

**RELAZIONE SULLE IPOTESI DI MODIFICA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA
CONSEQUENTI ALL'APPROVAZIONE DELLA LEGGE N. 196 DEL 2009
PREDISPOSTA DAL COMITATO TECNICO COSTITUITO PRESSO LA COMMISSIONE
BILANCIO**

1. Premessa.

Un aggiornamento delle procedure di bilancio è stato, nel corso degli ultimi dieci anni, più volte richiesto da tutte le principali forze politiche rappresentate in Parlamento.

L'adozione di una nuova disciplina della contabilità pubblica con l'approvazione della legge 31 dicembre 2009, n. 196, rende senz'altro necessaria una riflessione sulle norme regolamentari relative all'esame dei documenti di bilancio, anche in considerazione della nuova tempistica per la presentazione dei medesimi tracciata dalla legge, nonché delle innovazioni relative alle procedure di controllo parlamentare in materia di finanza pubblica.

I regolamenti parlamentari dovranno, come si cercherà di chiarire, in particolare individuare procedure idonee a verificare i contenuti delle intese attraverso le quali si attua il coordinamento della finanza pubblica, organizzare in modo più concentrato l'esame dei disegni di legge di bilancio e di stabilità, assicurando la collaborazione tra tutti gli organismi parlamentari coinvolti, definire un'effettiva corsia preferenziale per i disegni di legge collegati garantendo il rispetto del criterio dell'omogeneità di materia, estendere l'obbligo di presentazione delle relazioni tecniche relative ai progetti di legge ed alle proposte emendative in modo da consentire alla Camera di valutare compiutamente i relativi profili finanziari.

Parallelamente alle riforme regolamentari, dovrà inoltre essere avviato un più ampio processo di attuazione della legge n. 196 del 2009, che dia seguito a tutte le disposizioni volte a rafforzare il ruolo del Parlamento, con particolare riferimento all'esercizio dei poteri di controllo.

A riguardo, un primo aspetto su cui occorre riflettere attiene alla nuova struttura del bilancio dello Stato, che, recependo un'evoluzione già cominciata in via amministrativa, viene ora articolato in missioni, programmi ed azioni, con conseguente spostamento dell'unità di voto parlamentare dalle unità previsionali di base ai programmi.

L'obiettivo di tale nuova architettura dei documenti contabili risponde, anche sulla scorta dell'esperienza di importanti *partner* europei, all'esigenza di garantire una maggiore leggibilità dei medesimi e, in definitiva, una maggiore trasparenza, anche gestionale, sull'utilizzo delle risorse pubbliche. A tal proposito, basti ricordare che l'articolo 40, comma 2, lettera b), numero 2), della legge n. 196 del 2009, nel determinare i principi per la revisione dei programmi, chiarisce che ciascuno di essi dovrà far capo ad un unico centro di responsabilità amministrativa.

La nuova struttura del bilancio, il quale dovrà contenere – in apposite note integrative - l'espressa indicazione degli obiettivi e degli indicatori di risultato per ciascun programma, ai sensi dell'articolo 21, comma 11, lettera a), numero 1), della nuova legge di contabilità, consentirà di valorizzare lo strumento del rendiconto, che dovrà coerentemente essere corredato, ai sensi dell'articolo 35, comma 2, lettera a), di un rapporto sui risultati relativi agli obiettivi fissati nella legge di approvazione del bilancio. Di particolare rilievo appare la riforma delle modalità di definizione e dei contenuti dei singoli programmi di spesa, che risulterà determinante al fine di consentire un'effettiva verifica in sede parlamentare del conseguimento o meno degli obiettivi prefissati e delle relative responsabilità amministrative. In questo senso, appare essenziale che il Parlamento concorra a definire un sistema di indicatori di risultato che consentano un controllo efficace dell'azione amministrativa e della gestione del bilancio.

Analogamente, la Decisione di finanza pubblica, che sostituirà il Documento di programmazione economica e finanziaria, potrà realmente assolvere la funzione di rappresentare in maniera sintetica ed efficace i contenuti dell'intera manovra finanziaria, dando conto del concorso dei diversi livelli di Governo al conseguimento degli obiettivi programmatici, solo qualora, con il contributo del Parlamento, si definiscano le metodologie più appropriate per elaborare i dati di finanza pubblica e individuare le linee di sviluppo delle grandezze economico-finanziarie.

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 4 della legge n. 196 del 2009, il Parlamento, soprattutto attraverso le Commissioni bilancio, è inoltre chiamato a fornire un importante contributo alla ridefinizione dei documenti di finanza pubblica e, in particolare, della struttura del bilancio, nonché delle metodologie utilizzate per la copertura delle spese e per la quantificazione degli oneri finanziari. A riguardo, la legge prevede che le Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento operino congiuntamente sulla base di intese tra i Presidenti delle Camere che è opportuno vengano stipulate quanto prima. Al fine di favorire una tempestiva attuazione della legge in ambito parlamentare, potrebbe essere immediatamente istituito, nell'ambito della Commissione bilancio, un Comitato permanente per l'attuazione della legge n. 196 del 2009, anche in vista delle attività da svolgere congiuntamente con il Senato. Affinché gli ambiziosi obiettivi individuati dall'articolo 4 possano essere effettivamente perseguiti, appare inoltre necessario che si provveda a potenziare le strutture parlamentari di supporto e a rafforzare l'apporto informativo e propositivo delle istituzioni esperte in materia di finanza pubblica nei confronti del Parlamento.

Accanto alla nuova articolazione dei documenti contabili, la legge n. 196 del 2009, al fine di sviluppare i poteri di controllo del Parlamento, ha arricchito il patrimonio informativo a disposizione delle Camere, all'uopo prevedendo, all'articolo 6, comma 1, l'accesso diretto alle banche dati informative tenute da soggetti pubblici, con i quali, in attuazione della norma, occorrerà stipulare le necessarie intese. Ciò consentirà, tra l'altro, al Parlamento di stabilire un collegamento con la banca dati delle entrate e con la istituenda banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge n. 196 del 2009.

La riforma regolamentare potrebbe, inoltre, rappresentare una occasione per affrontare il tema dei rapporti tra Commissione bilancio e altre Commissioni nei casi in cui il medesimo schema di atto normativo del Governo sia assegnato a più Commissioni, anche a carattere bicamerale. Il tema è emerso con particolare evidenza nel corso dell'esame dello schema di decreto legislativo recante l'attribuzione agli enti territoriali di un proprio patrimonio, adottato in attuazione dell'articolo 19 della legge n. 42 del 2009, in quanto in quella sede si è più volte evidenziata la necessità di un adeguato coordinamento tra il parere della Commissione bilancio e il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione

del federalismo fiscale, in ragione dei possibili effetti finanziari delle modifiche proposte dalla Commissione bicamerale.

2. Sessione di bilancio. Disegno di legge di stabilità e disegno di legge di bilancio (articoli 119 -123 del Regolamento).

Andrebbe innanzitutto confermata la previsione dell'apposita sessione di bilancio di cui all'articolo 119, comma 1, del Regolamento, fatti salvi gli opportuni aggiustamenti terminologici.

Inoltre, attesa la possibilità per il Governo di presentare i disegni di legge collegati entro il mese di febbraio, sarebbe opportuno prevedere un esame in sessione degli eventuali collegati presentati in tempo utile e che siano volti al conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Con riferimento all'esame dei disegni di legge di stabilità e di bilancio, occorrerà tenere presente che l'articolo 7 della legge n. 196 del 2009 ha ridefinito i relativi termini di presentazione alle Camere, determinando una conseguente riduzione della durata della sessione di bilancio.

Ai sensi del comma 2, lettere c) e d), del richiamato articolo 7, tali termini sono fissati al 15 ottobre di ciascun anno (mentre l'articolo 1-bis, lettera b), della legge n. 468 del 1978 li fissava al 30 settembre di ciascun anno), e occorrerà, quindi, rimodulare i tempi della sessione di bilancio tenendo conto di una riduzione della stessa pari a quindici giorni.

Pertanto, potrebbe essere riformulato l'articolo 119, comma 2, del Regolamento, nel senso di prevedere una durata di trenta giorni per la sessione di bilancio sia in caso di assegnazione in prima che in seconda lettura (in considerazione anche della necessità di lasciare uno spazio per eventuali *navette*). Nel caso in cui si volesse mantenere l'attuale differenziazione per il caso di assegnazione in prima lettura, si potrebbe stabilire, effettuando le opportune intese con l'altro ramo del Parlamento, una durata di trentacinque giorni per il caso di assegnazione alla Camera in prima lettura e di trenta giorni nel caso dell'assegnazione in seconda lettura. Una differenziazione dei tempi di esame tra la prima e la seconda lettura potrebbe essere giustificata dall'attività conoscitiva comune da svolgere in sede di prima lettura. Peraltro, rispetto al passato, tale attività

sembrerebbe dover avere ad oggetto soprattutto il disegno di legge di bilancio. Qualora si volessero modificare i criteri di computo dei termini della sessione di bilancio, al fine di tenere conto dei tempi per la stampa dei documenti e di lasciare un margine temporale per un'eventuale terza lettura, i termini predetti potrebbero essere, in entrambe le ipotesi, ridotti di 5 giorni sia in prima che in seconda lettura.

In seguito alla compressione dei tempi d'esame ed anche alla prossimità dell'esame della DFP (lo schema di DFP va presentato entro il 15 settembre), rispetto al vecchio DPEF, potrebbe essere circoscritta al caso in cui la sessione di bilancio ha inizio presso il Senato l'applicazione della disposizione di cui al comma 3 del medesimo articolo 119, che consente, da un lato, alle Commissioni parlamentari di cominciare l'esame dei singoli stati di previsione prima dell'inizio della sessione di bilancio e, dall'altro, alla Commissione bilancio di iniziare l'esame generale del disegno di legge di bilancio.

Con riferimento poi alla tipologia di provvedimenti il cui esame può essere comunque effettuato in sessione di bilancio, potrebbe essere prevista la possibilità di esaminare qualsiasi progetto di legge di carattere oneroso, purché vi sia un qualificato consenso da parte dei gruppi parlamentari, ciò al fine di ovviare alle eccessive rigidità dell'attuale disposizione di cui al comma 4 dell'articolo 119.

Per altro verso, anche in funzione di bilanciamento della possibilità alla quale si è da ultimo accennato, potrebbe essere valutata l'opportunità di prevedere che, nel caso in cui la sessione di bilancio ha inizio presso l'altro ramo del Parlamento, trovi applicazione, per un periodo di tempo determinato (per esempio 15 giorni), il citato articolo 119, comma 4, anche quando l'esame dei relativi disegni di legge è in corso presso il Senato.

Sempre in merito al richiamato articolo 119, appare preferibile sopprimere il comma 8 relativo ai disegni di legge di rendiconto e di assestamento, al fine di introdurre un apposito articolo che tenga anche conto del nuovo e più pregnante ruolo attribuito a tali provvedimenti dalla nuova legge di contabilità (v. *infra*).

Con riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 120 del Regolamento, concernenti l'esame del disegno di legge di stabilità, sembrerebbe possibile procedere ad un'armonizzazione della relativa scansione temporale che tenga conto della più contenuta durata complessiva della sessione di bilancio, riducendo dunque i termini previsti, rispettivamente, per l'esame nelle Commissioni di settore e presso la

Commissione bilancio, ovvero, ove si intendesse lasciare inalterati tali termini, comprimendo quelli relativi all'esame in Assemblea.

La riforma regolamentare offre l'occasione di svolgere una riflessione anche sul regime degli emendamenti relativi, in particolare, al disegno di legge di stabilità.

La prassi istauratasi nella vigenza dell'attuale quadro regolamentare ha dimostrato come, in presenza di un numero particolarmente elevato di proposte emendative, non sia sempre possibile effettuare una discussione politica approfondita sulle effettive proposte alternative rispetto ai testi proposti dal Governo. Inoltre, il ruolo delle Commissioni di settore è stato spesso penalizzato dall'approvazione di proposte emendative presentate in Commissione bilancio, dopo la fine dell'esame presso le medesime Commissioni, ma recanti talvolta rilevanti riforme di settore. Tali Commissioni, inoltre, dovrebbero potersi esprimere, sino all'avvio dell'esame in Assemblea, anche sulla coerenza dei documenti di bilancio con le politiche di settore definite con la Decisione di finanza pubblica.

A tal fine, occorrerebbe, da un lato, introdurre meccanismi volti a limitare il numero massimo di emendamenti che possono essere presentati dai deputati e di quelli da votare, nonché valutare la possibilità di prevedere una più razionale organizzazione dei tempi e degli interventi e, dall'altro, garantire un maggiore approfondimento, anche di merito, delle proposte presentate.

In questo senso, ferma restando la facoltà per le Commissioni di settore di allegare alla relazione le proposte emendative relative alle parti dei disegni di legge di stabilità e di bilancio di propria competenza, si potrebbe, ad esempio, disporre la trasmissione degli emendamenti approvati dalla Commissione bilancio alle singole Commissioni di settore competenti, che sarebbero chiamate ad esprimere un parere alla Commissione bilancio entro termini certi e comunque in tempo utile per consentire alla Commissione medesima l'adozione di eventuali correttivi in vista dell'adozione del testo da trasmettere all'Assemblea. In tal modo si introdurrebbe, tra l'altro, un incentivo a rispettare i limiti di contenuto della legge finanziaria e ad utilizzare i disegni di legge collegati.

Per valorizzare il ruolo delle minoranze e per favorire una discussione politica che evidenzii la sussistenza di scelte realmente alternative a quelle effettuate dal Governo o dalla maggioranza, si potrebbe esplicitare la facoltà di presentare, in caso di relazione di minoranza, anche testi alternativi, che dovranno naturalmente

rispettare gli ordinari criteri di ammissibilità sia in riferimento ai profili finanziari che al contenuto proprio del disegno di legge di stabilità.

Per quanto concerne i limiti alla presentazione ed alla votazione degli emendamenti, si potrebbe prevedere un numero massimo di emendamenti presentabili collegato al numero dei componenti di ciascun gruppo e per quanto riguarda gli emendamenti da porre in votazione, si potrebbe prevedere un dimezzamento rispetto all'applicazione ordinaria delle disposizioni di cui all'articolo 85-*bis*, comma 1, del Regolamento, tenendo tuttavia conto, in tutti i casi, delle peculiarità del gruppo misto, in relazione al quale andrebbero introdotte le opportune deroghe alla disciplina generale.

Alla stessa stregua si potrebbe comprimere il numero massimo di subemendamenti da presentare in corso di seduta rispetto ai testi della Commissione o del Governo. Tuttavia sembrerebbe anche opportuno che, qualora la Commissione o il Governo presentino nuove proposte emendative nel corso dell'esame in Assemblea, salvo diverso accordo tra tutti i gruppi, esse non siano poste in votazione prima di 24 ore.

Analogamente, occorrerebbe procedere con riferimento alla presentazione ed all'esame degli ordini del giorno che, nella prassi, a causa del loro numero ormai elevato, sono spesso oggetto di un esame superficiale e di una limitata considerazione. Si potrebbe in tal senso, riformulare l'articolo 122 del Regolamento, prevedendo un numero minimo di sottoscrittori per ciascun ordine del giorno (venti o dieci deputati, ad esempio), mantenendo tuttavia il principio che ciascun deputato può sottoscrivere un solo ordine del giorno, fatta salva, anche in questo caso, l'esigenza di una specifica disciplina che salvaguardi le peculiarità del gruppo misto.

La riforma regolamentare potrebbe inoltre rappresentare l'occasione per recepire la prassi secondo la quale il testo dell'emendamento sul quale il Governo intenda porre la fiducia sul disegno di legge di stabilità e sui disegni di legge collegati, ai fini dell'esercizio delle prerogative del Presidente della Camera in materia di ammissibilità, è sottoposto al parere della Commissione bilancio, affinché ne valuti i profili finanziari e quelli relativi al contenuto proprio, prevedendo eventualmente il divieto di introdurre materie non considerate nel testo all'esame dell'Assemblea.

Infine, allo scopo di assicurare una maggiore tutela degli equilibri finanziari, in particolare in occasione dell'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio e dei disegni di legge collegati, potrebbe essere previsto che, analogamente a quanto avviene al Senato, gli emendamenti recanti nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate sui quali la Commissione bilancio abbia espresso un parere contrario possano essere posti in votazione in Assemblea solo qualora almeno trenta deputati ne chiedano la votazione.

3. I disegni di legge collegati

La nozione di provvedimento legislativo collegato alla manovra di finanza pubblica è stata introdotta nell'ordinamento dalla legge n. 362 del 1988, in connessione con una più rigorosa delimitazione del contenuto proprio della legge finanziaria. E' infatti attraverso i collegati che doveva a quel punto esercitarsi buona parte dell'iniziativa legislativa del Governo in materia finanziaria. Venivano configurate due tipologie di provvedimenti collegati: i collegati approvati nell'ambito della sessione di bilancio e quelli approvati al di fuori della sessione, tutti dovevano essere indicati nel DPEF. La legge n. 196 del 2009 ha adesso nuovamente ristretto l'ambito delle legge finanziaria – che era stato ampliato dalla legge n. 208 del 1999 con l'effetto di depotenziare notevolmente i provvedimenti collegati, facendo venire di fatto meno la tipologia dei collegati di sessione – e concentrando nuovamente l'attenzione sui provvedimenti collegati quale strumento peculiare per attuare la manovra finanziaria.

Nella prassi, il Governo ha anticipato la manovra finanziaria, ovvero ha disposto manovre correttive, ricorrendo alla decretazione d'urgenza.

La legge n. 196 prevede che i disegni di legge collegati siano individuati nella Decisione di finanza pubblica e vengano presentati entro il mese di febbraio. Non sembrano esservi tuttavia ostacoli ad adottare disegni di legge collegati sia nell'ambito che al di fuori della sessione di bilancio. Prevedere che il termine di presentazione scada dopo la conclusione della sessione di bilancio appare, infatti, funzionale a consentire una più approfondita elaborazione dei provvedimenti collegati "fuori sessione", ma non sembra precludere la facoltà di presentarli anche "in sessione". A tale fine sarebbe opportuna la fissazione di un termine massimo di presentazione entro il quale poter considerare il collegato "in sessione".

Sembra, inoltre, che l'individuazione dei provvedimenti collegati possa avvenire anche ad opera della Nota di aggiornamento della decisione di finanza pubblica di cui all'articolo 10, comma 3, della legge n. 196. Occorrerebbe tra l'altro prevedere che la presentazione della Nota venga adeguatamente motivata e ciò specialmente qualora gli interventi proposti esaurino di fatto le ordinarie procedure attraverso le quali dovrebbe ricevere approvazione la manovra finanziaria (v. decreti-legge di anticipo della manovra triennale).

La legge n. 196 del 2009 ribadisce il requisito della omogeneità per materia dei provvedimenti collegati e aggiunge che l'omogeneità va valutata "tenendo conto della competenza delle amministrazioni". Al Regolamento spetterà quindi assicurare l'effettiva omogeneità di tali provvedimenti innanzitutto all'atto della presentazione, e potrà a riguardo essere confermato il potere presidenziale di verifica del contenuto proprio e di stralcio, nonché eventualmente previsto che lo stesso Presidente possa procedere all'assegnazione di autonomi disegni di legge recanti le disposizioni stralciate, nel rispetto del criterio dell'omogeneità di materia. La prassi fa ritenere, inoltre, fondamentale che il Regolamento chiarisca la necessità di rispettare il requisito dell'omogeneità di materia anche nel corso dell'esame parlamentare. Spesso, infatti, i disegni di legge collegati, in corso di esame, assumono un carattere marcatamente eterogeneo, disciplinando materie di competenza di Commissioni diverse da quelle cui sono assegnate in sede referente e rendendo in tal modo problematico il rispetto dei tempi stabiliti in sede di programmazione dei lavori parlamentari.

Affinché i disegni di legge collegati si configurino quali strumenti funzionali ad assicurare l'attuazione della manovra finanziaria in tempi certi e contenuti, appare essenziale intervenire sulle norme relative alla programmazione dei lavori creando un'effettiva "corsia preferenziale" per questo tipo di provvedimenti. Attualmente il Regolamento, all'articolo 123-*bis*, attribuisce al Governo la facoltà di chiedere che la Camera deliberi su un provvedimento collegato entro un termine determinato, ma richiede che su tale richiesta la Conferenza dei presidenti di gruppo deliberi all'unanimità e che, in difetto di accordo, si pronunci l'Assemblea su di una proposta del Presidente della Camera. In sede di riforma regolamentare potrebbe essere previsto che il Governo indichi il termine, non inferiore a un termine minimo stabilito dal Regolamento, entro il quale i provvedimenti collegati devono essere esaminati dalla Camera. Tale indicazione potrebbe essere rimessa alla valutazione

insindacabile del Presidente della Camera, al fine di un'eventuale proroga del termine indicato dal Governo.

Il Regolamento, al fine di assicurare il rispetto dei termini per la conclusione dell'esame, potrebbe inoltre limitare il numero degli emendamenti che possono essere presentati e votati in Commissione e in Assemblea e ridurre la durata massima degli interventi in Assemblea. Andrebbe inoltre valutata l'opportunità di limitare il numero dei disegni di legge collegati.

4. L'esame dello schema di Decisione di finanza pubblica.

La modifica regolamentare che, dal punto di vista cronologico, appare più urgente è quella relativa alla disciplina dell'esame parlamentare dello schema di Decisione di finanza pubblica, che nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica sostituisce il Documento di programmazione economico-finanziaria. L'attuale disciplina regolamentare, contenuta nell'articolo 118-*bis*, del Regolamento, infatti, prevede tempi di esame (non superiori complessivamente a 33 giorni dall'assegnazione del Documento) che non sono compatibili con la nuova disciplina legislativa della Decisione di finanza pubblica: secondo l'articolo 7 della nuova legge di contabilità lo schema di Decisione di finanza pubblica non sarà presentato, come il DPEF, entro il 30 giugno di ciascun anno, bensì entro il 15 settembre. E' quindi necessario assicurare che l'esame della Decisione si concluda in tempo utile per l'inizio della sessione di bilancio in senso proprio, che – come già segnalato - sarà posticipato al 15 ottobre di ciascun anno (data di presentazione dei disegni di legge di stabilità e di bilancio), individuando termini più brevi per l'esame della Decisione da parte delle Commissioni. In ogni caso, sembra necessario che nella fissazione dei nuovi termini per l'esame della Decisione si tenga conto dell'esigenza che detto esame si concluda in tempo utile per consentire al Governo di tenere conto degli impegni assunti in sede parlamentare nel disegno di legge di stabilità, da presentare alle Camere il successivo 15 ottobre.

Quanto ai contenuti della Decisione, che con la nuova legge di contabilità sono stati per molti versi arricchiti, dovranno valutarsi opportuni accorgimenti procedurali per rafforzare il ruolo di indirizzo del Parlamento in materia di politica economica, assicurando altresì una più puntuale interlocuzione tra la Commissione

bilancio, le Commissioni di settore e i Ministri competenti per materia, in relazione agli obiettivi e alle previsioni contenuti nella Decisione stessa. Analogamente, si dovranno valutare le modalità di ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica a livello territoriale, da effettuarsi in base alle linee guida inviate alla Camera entro il 15 luglio di ciascun anno ed esaminate dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (nella fase transitoria dalla Conferenza unificata), che su di esse esprime un parere entro il 10 settembre. A riguardo, appare opportuno che i regolamenti individuino le modalità per rafforzare le procedure di confronto tra Parlamento ed enti territoriali, nonché per potenziare il ruolo delle Commissioni di merito e, in particolare, di quelle interessate agli obiettivi programmatici di servizio nei settori relativi ai c.d. livelli essenziali di assistenza (LEA).

Da ultimo, appare necessario modificare le disposizioni regolamentari che si riferiscono alla Nota di aggiornamento al DPEF, che disciplinano la fattispecie, ormai superata dalle disposizioni della legge n. 196 del 2009, relativa alla presentazione di un aggiornamento da presentare prima dell'approvazione della legge finanziaria e della legge di bilancio per tenere conto dei mutamenti intervenuti successivamente alla presentazione e all'approvazione del DPEF. Tali disposizioni dovranno, invece, essere ora riferite alle Note di aggiornamento che il Governo è tenuto a presentare ogniqualvolta intenda modificare gli obiettivi di finanza pubblica individuati dalla Decisione di finanza pubblica ovvero in caso di scostamenti rilevanti degli andamenti rispetto a tali obiettivi e, pertanto, appare ragionevole ipotizzare un ampliamento dei termini per l'esame parlamentare delle Note, che non dovrebbero più essere presentate durante la sessione di bilancio.

5. L'esame degli altri documenti di finanza pubblica.

La nuova legge di contabilità e finanza pubblica ha fortemente potenziato il flusso della documentazione trasmessa alle Camere dal Governo, assicurando anche una disciplina legislativa a documenti, come la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, affermatasi in via di prassi nei più recenti esercizi finanziari.

Va, in linea generale, osservato come, al fine di consentire un esame adeguatamente approfondito dei documenti di finanza pubblica e degli atti normativi

in cui si articola la manovra finanziaria, appare necessario rafforzare l'attività istruttoria svolta dagli organi parlamentari, in particolare dalle Commissioni bilancio, prevedendo, tra l'altro, la possibilità di avvalersi, anche sulla base di apposite intese, di informazioni ed analisi prodotte da fonti istituzionali indipendenti dal Governo, nonché valorizzando l'impiego dei dati che saranno acquisiti attraverso l'utilizzo delle banche dati cui le Camere avranno accesso ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 196 del 2009.

In particolare, appare significativo l'inserimento tra gli strumenti della programmazione dell'aggiornamento del Programma di stabilità, da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, il cui schema deve essere trasmesso alle Camere almeno 15 giorni prima della data di presentazione concordata in sede europea. In ragione del particolare rilievo del documento, che sostanzialmente verifica le previsioni e gli obiettivi individuati dalla Decisione di finanza pubblica, sembra opportuno introdurre una specifica previsione regolamentare in materia, anche attraverso una modifica delle vigenti disposizioni relative all'esame delle relazioni e dei rapporti previsionali e consuntivi presentati dal Governo (articolo 124 del Regolamento). A riguardo, andrebbe anche valutata l'opportunità di prevedere, eventualmente su richiesta di una minoranza qualificata, una mini-sessione parlamentare dedicata, con il coinvolgimento della Commissione bilancio e delle Commissioni di settore.

Un'analoga modifica potrebbe essere opportuna anche per stabilire una precisa disciplina per l'esame della Relazione sull'economia e la finanza pubblica, anch'essa inserita dalla legge n. 196 del 2009 tra gli strumenti della programmazione, e dell'allegata relazione di sintesi sugli interventi nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti da tali interventi (entrambe queste relazioni – a partire dall'esercizio finanziario 2011 – dovranno essere presentate entro il 15 aprile di ciascun anno), nonché per l'esame della Relazione generale sulla situazione economica del Paese, da presentare entro il 30 aprile di ciascun anno, in modo da valorizzare il gran numero di informazioni contenuto in tali documenti, consentendo un'adeguata discussione in sede parlamentare.

L'esame di tali documenti, che costituisce un importante strumento per l'individuazione degli obiettivi di politica economica e per la costante verifica, in corso di esercizio e *a posteriori*, degli andamenti di finanza pubblica, dovrebbe essere incardinato presso la Commissione bilancio, con l'eventuale coinvolgimento delle

altre Commissioni parlamentari interessate, e potrebbe concludersi con l'approvazione di uno specifico atto di indirizzo da parte della Commissione ovvero – nei casi di maggiore rilievo politico – dell'Assemblea.

6. L'esame del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato e del disegno di legge di assestamento.

La legge n. 196 del 2009, recependo le indicazioni dei più autorevoli organismi internazionali, che sottolineano l'esigenza della massima trasparenza nella gestione della finanza pubblica e, conseguentemente, del rafforzamento dell'*accountability* dell'Esecutivo, ha recepito e potenziato le innovazioni introdotte in via sperimentale nell'ultimo triennio, al fine di costruire un circuito di definizione di obiettivi per le diverse politiche pubbliche, articolate nelle missioni e nei programmi del bilancio dello Stato, associati a indicatori di risultato e di verifica ex post dell'effettivo conseguimento di tali obiettivi.

In questo contesto, che dovrà tenere conto anche del sistema di indicatori e di obiettivi individuato dalle amministrazioni in attuazione della cosiddetta riforma Brunetta (legge n. 15 del 2009), è pertanto naturale un rafforzamento del ruolo dell'esame parlamentare del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato, anche alla luce delle innovazioni introdotte dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica.

In particolare, l'articolo 35 della nuova legge di contabilità prevede la presentazione, in allegato al rendiconto, di una nota integrativa articolata per missioni e programmi, composta di due sezioni che contengono, rispettivamente un rapporto sui risultati, che espone l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella prima sezione della nota integrativa al bilancio di previsione, motivando eventuali scostamenti tra risultati e obiettivi, nonché i risultati finanziari e i principali fatti gestionali, con riferimento ai programmi. Una analoga nota integrativa sarà allegata allo stato di previsione dell'entrata e dovrà esporre le risultanze della gestione.

Proprio in ragione di tali innovazioni, la legge n. 196 del 2009 prevede un espresso rinvio ai Regolamenti parlamentari per la disciplina delle modalità e dei termini per l'esercizio da parte delle Commissioni competenti per materia dell'esame dello stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie.

Sembra, pertanto, necessario superare la scarsa disciplina regolamentare vigente, che sostanzialmente si limita ad estendere all'esame del rendiconto e dell'assestamento disposizioni relative all'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, e prevedere una più compiuta regolamentazione dell'esame del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato, che tenga conto del ruolo che esso è chiamato ad assumere nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica.

In proposito, può quindi ipotizzarsi che, presso ciascuna Commissione, si effettui un esame dei rispettivi stati di previsione che contempra l'audizione non solo del Ministro competente, ma anche dei dirigenti responsabili dei programmi di spesa e della gestione delle entrate (prevedendo la semplice informazione del Ministro di riferimento), alla luce delle disposizioni che - in particolare, a seguito del completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato - affidano ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa. Analogo esame dovrà svolgersi, con specifico riferimento anche ai profili di carattere generale, presso la Commissione bilancio, che potrebbe udire altri soggetti e, in particolare, rappresentanti della Corte dei conti, in modo da acquisire informazioni e valutazioni sugli elementi conoscitivi raccolti in occasione della decisione sul rendiconto generale dello Stato. In generale, la nuova disciplina dovrebbe essere ispirata dall'obiettivo di assicurare una più efficace verifica a posteriori dei risultati delle politiche pubbliche e delle loro implicazioni finanziarie, che potrebbe anche non limitarsi al solo momento di presentazione del disegno di legge di approvazione del rendiconto, ma accompagnare l'intera gestione del bilancio. Al riguardo, si ricorda come in Francia, presso la Commissione *des finances* e presso le Commissioni di settore, possono essere istituiti appositi organismi di controllo sull'attuazione delle politiche pubbliche. Inoltre, la Commissione *des finances* affida a singoli deputati, sia di maggioranza che di opposizione, la verifica della gestione di specifici settori del bilancio, anche attraverso l'acquisizione diretta di informazioni presso le singole amministrazioni. Sempre traendo ispirazione dal modello francese, potrebbe essere prevista la partecipazione di esponenti della Commissione bilancio, preventivamente individuati quali "responsabili di settore", alle sedute delle Commissioni di merito. Il Regolamento potrebbe inoltre espressamente prevedere la facoltà delle Commissioni di valutare in tale sede la coerenza della definizione delle missioni e dei programmi

alla luce della legge di contabilità, interloquendo con le amministrazioni di settore e con la Ragioneria generale dello Stato.

In ogni caso, appare necessario che la nuova disciplina regolamentare assicuri un celere ed efficace esame del disegno di legge, consentendone l'approvazione entro l'avvio della sessione di bilancio per l'esercizio successivo, diversamente da quanto accaduto in diversi casi nel passato, in modo da garantire che, al momento della definizione degli obiettivi per il nuovo anno, entrambe le Camere abbiano potuto valutare il raggiungimento degli obiettivi nell'esercizio precedente.

Per quanto riguarda il disegno di legge di assestamento, la nuova legge di contabilità e finanza pubblica non apporta sostanziali innovazioni rispetto alla legislazione vigente e non sembrerebbero, pertanto, necessarie modifiche regolamentari al riguardo. Dovrà tuttavia valutarsi l'opportunità di superare la previsione dell'esame congiunto dei disegni di legge di approvazione del rendiconto e di assestamento, al fine di consentire alle Commissioni di esaminare distintamente i due provvedimenti, assicurando l'approvazione definitiva del disegno di legge di assestamento dopo l'approvazione del rendiconto generale dello Stato e, comunque, entro l'avvio della sessione di bilancio per l'esercizio successivo.

7. Le relazioni tecniche.

La nuova regolamentazione delle relazioni tecniche sulla quantificazione delle entrate e dei nuovi o maggiori oneri recati dai provvedimenti legislativi e sulle relative coperture ha inteso rafforzare le previsioni già contenute nella legge n. 468 del 1978, prevedendo, in particolare, termini più certi per la trasmissione delle relazioni e una più puntuale individuazione dei casi in cui il Governo è tenuto alla loro presentazione. A tale ultimo riguardo, come già ricordato, mentre il testo approvato in prima lettura dal Senato estendeva l'obbligo di presentazione della relazione tecnica anche agli emendamenti del relatore, il testo della legge n. 196 del 2009 ha invece rinviato alla disciplina regolamentare l'individuazione degli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla trasmissione della relazione tecnica, anche in considerazione della circostanza che spetta alla fonte regolamentare il compito di stabilire quali siano le conseguenze sul piano procedurale della mancata trasmissione.

Nel dare attuazione a tale previsione della nuova legge di contabilità, andrebbe valutata l'opportunità di estendere l'obbligo di presentazione della relazione tecnica da parte del Governo, al fine di garantire che il Parlamento sia sempre pienamente consapevole delle conseguenze finanziarie delle proprie decisioni. In questa ottica, riprendendo quanto ipotizzato nel corso dell'esame della legge di contabilità e di finanza pubblica presso la Camera, potrebbe essere prevista la presentazione della relazione tecnica su tutte le proposte emendative con effetti finanziari sulle quali il relatore o il Governo abbiano espresso un parere favorevole, ciò anche in considerazione della frequenza con la quale vengono presentati emendamenti di iniziativa formalmente parlamentare, ma, sostanzialmente, ispirati dall'Esecutivo.

In ogni caso, l'attuazione della nuova legge di contabilità e finanza pubblica dovrebbe costituire l'occasione per introdurre nel Regolamento della Camera una disposizione che, sul modello dell'articolo 76-*bis* del Regolamento del Senato, regoli le conseguenze procedurali della mancata trasmissione delle relazioni tecniche riferite agli schemi di decreti legislativi e ai disegni di legge per i quali la legge di contabilità impone al Governo la trasmissione della relazione tecnica. In proposito, potrebbe essere previsto che le Commissioni non possano avviare l'esame di tali provvedimenti (potrebbe, in alternativa, ritenersi in tale ipotesi preclusa l'assegnazione alle stesse Commissioni). Andrebbe, inoltre, valutato se prevedere conseguenze procedurali anche nel caso di mancata presentazione di relazioni tecniche sugli emendamenti. Andrebbe, comunque, prestata la necessaria attenzione affinché non si verifichi che norme poste per vincolare l'attività del Governo si risolvano in un limite per l'attività legislativa, specie se di iniziativa parlamentare.

Su un piano più generale, appare, comunque, opportuno precisare talune modalità applicative della nuova disciplina contenuta nella legge n. 196 del 2009, con particolare riferimento ai tempi e alle modalità di aggiornamento della relazione tecnica e del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari delle singole disposizioni nel passaggio tra i due rami del Parlamento.

8. Il rafforzamento della funzione parlamentare di controllo ed i rapporti con le istituzioni esperte in materia di finanza pubblica.

Un'effettiva valorizzazione della funzione parlamentare di controllo presuppone un adeguato sviluppo dei rapporti del Parlamento con le istituzioni esperte nel settore della finanza pubblica. Emblematico appare in tal senso l'articolo 4 della legge n. 196, la cui attuazione non sembra poter prescindere dall'attivazione di un'intensa collaborazione delle Commissioni bilancio con le predette istituzioni, finalizzata ad acquisire informazioni e analisi da fonti indipendenti dall'Esecutivo.

Anche in quest'ambito, l'esercizio dell'autonomia regolamentare potrebbe concorrere positivamente all'attuazione della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, fornendo una base più solida a tutta l'attività conoscitiva e di indirizzo svolta dal Parlamento in materia.

Una particolare attenzione dovrebbe essere dedicata alla Corte dei conti dando seguito, non solo alle indicazioni contenute nella legge n. 196, ma anche nella legislazione precedente a tale legge che, negli anni più recenti, ha perseguito l'obiettivo di accrescere le sinergie tra Parlamento e Corte dei conti in materia di finanza pubblica, con specifico riferimento ai controlli sulla gestione.

In generale, l'intera disciplina regolamentare concernente la Corte dei conti risulta focalizzata su aspetti non particolarmente qualificanti (si pensi all'invio alle Camere dei decreti registrati con riserva ai sensi dell'articolo 150 del Regolamento) e non menziona, ad esempio, l'esame parlamentare della relazione annuale sul rendiconto.

Vi sono, inoltre, norme abbastanza risalenti che andrebbero adeguatamente valorizzate, quali l'articolo 16 della legge n. 400 del 1988, che prevede la trasmissione da parte della Corte, previa richiesta parlamentare, di valutazioni in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione di decreti-legge o dalla emanazione di decreti legislativi (sul punto si veda anche l'articolo 76, comma 4, del Regolamento del Senato, che riflette il disposto di tale articolo). Nel Regolamento occorrerebbe altresì considerare, unitamente a tale ultima disposizione, come la Corte trasmetta ogni quadrimestre al Parlamento una relazione sulle tecniche di quantificazione e sulle tipologie delle coperture adottate. Non sembrerebbe, pertanto, da escludere la possibilità di prevedere che la Camera, e in particolare la Commissione bilancio, possa chiedere alla Corte di esprimere il proprio avviso su determinate norme di copertura o su specifiche quantificazioni di proposte legislative o emendative contenute nelle relazioni tecniche presentate dal Governo.

Il rapporto di ausiliarità tra Corte e Parlamento potrebbe essere significativamente implementato concentrando l'attenzione sul controllo successivo sulla gestione. A riguardo, perché ciò possa avvenire, appare necessario che si proceda innanzitutto a quella riclassificazione del bilancio statale, attraverso un'attenta e approfondita revisione di missioni e programmi, prevista dalla legge n. 196, anche attraverso l'esercizio di un'apposita delega legislativa (v. art. 40). Non va inoltre trascurato come la stessa attuazione della legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale sia destinata a coinvolgere in misura assai più penetrante il Parlamento nelle vicende della finanza regionale e locale attraverso le procedure volte alla definizione del patto di stabilità interno e del patto di convergenza.

Dovrebbero, pertanto, essere più attentamente valutate in sede parlamentare la relazione annuale al Parlamento sul coordinamento della finanza pubblica che la Corte è tenuta a redigere ai sensi dell'articolo 3, comma 65, della legge n. 244 del 2007, l'attività della Corte volta a definire annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo successivo di gestione "sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti", prevista dall'articolo 1, comma 473, della legge n. 296 del 2006, nonché, infine, l'esercizio del c.d. controllo concomitante sulla gestione di cui alla legge n. 15 del 2009, che può avvenire "anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari" e dei cui esiti, in termini di sospensione di impegni di spesa per gravi irregolarità ovvero di decisioni ministeriali di non ottemperare ai rilievi della Corte, è comunque investito il Parlamento.

La riforma del Regolamento appare rappresentare l'occasione affinché tali disposizioni di legge trovino un puntuale e articolato riscontro.