alla luce dei nuovi compiti richiesti da un sistema di governo della finanza pubblica strutturato su più livelli.

In questo quadro, assume un'importanza determinante la legislazione volta a dare attuazione al federalismo fiscale. Ad essa dovrà quindi affiancarsi la legge per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dall'articolo 119 della Costituzione, che superi il modello tradizionale della legge di contabilità generale dello Stato (quale è stata ed è - nel testo ripetutamente modificato - la legge n. 468 del 1978) nella direzione di una legge di coordinamento dei diversi livelli di governo. Solo in un contesto così ampio sarà possibile ridistribuire il carico di questioni che la legge finanziaria è chiamata a risolvere ogni anno su altri meccanismi di ordine strutturale e attraverso una più forte responsabilizzazione degli altri livelli territoriali.

Una prima quota di tali questioni dovrebbe essere assorbita da una disciplina stabile e strutturale della finanza regionale e locale, che consenta di lasciar fermo anno per anno il quadro normativo e procedurale e rimetta alla finanziaria le modulazioni quantitative coerenti con la manovra annuale.

Ad esempio, una volta fissato un riferimento generale per la valutazione dell'andamento della finanza locale (in ipotesi, l'incremento della spesa corrente su base annua), sarebbe sufficiente indicarne, di anno in anno, la misura percentuale ritenuta compatibile con il quadro congiunturale. Si metterebbe così fine al profluvio di norme, in gran parte contenuto oggi nella legge finanziaria, che disciplina ex novo ogni anno le regole di funzionamento della finanza territoriale e che passa sotto il nome improprio e controverso di «Patto di stabilità interno» (che, allo stato, non è un patto e non è stabile).

Una seconda quota di contenuti dovrebbe essere demandata alla sfera di autonomia delle regioni e degli enti locali ed alle loro conseguenti responsabilità, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione

che tende ad attribuire le funzioni di gestione amministrativa al livello più basso possibile secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza.

Anche in questo caso, negli spazi oggi riempiti dalla legge finanziaria (che si diffonde con norme analitiche in ogni settore), dovrebbero invece ordinarsi diversi livelli di norme. La legge sul federalismo fiscale in materia di entrate e la legge di coordinamento della finanza pubblica in materia di spese dovrebbero ripartire i compiti tra i diversi livelli territoriali. Nei settori di prevalente competenza regionale, in particolare, alla legge finanziaria dello Stato dovrebbe essere lasciato solo il compito di fissare vincoli e obiettivi di interesse nazionale, lasciando il relativo svolgimento alle competenti fonti regionali ed a procedure di intesa. Una rilevante quota di normativa di dettaglio dovrebbe di conseguenza spostarsi verso le procedure di bilancio regionali e locali.

La terza quota degli attuali contenuti della legge finanziaria dovrebbe trasferirsi verso una legge di bilancio, potenziata e rinnovata, nel quadro di una forte delegificazione dei meccanismi di spesa di competenza delle amministrazioni statali. Al bilancio spetterebbe la determinazione degli stanziamenti sulla base di una chiara e trasparente aggregazione delle relative poste per grandi funzioni, mentre la gestione amministrativa sarebbe più responsabilizzata, quanto al conseguimento degli obiettivi, attraverso il controllo dei risultati.

Ne deriverebbe un più equilibrato rapporto tra legge di bilancio e legge finanziaria. Ciò anche ai fini di un'opportuna riduzione del contenuto di quest'ultima, che verrebbe chiamata esclusivamente a fissare i saldi annuali della finanza pubblica, a regolare in termini quantitativi talune poste di spesa già previste dalla legislazione vigente ed a determinare gli indirizzi ed i criteri generali per l'allocazione delle risorse nei grandi comparti di intervento.

\* \* \*

In attesa della presentazione del preannunciato disegno di legge in tema di federalismo fiscale, il Governo - sulla base di un programma delineato dai commi 474 e seguenti della legge finanziaria per il 2007, introdotti su iniziativa parlamentare nel corso dell'esame presso la Camera - ha già avviato il lavoro per una sostanziale riforma del bilancio dello Stato nel senso sopra descritto, con l'intento di procedere ad una prima sperimentazione fin dalla predisposizione del prossimo bilancio. In questa direzione si muove il documento recentemente elaborato dal Ministro dell'economia e delle finanze e approvato dal Consiglio dei Ministri, che propone di avviare un riordino complessivo della materia a partire dalle basi del bilancio dello Stato, prefigurando una generale riorganizzazione delle relative voci attorno a funzioni-obiettivo di carattere generale ed un diverso, conseguente assetto della legge finanziaria.

Il documento fissa l'obiettivo di una maggiore trasparenza del bilancio e di un utilizzo ottimale delle risorse pubbliche. In attuazione di quanto previsto dalla legge finanziaria 2007 (commi 474, 476, 480 e 507), il Governo si propone pertanto di avviare due azioni parallele dirette, rispettivamente:

1. ad attivare un programma di analisi e valutazione della spesa pubblica;
2. a rivedere il sistema di classificazione del bilancio.

Il citato comma 507 è una norma sostanziale che determina considerevoli effetti di riduzione di spesa nell'ambito della manovra di contenimento del deficit per il 2007 e che ha trovato notevoli resistenze da parte dei singoli ministeri. Per l'anno in corso, essa comporta in particolare il congelamento di una percentuale degli stanziamenti di ciascun Ministero, assicurando nel contempo una flessibilità gestionale che consente ai Ministri una redistribuzione delle risorse tra gli stanziamenti medesimi. I commi 474 e seguenti prevedono che sulla base di questa esperienza ciascun Ministero avvii una complessiva revisione delle poste di spesa di ciascun ministero, la



cosiddetta *spending review*. In tal modo il Ministero dell'economia procede, insieme ai dicasteri di settore, un'analisi che dovrebbe condurre ad identificare possibili riallocazioni tra le risorse attualmente accantonate ai sensi del comma 507 della finanziaria; a verificare lo stato di efficienza dell'organizzazione dello Stato in vari settori; a riesaminare i principali programmi di spesa per verificarne l'attualità, la possibilità di ottenere guadagni in termini di efficienza e l'adeguatezza delle relative risorse finanziarie, anche al fine delle scelte da operare nella successiva sessione di bilancio.

Tale analisi dovrebbe consentire, quanto almeno per i principali programmi di ciascun Ministero, di impostare obiettivi sulla base di indicatori misurabili e verificabili *ex post* (anche dai cittadini), con la determinazione del risultato in termini di servizio pubblico offerto e del tempo ritenuto necessario per conseguirlo. I Ministri responsabili informerebbero il Parlamento, riferendo almeno una volta l'anno circa lo stato di attuazione dei programmi di spesa e sulle misure adottate per migliorare l'efficienza operativa.

Questo programma di riqualificazione della spesa comporta una modifica dell'attuale struttura del bilancio, che, da un lato, evidenzia un chiaro nesso tra le assegnazioni di risorse operate dal bilancio e quelle effettuate con la finanziaria e, dall'altro lato, consenta scelte più consapevoli circa le risorse complessivamente assegnate a ciascuna funzione (sanità, giustizia, istruzione, eccetera) e ai singoli programmi al suo interno.

Viene proposta, quindi, una revisione in via sperimentale del bilancio, utilizzando in maniera flessibile la classificazione funzionale definita negli standard internazionali (COFOG). Al tempo stesso, sarebbe data una piena attuazione all'informatizzazione del sistema della contabilità pubblica, al fine di permettere a tutti i soggetti interessati di disporre in tempo reale della base informativa relativa alle operazioni degli enti delle pubbliche amministrazioni.

Questa diversa classificazione dovrebbe riflettersi adeguatamente nella struttura della legge finanziaria, proprio per rendere evidenti le scelte operate da questa rispetto alle risorse stanziare in bilancio.

Pur non arrivando a mettere in discussione tutte le assegnazioni, la nuova struttura renderebbe comunque possibile una riflessione sull'adeguatezza delle risorse destinate alle varie funzioni, facendo emergere le politiche di settore. La riclassificazione potrebbe essere avviata in via sperimentale con la presentazione di un primo progetto entro il 31 marzo 2007, in modo da rendere possibile l'impostazione di una versione sperimentale del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria già relativamente al triennio 2008-2010.

Il processo si ampliirebbe e si consoliderebbe a partire dal 2008 secondo il modello di una riforma per fasi successive, seguita in occasione della riforma del bilancio in Francia.

Per gli altri aspetti della procedura di bilancio, il Governo dichiara la piena disponibilità a collaborare per un disegno di revisione della procedura di esame parlamentare del bilancio e della finanziaria, sulla base delle indicazioni che verranno in primo luogo dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato.

Nel frattempo si propone di mettere a frutto le innovazioni riguardanti la struttura del bilancio per il 2008 nel quadro dell'impostazione della legge finanziaria e delle modalità del suo esame parlamentare. L'iter potrebbe iniziare con la presentazione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria organizzati per risorse di settore, sulla base della classificazione funzionale; la discussione in Commissione Bilancio sarebbe incentrata sulla ripartizione delle risorse tra i vari

obiettivi, mentre alle Commissioni di merito sarebbe riservato l'esame degli interventi specifici, all'interno di ciascun settore. Sarebbe al riguardo opportuno, secondo il Governo, prevedere una pausa temporale tra la fine dell'esame in Commissione e l'inizio dell'esame in Assemblea, per permettere al Governo di tener conto di quanto emerso durante l'esame in Commissione, nel senso di predisporre un testo coerente con la discussione parlamentare ovvero di presentare eventuali modifiche al testo proposto dalla Commissione. Si auspica infine un comune impegno per l'esclusione di interventi microsettoriali e localistici.

Il Governo, ponendosi in una linea di continuità con le esperienze già maturate in materia, ritiene dunque che l'obiettivo finale sia quello di una riforma strutturale del bilancio secondo le linee testé richiamate, che possono essere condivise nell'impianto generale.

Il documento dell'Esecutivo conferma per altro la comune consapevolezza della notevole portata e complessità della riforma delle procedure di bilancio, prevedendo una riforma articolata in varie fasi, in una prospettiva che supera l'orizzonte della prossima manovra finanziaria. L'impegno del Governo si concentra sulla riforma della struttura del bilancio, mentre rinvia al Parlamento il compito di determinare tempi e modalità per una riforma delle procedure parlamentari, che potrà aver compiutamente luogo solo dopo aver sciolto i nodi strutturali sopra ricordati.

Anche sulla base della scansione dei tempi prevista dal documento del Governo, appare tuttavia possibile procedere - nella prossima sessione di bilancio - ad una prima sperimentazione, che consenta una significativa razionalizzazione delle procedure di bilancio pur nel quadro della normativa vigente, articolata attraverso una modifica dei comportamenti ed un uso più intenso della strumentazione esistente.

\* \* \*

#### 1.6. Interventi correttivi a legislazione e regolamenti parlamentari vigenti.

Una maggiore consapevolezza delle cause oggettive delle gravi disfunzioni verificatesi nelle procedure di bilancio e della necessità di una riforma di ampia portata e di non breve durata non rallenta, ma al contrario aiuta a porre su basi più realistiche gli interventi necessari a migliorare l'andamento della prossima sessione di bilancio.

Nella stessa direzione di concretezza e di realismo vanno l'esperienza e l'approfondita riflessione svolta su questi temi dalle Presidenze delle due Camere e da entrambe le Commissioni Bilancio, in termini pressoché unanimi, lungo l'intero corso della XIV legislatura, ripercorse al paragrafo 4. Da questa riflessione sono derivate proposte precise e ben mirate per contenere l'insieme dei problemi incombenti.

Benché ampiamente condivise, queste proposte non sono tuttavia riuscite a passare dal piano dell'analisi ad intese operative e a comportamenti concordati. All'atto pratico, ciascuna Istituzione ha seguito un proprio indirizzo, cercando di risolvere i problemi nel rispettivo ambito. In attesa di una riforma strutturale, è dunque evidente che solo un'esplicita convenzione tra tutte le Istituzioni può consentire di tenere sotto controllo la forza dirompente dei fattori distorsivi in campo ed evitare il ripetersi del copione già visto negli anni passati in forme sempre più gravi.

In via transitoria, almeno per l'anno in corso, occorre dunque una sorta di moratoria intorno alla manovra di bilancio, che ne determini un «raffreddamento» rispetto all'andamento inerziale sin qui registrato, sul piano sia del contenuto sia delle modalità di esame. Le massime autorità dello Stato - che si sono espresse unanimemente in questo senso - potranno assumersi la responsabilità di tenere fermi alcuni principi già esistenti nella normativa esistente e di incoraggiare l'eventuale sperimentazione di nuove prassi compatibili con essa.

Occorre, in altri termini, un forte e straordinario impulso verso un insieme di comportamenti coerenti e fortemente finalizzati, tali da porre un argine alle forze che agiscono in senso contrario ed a consentire il ritorno ad una sessione di bilancio senza maxiemendamenti. In questo quadro, il

fattore fondamentale per restituire l'*iter* parlamentare a condizioni di piena funzionalità risiede in un esercizio consapevole dell'iniziativa legislativa, fondato su un'istruttoria approfondita, tale da sottoporre all'esame delle Camere un testo compiuto in termini sia tecnici sia politici, il cui impianto complessivo non debba essere ripetutamente modificato in corso d'opera.

L'intesa tra le Istituzioni dovrebbe dunque riguardare:

i comportamenti facoltativi dei soggetti istituzionali;

la migliore applicazione delle norme vigenti;

la sperimentazione di nuove prassi e metodi legislativi.

#### *1.6.1 L'intesa tra Governo e Parlamento.*

Sotto il profilo della definizione concordata dei comportamenti, il primo obiettivo da perseguire è quello di una più equilibrata ripartizione del materiale normativo fra i diversi strumenti, sulla base di un'apposita intesa tra Governo e Parlamento, strutturata nei termini seguenti:

il Governo dovrebbe impegnarsi nel definire il contenuto dei documenti rientranti nella propria sfera di iniziativa (DPEF, disegno di legge di bilancio e disegno di legge finanziaria) sulla base di moduli sperimentali innovativi, comunque coerenti con la legislazione vigente;

le Camere, attraverso le rispettive Presidenze, dovrebbero assumere tali regole sperimentali come parametro integrativo delle valutazioni di propria competenza in ordine al contenuto proprio della finanziaria ed all'ammissibilità delle proposte emendative, previa la definizione concordata di criteri comuni ed uniformi, elaborati in seno alle rispettive Giunte del Regolamento.

Il perno centrale dell'intesa tra Parlamento e Governo dovrebbe essere costituito dalla piena utilizzazione delle potenzialità attribuite dalla legislazione vigente al Documento di programmazione economico-finanziaria.

L'originalità e l'essenza del DPEF stanno nella sua natura di strumento per una decisione del Parlamento, motivata e approfondita, finalizzata a disegnare un quadro di politica generale entro cui iscrivere le singole politiche ed il bilanciamento degli interessi coinvolti.

In questo quadro, il Documento impone al Governo di: a) fornire al Parlamento un'informazione compiuta ed essenziale - e cioè politicamente leggibile - sugli andamenti tendenziali; b) definire su questa base gli obiettivi programmatici da realizzare ed i necessari interventi correttivi.

Su questo scenario si avvia quindi il confronto più ampio, che si avvale dei contributi di valutazione delle parti sociali, delle associazioni di categoria, degli enti e degli istituti di ricerca, acquisiti attraverso le audizioni svolte congiuntamente dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato. In esito alla discussione del DPEF, le Camere approvano le risoluzioni ad esso riferite. Si tratta delle decisioni di più alto valore nella politica di bilancio. Nelle risoluzioni le Camere stabiliscono l'entità della manovra e le cifre attraverso cui questa entità si raffigura nei saldi di finanza pubblica. Tali saldi definiscono il perimetro quantitativo della manovra, entro cui debbono muoversi i provvedimenti della sessione autunnale. Allo stesso tempo, le risoluzioni assumono decisioni di orientamento qualitativo (di alto significato politico, se pure giuridicamente non vincolanti), privilegiando talune priorità - specificamente indicate - in ordine ai grandi settori dell'economia nazionale.

Sulla base della legislazione vigente, dunque, le indicazioni contenute nel DPEF e nelle risoluzioni che ne approvano il contenuto costituiscono un parametro politicamente imprescindibile ai fini della costruzione dei documenti di bilancio. L'esame parlamentare del DPEF, oltre ad assolvere una funzione di confronto di carattere generale, comporta in questo senso l'adozione di decisioni suscettibili di tradursi in veri e propri vincoli, non solo per quanto concerne la definizione dei saldi-obiettivo, ma anche in merito all'orientamento delle «regole di variazione delle entrate e delle spese» (secondo il dettato dell'articolo 3 della legge n. 468 del 1978) e delle procedure attraverso le

quali conseguirla.

Alla luce di tali considerazioni, il DPEF dovrebbe giocare un ruolo chiave già nell'impostazione della prossima manovra, restituendo maggior vigore alle determinazioni adottate con le risoluzioni parlamentari sia in ordine ai contenuti sia in ordine alla migliore organizzazione delle procedure. A tal fine, sarebbe necessario che il Documento, a partire da una motivata base conoscitiva sugli andamenti tendenziali (e dunque delle dinamiche determinate dalla legislazione vigente), contenesse:

un esame approfondito dei vincoli e degli impegni nei rapporti con l'Unione europea e delle loro conseguenze rispetto ai settori di spesa e alla distribuzione delle competenze verso i diversi livelli territoriali;

una proposta di organizzazione della manovra legislativa attraverso una pluralità di provvedimenti legislativi collegati, funzionali alla manovra nei settori cruciali della finanza pubblica, articolati secondo un coerente programma di lavoro legislativo che ne indichi il contenuto e gli effetti attesi in termini di massima, differenziando gli interventi di rapida approvazione da quelli di ordine strutturale, da distribuire in un arco di tempo corrispondente, per quanto possibile, al triennio di riferimento;

le indicazioni per l'impostazione del contenuto della legge finanziaria 2008, da presentare entro il successivo 30 settembre, in modo da prefigurare una consistente delimitazione degli interventi ad essa affidati (e quindi del relativo contenuto) rispetto alle più recenti sessioni di bilancio; ciò anche alla luce del programma di lavoro legislativo di cui al punto precedente, funzionale - oltre che ad un ordinato esame dei provvedimenti di cui si compone la manovra - anche alla deflazione del carico di contenuti normativi oggi gravanti sulla legge finanziaria annuale;

una maggiore e preordinata utilizzazione della Nota di aggiornamento al DPEF, cui potrebbe essere affidato il compito di precisare in maniera più stringente, rispetto alle previsioni del DPEF medesimo, le modalità di organizzazione degli interventi legislativi nell'ambito della sessione di bilancio e del suo immediato seguito.

In questo modo il DPEF potrebbe offrire un forte contributo per una più ordinata e razionale organizzazione dell'attività legislativa e per la relativa tempistica, in particolare attraverso la distinzione tra i provvedimenti di carattere congiunturale e quelli di valenza strategica, quali le riforme strutturali, che potrebbero richiedere tempi più ampi. A questa finalità di razionalizzazione corrisponderebbe anche l'impegno - che Governo e Parlamento dovrebbero assumere - di ridimensionare il rischio della frammentarietà e della contraddittorietà dei singoli interventi, legata anche alla consapevolezza di poter distribuire gli interventi lungo un arco di tempo non necessariamente limitato ai novanta giorni della sessione di bilancio.

Per l'anno in corso, gli interventi di carattere strutturale secondo gli impegni presi in sede di approvazione dell'ordine del giorno Duilio (v. paragrafo 4) dovrebbero precedere il DPEF o essere presentati insieme ad esso.

Per quanto riguarda la legge di bilancio, occorre dar seguito agli intenti previsti dall'articolo 1, commi 474 e seguenti, della legge finanziaria per il 2007 e precisati nel citato documento presentato dal Governo nello scorso gennaio, nel senso di una revisione complessiva della classificazione delle poste, che dovrebbe essere sperimentata già dalla presentazione del prossimo disegno di legge di bilancio. Tale revisione dovrebbe consentire di recuperare significatività e spazio decisionale al disegno di legge di bilancio, facendone la base di una riorganizzazione della legge finanziaria in base ai cosiddetti «saldi di settore».

Tale riordino potrebbe avere l'effetto di rafforzare e razionalizzare la fase dell'esame presso le Commissioni di settore, che potrebbero svolgere un'adeguata analisi delle scelte legislative sottese al saldo predeterminato nell'ambito di rispettiva competenza.

Il Governo, come sopra indicato, dovrebbe valutare ogni possibilità per circoscrivere, nelle circostanze che saranno proprie della manovra per il 2008, il contenuto della legge finanziaria, anche organizzandone e prefigurandone una nuova articolazione per parti, con riferimento alla

nuova struttura delle voci di bilancio e agli obiettivi indicati dal DPEF.

L'intesa con il Governo potrebbe in particolare prevedere un'organizzazione del disegno di legge finanziaria che ne accorpi le diverse disposizioni sulla base dei grandi comparti della finanza pubblica (entrate, previdenza, pubblico impiego, sanità, investimenti), in modo da rendere più compatto e coerente il confronto parlamentare almeno sui principali indirizzi di intervento. Non si tratterebbe dunque di ridurre la qualità dei contenuti del provvedimento, ma la loro quantità, sulla base di un forte criterio selettivo concordato.

#### *1.6.2 I regolamenti parlamentari e i rapporti tra le Camere.*

Sul piano dell'esame parlamentare dei documenti di bilancio, il problema principale è rappresentato dall'asimmetria che tuttora caratterizza le prassi invalse nelle due Camere, ferma restando ovviamente la rispettiva autonomia regolamentare.

L'intesa fra i Presidenti della Camera e del Senato dovrebbe dunque sciogliere prioritariamente questo nodo. Tale intesa si potrebbe formalizzare - riprendendo un tentativo già esperito senza successo nella XIV legislatura - attraverso la contemporanea emanazione da parte dei Presidenti medesimi, previa discussione nelle rispettive Giunte per il Regolamento, di una organica lettera circolare dal medesimo testo.

I contenuti della circolare possono essere elaborati a partire dalle analisi e dagli orientamenti più volte condivisi nella XIV legislatura sia dalle commissioni Bilancio sia dai Presidenti delle Camere e che sono stati confermati anche all'indomani dell'ultima sessione di bilancio.

A partire dalle punte di maggiore criticità emerse nell'ultima sessione, è possibile individuare tre aree di intervento della circolare:

- a) il rispetto del contenuto proprio della legge finanziaria, anche alla luce del contenuto del DPEF, ed i criteri di ammissibilità degli emendamenti;
- b) il ruolo di lavoro delle commissioni;
- c) l'effettività dell'esame in Assemblea.

Occorre precisare al riguardo che una migliore funzionalità della sessione di bilancio non sembra conseguibile attraverso una diversa articolazione dei termini fissati dai regolamenti parlamentari. La legislazione vigente prevede infatti che i disegni di legge di bilancio e finanziaria siano presentati entro il 30 settembre di ciascun anno ed entrino in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo. Tali prescrizioni delimitano il perimetro temporale dell'esame parlamentare in un ambito che viene a distribuirsi secondo una proporzione di fatto obbligata tra le due Camere, con una naturale prevalenza quantitativa a favore del ramo del Parlamento che esamina i documenti di bilancio in prima lettura. In realtà, come si è detto, il fattore determinante per la piena agibilità dei tempi disponibili resta la possibilità di avviare l'esame su un testo che il Governo abbia adeguatamente istruito e consolidato sul piano tecnico e politico.

Circa il rispetto del contenuto proprio della legge finanziaria la prima questione da affrontare è quella dell'osservanza delle previsioni della legge di contabilità che lo definiscono. A tal fine, l'eventuale intesa fra i Presidenti di Camera e Senato dovrebbe fondarsi su un esercizio rigoroso del potere di stralcio e delle decisioni di inammissibilità delle norme e degli emendamenti estranei per materia, con l'impegno reciproco a confermare, in seconda lettura, le decisioni assunte nell'altro ramo del Parlamento.

È chiaro che il potere di stralcio presidenziale delle norme estranee al contenuto proprio della finanziaria, che costituisce un *unicum* nell'ambito del nostro sistema parlamentare, rappresenta una delicata funzione di garanzia, che non può che essere esercitata secondo criteri di ragionevolezza e sulla base delle concrete scelte assunte dai diversi soggetti istituzionali coinvolti nel procedimento. È perciò evidente come il potere di stralcio può servire da argine e da deterrente, ma di fronte ad un disegno di legge recante troppe o troppo significative disposizioni estranee al contenuto proprio,

l'intervento presidenziale non riuscirebbe comunque a garantire la piena coerenza del testo (con le inevitabili ripercussioni sull'*iter* parlamentare). Pertanto, la prima funzione di garanzia deve essere esercitata dal Governo, inteso come organo unitario. A tal fine è importante che il Governo distribuisca gli argomenti sull'intero arco degli strumenti a sua disposizione (collegati, decreti-legge, attuazione deleghe e ordinari disegni di legge secondo l'ordine del giorno Duilio), evitando in ogni caso altri provvedimenti intersettoriali che riproducano regolarmente gli stessi problemi della legge finanziaria, soprattutto nell'ambito della sessione.

Per quanto riguarda il ruolo delle Commissioni, un'articolazione del disegno di legge finanziaria per temi e grandi settori di intervento potrebbe consentire di organizzare i lavori delle Commissioni secondo una chiara ripartizione delle sedute e dei tempi. Ciò consentirebbe, al contempo, di valorizzare l'apporto delle Commissioni di settore, rendendo effettiva la partecipazione dei rispettivi relatori ai lavori della Commissione Bilancio in sede referente.

Quanto infine all'esame in Assemblea, una specifica criticità è emersa nel corso degli ultimi anni in relazione alla presentazione da parte del Governo di emendamenti sostanzialmente nuovi direttamente in Assemblea. Tale prassi, unita all'ormai consueto ricorso al voto di fiducia su maxi-emendamenti, determina un sostanziale svuotamento dell'esame parlamentare.

Un possibile rimedio a tale problema potrebbe essere rappresentato dall'adozione di un'interpretazione dell'articolo 121, comma 4, del Regolamento coerente con quanto stabilito, in via generale, dall'articolo 86, commi 1 e 5, in ordine alla presentazione, da parte del Governo e della Commissione direttamente in Assemblea di emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi, purché nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti già presentati e respinti in Commissione. Si potrebbe in proposito convenire che, in considerazione delle particolari criticità registratesi sul punto nelle precedenti sessioni di bilancio, l'identità di argomento debba essere intesa in modo stringente, e non come semplice identità di settore dell'ordinamento.

## 2. CRITERI DI AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI AI DISEGNI DI LEGGE DI CONVERSIONE DI DECRETI-LEGGE.

Il problema della diversità di disciplina regolamentare e di prassi applicative nei due rami del Parlamento in ordine all'ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge è stato più volte richiamato - fin dalla XII legislatura - nell'aula della Camera. Da ultimo, la questione è emersa in tutta la sua rilevanza nel corso dell'esame del decreto-legge sulla proroga termini, sia in prima che in seconda lettura.

In occasione della prima lettura alla Camera, il Presidente della Commissione Affari costituzionali ha richiamato l'attenzione sul fatto che da tale situazione, a suo giudizio, «deriva un problema rilevante in termini di disparità del potere emendativo dei decreti-legge tra i due rami del Parlamento, con conseguenti riflessi negativi sull'esercizio della rappresentanza da parte dei deputati e sullo stesso principio del bicameralismo perfetto».

Il Presidente della Camera ha precisato in quella circostanza, nella seduta del 24 gennaio, che questa asimmetria nella disciplina dell'ammissibilità degli emendamenti «non riguarda, come è stato fatto osservare giustamente, soltanto una menomazione della possibilità di intervento della Camera dei deputati. È forse ugualmente grave, e persino di più, il fatto che sussista una menomazione della facoltà, diritto-dovere, del rappresentante del popolo di rappresentare gli interessi generali e specifici delle popolazioni a cui fa riferimento, condizione che verrebbe menomata rispetto al rappresentante dello stesso popolo in un'altro ramo del Parlamento. È una asimmetria, dunque, che colpisce la Camera e i singoli deputati. È per questo che credo si debba porre mano a questa asimmetria. Le norme e la prassi consolidata dell'Assemblea non consentono di risolvere questo problema, che di fatto dà luogo ad un bicameralismo imperfetto, con una violazione

delle norme e dei regolamenti della Camera dei deputati e, per di più, abdicando all'autonomia dell'Assemblea che, infatti, per raggiungere, in questo caso, l'auspicato bicameralismo perfetto, dovrebbe abdicare alle sue prerogative per allinearsi ai comportamenti dell'altro ramo del Parlamento. C'è un solo modo per affrontare correttamente questo problema: quello di sollecitare (...) la Presidenza del Senato (...), per affrontare il tema della armonizzazione delle norme e dei comportamenti dei due rami del Parlamento rispetto all'ammissibilità».

In occasione della seconda lettura del decreto, il Presidente della Commissione Affari costituzionali ha nuovamente scritto alla Presidenza (il 20 febbraio), sottolineando come il Senato avesse trasmesso un testo con integrazioni consistenti, alcune estranee alla materia del decreto, altre corrispondenti ad emendamenti dichiarati inammissibili alla Camera, norme di delega. Alcune disposizioni corrispondono a norme inserite alla Camera dalla Commissione e successivamente espunte dal Presidente della Camera, in quanto non strettamente attinenti alla materia trattata dal decreto-legge.

Il Presidente della Camera ha scritto, lo scorso 25 gennaio, al Presidente del Senato chiedendo di fargli conoscere i relativi orientamenti circa la questione ed il metodo da seguire per questa comune riflessione «in vista di una possibile armonizzazione delle norme e dei comportamenti tra le due Camere rispetto alle valutazioni di ammissibilità».

Sul tema si può avviare il dibattito in vista di tale riflessione e fornire così un primo contributo al confronto con il Senato.

Come è noto, in base al Regolamento della Camera, il regime di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge è basato su criteri più rigidi di quelli applicati in via generale per i progetti di legge. Infatti, il dettato dell'articolo 96-bis, comma 7, soprattutto alla luce di una prassi applicativa più che decennale (consolidatasi a partire dalla XII legislatura), è assolutamente univoco: gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge devono essere dichiarati inammissibili, laddove per i progetti di legge ordinari è prevista l'inammissibilità degli emendamenti estranei per materia.

La circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997 precisa inoltre che la materia «deve essere valutata con riferimento ai singoli oggetti ed alla specifica problematica affrontata dall'intervento normativo».

Alla luce di tali principi e criteri costituisce prassi consolidata quella di non ritenere ammissibili emendamenti che si pongano in contrasto con i parametri della legge n. 400 del 1988, e, in particolare, emendamenti che contengano deleghe legislative o vi incidano, o si presentino privi del carattere di omogeneità rispetto al contenuto del decreto.

La valutazione di ammissibilità degli emendamenti, con riferimento alla loro stretta attinenza alla materia trattata nel decreto, è effettuata sulla base del contenuto proprio di ciascun decreto-legge, come definito dal Governo in sede di emanazione dello stesso (o, se approvato dal Senato, sulla base del testo da questo trasmesso) (vedi le precisazioni rese nella seduta del 31 gennaio 2007).

Le questioni di ammissibilità degli emendamenti che eventualmente insorgano nel corso dell'esame in sede referente di disegni di legge di conversione dei decreti-legge devono essere sottoposte al Presidente della Camera.

Tale prescrizione - già stabilita nella Giunta per il Regolamento del 9 marzo 1982 - è stata ribadita nella circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997, che esclude espressamente la possibilità di votare in Commissione emendamenti di cui appaia comunque dubbia l'ammissibilità. Ciò in quanto spetta alla Presidenza della Camera far sì che le decisioni in materia di ammissibilità

si conformino alla prassi costantemente seguita, volta a garantire una uniforme applicazione dei criteri di ammissibilità in tutte le fasi del procedimento di conversione in legge dei decreti-legge.

Come precisato già nella Giunta per il Regolamento del 23 marzo 1988, «i poteri del Presidente della Camera sull'ammissibilità degli emendamenti trovano esplicitazione sia sulle questioni sottopostegli dal Presidente della Commissione e sugli emendamenti presentati direttamente in Assemblea, sia sulle disposizioni introdotte dalla Commissione in sede referente senza il vaglio preventivo del Presidente della Camera».

Diversamente, il Regolamento del Senato non fissa alcuna specifica regola in ordine alla valutazione di ammissibilità degli emendamenti ai decreti legge, per i quali vale quindi solo il criterio generale dell'improponibilità di quelli «estranei all'oggetto della discussione» (articolo 97 regolamento Senato).

Pertanto, l'articolo 78, comma 6, stabilisce che «gli emendamenti proposti in Commissione e da questa fatti propri debbono essere presentati come tali all'Assemblea»: essi cioè, a differenza che alla Camera, non entrano a far parte integrante del testo del decreto, ma devono essere nuovamente votati dall'Assemblea. Tale circostanza, come emerge dai lavori preparatori sulla riforma dell'articolo 78 (e in particolare nella relazione presentata dalla Giunta per il Regolamento il 4 marzo 1982), costituisce un indice del rilievo assegnato, da quel Regolamento, al testo originario del decreto-legge nel corso del procedimento di conversione in legge, evidenziando l'esigenza di una disciplina restrittiva dell'ammissibilità degli emendamenti. Esigenza che, peraltro, ha trovato conferma nella pronuncia della Giunta per il Regolamento dell'8 novembre 1984 (secondo cui il criterio generale di ammissibilità «in sede di conversione dei decreti-legge (...) deve essere interpretato in modo particolarmente rigoroso») e nella circolare del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997 sull'istruttoria legislativa (contestuale a quella del Presidente della Camera sopra citata), che connette tale valutazione rigorosa alla necessità di «tener conto della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione».

Se questo è il quadro delle norme e procedure vigenti alla Camera ed al Senato, si deve rilevare che le prassi applicative risultano differenziate consentendo al Senato una maggiore estensione del potere di emendamento.

L'asimmetria dei criteri di ammissibilità si accentua poi nei casi di posizione della questione di fiducia su un maxiemendamento al decreto-legge che, secondo gli indirizzi affermatosi al Senato (vedi, ad esempio, la seduta del 2 febbraio 2006), e diversamente dalla Camera, escluderebbe il vaglio di ammissibilità della Presidenza.

La Presidenza della Camera ha finora confermato la stretta interpretazione della disciplina sull'ammissibilità vigente in questo ramo del Parlamento, precisando che

«da tale differenza di regime non può in alcun modo derivare una scelta interpretativa che vanifichi, nella sostanza, le norme regolamentari che la Camera si è data nell'esercizio della propria autonomia costituzionale e le relative consolidate prassi applicative» (6 luglio 2006).

Questo orientamento è finalizzato ad assicurare, durante il procedimento di conversione dei decreti-legge, il rispetto delle norme costituzionali e dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente alla decretazione d'urgenza.

Esso, in tal modo, mira ad evitare uno snaturamento dell'istituto del decreto-legge, che si determinerebbe ove al percorso di conversione si aggancino in sede parlamentare - attraverso gli emendamenti aggiuntivi di materie - ulteriori contenuti, estranei alla finalità originaria del provvedimento, beneficiando del termine costituzionale per la conversione dei decreti-legge.



Quanto descritto costituisce la disciplina positiva vigente.

Come già rappresentato dalla Presidenza della Camera anche in Assemblea, questa asimmetria pone un problema di armonizzazione delle discipline nei due rami del Parlamento, da affrontare su base condivisa. Ciò al fine di individuare criteri concordati fra Camera e Senato che, ferma restando la necessità di non alterare le caratteristiche peculiari del procedimento di conversione in legge dei decreti-legge, come ricavabili dalla Costituzione, dai Regolamenti e dalla legislazione ordinaria, consentano al tempo stesso l'esercizio uniforme fra le due Camere delle prerogative parlamentari di emendamento dei provvedimenti d'urgenza.

In questo quadro il dibattito in Giunta per il Regolamento appare particolarmente utile e significativo.

## TABELLA DI RAFFRONTO SENATO-CAMERA SUGLI ATTUALI CRITERI DI AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI AI DECRETI-LEGGE

### *Quadro costituzionale e legislativo di riferimento.*

A norma dell'articolo 77 della Costituzione «Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti».

\* \* \*

L'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 ha ulteriormente specificato che:

«1. I provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria adottati ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione sono presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con la denominazione di «decreto-legge» e con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri.

2. Il Governo non può, mediante decreto-legge:

- a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione;
- b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione;
- c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere;
- d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti;
- e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

3. I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

4. Il decreto-legge è pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella *Gazzetta Ufficiale* immediatamente dopo la sua emanazione e deve contenere la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge.

5. Le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest'ultima non disponga diversamente. Esse sono elencate in allegato alla legge.

6. Il Ministro di grazia e giustizia cura che del rifiuto di conversione o della conversione parziale,

purché definitiva, nonché della mancata conversione per decorrenza del termine sia data immediata pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*».

## NORME REGOLAMENTARI

### NORME GENERALI SULL'AMMISSIBILITÀ

| CAMERA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | SENATO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 86.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Art. 97.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 1. Gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti sono, di regola, presentati e svolti nelle Commissioni. Possono comunque essere presentati in Assemblea nuovi articoli aggiuntivi ed emendamenti, e quelli respinti in Commissione, purché nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione, entro il giorno precedente la seduta nella quale avrà inizio la discussione degli articoli. | 1. Sono improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all'oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti.<br>2. Sono inammissibili ordini del giorno, emendamenti e proposte in contrasto con deliberazioni già adottate dal Senato sull'argomento nel corso della discussione.<br>3. Il Presidente, data lettura dell'ordine del giorno, dell'emendamento o della proposta, decide inappellabilmente. |
| Art. 89.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Art. 76-bis.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni e può rifiutarsi di metterli in votazione. Se il deputato insiste e il Presidente ritenga                                                                 | 2. Sono improponibili gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica redatta nei termini di cui al comma 1.                                                                                                                                                                                                                           |

| opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                       | Art. 100.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                                                                       | 8. Il Presidente può stabilire, con decisione inappellabile, la inammissibilità di emendamenti privi di ogni reale portata modificativa e può altresì disporre che gli emendamenti intesi ad apportare correzioni di mera forma siano discussi e votati in sede di coordinamento, con le modalità di cui all'articolo 103. |

### NORME SPECIFICHE SUI DISEGNI DI LEGGE DI CONVERSIONE DI DECRETI-LEGGE

| CAMERA                                                                                    | SENATO                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 96-bis.                                                                              | Art. 78.                                                                                      |
| 7. Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non | 6. Gli emendamenti proposti in Commissione e da questa fatti propri debbono essere presentati |

|                                                                                                                                                                    |                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge. Qualora ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano. | come tali all'Assemblea e sono stampati e distribuiti prima dell'inizio della discussione generale. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|

*CIRCOLARI DEI PRESIDENTI (SULLA ISTRUTTORIA LEGISLATIVA NELLE COMMISSIONI - 10 GENNAIO 1997)*

| CAMERA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | SENATO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5. Ammissibilità degli emendamenti.                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 5. Proponibilità degli emendamenti.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 5.1 La disposizione dell'articolo 89 del Regolamento deve essere applicata nel senso di dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi affatto estranei all'oggetto della discussione, non solo ove non siano inerenti al contenuto del provvedimento in esame, ma anche ove esulino dalla funzione propria dell'atto | 5.1 La disposizione dell'articolo 97, comma 1, del Regolamento deve essere applicata nel senso di dichiarare improponibili gli emendamenti che siano estranei all'oggetto della discussione, non solo ove non siano inerenti al contenuto del provvedimento in esame, ma anche ove esulino dalla funzione propria dell'atto |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| legislativo o del tipo di strumento legislativo all'esame della Commissione.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | legislativo o del tipo di strumento legislativo all'esame della Commissione.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 5.2 Debbono quindi essere dichiarati inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi palesemente incongrui rispetto al contesto logico e normativo e quelli manifestamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto (leggi costituzionali, regolamenti parlamentari, legislazione regionale, regolamenti comunitari) o che comunque modifichino in modo del tutto frammentario e parziale disposizioni contenute in atti normativi non aventi forza di legge. | 5.2 Debbono quindi essere dichiarati improponibili gli emendamenti palesemente incongrui rispetto al contesto logico e normativo e quelli manifestamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto (leggi costituzionali, regolamenti parlamentari, legislazione regionale, regolamenti comunitari) o che comunque modifichino in modo del tutto frammentario e parziale disposizioni contenute in atti normativi non aventi forza di legge.                                                |
| 5.3 Relativamente ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, l'articolo 96-bis, comma 8, del Regolamento prescrive che sono inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi non strettamente attinenti alla materia del decreto. La materia deve essere valutata con riferimento ai singoli oggetti e alla specifica problematica affrontata dall'intervento normativo.                                                                                                         | 5.3 Relativamente ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, la citata disposizione dell'articolo 97, comma 1 - secondo il parere reso dalla Giunta per il Regolamento l'8 novembre 1984 - deve essere interpretata in modo particolarmente rigoroso, in modo da tener conto della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione. |
| 5.4 Ciascun deputato ha il diritto di opporsi alla dichiarazione di inammissibilità pronunciata dal presidente della Commissione. In tale ipotesi, ed altresì in tutti i casi in cui l'ammissibilità di emendamenti ed articoli aggiuntivi appaia comunque dubbia, non deve procedersi alla loro                                                                                                                                                                                                   | 5.4 Sia per i disegni di legge ordinari che per quelli di conversione, la dichiarazione di improponibilità spetta al Presidente della Commissione, salva la facoltà di quest'ultimo - da esercitarsi in casi del tutto particolari, secondo il suo prudente apprezzamento - di rimettere la                                                                                                                                                                                                                             |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| votazione la questione deve essere rimessa al Presidente della Camera, al quale spetta adottare le relative decisioni ai sensi dell'articolo 41, comma 2, del Regolamento, conformemente ai pareri più volte espressi dalla Giunta per il regolamento. Ove la pronunzia del Presidente non intervenga in tempi utili, resta fermo il diritto di ripresentare l'emendamento in Assemblea, per verificarne in quella sede l'ammissibilità. | questione al Presidente del Senato. In questa eventualità, l'esame in Commissione prosegue, ove possibile, per le parti non deferite al Presidente del Senato. Gli emendamenti dichiarati improponibili in Commissione possono essere riproposti in Assemblea, al pari di quelli respinti. |
| 5.5 Gli emendamenti meramente formali non sono posti in votazione, ma sono presi in considerazione ai soli fini del coordinamento formale del testo.                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 5.5 Sono inammissibili gli emendamenti privi di reale portata modificativa, salvo che intendano apportare correzioni di forma, nel qual caso vanno esaminati e votati in sede di coordinamento (articolo 100, comma 8, del Regolamento).                                                   |

#### PARERI DELLA GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

| CAMERA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | SENATO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Parere del 9 marzo 1982.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Parere dell'8 novembre 1984.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| «La Giunta ritiene applicabile, in via analogica, alle Commissioni in sede referente il secondo comma dell'articolo 41 del Regolamento, limitatamente all'ammissibilità di emendamenti riferiti a decreti-legge; ritiene altresì che la questione può essere sollevata anche d'ufficio dal Presidente della Commissione. Restano fermi i poteri del Presidente dell'Assemblea sull'ammissibilità degli emendamenti presentati in Aula». | «Quando il Senato, in sede di valutazione dei presupposti, giudica per un decreto-legge sussistenti i requisiti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione, accetta che al provvedimento sia riservato un tragitto preferenziale, con la garanzia che per questo tragitto non si debbano far passare ipotesi normative del tutto svincolate dalla necessità e dalla urgenza che giustificarono l'emanazione del decreto-legge. Pertanto, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma del primo comma dell'articolo 97 del Regolamento - secondo la quale non sono proponibili emendamenti che siano estranei all'oggetto della discussione - deve essere interpretata in modo particolarmente rigoroso, che tenga conto anche della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e di urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione». |
| Parere del 23 marzo 1988.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| «La Giunta concorda all'unanimità nel ritenere che:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| a) debba essere ribadito il principio, già delineato dalla Giunta stessa nel parere reso il 9 marzo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| 1982, secondo cui nel corso dell'esame, in sede referente, di disegni di legge di conversione le questioni di ammissibilità di emendamenti devono essere sottoposte al Presidente della Camera, in applicazione analogica del comma 2 dell'articolo 41 del Regolamento; |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| b) le suddette questioni devono essere comunque sollevate d'ufficio dal Presidente della Commissione ogni qualvolta la Commissione stessa intenda introdurre nel                                                                                                                                                                                               |  |
| provvedimento disposizioni non strettamente attinenti alla materia del decreto-legge, anche in considerazione del fatto che su di esse non è intervenuto l'esame ai sensi dei primi tre commi dell'articolo 96-bis del Regolamento e che le medesime possono investire la competenza primaria di altre Commissioni;                                            |  |
| c) i poteri del Presidente della Camera sull'ammissibilità degli emendamenti trovano esplicitazione sia sulle questioni sottopostegli dal Presidente della Commissione e sugli emendamenti presentati direttamente in Assemblea sia sulle disposizioni introdotte dalla Commissione in sede referente senza il vaglio preventivo del Presidente della Camera». |  |

### 3. SULL'AMMISSIBILITÀ DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTARE RIGUARDO AI PROGETTI DI LEGGE DI REGOLAZIONE DEI RAPPORTI FRA STATO E CONFESSIONI RELIGIOSE

La questione è emersa a seguito della presentazione, da parte del deputato Boato, di due proposte di legge, concernenti l'approvazione dell'Intesa tra il Governo e la Tavola Valdese e la modifica della legge di approvazione dell'intesa tra il Governo e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno.

La Presidenza - come comunicato al presentatore - ha sospeso la stampa dei progetti di legge, in attesa di acquisire l'orientamento della Giunta per il Regolamento in ordine all'ammissibilità dell'iniziativa parlamentare in questa materia, in considerazione del carattere di novità della questione (nello stesso senso v. la comunicazione al deputato Vernetti nella passata legislatura con lettera del 30 luglio 2003 - intesa tra Stato e Unione buddista italiana).

L'articolo 8 della Costituzione prevede che i rapporti delle confessioni religiose con lo Stato siano regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze. Le intese finora stipulate prevedono espressamente, in apposito articolo, che il Governo presenti alle Camere il relativo disegno di legge di recepimento.

In favore dell'ammissibilità delle suddette proposte d'iniziativa parlamentare si rileva che:

1. La Costituzione pone senz'altro una riserva di legge in materia, ma non specifica se l'iniziativa legislativa al riguardo sia attribuita in via esclusiva al Governo, in quanto titolare del potere di condurre le trattative e stipulare le intese. Ed individua nella stipula delle intese un presupposto costituzionalmente necessario per l'inserimento nell'ordinamento di una legge che regoli i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose, così configurando una tipologia di legge ordinaria riconducibile, secondo una parte della dottrina, a quella particolare categoria qualificata in dottrina come «leggi rinforzate».

2. Tale fattispecie presenta tratti di affinità con quella delle leggi di ratifica dei trattati internazionali, per le quali la Giunta per il Regolamento, modificando una prassi (già precedentemente superata dal Senato) che riconosceva al solo Governo la facoltà di attivazione del procedimento legislativo, si è pronunciata, nella seduta del 5 maggio 1999, in senso favorevole all'ammissibilità dell'iniziativa legislativa parlamentare, nel presupposto che «non esistono disposizioni costituzionali o regolamentari, e neppure di rango legislativo, in forza delle quali risulti espressamente precluso l'esercizio dell'iniziativa parlamentare in questa materia».

Anche in relazione alle intese, si deve infatti rilevare che non vi sono norme costituzionali che espressamente attribuiscono l'iniziativa legislativa solo al Governo (a differenza di quanto avviene per altri procedimenti legislativi, quale la legge di bilancio, di cui all'articolo 81 Costituzione).

Ed anzi, mentre la ratifica dei trattati internazionali, attenendo ai rapporti fra lo Stato ed altri soggetti dell'ordinamento internazionale, assume natura di atto a rilevanza esterna, le intese con le confessioni religiose di cui all'articolo 8 della Costituzione - che non hanno natura di soggetti di diritto internazionale - assumono unicamente valenza interna, potendosi ravvisare in ciò un ulteriore elemento a favore dell'ammissibilità dell'iniziativa parlamentare.

Né potrebbe invocarsi in senso contrario il principio della limitata emendabilità parlamentare dei disegni di legge di recepimento delle intese, dal momento che un analogo regime restrittivo (volto a salvaguardare il contenuto dell'accordo stipulato dal Governo) vige anche per le ratifiche.

3. Quanto ai precedenti, si segnala che, nella XIV legislatura, è stata ammessa la proposta di legge Bianchi Clerici n. 656, relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento, in ordine alla quale il Governo manifestò, nel corso dell'esame in Commissione, dubbi sulla compatibilità con l'articolo 8 della Costituzione, in quanto incidente su materia oggetto della legge che regola i rapporti fra Stato e Unione delle comunità ebraiche sulla base di apposita intesa (lettera del ministro Giovanardi del 12 marzo 2003).

In quella circostanza il Presidente della Camera rappresentò al Presidente della Commissione (lettera del 20 marzo 2003) la necessità di «svolgere opportuni approfondimenti istruttori con particolare riferimento all'acquisizione delle valutazioni del Governo circa la compatibilità della disciplina proposta con il sistema che regola i rapporti fra lo Stato italiano e le confessioni religiose diverse dalla cattolica».

Elementi problematici rispetto all'ammissibilità di tali progetti di legge possono ravvisarsi nelle seguenti considerazioni:

1. Al pari delle ratifiche, l'ammissibilità delle iniziative legislative parlamentari in materia di rapporti con le confessioni religiose potrebbe determinare, se approvate le leggi, un vincolo per l'Esecutivo all'attuazione di un'intesa - sia pure già stipulata - in tempi che, da esso, potrebbero essere ritenuti inopportuni, potendo, in ipotesi, anche essere stato attivato nel frattempo un nuovo procedimento negoziale per la revisione dell'intesa o di una sua parte.

2. Inoltre, ove si ammettesse la presentazione di proposte di legge di iniziativa parlamentare, resterebbe la particolare difficoltà della verifica della effettiva conformità del testo presentato dal

singolo deputato con l'intesa effettivamente stipulata. Per le intese stipulate ex articolo 8, terzo comma, della Costituzione, non esiste infatti forma di pubblicità analoga a quella prevista, per i trattati internazionali conclusi dal Governo, dall'articolo 4 della legge n. 839 del 1984, che ne impone la periodica pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* e la comunicazione alle Presidenze delle Camere.

In proposito occorre rilevare che l'intesa si configura non solo come presupposto obbligatorio - non potendo essere approvata, alla luce del dettato costituzionale, una legge regolatrice dei rapporti con una confessione religiosa che non sia preceduta da intesa - ma anche vincolante, nel senso che il contenuto della legge non potrà discostarsi da quanto convenuto per via di intesa.

In conclusione, gli argomenti a favore dell'ammissibilità delle suddette proposte di legge appaiono prevalenti, soprattutto se si considera che non esistono esprese disposizioni costituzionali o regolamentari, e neppure di rango legislativo, che precludano l'esercizio dell'iniziativa parlamentare in questa materia. L'ammissibilità di tali proposte di legge realizza un bilanciamento fra i diritti dei singoli parlamentari all'iniziativa legislativa e la necessità di garantire la correttezza del procedimento legislativo, anche alla luce dei principi costituzionali.

È evidente peraltro che l'assegnazione di proposte di legge di tal natura - cui deve essere ovviamente allegato il testo dell'intesa ai fini della loro stessa ricevibilità - comporta per la Commissione di merito la necessità, nell'ambito degli approfondimenti istruttori di sua competenza ai sensi dell'articolo 79 del Regolamento, di verificare - in particolare con il Governo - oltre che ovviamente gli esatti termini degli accordi esistenti fra lo Stato e le singole confessioni religiose coinvolte, la conformità del contenuto di tali proposte di legge con gli stessi. Tale verifica costituisce condizione necessaria per la prosecuzione dell'iter legislativo, avendo lo scopo di incardinare tale procedimento su binari corretti, tutte le volte che l'intervento normativo non possa prescindere da una previa intesa tra le parti e dal suo contenuto.

A tal fine, conformemente al precedente sopra ricordato del 20 marzo 2003 (ed ai casi di proposte di legge intervenute sul sistema di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche o sulle festività religiose, potenzialmente incidenti sul sistema concordatario), la Presidenza, in sede di assegnazione delle proposte di legge, farà presente questa esigenza procedurale alla Commissione competente.

#### 4. SULLE MODALITÀ DI DELIBERAZIONE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Il Presidente del Comitato per la legislazione, Franco Russo, con lettera dello scorso 23 ottobre 2006 ha informato la Presidenza della Camera di alcune questioni procedurali in ordine alle modalità di deliberazione dell'organo sollevate durante la seduta del 18 ottobre.

In quell'occasione, in particolare, un membro del Comitato (il deputato Gamba), in presenza di posizioni discordanti sul contenuto dello schema di parere proposto dal relatore, aveva chiesto che si procedesse comunque alla votazione del parere.

Il Presidente Russo aveva fatto presente di non poter accedere a tale richiesta, richiamandosi alla prassi assolutamente incontrastata che vuole il Comitato, chiamato a svolgere un'attività politico-istituzionale del tutto particolare, sottratto - in ragione della sua peculiarità, testimoniata anche dalla composizione paritaria - alle ordinarie regole che presiedono alla formazione delle decisioni degli organi politici e, in particolare, a quella delle deliberazioni a maggioranza. Il Presidente della Camera ha già manifestato al Presidente Russo la piena condivisione della linea interpretativa da lui adottata (con una lettera di cui è stata data lettura in Comitato nella seduta del 20 febbraio 2007).

La prassi richiamata dal Presidente del Comitato è assolutamente incontrastata. Essa deriva direttamente dalla peculiare missione istituzionale affidata a tale organo, ispirata a valori comuni che non possono risentire di logiche di schieramento. Strumentale alla realizzazione di tale missione

risulta la speciale composizione del Comitato, caratterizzata dalla pari rappresentanza della maggioranza e delle opposizioni, secondo quanto espressamente stabilisce il Regolamento, e dall'alternanza alla Presidenza di rappresentanti della maggioranza e delle opposizioni.

Alla luce di tale contesto normativo, è chiaro che le regole ordinarie di decisione degli altri organi parlamentari - la cui composizione risponde invece a criteri di proporzionalità - non possono essere meccanicamente trasposte al Comitato per la legislazione.

In questo senso si può richiamare anche il dibattito svolto il 13 luglio 1999, in sede di riunione congiunta della Giunta per il Regolamento e del Comitato per la legislazione, quando il Presidente della Camera ha espressamente escluso la possibilità di attribuire al Comitato stesso, proprio in ragione della sua composizione paritetica, funzioni d'indirizzo nei confronti del Governo.

Diversamente operando, ossia ammettendo la possibilità per il Comitato di assumere decisioni a maggioranza, si determinerebbe inevitabilmente una forte limitazione del valore delle sue pronunce, con il rischio (stante appunto la composizione paritaria) di una vera e propria paralisi decisionale dell'organo.

Inoltre, va considerato che il Regolamento (articolo 16-bis, comma 5) predispone uno specifico strumento per far emergere nel parere, ove necessario, le opinioni dissenzienti di uno o più membri del Comitato.

Non c'è dubbio che l'attività e la giurisprudenza del Comitato stesso possono risultare tanto più efficaci, quanto più larga sia - fra maggioranza ed opposizione - la condivisione, al suo interno, delle decisioni assunte. E che, in questo quadro, particolarmente delicata appare la funzione del relatore su ciascun provvedimento, chiamato a valutare, nella formulazione del parere, le questioni emerse nel dibattito al fine di elaborare una posizione di sintesi, rappresentativa delle eventuali diverse posizioni in ordine alla qualità del testo sottoposto all'esame del Comitato. Ma, al di là di queste considerazioni, su un piano di interpretazione sistematica della disciplina regolamentare, anche alla luce della prassi, va confermata l'esclusione, nell'ambito del Comitato per la legislazione, del ricorso a votazioni a maggioranza e richiamata l'applicazione, ove necessario, del citato articolo 16-bis, comma 5, del Regolamento allo scopo di far emergere opinioni dissenzienti.

È auspicabile, naturalmente, che l'attività del Comitato e le sue pronunce continuino ad essere assunte nella più ampia condivisione d'intenti fra i suoi componenti. Nell'ipotesi di un contrasto che risulti non superabile, il Comitato, tramite il suo Presidente, potrà dare conto alla Commissione di merito dell'impossibilità di rendere il parere, rimettendole la posizione espressa dal relatore e quelle diverse manifestate da altri componenti dell'organo.

## 5. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 86, COMMA 5, DEL REGOLAMENTO IN MATERIA DI SUBEMENDAMENTI PRESENTATI IN CORSO DI SEDUTA

Nella seduta dell'8 febbraio scorso sono state poste due questioni riguardanti i subemendamenti ad emendamenti presentati da Commissione o Governo in corso di seduta, delle quali è stato chiesto di investire la Giunta per il Regolamento.

In primo luogo è stata contestata la possibilità che la Commissione e il Governo possano liberamente e senza alcun vincolo subemendare gli emendamenti già presentati. Infatti, secondo il deputato Giancarlo Giorgetti, sulla base della considerazione che il subemendamento della Commissione o del Governo a sua volta non può essere subemendato, l'esercizio della facoltà di presentare subemendamenti da parte di tali soggetti dovrebbe essere limitato «a specifiche fattispecie, che riguardano modifiche di carattere formale limitate e senza rilevante significato politico».

Occorre anzitutto ribadire che l'esclusione della possibilità di presentare emendamenti a subemendamenti è regola generale ed assoluta. In questo senso si è già espresso il Presidente di turno in Assemblea, precisando che «è assolutamente consolidato il principio secondo cui non possono essere presentati subemendamenti a subemendamenti. Il subemendamento, infatti, per sua



natura, ha contenuto e portata più limitati dell'emendamento, incidendo soltanto su una parte del testo dell'emendamento cui è riferito (ed infatti non sono ammessi né subemendamenti integralmente soppressivi dell'emendamento né subemendamenti interamente sostitutivi del medesimo). Pertanto esso, ancorché presentato dalla Commissione o dal Governo oltre il termine ordinario, si inserisce in un contesto già noto, determinato dall'emendamento al quale accede, rispetto al quale è già stata garantita la possibilità di presentare proposte modificative». Inoltre, in via di fatto, ammettere che i subemendamenti della Commissione e del Governo possano essere oggetto di ulteriori proposte di modifica rischierebbe - come non si è mancato di notare nel dibattito in Aula (Presidente della Commissione Affari costituzionali) - di innescare una spirale potenzialmente destinata a non aver fine.

Infine vi è un dato regolamentare testuale: l'articolo 86, comma 5, fa riferimento alla presentazione dei subemendamenti in corso di seduta soltanto con riguardo a emendamenti e articoli aggiuntivi, senza citare i subemendamenti.

Quanto poi all'ipotesi di prevedere limiti alla presentazione di subemendamenti da parte della Commissione e del Governo, l'articolo 86, comma 5, del Regolamento consente a tali soggetti di presentare emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi fino a quando non sia iniziata la votazione dell'oggetto al quale essi si riferiscono (e dunque anche quando si riferiscano a parti del testo in relazione alle quali siano stati già votati tutti gli emendamenti).

Oltre ai limiti derivanti dall'attinenza alla materia trattata nel testo cui si riferiscono e dal principio generale della preclusione da precedenti deliberazioni, non sono rinvenibili altri limiti, né l'esistenza di specifiche condizioni alle quali l'esercizio di questa facoltà sia subordinato.

Il riconoscimento al Governo ed alla Commissione della possibilità di subemendare un emendamento fino a quando non sia iniziata la sua votazione è riconducibile al ruolo assegnato a questi soggetti nel procedimento legislativo. Infatti, così come si attribuisce unicamente alla Commissione ed al Governo la possibilità di presentare emendamenti oltre i termini, analogamente anche in tema di subemendamenti ad emendamenti, il Regolamento conferisce a questi soggetti la possibilità di dire sostanzialmente l'ultima parola. Tale previsione rappresenta dunque un elemento di flessibilità che consente di adeguare l'oggetto delle deliberazioni al sopravvenire di nuove condizioni.

In questo senso vedi il principio affermato dal Presidente della Camera nella Giunta per il Regolamento del 30 maggio 2002: «nella prassi parlamentare si sono dati numerosi casi in cui, soprattutto a fronte dell'emergere di elementi nuovi, tali da incidere sul contenuto della deliberazione, per un'esigenza di razionalità del procedimento, di economia ovvero di autotutela rispetto ad eventuali errori, vi è stata una cesura tra il momento della dichiarazione di voto e quello della votazione».

La questione posta, dunque, in termini di diritto non può che essere risolta negativamente. Sul piano dell'opportunità appare una soluzione di buon senso quella che la Commissione ed il Governo privilegino - ove le circostanze e la portata emendativa lo consentano -, alla presentazione di subemendamenti ad emendamenti da essi stessi già presentati, la riformulazione di questi ultimi. Su tale riformulazione la Presidenza fisserebbe, quindi, un termine per gli eventuali subemendamenti, da limitare ovviamente alle parti così modificate.

Nella stessa seduta dell'8 febbraio, il deputato Brigandì ha sollevato la questione della sorte dei subemendamenti agli emendamenti «fuori sacco» della Commissione o del Governo quando da essi siano state ritirate sottoscrizioni (ed in particolare quella del Capogruppo), così da renderli privi dei requisiti minimi di firma (ossia trenta deputati o da uno o più presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica), chiedendo di consentire ai firmatari residui di disporre di un termine per ottenere le adesioni necessarie a mantenere in discussione tali subemendamenti.

Al riguardo va precisato che la procedura regolamentare relativa ai subemendamenti riferiti agli emendamenti presentati in corso di seduta è ispirata all'esigenza di non pregiudicare comunque l'esame e la votazione di tali proposte. Risulta funzionale a quest'esigenza anche la previsione del termine di presentazione di tali subemendamenti. È evidente che, una volta decaduto il potere di proporre subemendamenti, a seguito del decorso del termine o anche se sia - scaduto il termine - venuto meno il numero minimo di sottoscrizioni (stabilito dal Regolamento), consentire l'integrazione delle firme fino al numero minimo necessario per mantenere tali subemendamenti equivarrebbe sostanzialmente ad una rimessione in termini, con elusione del dettato regolamentare.

Ciò senza considerare la prassi che esclude che possano essere appropriati emendamenti o subemendamenti ritirati fuori seduta (vedi ad esempio i precedenti delle sedute del 9 dicembre 1999 e del 14 dicembre 2001). Sarebbe contraddittorio con questo indirizzo presidenziale, oramai ampiamente consolidato per gli emendamenti ordinari, ammettere la possibilità di fare propri questi subemendamenti, in quanto l'aggiunta di nuove firme, di fatto, si tradurrebbe in una sorta di appropriazione di un emendamento «ritirato».

Cosa diversa è ovviamente la possibilità - pacificamente ammessa - di aggiungere o integrare le firme in pendenza del termine di presentazione dei subemendamenti.

Per tutte queste ragioni resta confermata la prassi applicativa che impone il rispetto dei termini regolamentari.