

Renato Somma

Le limitazioni all'attività legislativa durante la sessione di bilancio

1 - Premessa; 2 - I principi costituzionali della disciplina contabile; 3 - L'evoluzione della disciplina contabile concernente la decisione di bilancio; 4 - L'influenza della decisione di bilancio sulla legislazione di spesa; 4.1 - Cenni sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa; 4.2 - Il collegamento tra il bilancio pluriennale e la copertura finanziaria delle leggi di spesa; 4.3 - Il funzionamento dei fondi speciali; 5. La disciplina dettata dai Regolamenti parlamentari; 5.1 I profili problematici attinenti al contenuto dei provvedimenti; 5.1.1 - La distinzione tra provvedimenti recanti e provvedimenti privi di effetti finanziari; 5.1.2 - L'organo competente a qualificare un provvedimento come recante o privo di effetti finanziari; 5.1.3 - Le limitazioni all'esame dei provvedimenti *in itinere*; 5.1.4 - I provvedimenti esaminabili in deroga ai vincoli regolamentari; 5.1.5 - L'incidenza dell'approvazione di emendamenti sulla corretta qualificazione dei provvedimenti; 6 - Il controllo della coerenza degli effetti finanziari dei provvedimenti *in itinere* con il nuovo quadro di riferimento; 6.1 - Il rapporto tra l'attività legislativa di spesa e l'emendabilità del disegno di legge finanziaria; 6.2 - La prassi alla Camera dei deputati; 6.3 - La prassi al Senato della Repubblica; 6.4 - I profili problematici della prassi parlamentare relativa al controllo degli effetti finanziari dei provvedimenti *in itinere*: le possibili soluzioni.

1 - *Premessa*

La decisione di bilancio costituisce l'appuntamento più importante dell'anno per Governo e Parlamento, poiché condiziona tutte le altre scelte, sia quelle economiche, sia quelle politiche, che devono necessariamente basarsi sul quadro finanziario di riferimento offerto dal bilancio ⁽¹⁾.

Ciò spiega per quale ragione la Costituzione attribuisce carattere di solennità alla decisione di bilancio, delineando l'assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento in questa delicata materia.

In particolare, l'articolo 81 della Costituzione, conferendo al Governo il potere-dovere di predisposizione e di presentazione del disegno di legge di

bilancio, e ponendo in capo alle Camere l'obbligo di pronunciarsi annualmente su di esso, consente al Parlamento non solo di controllare la politica di bilancio dell'Esecutivo, ma anche di esercitare una funzione di indirizzo politico, attraverso la pianificazione delle entrate e delle spese dello Stato ⁽²⁾.

La citata norma costituzionale, poiché ricca di implicazioni sul versante economico-finanziario, trova il suo necessario complemento nella disciplina contabile che, a sua volta, ai fini della formazione della decisione di bilancio, viene costantemente richiamata dai Regolamenti parlamentari che, in tal modo, contribuiscono a fissare la disciplina sostanziale dell'intera materia.

È stato pertanto giustamente osservato che «l'articolo 81 della Costituzione, la legge di contabilità, le disposizioni dei Regolamenti parlamentari e le relative prassi di attuazione, finiscono, in tal senso, per fare sistema tra loro» ⁽³⁾.

In effetti, il ruolo dei Regolamenti parlamentari è diventato cruciale soprattutto dopo la riforma contabile del 1978, che ha indotto a dedicare un apposito periodo dei lavori parlamentari all'esame dei documenti di bilancio, originando così una fase di lavoro concentrata e specializzata denominata «sessione di bilancio» ⁽⁴⁾.

Scopo principale o, per meglio dire, più evidente della sessione di bilancio è quello di dare ragionevole certezza circa i tempi di approvazione dei predetti documenti, in modo da consentire la loro trasformazione in legge entro il 31 dicembre, evitando il ricorso all'esercizio provvisorio, di cui all'articolo 81, secondo comma, della Costituzione ⁽⁵⁾.

Se questo è lo scopo più evidente, ciò non significa che esso permetta di spiegare tutta o buona parte della complessa disciplina dettata in materia dai Regolamenti parlamentari, sul cui sfondo, in realtà, si colloca una finalità di carattere generale, direttamente riconducibile all'articolo 81 della Costituzione: la salvaguardia dell'equilibrio finanziario prefigurato dal Governo sulla base degli indirizzi definiti dal Parlamento ⁽⁶⁾.

Tale finalità permea tutta la sessione di bilancio e, in un certo senso, «assorbe» ogni altro scopo, ivi compreso quello della conclusione dei lavori entro il 31 dicembre, che si pone rispetto ad essa in un rapporto di mezzo a fine.

In altri termini, l'obiettivo della conclusione dell'esame dei documenti di bilancio entro la fine dell'anno può essere visto come uno strumento volto a tutelare in modo tempestivo ed efficace lo scenario finanziario definito per l'anno successivo, evitando il ricorso all'esercizio provvisorio.

In questa chiave, possono essere analizzate le diverse disposizioni dei Regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica che prevedono limitazioni all'attività legislativa durante la sessione di bilancio, che rappresentano l'oggetto del presente lavoro.

Tali limitazioni, nell'accezione comune, vengono riferite ai procedimenti legislativi "esterni" all'esame dei documenti di bilancio, ossia a quei procedimenti concernenti progetti di legge che, comportando effetti finanziari, possono modificare la portata della decisione di bilancio senza coordinamento con il quadro finanziario in corso di definizione. Tuttavia, in un senso più ampio, tali limitazioni possono essere riferite anche ai particolari vincoli "interni" allo stesso procedimento legislativo di esame dei citati documenti, previsti dai Regolamenti parlamentari al fine di preservare gli equilibri finanziari risultanti dai documenti stessi.

È opportuno sottolineare che, nel presente lavoro, si farà riferimento prevalentemente alle limitazioni all'attività legislativa esterna all'esame dei documenti di bilancio, senza tuttavia trascurare le limitazioni "interne", in modo da ricondurre l'intera disciplina regolamentare ad un disegno unitario.

2 - I principi costituzionali della disciplina contabile

Alla luce di quanto evidenziato in premessa, un'approfondita disamina delle disposizioni dei Regolamenti parlamentari relative alle limitazioni all'attività legislativa durante la sessione di bilancio non può prescindere da una breve panoramica della disciplina contabile e della sua evoluzione.

Il punto di partenza di questa sintetica ricostruzione non può che essere ricondotto all'articolo 81 della Costituzione, in quanto tale articolo, nel delineare l'assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento, al tempo stesso fissa i cardini della disciplina del bilancio dello Stato e delle connessioni tra quest'ultimo e la legislazione di spesa.

Innanzitutto, l'articolo 81, al primo comma, disponendo che «le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo», oltre ad attribuire una riserva di iniziativa legislativa all'esecutivo e una riserva di approvazione al Parlamento, stabilisce altresì implicitamente il principio di annualità del bilancio. (7)

Da tale disposizione si desume, quindi, sia che la legge di bilancio deve fare riferimento ad un arco temporale di un anno, sia che essa – diversa-

mente da quanto accade per le altre leggi – valendo per un solo anno, deve essere periodicamente approvata dal Parlamento ⁽⁸⁾.

In questa prospettiva, possono essere meglio interpretati i limiti posti alla legge di bilancio dal terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, secondo cui «con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese».

È stato infatti osservato come tale disposizione – al di là dell'ampio dibattito che ha originato, circa la possibilità di qualificare o meno il bilancio come legge meramente formale ⁽⁹⁾ – sia sostanzialmente diretta ad evitare che l'introduzione di nuovi titoli di entrata e di spesa in una legge onnicomprensiva e a carattere ricorrente, qual è la legge di bilancio, consenta di anno in anno di travolgere il contenuto delle leggi di entrata e di spesa già in vigore, attraverso l'applicazione del criterio cronologico ⁽¹⁰⁾.

Da qui l'esigenza di creare una netta linea di demarcazione tra la legge di bilancio e le altre leggi, a cui provvede l'articolo 81 della Costituzione, non solo con il citato terzo comma, ma anche con il successivo quarto comma, ai sensi del quale «ogni altra legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte», ossia deve recare un'apposita copertura finanziaria.

È opportuno sottolineare che tale disposizione, pur imponendo il pareggio del saldo incrementale, ossia il pareggio degli effetti finanziari positivi e negativi derivanti dalle altre leggi, non implica necessariamente un bilancio a saldo zero, sia perché i vincoli posti dall'articolo 81, terzo comma, della Costituzione non valgono a trasformare il bilancio in un documento meramente ricettivo di quanto già stabilito da altre leggi ⁽¹¹⁾, sia perché gli oneri finanziari e i mezzi di copertura di una legge – poiché difficilmente prevedibili nei loro reali sviluppi, soprattutto nel caso di leggi a carattere permanente – non si presentano, di fatto, stabilmente in pareggio ⁽¹²⁾.

3 - Evoluzione della disciplina contabile concernente la decisione di bilancio

Nel corso degli anni Settanta – sotto la spinta della crisi economica internazionale, che si rifletteva negativamente sugli equilibri di finanza pubblica – si fece sempre più pressante l'esigenza di disporre di uno strumento che non presentasse la rigidità del bilancio prefigurato dal comma terzo dell'articolo 81 della Costituzione, ma che fosse adeguato all'impostazione di un'efficace politica economico-finanziaria.

Si affermò, così, l'orientamento che la legge di bilancio dovesse essere affiancata da una legge sostanziale che potesse introdurre nuovi tributi e nuove spese, nel quadro di una programmazione finanziaria di medio termine affidata ad un bilancio pluriennale.

Si giunse in tal modo alla legge 5 agosto 1978, n. 468, la quale, in primo luogo, accanto al bilancio annuale, impose la redazione di un bilancio pluriennale riferito ad un periodo non inferiore a tre anni, e, in secondo luogo, disciplinò, anche sulla base dell'esperienza maturata in altri paesi, un nuovo strumento, la legge finanziaria, con lo scopo di consentire l'introduzione di nuovi tributi e nuove spese.

Il testo originario della legge n. 468, nel definire le caratteristiche della legge finanziaria, distingueva un contenuto necessario, finalizzato sostanzialmente a fissare la misura degli aggregati finanziari più rilevanti per la definizione dell'equilibrio finanziario, da un contenuto eventuale, volto invece ad operare modifiche e integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, sui bilanci delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale, al fine di adeguare le entrate e le spese di tali bilanci agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale.

Nei primi dieci anni di applicazione, la nuova disciplina rivelò il suo punto debole proprio nel contenuto eventuale, la cui definizione normativa, piuttosto generica, consentendo l'introduzione nell'ordinamento dei più disparati interventi settoriali, al di fuori di una coerente logica di programmazione, finì per trasformare la legge finanziaria in una legge *omnibus*.

A causa di tali inconvenienti, la disciplina della legge finanziaria ha, quindi, subito nel corso degli anni una notevole evoluzione normativa che ha avuto luogo, dapprima con la legge 23 agosto 1988, n. 362, e, successivamente, con la legge 25 giugno 1999, n. 208.

Innanzitutto, con la legge n. 362, al fine di evitare le degenerazioni a cui aveva dato luogo la cosiddetta finanziaria *omnibus*, si impose un drastico ridimensionamento del contenuto eventuale della legge finanziaria, che veniva affiancata dai cosiddetti provvedimenti collegati, attraverso i quali potevano essere introdotte le innovazioni legislative più rilevanti per la realizzazione degli obiettivi della manovra. In secondo luogo, fu rafforzata la funzione programmatica della decisione di bilancio, prevedendosi l'obbligo per il Governo di redigere e di presentare ogni anno un Documento di programmazione economico-finanziaria – sul quale le Camere devono pronunciarsi con l'approvazione di un atto di indirizzo politico – deputato a tracciare le

linee della manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, ivi compresa la definizione dei saldi-obiettivo.

Con la legge n. 208, invece, considerato che i provvedimenti collegati avevano finito per riprodurre molti degli inconvenienti delle finanziarie *omnibus*, si è provveduto ad espandere nuovamente, entro limiti definiti, il contenuto eventuale della legge finanziaria comprendendovi anche le innovazioni alla legislazione vigente volte a recare un significativo miglioramento dei saldi di bilancio, ovvero a favorire lo sviluppo economico, purché non adottate mediante norme di delega legislativa.

Per effetto di tale estensione, veniva quindi ridefinito il contenuto dei collegati, il cui termine ultimo di presentazione slittava dal 30 settembre al 15 novembre, creandosi così le premesse per una presentazione e un esame di tali provvedimenti disgiunto dalla manovra oggetto della sessione.

4- L'influenza della decisione di bilancio sulla legislazione di spesa

Dalla breve disamina dei principi costituzionali che ispirano la disciplina contabile, emerge che il bilancio e le leggi di spesa si influenzano reciprocamente: da un lato, le leggi di spesa incidono sull'entità degli stanziamenti di bilancio; dall'altro, il rispetto degli equilibri di bilancio impone che le predette leggi, importando nuove o maggiori spese ⁽¹³⁾, debbano indicare i mezzi per farvi fronte ⁽¹⁴⁾.

È opportuno sottolineare che, quando si parla di influenza del bilancio sulla legislazione di spesa, si intende fare riferimento non solo al bilancio annuale, ma anche ai bilanci futuri, il cui equilibrio non può essere preventivamente pregiudicato dall'introduzione di nuove o maggiori spese prive di copertura.

Ciò significa che il problema della copertura finanziaria delle leggi di spesa, ove richiesto dalla dinamica temporale dei relativi oneri, deve essere affrontato anche con riferimento agli esercizi successivi al bilancio annuale, conformemente agli orientamenti assunti dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 1 del 1966 ⁽¹⁵⁾.

In questo quadro, dopo una lunga evoluzione dottrinale e giurisprudenziale, la legge n. 362 del 1988, novellando la legge n. 468 del 1978, da un lato, introdusse una disciplina puntuale sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa ⁽¹⁶⁾, dall'altro, modificò il contenuto del bilancio pluriennale sulla base delle innovazioni contestualmente inserite nella disciplina contabile.

4.1 - *Cenni sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa*

Per quanto riguarda le forme di copertura finanziaria, la legge n. 362, innanzitutto, stabilì, in modo tassativo, in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, le modalità di copertura delle leggi che importino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate.

In particolare, l'articolo 11-*ter*, comma 1, della legge n. 468, come risultante dalle modifiche introdotte dalla citata legge n. 362 e da successivi interventi normativi, elenca tre diverse forme di copertura finanziaria, riconducibili a due tipologie: i mezzi di bilancio (o interni) e i mezzi extrabilancio (o esterni) ⁽¹⁷⁾.

La prima tipologia di copertura consiste nel prelievo di risorse da stanziamenti di spesa già iscritti in bilancio e nella loro contestuale destinazione al ristoro degli oneri da coprire. Tali risorse possono essere costituite sia dalle somme appositamente accantonate nei cosiddetti fondi speciali, proprio in vista della copertura degli oneri derivanti da nuove iniziative legislative, sia dagli stanziamenti relativi a precedenti autorizzazioni legislative di spesa.

La seconda tipologia di copertura, invece, consiste nel reperire le risorse necessarie a fronteggiare i nuovi o maggiori oneri al di fuori del bilancio, attraverso modificazioni legislative da cui derivano nuove o maggiori entrate ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾.

In secondo luogo, la legge n. 362 introdusse una particolare disciplina anche per la copertura della legge finanziaria, che, al pari di ogni altra legge sostanziale, veniva ricondotta nell'ambito di applicazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. In sostanza, si stabilì, all'articolo 11, comma 5, della legge n. 468, che la legge finanziaria, in attuazione del citato precetto costituzionale, potesse introdurre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, oneri di parte corrente – ivi compresi quelli derivanti dagli accantonamenti di natura corrente ai fondi speciali – nei limiti delle maggiori entrate e delle minori spese di parte corrente ⁽²⁰⁾. Non furono invece previste regole per la copertura delle spese di conto capitale, per le quali rimaneva comunque fermo il vincolo imposto dal rispetto dei saldi-obiettivo e dalle regole sull'aumento delle spese stabilite dal Documento di programmazione economico-finanziaria ⁽²¹⁾.

4.2 - *Il collegamento tra il bilancio pluriennale e la copertura finanziaria delle leggi di spesa*

Da quanto detto in precedenza, appare quindi chiara l'esigenza di disporre di un quadro finanziario di riferimento di durata pluriennale che consenta di dare concretezza alla dinamica delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio, ai fini dell'applicazione delle regole di copertura.

In questa prospettiva, per consentire di uscire dall'angusto limite dell'annualità del bilancio, la legge n. 468 del 1978 affiancò al bilancio annuale un bilancio pluriennale, la cui durata – secondo quanto stabilito successivamente dalla legge n. 362 del 1988 – non può essere inferiore a tre anni ⁽²²⁾.

Il bilancio pluriennale è aggiornato annualmente per "scorrimento", nel senso che si aggiunge un anno all'ultimo triennio approvato, da cui si elimina l'esercizio trascorso, revisionando contestualmente tutte le previsioni relative al secondo e terzo anno del vecchio triennio ⁽²³⁾. Inoltre, esso è redatto in una duplice veste, a legislazione vigente e in versione programmatica, e, pur essendo approvato con apposito articolo del disegno di legge di bilancio, non comporta l'autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate.

Il bilancio pluriennale a legislazione vigente è integrato con gli effetti della manovra approvata ⁽²⁴⁾, mentre il bilancio pluriennale in versione programmatica tiene conto degli effetti di tutti gli interventi prospettati nel documento di programmazione economico-finanziaria, a prescindere dalla loro approvazione entro la chiusura dell'esercizio ⁽²⁵⁾.

Per altro, pur presentandosi come un documento prevalentemente conoscitivo, nel quale le entrate e le spese sono indicate ad un livello molto più aggregato di quanto accade nel bilancio annuale, il bilancio pluriennale assume anche un'indubbia utilità pratica. Infatti, tale bilancio, tenendo conto degli effetti finanziari della legislazione vigente per il successivo triennio, offre il quadro finanziario di riferimento per la copertura delle nuove o maggiori spese con effetti pluriennali o continuativi, consentendo di adempiere a quanto prescritto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ⁽²⁶⁾.

All'atto della presentazione della manovra di finanza pubblica, tale quadro di riferimento, tuttavia, non risulta ancora ben definito, sia perché le previsioni contenute nel bilancio pluriennale approvato nell'anno precedente, relativamente al secondo e terzo anno, sono di fatto "superate" da quelle indicate, per il primo e secondo anno, nel nuovo bilancio pluriennale a legislazione vigente presentato dal Governo, sia perché anche quest'ultimo

bilancio non può ancora offrire un quadro finanziario chiaro e certo per il nuovo triennio. Infatti, da un lato, il nuovo bilancio pluriennale a legislazione vigente, non potendo ancora incorporare gli effetti della manovra in corso di approvazione, non può fornire una visione completa della legislazione che sarà in vigore nei successivi tre anni; dall'altro, lo scenario prefigurato dal Governo nella manovra può subire modifiche durante il suo percorso parlamentare.

Proprio da questa incertezza nasce dunque l'esigenza, recepita nei Regolamenti parlamentari e nelle relative prassi di attuazione, di adottare una serie di presidi e di cautele nell'esame dei provvedimenti recanti effetti finanziari "esterni" alla manovra, affinché sia esclusa l'eventualità che l'applicazione delle prescritte regole di copertura, in un quadro finanziario ancora incerto e di difficile lettura, si traduca in una violazione degli equilibri indicati nella manovra stessa.

Prima di passare all'esame delle citate norme regolamentari e delle relative prassi di attuazione, è opportuno analizzare più da vicino il funzionamento dei fondi speciali, non solo perché il loro utilizzo rappresenta la forma di copertura più frequentemente adottata ⁽²⁷⁾, ma anche perché proprio sui fondi speciali si avverte in modo palmare l'influenza esercitata dal bilancio sulla legislazione di spesa ⁽²⁸⁾ e, quindi, si manifesta con maggiore incisività l'incertezza che caratterizza il nuovo quadro finanziario di riferimento nel corso della sessione di bilancio.

4.3 - Il funzionamento dei fondi speciali

I fondi speciali, originariamente denominati "fondi globali", furono iscritti in bilancio, in via di prassi, fin dall'entrata in vigore della Costituzione (esercizio finanziario 1947-1948) e, dopo alterne vicende, trovarono per la prima volta una compiuta disciplina legislativa nella legge n. 468 del 1978, successivamente modificata dalla legge n. 362 del 1988. ⁽²⁹⁾

La legge n. 468, come novellata, collega l'istituto dei fondi speciali alla copertura finanziaria delle leggi di spesa ⁽³⁰⁾, tanto da potersi ritenere che tali fondi rappresentino «l'elemento di congiunzione tra la decisione di bilancio e la legislazione di spesa in corso d'anno» ⁽³¹⁾.

In particolare, l'articolo 11-*bis*, comma 1, della citata legge affida alla legge finanziaria la funzione di prevedere, in apposita norma, gli importi dei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legisla-

tivi che si ritiene siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale e in particolare di quelli correlati al perseguimento degli obiettivi del Documento di programmazione economico-finanziaria deliberato dal Parlamento.

In apposite tabelle della legge finanziaria (le tabelle A e B) i predetti importi sono indicati, distintamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale, ripartiti per ministeri ⁽³²⁾.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge finanziaria, inoltre, sono indicate, con specifiche note, le diverse finalizzazioni, ossia i singoli provvedimenti legislativi che motivano lo stanziamento proposto per ciascun ministero, «senza la quantificazione della somma destinata a ciascuna voce» ⁽³³⁾. Per altro, ciò non significa che le risorse iscritte negli accantonamenti siano giuridicamente vincolate alla realizzazione degli interventi indicati nella relazione illustrativa del disegno di legge finanziaria, come eventualmente modificati e integrati, in sede parlamentare, durante la sessione di bilancio.

Infatti, tali risorse, nel corso dell'anno, possono essere utilizzate anche per la copertura di altri provvedimenti esaminati dalle Camere – tranne alcune eccezioni espressamente previste dalla legge ⁽³⁴⁾ – e divengono effettivamente indisponibili, attraverso le cosiddette prenotazioni, soltanto quando le Commissioni bilancio di Camera e Senato esprimono parere favorevole sui provvedimenti che le utilizzano a copertura ⁽³⁵⁾.

Durante l'anno, man mano che i citati provvedimenti vengono approvati ed entrano in vigore, mediante appositi decreti di variazione del Ministro dell'economia e delle finanze, viene progressivamente ridotta la consistenza iniziale dei fondi speciali, per essere destinata, nello stato di previsione del Ministero competente, sui capitoli riferiti all'onere da coprire.

Le risorse dei fondi speciali non utilizzate al termine dell'esercizio vanno in economia, anche se, in base al principio dell'ultrattività della copertura e in deroga all'annualità del bilancio, attraverso il meccanismo dello slittamento, la copertura rimane comunque valida ⁽³⁶⁾, ove essa sia riferita a spese di conto capitale derivanti da progetti di legge già approvati da un ramo del Parlamento, ovvero ad alcune specifiche tipologie di spesa, purché il relativo provvedimento risulti presentato alle Camere entro l'anno ⁽³⁷⁾.

Con la manovra, le vecchie finalizzazioni, tranne i casi di ultrattività temporale, possono essere completamente ridefinite dal Governo, che può mantenerne alcune, già inserite nel bilancio a legislazione vigente, ovvero aggiungerne di nuove ⁽³⁸⁾.

Tra vecchie e nuove finalizzazioni si determina dunque un notevole intreccio, complicato dal fatto che sulle tabelle A e B del disegno di legge finanziaria, come meglio si vedrà in seguito, insistono sia i pareri espressi dalle Commissioni bilancio di entrambi i rami del Parlamento sui singoli provvedimenti di spesa, sia gli emendamenti approvati nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria, che ne decurtano o ne incrementano la consistenza.

Si tratta, quindi, di un passaggio procedurale assai delicato, in cui i pareri e gli emendamenti devono essere adeguatamente raccordati, al fine di non compromettere gli equilibri di bilancio.

5 - La disciplina dettata dai Regolamenti parlamentari

Come accennato in precedenza, la disciplina introdotta dalla legge n. 468 del 1978 ha modificato profondamente il quadro degli strumenti legislativi di finanza pubblica, aumentando il grado di complessità e la rilevanza della decisione di bilancio.

Per tali ragioni, nel 1983, la Camera ha introdotto nel proprio Regolamento un intero capo, il XXVII, istitutivo di un'apposita sessione parlamentare di bilancio, e il Senato, due anni dopo, analogamente, ha modificato il capo XV del suo Regolamento ⁽³⁹⁾.

Entrambi i Regolamenti sono stati quindi successivamente novellati per tenere conto delle modifiche introdotte nella disciplina contabile, dapprima con la legge n. 362 del 1988 e, successivamente, con la legge n. 208 del 1999 ⁽⁴⁰⁾, realizzandosi così «un accurato intarsio» tra legislazione contabile e Regolamenti parlamentari ⁽⁴¹⁾.

Come detto in precedenza, la sessione di bilancio è incentrata sulla rigida definizione dei tempi di esame dei documenti di bilancio, nelle commissioni e in Assemblea, nonché sulla limitazione delle altre attività delle Camere, in modo da evitare il ricorso all'esercizio provvisorio e da escludere che, nel corso della decisione di bilancio, siano alterati i dati su cui essa si basa ⁽⁴²⁾.

Per quanto concerne i tempi di esame, i Regolamenti prevedono una diversa durata della sessione, a seconda che i documenti di bilancio siano esaminati in prima o in seconda lettura. Per la prima lettura, l'articolo 119, comma 2, del Regolamento della Camera prevede una durata di quarantacinque giorni, mentre l'articolo 126, comma 6, del Regolamento del Senato, fissa termini riferiti alle singole fasi del procedimento di esame in commissione e in Assemblea che, se utilizzati interamente, corrisponderebbero ad

un periodo di quaranta giorni. Per la seconda lettura, invece, entrambi i Regolamenti fissano un termine complessivo di trentacinque giorni ⁽⁴³⁾.

Per quanto riguarda, invece, le limitazioni all'attività legislativa "esterna" all'esame dei documenti di bilancio, i Regolamenti, sebbene con una diversa intensità, tendono ad escludere l'esame di provvedimenti onerosi, tranne che in alcune ipotesi espressamente disciplinate.

Le prassi attuative, inoltre, tendono ad assicurare che, dopo la presentazione dei documenti di bilancio, la Commissione bilancio esamini, in sede consultiva, i provvedimenti recanti effetti finanziari nell'ottica di verificarne la coerenza con il nuovo quadro finanziario in corso di definizione.

Ciò implica un doppio regime di controlli: il primo riguardante il contenuto dei provvedimenti, finalizzato ad accertare che i progetti di legge rientrano tra quelli il cui esame è consentito dai Regolamenti durante la sessione; il secondo di carattere strettamente finanziario, che si attiva subito dopo la presentazione dei documenti di bilancio, volto ad accertare la coerenza dei provvedimenti onerosi con la decisione di bilancio.

La logica che ispira tali limitazioni appare in un certo senso analoga a quella che orienta la disciplina delle limitazioni "interne" al procedimento legislativo di esame dei citati documenti.

Anche in tal caso, infatti, vige sostanzialmente un doppio regime di controlli sui documenti di bilancio e sui relativi emendamenti: uno sulla coerenza del loro contenuto con le prescrizioni della disciplina contabile e l'altro sulla conformità dei loro effetti finanziari ai saldi-obiettivo indicati nella manovra ⁽⁴⁴⁾.

5.1 - I profili problematici attinenti al contenuto dei provvedimenti

I Regolamenti parlamentari, come meglio si vedrà in seguito, sono concordi nel consentire, durante la sessione di bilancio, l'esame dei provvedimenti privi di effetti finanziari, nonché di altre tipologie di provvedimenti esaminabili a prescindere dalle loro conseguenze finanziarie.

Se questa è l'indicazione di massima che emerge dai Regolamenti, tuttavia, la formulazione delle singole disposizioni regolamentari lascia aperti numerosi problemi di carattere interpretativo, che riguardano, in particolare:

a) la distinzione tra provvedimenti recanti e provvedimenti privi di effetti finanziari;

- b) l'organo competente a qualificare un provvedimento come recante o privo di effetti finanziari;
- c) le concrete limitazioni all'attività legislativa relative ai provvedimenti *in itinere*;
- d) i provvedimenti esaminabili in deroga ai vincoli regolamentari;
- e) l'incidenza dell'approvazione di emendamenti sulla corretta qualificazione dei provvedimenti.

5.1.1 - *La distinzione tra provvedimenti recanti e provvedimenti privi di effetti finanziari*

Entrambi i Regolamenti prevedono limitazioni all'attività legislativa in commissione e in Assemblea con riguardo ad alcuni provvedimenti individuati in funzione delle loro conseguenze finanziarie. Su questo punto i due Regolamenti differiscono sensibilmente nella loro formulazione letterale. Infatti, mentre il Regolamento della Camera, all'articolo 119, comma 4, fa riferimento ai provvedimenti che comportano «nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate», il Regolamento del Senato, all'articolo 126, comma 11, si riferisce più genericamente ai provvedimenti che comportano «variazione di spese o di entrate».

Tale differente formulazione, tuttavia, all'atto pratico, non determina conseguenze sostanzialmente diverse nei due rami del Parlamento, poiché la prassi affermata alla Camera è nel senso di considerare rilevante la presenza o l'assenza di effetti finanziari – indipendentemente dall'eventuale onerosità del provvedimento – analogamente a quanto previsto dal Regolamento del Senato. Infatti, anche gli effetti finanziari astrattamente “virtuosi”, in realtà, possono risultare in contrasto con il nuovo quadro finanziario in corso di definizione: da un lato, le riduzioni di spesa possono impropriamente sovrapporsi alle misure già previste dalla manovra, dall'altro, gli aumenti di gettito, sommati a quelli risultanti dai documenti di bilancio, possono pregiudicare le regole di variazione delle entrate, quali definite nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

Chiarita la portata delle disposizioni regolamentari, la questione centrale che si pone a questo punto è quella di stabilire che cosa debba intendersi per provvedimento recante effetti finanziari.

In termini generali, tenuto conto di quanto dianzi detto, si può ritenere che i provvedimenti recanti effetti finanziari siano tutti i provvedimenti onerosi, a

prescindere dal fatto che rechino un'ideale copertura finanziaria – ovvero che risultino compensati da effetti di segno opposto – nonché tutti quelli che generino flussi finanziari indipendentemente dal loro effetto sui saldi di bilancio. Infatti, ciò che assume rilevanza in questo contesto non è tanto la conformità del provvedimento alla regole sulla copertura finanziaria, quanto piuttosto la capacità del provvedimento stesso di recare effetti finanziari, suscettibili di interferire in qualche modo con il nuovo quadro finanziario di riferimento ⁽⁴⁵⁾.

Sulla base di tali considerazioni, provando a fare una sintesi, si può affermare che i provvedimenti recanti effetti finanziari siano fondamentalmente i seguenti:

a) i provvedimenti onerosi che rechino un'apposita copertura finanziaria, ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 1, della legge n. 468 del 1978;

b) i provvedimenti onerosi privi di copertura finanziaria;

c) i provvedimenti cosiddetti auto-coperti, ossia quelli i cui oneri dovrebbero essere neutralizzati da altri effetti indirettamente prodotti dai provvedimenti stessi;

d) i provvedimenti i cui oneri risultino per così dire “assorbiti” nel bilancio a legislazione vigente attraverso clausole di neutralità finanziaria ⁽⁴⁶⁾.

Nel caso di provvedimenti di iniziativa governativa, dovrebbe costituire un indizio dell'assenza di effetti finanziari la mancata redazione dalla relazione tecnica. Tale relazione, che indica la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione nonché delle relative coperture, infatti, ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 2, della legge n. 468 del 1978, dovrebbe essere predisposta, per i disegni di legge di iniziativa governativa, soltanto quando essi comportino «conseguenze finanziarie».

5.1.2 - *L'organo competente a qualificare un provvedimento come recante o privo di effetti finanziari*

Un'ulteriore questione, che rappresenta in un certo senso un corollario di quella affrontata nel paragrafo precedente, riguarda l'individuazione dell'organo a cui spetta qualificare un provvedimento come recante o privo di effetti finanziari.

In proposito, si può ritenere che, in prima istanza, tale valutazione debba essere affidata al Presidente dell'Assemblea, a cui spetta, a norma dei Regolamenti parlamentari, non solo la titolarità dell'assegnazione dei progetti di legge alle commissioni competenti per materia ⁽⁴⁷⁾, ma anche il potere

di disporre che su tali progetti di legge, indipendentemente dalla sede, sia espresso il parere di altre commissioni ⁽⁴⁸⁾.

In particolare, per quanto riguarda gli aspetti finanziari, il Presidente dell'Assemblea procede all'assegnazione alla Commissione bilancio, in sede consultiva, di tutti i provvedimenti per i quali non possa escludersi *ictu oculi* la presenza di profili finanziari.

A questo punto, ci si può chiedere però se l'assegnazione di un progetto di legge alla Commissione bilancio, in sede consultiva, sia di per sé sufficiente a caratterizzare un provvedimento come recante effetti finanziari, ovvero se tale assegnazione valga come una mera presunzione in tal senso, che necessita, tuttavia, di essere confermata dall'organo tecnicamente idoneo ad effettuare i necessari approfondimenti, ossia la Commissione bilancio.

La prassi che si è affermata in proposito è orientata verso questa seconda soluzione. In particolare, alla Camera, ciò risulta implicitamente dai numerosi precedenti di provvedimenti assegnati in sede consultiva alla Commissione bilancio, sui quali quest'ultima si è espressa, durante la sessione di bilancio, per valutarne l'eventuale onerosità, nonostante che l'articolo 119, comma 5, del Regolamento escluda che la Commissione stessa possa esaminare in tale periodo provvedimenti recanti effetti finanziari, salvo quelli rientranti nelle particolari tipologie esaminabili in deroga ai vincoli regolamentari. È evidente, infatti, che, qualora l'assegnazione alla Commissione bilancio, in sede consultiva, fosse di per sé sufficiente a qualificare un provvedimento come recante effetti finanziari, ciò ne precluderebbe automaticamente la possibilità di esame da parte della Commissione stessa durante la sessione di bilancio.

Al Senato, la prassi è analoga e prevede che la richiesta di parere circa l'assenza di effetti finanziari, ai sensi dell'articolo 126, comma 11, del Regolamento, sia inoltrata dalla commissione di merito alla Commissione bilancio, attraverso la Presidenza dell'Assemblea, al fine di indurre, attraverso tale aggravio procedurale, ad una limitazione delle richieste di esame.

In definitiva, quindi, si può ritenere che l'assegnazione di un provvedimento alla Commissione bilancio, in sede consultiva, proprio perché effettuata sulla base di una mera valutazione prudenziale non suffragata da un approfondito riscontro tecnico, non rappresenti una condizione sufficiente ad attestare la presenza di effetti finanziari, e che l'ultima parola al riguardo debba essere comunque pronunciata dalla Commissione bilancio.

Viceversa, i provvedimenti non assegnati in sede consultiva alla Commissione bilancio, poiché non implicanti *ictu oculi* effetti finanziari, ove non modi-

ficati nel corso dell'esame, dovrebbero essere automaticamente considerati privi di conseguenze finanziarie senza la necessità di un successivo controllo.

5.1.3 - *Le limitazioni all'esame dei provvedimenti in itinere*

Per quanto riguarda i provvedimenti recanti effetti finanziari, è opportuno innanzitutto premettere che le limitazioni all'attività legislativa stabilite dal Regolamento del Senato risultano sensibilmente più stringenti di quelle previste dal Regolamento della Camera. Infatti, mentre il Regolamento del Senato, all'articolo 126, comma 11, impone alle commissioni permanenti e all'Assemblea, durante la sessione di bilancio, un vero e proprio divieto di iscrizione all'ordine del giorno dei provvedimenti che comportino variazioni di spese o di entrate o che modifichino la legislazione vigente in materia di contabilità generale dello Stato, il Regolamento della Camera, all'articolo 119, comma 4, si limita a prevedere la sospensione di ogni deliberazione, da parte dell'Assemblea e delle commissioni in sede legislativa, sui progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate, ferma restando la possibilità per le commissioni stesse, ai sensi del successivo comma 6, di procedere all'esame di progetti di legge, allorché esse abbiano integralmente esaurito l'esame dei documenti di bilancio.

Le disposizioni del Regolamento della Camera, alla luce del disposto del citato comma 6, sono state quindi interpretate non nel senso di escludere qualsiasi forma di esame dei provvedimenti recanti effetti finanziari nel corso della sessione di bilancio, ma nella prospettiva di impedire le sole deliberazioni aventi carattere conclusivo. In particolare, il Presidente della Camera ha chiarito che il vincolo regolamentare di cui al citato articolo 119, comma 4, non si applica al procedimento in sede referente ⁽⁴⁹⁾ – poiché quest'ultimo si caratterizza per la sua natura eminentemente istruttoria – e pertanto le decisioni assunte nel suo ambito, fino alla deliberazione conclusiva del conferimento del mandato al relatore, non sono atte a produrre effetti irreversibili. D'altra parte, come sottolineato dallo stesso Presidente della Camera, l'inibizione prevista per la Commissione bilancio dal successivo comma 5 ad esprimere i pareri di competenza durante la sessione di bilancio porta ad escludere che nello stesso periodo possa esaurirsi l'esame in sede referente di progetti di legge a carattere oneroso ⁽⁵⁰⁾.

Ciò significa che, durante la sessione e comunque successivamente alla conclusione dell'esame delle parti di rispettiva competenza dei documenti di

bilancio, le commissioni, in sede referente, possono procedere alla votazione di emendamenti, salva restando l'interruzione del procedimento prima del conferimento del mandato al relatore a riferire all'Assemblea.

In sostanza, alla Camera, il periodo di effettiva sospensione delle deliberazioni su provvedimenti con effetti finanziari si estende a tutta la durata della sessione di bilancio esclusivamente per le deliberazioni conclusive, quali quelle adottate in sede legislativa o in Assemblea, mentre riguarda esclusivamente il periodo di esame dei documenti di bilancio in commissione per le deliberazioni non conclusive, quali quelle adottate in sede referente, salvo che per la deliberazione sul conferimento del mandato al relatore, per la quale vige lo stesso termine di sospensione previsto per le altre sedi ⁽⁵¹⁾, a meno che, come meglio si vedrà in seguito, la Commissione bilancio non attesti che il provvedimento trasmesso dalla commissione di merito risulta privo di effetti finanziari.

In ogni caso, poiché entrambi i Regolamenti impediscono, sia pure con diversa intensità, la possibilità di esaminare i soli provvedimenti recanti effetti finanziari, essi implicitamente, come detto in precedenza, non escludono che tale esame possa avvenire, sia in commissione sia in Assemblea, con riferimento a provvedimenti privi di effetti finanziari. Tuttavia, tale esame, come si evince dai Regolamenti di Camera e Senato, non può svolgersi presso le commissioni, fino a quando queste ultime non abbiano concluso l'esame dei documenti di bilancio, per le parti di rispettiva competenza ⁽⁵²⁾.

5.1.4 - I provvedimenti esaminabili in deroga ai vincoli regolamentari

I Regolamenti di Camera e Senato individuano alcune categorie di provvedimenti che possono essere esaminati sia in commissione, sia in Assemblea a prescindere dai loro effetti finanziari.

Si tratta dei decreti-legge e di altri provvedimenti che, sebbene individuabili con modalità diverse ai sensi dei due Regolamenti, sono riconducibili, in buona sostanza, come dimostra la prassi, ad un'unica tipologia, ossia a quella dei provvedimenti il cui esame è motivato da ragioni di particolare urgenza.

Per quanto riguarda quest'ultima tipologia, mentre il Regolamento della Camera indica espressamente i progetti di legge collegati alla manovra contenuta nel Documento di programmazione economico-finanziaria approvato dal Parlamento e i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e di ricezione e attuazione di atti normativi delle Comunità

europee ⁽⁵³⁾, viceversa, il Regolamento del Senato individua una categoria “aperta”, ossia i provvedimenti aventi carattere di assoluta indifferibilità secondo le determinazioni adottate all’unanimità dai Presidenti dei gruppi parlamentari. Invero, la distanza tra i due Regolamenti è più apparente che reale, dal momento che, da un lato, i citati disegni di legge sembrano senz’altro presentare i caratteri di indifferibilità previsti dal Regolamento del Senato ⁽⁵⁴⁾, dall’altro, anche alla Camera, in via di prassi, è consentito l’esame di ulteriori provvedimenti durante la sessione, indipendentemente dai relativi effetti finanziari, ove vi sia una determinazione unanime della Conferenza dei presidenti di gruppo. ⁽⁵⁵⁾ Le sole differenze che si riscontrano nei due Regolamenti, quindi, consistono nel fatto che, alla Camera, diversamente da quanto accade al Senato, in primo luogo, i provvedimenti rientranti tra quelli espressamente individuati dal Regolamento sono calendarizzabili anche in mancanza di una determinazione unanime della Conferenza dei presidenti di gruppo; in secondo luogo, quest’ultima può disporre l’autorizzazione ad esaminare ulteriori provvedimenti, anche senza motivarla con ragioni di indifferibilità ⁽⁵⁶⁾.

In ogni caso, stando alla lettera dei Regolamenti parlamentari i provvedimenti dianzi citati, a differenza di quelli esaminabili in quanto non recanti effetti finanziari, possono essere iscritti nel calendario delle commissioni anche durante l’esame dei documenti di bilancio. Infatti, l’articolo 126, comma 12, del Regolamento del Senato esclude tali provvedimenti dall’ambito di applicazione della disposizione che impone alle commissioni il divieto dello svolgimento di altra attività durante l’esame congiunto del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria, e, in modo analogo, l’articolo 119, comma 4, del Regolamento della Camera consente, durante la sessione di bilancio, senza particolari limitazioni, le deliberazioni relative ai provvedimenti dianzi richiamati, sia in commissione sia in Assemblea ⁽⁵⁷⁾. Si tratta, per altro, di una soluzione che appare del tutto coerente con il carattere di urgenza dei citati provvedimenti.

5.1.5 - L’incidenza dell’approvazione di emendamenti sulla corretta qualificazione dei provvedimenti

Le diverse disposizioni regolamentari sono state finora analizzate in un’ottica estremamente semplificata, ossia quella di considerare i testi dei

provvedimenti come un qualcosa di statico non suscettibile di subire modificazioni nel corso dell'esame parlamentare.

La realtà delle cose è però ben diversa, posto che i testi dei progetti di legge, per effetto dell'approvazione di emendamenti, possono subire sensibili modificazioni, anche sotto l'aspetto finanziario ⁽⁵⁸⁾.

Nella valutazione di tali modificazioni un ruolo fondamentale è svolto dalla Commissione bilancio, a cui deve essere ricondotto l'esame di tutte le conseguenze finanziarie dei provvedimenti, ivi incluse quelle derivanti dall'approvazione di emendamenti.

In questo contesto, al Senato, le valutazioni espresse dalla 5ª Commissione, durante la sessione di bilancio, appaiono incidere maggiormente sull'iter dei provvedimenti, a causa delle particolari modalità procedurali con cui sono esaminate le conseguenze finanziarie del testo di ogni provvedimento e dei relativi emendamenti, rispetto a quelle previste alla Camera.

Alla Camera, la Commissione bilancio esamina il testo del provvedimento e i relativi emendamenti con modalità diverse a seconda della sede in cui si svolge l'esame in commissione di merito. In particolare, possono presentarsi le seguenti ipotesi:

a) nel caso di provvedimenti esaminati in sede referente o in sede redigente ⁽⁵⁹⁾, la Commissione bilancio esamina il testo del provvedimento, quale risultante dagli emendamenti approvati ⁽⁶⁰⁾;

b) nel caso di progetti di legge trasferiti alla sede legislativa ⁽⁶¹⁾, la commissione bilancio esamina i soli emendamenti approvati "in linea di principio" ⁽⁶²⁾ dalla stessa commissione di merito ⁽⁶³⁾;

c) nel caso di provvedimenti assegnati direttamente in sede legislativa, la Commissione bilancio esamina il testo del provvedimento, nonché gli emendamenti approvati in linea di principio dalla commissione di merito;

d) nel caso di provvedimenti esaminabili in Assemblea, in quanto non recanti effetti finanziari, la Commissione bilancio esamina il testo del provvedimento e gli emendamenti presentati ⁽⁶⁴⁾.

Da ciò derivano le seguenti conseguenze procedurali:

I) nell'ipotesi di cui alla lettera *a)*, ove la Commissione bilancio rilevi la presenza di effetti finanziari ascrivibili al testo del provvedimento, la commissione di merito potrà concluderne l'esame durante la sessione, soltanto eliminando dal testo le disposizioni implicanti conseguenze finanziarie, e sottoponendo il testo così rielaborato ad una nuova verifica della V Commissione;

II) nell'ipotesi di cui alla lettera *b*), invece, l'esame del provvedimento potrà essere avviato o proseguito, ove dal parere a suo tempo espresso dalla Commissione bilancio in occasione del trasferimento alla sede legislativa risulti chiaramente che il provvedimento è privo di effetti finanziari. In tal caso, ove fossero approvati emendamenti "in linea di principio", si dovrebbe acquisire su di essi il parere della Commissione bilancio, fermo restando che l'eventuale approvazione anche di un solo emendamento implicante conseguenze finanziarie dovrebbe comportare l'immediata sospensione dell'esame del provvedimento per tutta la durata della sessione;

III) nell'ipotesi di cui alla lettera *c*), ove il provvedimento assegnato direttamente in sede legislativa fosse stato anche assegnato per il parere alla Commissione bilancio, ai fini del suo esame, sarebbe necessaria una pronuncia della V Commissione che escludesse la presenza di effetti finanziari derivanti dal testo del provvedimento. In tal caso, si potrebbe conseguentemente procedere all'esame di eventuali emendamenti con le stesse modalità indicate in precedenza con riferimento al trasferimento alla sede legislativa;

IV) nel caso di cui alla lettera *d*), l'eventuale approvazione di emendamenti implicanti effetti finanziari dovrebbe comportare la sospensione immediata dell'esame in Assemblea analogamente a quanto si è detto in precedenza riguardo ai provvedimenti esaminati in sede legislativa.

Al Senato, invece, la Commissione bilancio si esprime sempre distintamente sul testo del provvedimento e sugli emendamenti presentati, qualunque sia la sede in cui opera la commissione di merito ⁽⁶⁵⁾ (referente, deliberante ⁽⁶⁶⁾ o redigente ⁽⁶⁷⁾).

Ciò comporta che, nel caso di provvedimenti assegnati per il parere alla Commissione bilancio, la commissione di merito non possa iscriverli all'ordine del giorno senza aver acquisito preventivamente un parere della 5ª Commissione, da cui risulti che il provvedimento non reca effetti finanziari. Resta inteso che, anche in tal caso, analogamente a quanto detto per la Camera, l'eventuale approvazione in commissione o in Assemblea di emendamenti implicanti conseguenze finanziarie dovrebbe comportare l'immediata sospensione dell'esame del provvedimento.

Alla luce di questa breve disamina, si può perciò affermare che, alla Camera, nell'ambito della sede referente, le commissioni di merito, potendo proseguire nell'esame di provvedimenti recanti effetti finanziari anche durante la sessione di bilancio e potendo altresì trasmettere alla Commissione bilancio i testi come modificati in corso di esame, hanno la possibilità

di eliminare gli eventuali profili finanziari, ai fini della conclusione dell'iter in commissione.

Al Senato, invece, tale possibilità è preclusa dal fatto che la Commissione bilancio, esprimendosi sul testo originario del provvedimento, qualora rilevasse profili finanziari, ne impedirebbe l'iscrizione in calendario sia in commissione, sia in Assemblea.

Dall'analisi delle disposizioni regolamentari, comunque, emerge il dato di fondo che, in entrambi i rami del Parlamento, l'esame dei provvedimenti privi di effetti finanziari durante la sessione di bilancio è soggetto a numerose cautele ed è sempre esposto al rischio di sospensione, a causa dell'eventuale approvazione di emendamenti recanti effetti finanziari. Pertanto, ove sussista il consenso unanime della Conferenza dei presidenti di gruppo, al fine di assicurare al provvedimento un iter legislativo meno impervio, è opportuno procedere ad un esame in deroga ai vincoli regolamentari ⁽⁶⁸⁾.

6 - Il controllo della coerenza degli effetti finanziari dei provvedimenti in itinere con il nuovo quadro di riferimento

Il controllo della coerenza degli effetti finanziari dei provvedimenti *in itinere* con il nuovo quadro di riferimento ha lo scopo di evitare che, contemporaneamente all'esame dei documenti di bilancio, possano essere adottate su singoli provvedimenti, da parte di ciascun ramo del Parlamento, decisioni di spesa non coerenti con la manovra finanziaria. Il predetto controllo è attivato subito dopo la presentazione dei documenti di bilancio alle Camere e si protrae fino alla conclusione dell'esame parlamentare dei documenti stessi.

Il controllo in esame, quindi, travalica i limiti temporali della sessione di bilancio, poiché ha luogo in ciascuna Camera anche quando la sessione di bilancio è in corso di svolgimento presso l'altro ramo del Parlamento. Infatti, l'esigenza di raccordare le decisioni finanziarie concernenti i singoli provvedimenti di spesa con il nuovo quadro finanziario non si pone soltanto durante lo svolgimento della sessione, ma si prolunga fino a quando i documenti di bilancio non abbiano completato il loro iter legislativo.

Anzi, si può affermare che tale esigenza è maggiore presso ciascuna Camera proprio nel momento in cui l'esame dei documenti di bilancio si svolge presso l'altro ramo del Parlamento, in quanto i Regolamenti parlamentari, pur prevedendo vincoli particolarmente stringenti per l'esame dei provvedimenti durante la sessione di bilancio, nulla dispongono per l'ipotesi

in cui tale esame abbia luogo mentre la sessione di bilancio è in corso presso l'altra Camera.

In questo periodo, quindi, in mancanza di specifiche prescrizioni regolamentari, poiché l'attività legislativa può essere svolta senza particolari limitazioni, è necessaria una continua verifica circa la conformità degli effetti finanziari che ne derivano con la manovra in corso di approvazione.

Riguardo a questa verifica, si pongono due ordini di problemi, che concernono, rispettivamente, l'individuazione dell'organo competente ad effettuare i controlli, e l'identificazione dei provvedimenti rispetto ai quali tali controlli devono essere compiuti.

Per quanto riguarda il primo problema, non vi è dubbio, che l'organo competente a svolgere le necessarie verifiche – analogamente a quanto visto in precedenza – è rappresentato dalla Commissione bilancio che, come detto, è incaricata dell'esame, in sede consultiva, degli aspetti finanziari di ogni provvedimento.

Per quanto concerne il secondo problema, invece, la questione è più complessa, nel senso che la verifica in argomento deve riferirsi non solo ai provvedimenti di spesa recanti effetti finanziari sul nuovo triennio sottoposti per la prima volta all'esame della Commissione bilancio, ma anche a quelli già esaminati da quest'ultima, il cui iter legislativo non sia stato ancora concluso.

È evidente, infatti, che l'esame in sede consultiva, a suo tempo svolto dalla Commissione bilancio riguardo a tali provvedimenti, non poteva che fare riferimento allo scenario approvato con la manovra finanziaria dell'anno precedente, cioè ad uno scenario che, come detto, è destinato ad essere superato, per il secondo e il terzo anno del vecchio triennio, dal nuovo bilancio pluriennale a legislazione vigente e dagli interventi prefigurati, per il medesimo periodo, dal disegno di legge finanziaria.

Un problema di coerenza con il nuovo scenario finanziario, invece, non si pone per i provvedimenti già approvati definitivamente prima della presentazione dei documenti di bilancio, i cui effetti finanziari, essendo già incorporati nel bilancio a legislazione vigente, concorrono a pieno titolo a definire il quadro finanziario del triennio entrante presentato dal Governo.

È evidente, comunque, che l'attività di verifica degli effetti finanziari, ove si svolga durante la sessione di bilancio, pur presentando finalità del tutto diverse rispetto a quella relativa al controllo sul contenuto del provvedimento, in una certa misura, si sovrappone ad essa. Infatti, se da un lato il controllo sugli effetti finanziari ha lo scopo di verificarne la coerenza con

la nuova manovra finanziaria, dall'altro, qualora la Commissione bilancio evidenziasse nel corso della sessione la presenza di tali effetti, nell'ambito dell'esame di un provvedimento in sede consultiva, si dovrebbero conseguentemente applicare all'iter legislativo di quest'ultimo le limitazioni commentate in precedenza.

6.1 - Il rapporto tra l'attività legislativa di spesa e l'emendabilità del disegno di legge finanziaria

Dall'analisi finora compiuta, emerge che il coordinamento tra l'attività legislativa di spesa che si svolge nelle more dell'esame dei documenti di bilancio e il nuovo quadro finanziario di riferimento si presenta tutt'altro che agevole, in quanto presuppone una perfetta sincronia tra due "aggregati finanziari" in corso di formazione: il nuovo bilancio e la nuova legge di spesa.

Se è vero che tale coordinamento appare complicato a prescindere dalle modalità con cui avviene la copertura del provvedimento di spesa, è comunque evidente che esso si presenta di difficilissima gestione nell'ipotesi in cui la copertura degli oneri relativi al nuovo triennio abbia luogo attraverso "mezzi interni". In tal caso, infatti, le risorse utilizzate a copertura, poiché prelevate direttamente dal bilancio in corso di approvazione, presentano un grado di incertezza tanto maggiore quanto più alto è il rischio che lo stanziamento da cui le risorse sono prelevate veda ridotta la sua disponibilità nel corso dell'esame dei documenti di bilancio, per effetto dell'approvazione di emendamenti.

Tale rischio può ritenersi, di regola, non particolarmente elevato, nel caso di coperture recanti riduzioni di autorizzazioni legislative di spesa, sia per la loro scarsa frequenza, sia per gli stringenti vincoli di ammissibilità a cui sono sottoposti gli emendamenti che utilizzano tali autorizzazioni a compensazione dei relativi oneri.

Il predetto rischio, per la ragione opposta, può considerarsi invece elevatissimo, nel caso, molto frequente, di coperture che utilizzano i fondi speciali. Per comprenderne esattamente la portata è opportuno esaminare preliminarmente le modalità con cui vengono iscritti in bilancio e riprogrammati di anno in anno i fondi speciali di parte corrente e di conto capitale.

Innanzitutto, nel bilancio annuale a legislazione vigente, i fondi speciali sono iscritti in due distinti capitoli – uno di parte corrente, l'altro di conto capitale – per importi corrispondenti, rispettivamente, ai totali dalle tabelle

A e B, relativi al secondo anno del vecchio triennio, risultanti dall'ultima legge finanziaria approvata, al netto delle somme utilizzate in corso d'anno per la copertura di provvedimenti di spesa entrati in vigore prima della presentazione dei nuovi documenti di bilancio ⁽⁶⁹⁾.

Ciò significa che l'importo originariamente stanziato per il secondo anno del vecchio triennio dalle tabelle A e B dell'ultima legge finanziaria approvata risulterà iscritto nel bilancio annuale a legislazione vigente, per una parte, nei capitoli di spesa istituiti o rimpinguati per effetto dell'approvazione delle nuove leggi coperte attraverso i fondi speciali e, per la parte residua, nei due capitoli intestati ai fondi speciali. La ripartizione delle somme iscritte in questi due capitoli tra i diversi accantonamenti intitolati ai vari ministeri nonché la relativa proiezione per i due anni successivi, sono evidenziate in un apposito allegato del bilancio a legislazione vigente.

Tali risorse, poiché stanziate a fronte di iniziative legislative che possono trovarsi in uno stadio dell'iter legislativo assai differenziato ⁽⁷⁰⁾, in realtà, assumono una diversa valenza. Alcune, infatti, possono essere state prenotate dalle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento all'atto dell'espressione dei pareri favorevoli, altre possono risultare ancora "libere", ossia non prenotate.

Gli accantonamenti risultanti dal bilancio a legislazione vigente possono essere confermati dal disegno di legge finanziaria ovvero modificati in aumento o in diminuzione⁽⁷¹⁾. L'ammontare dei singoli accantonamenti, comprensivi delle predette modificazioni, è indicato nelle tabelle A e B del disegno di legge finanziaria. ⁽⁷²⁾

È evidente che le modificazioni introdotte dal disegno di legge finanziaria rispetto agli accantonamenti iscritti a legislazione vigente, mutando il vecchio quadro finanziario di riferimento, possono incidere sensibilmente sulla legislazione di spesa *in itinere*.

In particolare, le variazioni in diminuzione degli accantonamenti vigenti per il primo e per il secondo anno del nuovo triennio possono rischiare di "spiazzare" prenotazioni già effettuate, per il secondo e il terzo anno del vecchio triennio, sul margine degli accantonamenti stessi, mentre quelle in aumento possono assicurare maggiori spazi di copertura.

Per evitare, o quanto meno per ridurre, il rischio di "spiazzamento" delle prenotazioni effettuate, i due rami del Parlamento hanno adottato procedure diverse a cui corrispondono effetti assai differenti, non solo per il prosieguo dell'iter legislativo dei provvedimenti di spesa, ma anche per l'esame degli emendamenti riferiti ai documenti di bilancio ⁽⁷³⁾.

È opportuno sottolineare che le predette procedure sono state adottate da entrambi i rami del Parlamento in via di prassi, in quanto i Regolamenti parlamentari non dettano un'apposita disciplina per la verifica dei profili finanziari dei provvedimenti esaminati dopo la presentazione dei documenti di bilancio, anche se l'esigenza di effettuarla risulta implicitamente dalla stessa finalità di salvaguardia dei saldi della manovra finanziaria che caratterizza la sessione di bilancio.

6.2 - La prassi alla Camera dei deputati

Alla Camera, a seguito della presentazione dei documenti di bilancio, il presidente della Commissione bilancio comunica ai presidenti delle altre commissioni permanenti la revoca dei pareri resi in data anteriore a quella di presentazione dei medesimi documenti, in relazione ai provvedimenti aventi effetti finanziari negli anni successivi a quello in corso il cui iter nelle commissioni di merito non sia stato ancora concluso ⁽⁷⁴⁾. Alla revoca dei pareri si procede pertanto a prescindere dall'inizio della sessione di bilancio e dai vincoli che ne derivano per l'esame dei provvedimenti legislativi. La revoca viene, infatti, disposta nei medesimi termini temporali anche nel caso in cui la Camera si trovi ad esaminare i documenti di bilancio in seconda lettura.

A seguito della revoca dei pareri, le commissioni di merito individuano, quindi, i provvedimenti il cui esame ritengano prioritario proseguire e richiedono espressamente alla Commissione bilancio il riesame del parere precedentemente espresso, a cui quest'ultima procede alla luce del nuovo quadro di riferimento. Al riesame in argomento la Commissione bilancio provvede immediatamente, nel caso in cui la sessione di bilancio abbia avuto inizio presso il Senato, mentre, nel caso in cui sia la Camera ad avviare l'esame dei documenti di bilancio – e dunque la revoca sia seguita nell'immediato dall'inizio della sessione – la V Commissione dà corso al riesame al termine della prima lettura dei documenti medesimi, a meno che il riesame stesso non si riferisca a provvedimenti esaminabili anche in pendenza di sessione, ai sensi dell'articolo 119, comma 4, del Regolamento, in deroga ai vincoli regolamentari ⁽⁷⁵⁾.

Per quanto riguarda, invece, i pareri relativi ai provvedimenti il cui esame in sede referente sia già stato concluso dalle commissioni di merito, sebbene non si proceda alla revoca formale del parere a suo tempo espresso,

la Commissione bilancio è comunque in grado di assicurare il riscontro degli effetti finanziari alla luce del nuovo quadro di riferimento. In particolare, si procede come segue:

a) nell'ipotesi in cui il provvedimento, già esaminato in sede referente dalla commissione di merito, sia iscritto nel calendario dell'Assemblea, la Commissione bilancio deve esprimersi sia sul testo del provvedimento, sia sugli eventuali emendamenti presentati, riscontrando le relative coperture alla luce della situazione concernente il nuovo triennio ⁽⁷⁶⁾;

b) nell'ipotesi in cui il provvedimento, già esaminato in sede redigente dalla commissione di merito, sia iscritto nel calendario dell'Assemblea, la Commissione bilancio dovrà attivarsi d'ufficio ⁽⁷⁷⁾ per pronunciarsi nuovamente sul provvedimento ⁽⁷⁸⁾;

c) nel caso in cui il provvedimento sia stato trasferito alla sede legislativa prima della revoca dei pareri, la Commissione bilancio, oltre ad esaminare gli eventuali emendamenti approvati "in linea di principio", dovrà pronunciarsi nuovamente sul testo del provvedimento;

d) nell'ipotesi in cui la revoca dei pareri sia intervenuta dopo la conclusione dell'esame in sede referente, ma prima del trasferimento alla sede legislativa, la commissione di merito è tenuta a chiedere nuovamente il parere della Commissione bilancio sul testo del provvedimento, prima che l'Assemblea possa dar corso a tale trasferimento ⁽⁷⁹⁾.

Infine, nel caso di provvedimenti assegnati direttamente in sede legislativa, sui quali la Commissione bilancio si era già espressa prima della revoca dei pareri, la commissione stessa sarà tenuta a pronunciarsi nuovamente sul progetto di legge, nonché sugli eventuali emendamenti approvati "in linea di principio".

6.3 - *La prassi al Senato della Repubblica*

Al Senato, invece, non si procede alla revoca dei pareri, ma la Commissione bilancio, nell'esprimere il proprio parere sui provvedimenti coperti sui fondi speciali e sottoposti al suo esame dopo la presentazione dei documenti di bilancio, applica appositi criteri di carattere generale.

In particolare, per prassi consolidata, vengono riportate nel "nuovo" fondo speciale tutte le prenotazioni registrate nel corso dell'esercizio precedente che impegnino risorse nel nuovo triennio, ad eccezione delle prenota-

zioni relative a provvedimenti approvati in via definitiva prima della data di presentazione della legge finanziaria ⁽⁸⁰⁾.

Dopo la presentazione del disegno di legge finanziaria, inoltre, il parametro utilizzato per l'emissione dei pareri relativi ai fondi speciali è costituito alternativamente dalle disponibilità dei "vecchi" e dei "nuovi" fondi, a seconda dello stato dell'iter del provvedimento oneroso e del ricorrere di determinate condizioni, fermo restando che, per il primo anno del triennio considerato dalla vecchia legge finanziaria, poiché non compreso all'interno del nuovo bilancio pluriennale, si fa sempre riferimento alle risorse disponibili nei "vecchi" fondi speciali ⁽⁸¹⁾.

In particolare, si adottano i seguenti criteri:

a) se il provvedimento è in prima lettura, si fa senz'altro riferimento alle risorse accantonate nei "nuovi" fondi speciali, tenuto comunque conto delle prenotazioni già registrate nel corso dell'esercizio precedente;

b) se il provvedimento è nella sua lettura presumibilmente definitiva, il parametro utilizzato per l'emissione del parere è costituito dalla verifica della capienza dei "vecchi" fondi speciali, purché anche nei "nuovi" fondi speciali sussistano risorse disponibili per la prenotazione e purché sia confermata dal Governo la relativa finalizzazione ⁽⁸²⁾;

c) in mancanza dei presupposti di cui alla lettera *b)*, il parere di nulla osta è condizionato all'approvazione del provvedimento dopo l'approvazione del disegno di legge finanziaria previa verifica della sussistenza delle risorse disponibili nei "nuovi" fondi speciali, che, pertanto, costituiscono il parametro di riferimento per l'emissione del parere ⁽⁸³⁾;

d) nell'ipotesi in cui l'accantonamento risultante dal disegno di legge finanziaria rechi minori disponibilità, rispetto all'accantonamento vigente, si procede alla revoca delle prenotazioni effettuate a valere sulle risorse mancanti, sentite le valutazioni del Governo ⁽⁸⁴⁾.

6.4 - I profili problematici della prassi parlamentare relativa al controllo degli effetti finanziari dei provvedimenti in itinere: le possibili soluzioni

Da quanto detto in precedenza, appare chiaro che, mentre la revoca dei pareri adottata dalla Camera ha l'effetto di liberare le risorse prenotate sulla base dei pareri revocati, rendendole così utilizzabili per eventuali emendamenti in riduzione delle tabelle A e B nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria, la prassi adottata dal Senato di mantenere fermi i pareri

già resi prima della presentazione dei documenti di bilancio, purché si verifichino determinate condizioni, ha l'effetto opposto, ossia quello di creare fin dall'inizio della sessione una soglia di inemendabilità per gli accantonamenti delle tabelle A e B del disegno di legge finanziaria, corrispondente alle prenotazioni effettuate prima della presentazione dei documenti di bilancio ⁽⁸⁵⁾.

Tutte queste cautele appaiono però insufficienti ad assicurare, sia alla Camera sia al Senato, un'ordinata gestione dei fondi speciali durante la sessione di bilancio, in quanto, da un lato, possono essere effettuate attraverso i pareri, sia pure in presenza di presupposti diversi nei due rami del Parlamento, prenotazioni anche sulle nuove disponibilità stanziare nei fondi speciali dal disegno di legge finanziaria, dall'altro, non viene stabilita *a priori* una soglia di inemendabilità degli accantonamenti valida per tutta la durata della sessione, ma essa varia in funzione dei pareri resi sui singoli provvedimenti di spesa. Tutto ciò richiederebbe la realizzazione di una banca dati centralizzata nei due rami del Parlamento che fornisse in tempo reale la consistenza aggiornata dei fondi speciali in funzione dei pareri deliberati dalle Commissioni bilancio e degli emendamenti approvati, cioè che consentisse di alzare tempestivamente la soglia di inemendabilità dei fondi in misura corrispondente alle nuove prenotazioni effettuate e di ridurre prontamente la disponibilità dei fondi stessi in conseguenza degli emendamenti approvati. In pratica, invece, i due rami del Parlamento operano sulla base di banche dati alimentate separatamente, che scontano inevitabilmente uno scarto temporale riguardo alla registrazione delle attività effettuate presso l'altra Camera ⁽⁸⁶⁾.

Pertanto, il combinato disposto dell'approvazione di emendamenti compensati sulle tabelle A e B del disegno di legge finanziaria e l'effettuazione di prenotazioni sui fondi speciali durante la sessione di bilancio rischia di dar luogo a situazioni difficilmente governabili, come è dimostrato dal fatto che negli ultimi anni, nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria in Commissione bilancio, in alcuni casi non solo si è verificato il completo utilizzo di alcuni accantonamenti, ma si è assistito all'approvazione di emendamenti compensati su accantonamenti ormai privi di risorse eppure non dichiarati inammissibili, con conseguenti effetti di peggioramento del saldo di bilancio ⁽⁸⁷⁾. A tale situazione si è, quindi, dovuto porre rimedio, nel corso dell'esame in Assemblea, con l'approvazione di emendamenti volti a rimpinguare le tabelle e a riportare il saldo al livello dell'obiettivo prestabilito.

Per consentire alle Commissioni bilancio di operare in un quadro di maggiore sicurezza sia nell'espressione dei pareri sui singoli provvedimenti

onerosi, sia nell'esame dei documenti di bilancio, occorrerebbe creare, nell'ambito della dotazione degli accantonamenti dei fondi speciali, due spazi finanziari distinti: uno per i pareri delle Commissioni bilancio, l'altro per l'emendabilità dei documenti di bilancio.

Tale risultato potrebbe essere realizzato, sul versante dell'esame dei documenti di bilancio, prevedendo una soglia di inemendabilità degli accantonamenti delle tabelle A e B corrispondente, per il primo e secondo anno del triennio, alla dotazione dell'accantonamento vigente nella misura confermata dal disegno di legge finanziaria e, per il terzo anno, dalla proiezione di quanto indicato per l'anno precedente. Tale specificazione potrebbe risultare evidenziata direttamente negli stessi accantonamenti delle tabelle A e B del disegno di legge finanziaria, attraverso l'indicazione, a fianco di ciascuno di essi, sia dell'importo proposto dal citato disegno di legge, sia di quello a legislazione vigente ⁽⁸⁸⁾.

Sul versante dei pareri, invece, le Commissioni bilancio potrebbero operare con diversi criteri a seconda che il disegno di legge finanziaria preveda un aumento, un'invarianza o una diminuzione dell'accantonamento rispetto a quello previsto a legislazione vigente. In particolare:

a) nel caso di aumento dell'accantonamento, le Commissioni bilancio, al fine di assicurare uno spazio finanziario certo all'emendabilità delle tabelle A e B, in ogni caso, non dovrebbero effettuare prenotazioni a valere sulle risorse incrementali, né, tanto meno, dovrebbero revocare alcun parere;

b) nel caso di invarianza dell'accantonamento, le Commissioni bilancio, potendo fare affidamento per i provvedimenti di spesa *in itinere* sul medesimo spazio finanziario in base al quale avevano espresso i propri pareri prima della presentazione dei documenti di bilancio, non dovrebbero ricorrere alla revoca dei pareri;

c) nel caso di diminuzione dell'accantonamento le Commissioni bilancio dovrebbero revocare le prenotazioni effettuate a valere sulla parte di accantonamento decurtata, sentendo in proposito le valutazioni del Governo circa l'ordine delle priorità da seguire.

Si tratterebbe di una soluzione che avrebbe il pregio, da un lato, di assicurare una razionalizzazione dell'attività legislativa di spesa in corso, che risulterebbe in ogni caso contenuta nei limiti degli accantonamenti vigenti, dall'altro, di non incidere significativamente sull'ammissibilità degli emendamenti presentati al disegno di legge finanziaria, considerato che gli accantonamenti iscritti nel bilancio a legislazione vigente costituiscono, di solito, soltanto una parte molto limitata degli accantonamenti previsti dalle tabelle

A e B e che le maggiori risorse stanziare dal disegno di legge finanziaria, non potendo essere erose da nuove prenotazioni, rimarrebbero comunque a disposizione dell'attività emendativa.

Inoltre, in questo modo, verrebbe superata l'esigenza, ripetutamente segnalata dalla Commissione bilancio del Senato in occasione della sessione di bilancio, di individuare un meccanismo che, al termine di ogni lettura del disegno di legge finanziaria, permetta di detrarre dalle somme accantonate nei fondi speciali quelle utilizzate dai provvedimenti di spesa definitivamente approvati dopo la presentazione del disegno di legge finanziaria, al fine di renderle inutilizzabili da parte di eventuali futuri emendamenti riduttivi⁽⁸⁹⁾. Le predette somme, infatti, proprio perché derivanti da precedenti disponibilità iscritte negli accantonamenti, rientrerebbero fin dalla presentazione dei documenti di bilancio nello spazio finanziario riservato ai pareri, ossia nell'area di inemendabilità del disegno di legge finanziaria, e non si presterebbero più ad essere impropriamente utilizzate per altre finalità.

Note

(1) Cfr. D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento, Il Sole 24 ore*, Milano 2005, 4ª ed., p. 4.

(2) Cfr. N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'articolo 81 della Costituzione tra attuazione interpretativa e aggiornamento*, Roma, 2007, p. 31. T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano 2005, p. 362.

(3) T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *op. cit.*, p. 361.

(4) Cfr. N. LUPO, *op. cit.*, p. 80.

(5) Cfr. D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *op. cit.*, p. 191.

(6) Cfr. R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006, p. 153, il quale evidenzia l'esistenza di un rapporto di "cooperazione" tra la disciplina contabile e le pertinenti disposizioni dei Regolamenti parlamentari conseguente all'attuazione del principio fondamentale del necessario equilibrio finanziario di cui all'articolo 81 della Costituzione.

(7) È stato osservato che «il riferimento all'anno è pressoché universalmente accettato in tutti i sistemi contabili – e quindi consente di compiere correlazioni con i bilanci di tutti gli altri enti pubblici e privati – perché permette di impostare una manovra di politica economica e, contemporaneamente, di stagionalizzare dati e risultati». D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *op. cit.*, p. 9.

Per altro, l'annualità del bilancio dello Stato non comporta necessariamente la sua coincidenza con l'anno solare, tanto è vero che fino al 1964, prima dell'entrata in vigore della legge 1° marzo 1964, n. 62 (cosiddetta legge Curti), l'arco temporale di riferimento del bilancio andava dal 1° luglio al 30 giugno. In proposito, cfr. N. LUPO, *op. cit.*, p. 26 e V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano 2003, 4ª ed., p. 482.

(8) Cfr. N. LUPO, *op. cit.*, p. 26.

(9) Per una ricostruzione dell'evoluzione del dibattito dottrinale e giurisprudenziale in ordine all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, si veda N. LUPO, *op. cit.*, pp. 47-54.

(10) Cfr. *ivi*, p. 54 e A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino 2005, p. 116.

(11) Il bilancio, infatti, qualora fosse inteso in tal modo, ossia come un documento costruito attraverso la mera giustapposizione di leggi a saldo zero, dovrebbe risultare, almeno in linea teorica, in pareggio. In realtà, proprio a causa della complessità della legislazione vigente, l'iscrizione delle poste in bilancio implica spese volte un processo di valutazione al quale si riconnettono necessariamente elementi di discrezionalità. Sotto questo profilo, le leggi recanti effetti finanziari possono essere distinte in: leggi di spesa, che determinano direttamente l'entità della spesa da iscrivere in bilancio; leggi istitutive di automatismi, che invece determinano l'entità dell'attività dell'amministrazione e ciò facendo rendono meramente consequenziale l'entità della spesa, e leggi che conferiscono competenze all'amministrazione oppure disciplinano la sua attività senza predeterminare la spesa né direttamente né indirettamente. Cfr. A. BRANCASI, *op. cit.*, pp. 120-122.

(12) Cfr. A. PEDONE «Lo svuotamento del diritto al bilancio», in R. PEREZ (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 93-94.

(13) Anche se l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione si riferisce letteralmente alle altre leggi che importino «nuove o maggiori spese», i suoi precetti devono essere estesi, in via analogica, anche alle leggi che importino minori entrate, come risulta, sia dalla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sia dai Regolamenti parlamentari e dalla giurisprudenza costituzionale. Cfr. A. BRANCASI, *op. cit.*, p. 161 e N. LUPO, *op. cit.*, p. 126.

(14) Cfr. A. BRANCASI, *op. cit.*, p. 164.

(15) Con tale sentenza, la Corte ha affermato infatti «la necessità di una copertura finanziaria anche per gli esercizi futuri, rilevando che la limitazione dell'obbligo di copertura al solo esercizio in corso si ridurrebbe in una vanificazione dell'obbligo stesso». Cfr. N. LUPO, *op. cit.*, p. 129.

(16) Per una ricostruzione dell'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa, cfr. N. LUPO, *op. cit.*, pp. 125-130 e A. BRANCASI, *op. cit.*, pp. 160-167.

(17) Le forme di copertura originariamente previste dalla legge n. 362 erano quattro, ma furono ridotte a tre dall'articolo 1-*bis* del decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 425, che eliminò quella consistente nella «riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio sui capitoli di natura non obbligatoria», a causa dei numerosi inconvenienti a cui essa aveva dato luogo, primo fra tutti quello concernente la difficoltà di valutare, nel caso di oneri pluriennali, la stabilità nel tempo delle disponibilità formatesi sul capitolo. In proposito, cfr. D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *op. cit.*, pp. 246-247.

(18) Per entrambe le tipologie di copertura, resta inteso che il necessario rispetto degli equilibri di bilancio implica la corrispondenza tra la natura degli oneri da coprire (di parte corrente o di conto capitale) e la natura delle risorse utilizzate.

(19) In ordine ai profili problematici concernenti la copertura mediante nuove o maggiori entrate o minori spese derivanti da modificazioni legislative, si veda A. BRANCASI, *op. cit.*, p. 173.

(20) Sui profili problematici che comporterebbe il qualificare gli articoli 11, comma 5, e 11-*ter*, comma 1, come norme interposte, in virtù del loro richiamo all'articolo 81, quarto comma della Costituzione, cfr. A. BRANCASI, *op. cit.*, p. 171 e N. LUPO, *op. cit.*, pp. 128-129.

(21) Va precisato che tale disposizione è stata interpretata, in sede parlamentare, a partire dalle risoluzioni di approvazione del DPEF 1990-92 di Camera e Senato, nel senso che gli oneri correnti

introdotti dalla legge finanziaria possono essere coperti anche ricorrendo all'eventuale miglioramento del saldo di parte corrente (il cosiddetto risparmio pubblico), risultante dal raffronto tra il disegno di legge di bilancio a legislazione vigente relativo al nuovo esercizio e il disegno di legge che approva l'assettamento degli stanziamenti di bilancio per l'esercizio in corso.

(22) Ai sensi del testo originario dell'articolo 4 della legge n. 468 del 1978, il bilancio pluriennale doveva coprire un periodo di almeno tre anni e comunque non superiore a cinque.

(23) Cfr. A. BRANCASI, *op. cit.*, pp. 71-72.

(24) Pertanto, le previsioni contenute nel primo anno del bilancio pluriennale a legislazione vigente coincidono con quelle del bilancio annuale.

(25) Il bilancio programmatico, sostanzialmente, ha la funzione di misurare «l'eventuale "distanza contabile" tra gli obiettivi triennali della manovra e la realtà dei conti, quale emerge al termine della "sessione di bilancio"». Cfr. D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *op. cit.*, p. 34.

(26) Cfr. S. BUSCEMA, voce «Bilanci pubblici», in *Enc. del dir. Aggiornamento*, III, Giuffrè, Milano 1999, p. 315.

(27) Cfr. N. LUPO, *op. cit.*, p. 131, D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *op. cit.*, p. 235 e M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti, e procedure nell'esperienza italiana*, Ediesse, Milano, 2004, p. 199. Per altro, quest'ultimo individua alcune cause che, negli ultimi anni, hanno determinato una progressiva riduzione dell'importanza dei fondi speciali.

(28) Cfr. A. BRANCASI, *op. cit.*, p. 175.

(29) Cfr. D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *op. cit.*, pp. 235-238.

(30) Cfr. D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *op. cit.*, pp. 237-238.

(31) M. DEGNI, *op. cit.*, p. 199.

(32) Gli accantonamenti ai fondi speciali, denominati accantonamenti positivi, stando alle modifiche introdotte dalla legge n. 362 del 1988, sono iscritti in bilancio al netto dei cosiddetti accantonamenti negativi, ossia degli effetti finanziari positivi che deriveranno da specifici provvedimenti legislativi già presentati alle Camere, ma non ancora approvati.

La funzione degli accantonamenti negativi è quella di evidenziare le risorse, che saranno originate dall'entrata in vigore di successivi provvedimenti legislativi, destinate all'attivazione dei corrispondenti accantonamenti positivi. Ciò significa, che fino a quando tali provvedimenti non entrano in vigore, gli accantonamenti positivi, espressamente collegati agli accantonamenti negativi, non potranno essere utilizzati.

Gli accantonamenti negativi, di fatto, sono stati abbandonati, poco dopo la loro introduzione, a causa della difficoltà a raggiungere il necessario consenso parlamentare per trasformare in legge le iniziative da cui sarebbero dovute derivare le nuove risorse. Cfr. N. LUPO, *op. cit.*, p. 133.

Gli importi così calcolati, in particolare, sono allocati in due distinti capitoli – uno di parte corrente, l'altro di conto capitale – del Ministero dell'economia e delle finanze, a seconda della natura dell'onere.

(33) Cfr. D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *op. cit.*, p. 238.

(34) Infatti, fermo restando il divieto di carattere generale di utilizzare accantonamenti di conto capitale per oneri correnti, da un lato, l'articolo 11-ter, comma 1, lettera a), della legge n. 468 del 1978 vieta l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali, dall'altro, l'articolo 11-bis, comma 4, vieta l'utilizzo degli accantonamenti per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle per la copertura finanziaria di decreti-legge, «salvo che essi riguardino spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del Paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria».

(35) In questo quadro, le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno approntato un'apposita banca dati, alimentata autonomamente dai due rami del Parlamento, in cui la consistenza

originaria dei fondi speciali viene progressivamente decurtata, via via che vengono espressi i pareri favorevoli.

(36) Per effetto di tale meccanismo contabile, le economie di spesa – cioè le somme accantonate, ma non utilizzate entro la chiusura dell'esercizio – vengono portate in aumento dei limiti dei saldi di bilancio dell'esercizio successivo. Quindi, mentre il saldo del bilancio dell'esercizio in chiusura migliora, quello dell'esercizio successivo peggiora per un uguale ammontare, rimanendo in tal modo inalterato il risultato complessivo dei due esercizi consecutivi.

(37) In particolare, si tratta delle spese corrispondenti ad obblighi internazionali, ad obbligazioni risultanti dai contratti o dai provvedimenti destinati al rinnovo dei contratti del pubblico impiego e alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale.

Le economie di spesa che il Governo intende trasportare all'esercizio successivo formano oggetto di appositi elenchi – trasmessi alle Camere a cura del Ministro dell'economia e delle finanze entro il 25 gennaio di ogni anno – che vengono successivamente allegati al conto consuntivo del medesimo Ministero.

(38) Cfr. M. DEGNI, *op. cit.*, p. 203.

(39) In realtà, l'espressione «sessione parlamentare di bilancio» è utilizzata soltanto dal Regolamento della Camera, all'articolo 119, comma 1, mentre non ve ne è traccia nel Regolamento del Senato.

(40) In particolare, per la Camera, si vedano le modifiche introdotte il 28 giugno 1989 e il 20 luglio 1999, mentre, per il Senato, si vedano le novelle inserite il 30 novembre 1988 e il 21 luglio 1999. Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *op. cit.*, p. 486.

(41) Cfr. N. LUPO, *op. cit.*, p. 97. Le parole tra virgolette sono dell'autore.

(42) Cfr. A. BRANCASI, *op. cit.*, p. 216.

(43) Secondo l'articolo 119, comma 1, del Regolamento della Camera, il termine decorre «dall'effettiva distribuzione dei testi», che di solito coincide con quello dell'assegnazione alle commissioni. Secondo l'articolo 126, commi 6 e 9, del Regolamento del Senato, in prima lettura, il termine per le commissioni decorre dall'assegnazione dei provvedimenti, mentre quello per l'Assemblea, decorre dalla conclusione dei lavori da parte delle commissioni stesse; in seconda lettura, invece, il termine complessivo di trentacinque giorni decorre dalla trasmissione dei testi da parte dell'altro ramo del Parlamento.

(44) Il disegno di legge finanziaria, prima dell'assegnazione, è sottoposto ad un esame del suo contenuto, che può dar luogo ad una peculiare decisione di stralcio. Il Presidente della Camera presso la quale il disegno di legge finanziaria è presentato in prima lettura, sentito il parere della Commissione bilancio (al Senato anche del Governo), comunica all'Assemblea lo stralcio delle disposizioni in esso contenute che siano estranee al contenuto tipico della legge finanziaria, come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e contabilità dello Stato. Nell'esame preliminare del disegno di legge finanziaria viene altresì valutato che essa non introduca nuovi o maggiori oneri finanziari in contrasto con la legislazione vigente o con le regole fissate nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalle relative risoluzioni parlamentari, e che sia conforme alle regole di copertura. I poteri attribuiti in questa fase al Presidente dell'Assemblea si collegano direttamente a quelli riconosciutigli in sede di valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti. Tale valutazione riguarda, infatti, sia la materia, cioè conformità del contenuto degli emendamenti ai limiti imposti alla legge finanziaria dalla disciplina contabile, sia i relativi effetti finanziari, che non possono essere peggiorativi dei saldi-obiettivo.

(45) Riguardo a questo rischio di interferenza, entrambi i Regolamenti sembrano attestarsi su una posizione di estrema prudenza, nel senso che essi tendono ad escludere l'esame di quei provvedimenti che rechino effetti finanziari, a prescindere dal fatto che tali effetti ricadano sull'esercizio in corso o sugli esercizi successivi.

(46) Si tratta di clausole possono presentare diverse formulazioni quali ad esempio: «dall'attuazione del presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori a carico del bilancio dello Stato (o della finanza pubblica)»; «senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato (o del bilancio pubblico)»; «nei limiti delle disponibilità di bilancio»; «nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio» ecc. L'efficacia di tali clausole, infatti, dovrebbe essere valutata alla luce della capienza degli stanziamenti di bilancio che, tuttavia, durante la sessione, risulta ancora in corso di formazione.

(47) Tale titolarità è piena per il Presidente del Senato, che ha soltanto l'onere di dare una mera comunicazione all'Assemblea qualunque sia la sede prescelta (referente, deliberante o redigente). Alla Camera, invece, le indicazioni presidenziali circa l'assegnazione dei progetti di legge non sono mai definitive, in quanto sono riconosciuti poteri più o meno penetranti all'Assemblea a seconda della sede di cui si tratti. Cfr T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *op. cit.*, pp. 256-257.

(48) Cfr T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *op. cit.*, p. 258.

(49) L'esame in sede referente ha una funzione preparatoria rispetto alla successiva discussione in Assemblea. L'atto finale dell'esame è costituito dalla presentazione di una relazione, mediante la quale si propone l'approvazione o la reiezione di un progetto di legge. L'esame in sede referente, tuttavia, non si risolve in un'attività meramente istruttoria, ma consiste anche nel decidere quale sarà il testo base da sottoporre all'Assemblea. Le commissioni, infatti, possono stabilire di far proprio il testo originario dell'iniziativa legislativa, ma possono anche modificarlo radicalmente. Cfr. T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *op. cit.*, pp. 262-274.

(50) Al riguardo si veda la seduta della III Commissione del 24 ottobre 2000, in cui il presidente comunica il contenuto di una lettera con cui il Presidente della Camera fornisce alcuni chiarimenti in merito all'applicazione delle disposizioni regolamentari, concernenti le deliberazioni adottabili dalle commissioni permanenti durante la sessione di bilancio.

(51) In proposito, si vedano, ad esempio, le sedute delle Commissioni VII e VIII del 16 novembre 2005, in cui i rispettivi presidenti avvertono che, in conseguenza dell'assegnazione del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge di bilancio per il 2006, la commissione, «secondo quanto previsto dall'articolo 119, comma 4, dovrà sospendere ogni attività legislativa, fatte salve le attività dovute, finché non avrà espresso il parere di competenza sui predetti disegni di legge».

(52) Infatti, l'articolo 126, comma 10, del Regolamento del Senato stabilisce che «ciascuna commissione durante l'esame congiunto per le parti di sua competenza del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e del disegno di legge finanziaria non può svolgere, in nessuna altra sede, altra attività»; analogamente, l'articolo 119, comma 6, del Regolamento della Camera dispone che «durante l'esame nelle commissioni delle parti di rispettiva competenza del disegno di legge finanziaria e dei singoli stati di previsione è sospesa ogni altra attività legislativa in commissione».

(53) A condizione che dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali o comunitari.

(54) Al Senato, per altro, il carattere di assoluta indifferibilità, poiché rimesso ad una valutazione politica unanime dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari, non sembra suscettibile di determinare un effettivo vincolo sul contenuto dei provvedimenti esaminabili durante la sessione.

(55) Si veda, ad esempio, la seduta dell'Assemblea del 10 dicembre 2001, n. 72, in cui il Presidente comunica, tra l'altro, che: «la Conferenza dei presidenti di gruppo ha altresì unanimemente convenuto di consentire alla Commissione XI (Lavoro) di esaminare durante la sessione di bilancio, in deroga a quanto disposto dall'articolo 119, comma 4, del Regolamento, il disegno di legge n. 1585 (disposizioni integrative in materia di impiegati a contratto in servizio presso le rappresentanze diplomatiche, gli uffici consolari e gli istituti italiani di cultura all'estero), qualora l'Assemblea ne deliberi il trasferimento alla sede legislativa».

(⁵⁶) Riguardo ai provvedimenti collegati, peraltro, va ricordato che anche l'articolo 126-*bis*, comma 2, del Regolamento del Senato ne consente l'esame in deroga ai divieti previsti per la sessione di bilancio dai commi 10 e 11 dell'articolo 126, escluso quello relativo alle modifiche della legislazione vigente in materia di contabilità generale dello Stato.

(⁵⁷) Si tratta di un'interpretazione confermata sostanzialmente dalla prassi delle commissioni permanenti della Camera che è nel senso di ammettere, nel corso dell'esame dei documenti di bilancio, «le attività dovute», tra le quali, ovviamente, non possono rientrare quelle legate ad attività legislative urgenti.

(⁵⁸) Va peraltro ricordato che, nel caso in cui venga esaminata una pluralità di progetti di legge riferiti alla stessa materia, si assume come testo emendabile il testo del provvedimento che la commissione decide di adottare come testo base, ovvero un nuovo testo, denominato testo unificato, elaborato nell'ambito della commissione stessa sulla base dei progetti di legge al suo esame.

(⁵⁹) Alla Camera il procedimento in sede redigente non richiede l'assenso del Governo e prevede che all'Assemblea sia affidata la votazione degli articoli, senza possibilità di approvare emendamenti, e la votazione finale sul provvedimento. Il procedimento può essere attivato in due diversi modi:

a) l'Assemblea, prima di passare all'esame degli articoli, può decidere di deferire alla commissione competente la formulazione, entro un termine determinato, degli articoli di un progetto di legge, riservando a sé medesima l'approvazione, senza dichiarazione di voto, degli stessi nonché l'approvazione finale del progetto di legge con dichiarazioni di voto;

b) i rappresentanti dei gruppi in commissione o più dei quattro quinti dei componenti della commissione stessa, nel corso dell'esame in sede referente, possono avanzare richiesta di trasferimento alla sede redigente accompagnata dai pareri effettivamente espressi dalle cosiddette commissioni filtro. Cfr. T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *op. cit.*, pp. 297-299.

(⁶⁰) Nel caso di esame in sede redigente, peraltro, ove non fossero approvati emendamenti, la commissione di merito non sarà tenuta a trasmettere il testo alla Commissione bilancio, qualora dal parere espresso da quest'ultima, in occasione del trasferimento alla sede redigente, risulti che il provvedimento è privo di effetti finanziari.

(⁶¹) Alla Camera, l'attivazione del procedimento in sede legislativa, che si svolge interamente in commissione, può avvenire in due modi: l'assegnazione iniziale e la richiesta di trasferimento avanzata dalla stessa commissione. Nel caso di assegnazione iniziale, il Presidente della Camera ha un mero potere di proposta all'Assemblea: in una prima seduta la proposta è comunicata all'Assemblea a soli fini di pubblicità; in una seduta successiva la proposta è iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea, ai fini dell'assegnazione alla commissione. Nell'ipotesi di trasferimento, la relativa richiesta all'Assemblea può essere avanzata in qualsiasi fase dell'esame in sede referente ovvero a conclusione di quest'ultimo, e deve essere preceduta dall'assenso del Governo, dal consenso unanime dei gruppi in commissione, ovvero di più dei quattro quinti dei componenti della Commissione stessa, nonché dai pareri favorevoli delle commissioni filtro. Cfr. T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *op. cit.*, pp. 290-297.

(⁶²) Alla Camera, per evitare di trasmettere alle commissioni filtro tutti gli emendamenti presentati in sede legislativa, si è affermata la prassi di ricorrere alle votazioni "in linea di principio". Secondo tale prassi gli emendamenti approvati "in linea di principio" vengono trasmessi per il parere alle commissioni filtro per essere sottoposti ad una ulteriore votazione definitiva, dopo l'espressione del prescritto parere. Gli emendamenti respinti, invece, non vengono trasmessi per il parere, in quanto l'esito della votazione viene considerato definitivo.

(⁶³) Ciò si verifica, ovviamente, nell'ipotesi in cui, dal parere espresso dalla Commissione bilancio in occasione del trasferimento alla sede legislativa, risulti chiaramente che il testo del provvedimento è privo di effetti finanziari. In caso contrario, la commissione di merito dovrà chiedere nuovamente alla Commissione bilancio il parere sul testo del provvedimento.

(⁶⁴) Al momento dell'approdo del testo in Assemblea, l'esame del provvedimento si risolve in realtà in un mero controllo "di sicurezza", nel senso che esso consiste nel verificare che il testo corrisponda a quello a suo tempo trasmesso dalla commissione di merito a conclusione dell'esame

in sede referente. Nel caso in cui, invece, tale trasmissione non fosse avvenuta in precedenza, in quanto il provvedimento non era stato assegnato per il parere alla Commissione bilancio e non aveva subito modifiche aventi riflessi finanziari nel corso dell'esame in sede referente, il controllo della V Commissione sarebbe finalizzato a confermare l'assenza di profili di carattere finanziario.

(65) Infatti, per la sede deliberante, l'articolo 41, comma 5, del Regolamento del Senato richiamato per la sede redigente dal successivo articolo 42, comma 1, prevede che gli emendamenti implicanti maggiori spese e minori entrate e, comunque, relativi alla copertura finanziaria non possono essere votati se non siano trasmessi per il parere alla 5^a Commissione. In proposito, una circolare del Presidente del Senato «ha sottolineato l'esigenza che le disposizioni dell'articolo 41, comma 5, vadano osservate anche in sede referente, non solo in conformità di una pressoché costante prassi applicativa, ma anche in ottemperanza di una espressa istruzione presidenziale (26 febbraio 1980) mai revocata». V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *op. cit.*, p. 399.

(66) Anche al Senato, il procedimento in sede deliberante (corrispondente, alla Camera, a quello in sede legislativa) può essere attivato mediante l'assegnazione iniziale o attraverso il trasferimento. L'assegnazione iniziale, però, è di esclusiva competenza del Presidente che decide dando una mera comunicazione all'Assemblea. Inoltre, nel caso di trasferimento, la richiesta, oltre che dall'assenso del Governo, deve essere preceduta dal consenso unanime dei gruppi e dai pareri favorevoli delle commissioni filtro. Cfr. T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *op. cit.*, pp. 290-297.

(67) Al Senato il procedimento in sede redigente consiste nel deferire ad una commissione l'approvazione degli articoli, riservando all'Assemblea il voto finale sul provvedimento. Il suo svolgimento è modellato su quello previsto per l'esame in sede deliberante. Cfr. T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *op. cit.*, pp. 297-299.

(68) È evidente che tale consenso unanime sarà più facilmente realizzabile nel caso in cui l'esame si svolga in commissione in una sede, quale quella legislativa o quella redigente, che richiede un ampio consenso politico.

(69) Come accennato in precedenza, infatti, le somme utilizzate per la copertura di provvedimenti già entrati in vigore, in quanto trasferite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze nei pertinenti capitoli di spesa del bilancio a legislazione vigente, non possono più trovare collocazione all'interno dei fondi speciali.

(70) Si può trattare, infatti, di iniziative legislative di cui non è stato ancora avviato l'esame, ovvero di iniziative di cui è stato concluso l'esame in commissione o da un ramo del Parlamento ecc.

(71) L'aumento o la riduzione degli accantonamenti di parte corrente complessivamente prevista dal disegno di legge finanziaria è evidenziata, rispettivamente, come onere da coprire o come fonte di copertura (risparmio di spesa), nel quadro di copertura allegato al disegno di legge medesimo. L'aumento o la riduzione complessivamente disposta con riguardo agli accantonamenti di conto capitale, invece, non essendo oggetto di copertura, è indicata, con modalità analoghe, esclusivamente in un apposito allegato della relazione illustrativa del disegno di legge finanziaria recante il quadro di sintesi degli effetti complessivi della manovra, sia di parte corrente, sia di conto capitale.

(72) È opportuno precisare che l'eventuale aumento o diminuzione dei singoli accantonamenti proposto dal disegno di legge finanziaria rispetto alla legislazione vigente non può risultare dal semplice raffronto tra l'importo degli accantonamenti iscritti nelle tabelle A e B dell'ultima legge finanziaria approvata e quello dei medesimi accantonamenti recati dalle stesse tabelle del predetto disegno di legge. Infatti, prima di effettuare il raffronto, bisognerebbe ricondurre l'importo degli accantonamenti delle tabelle A e B dell'ultima legge finanziaria approvata alla legislazione vigente, depurandolo, per il secondo e il terzo anno, degli importi utilizzati nel corso dell'esercizio per la copertura delle leggi in vigore.

Più semplicemente, per verificare la portata dell'intervento proposto dal disegno di legge finanziaria rispetto alla legislazione vigente, basta raffrontare l'importo degli accantonamenti iscritto nelle tabelle A e B del disegno di legge stesso con quello risultante, per ciascun accantonamento, dall'allegato del bilancio a legislazione vigente: se è maggiore significa che le risorse provenienti

dallo scorso esercizio sono state aumentate, se è minore significa che le citate risorse sono state ridotte.

(73) Nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria, infatti, una delle principali fonti di compensazione degli emendamenti onerosi è rappresentata proprio dalla variazione in diminuzione degli accantonamenti iscritti nelle tabelle A e B.

(74) Si veda, ad esempio, la seduta della Commissione bilancio del 4 ottobre 2005, in cui il presidente avverte di aver provveduto, come da prassi consolidata, a trasmettere «ai presidenti delle altre commissioni permanenti la lettera con la quale si comunica che, con la presentazione del disegno di legge finanziaria per il 2006 (A. S. 3613), si intendono revocati tutti i pareri resi dalla Commissione bilancio in data anteriore al 1° ottobre 2005 relativamente a provvedimenti aventi effetti finanziari in anni successivi all'esercizio in corso, il cui iter nelle commissioni di merito non sia ancora concluso. Tali provvedimenti, infatti, dovranno essere valutati dalla Commissione bilancio alla luce delle previsioni contenute nei nuovi documenti di bilancio, al fine di verificarne la compatibilità con queste ultime».

(75) La revoca, quindi, non riguarda tutti quei pareri riferiti a provvedimenti ritenuti privi di conseguenze finanziarie, che, come visto in precedenza, possono essere esaminati durante la sessione di bilancio, sia in commissione sia in Assemblea, senza la necessità di un nuovo parere della Commissione bilancio. È evidente che, *a fortiori*, la revoca non riguarda i pareri espressi su provvedimenti già trasmessi all'altro ramo del Parlamento, né tanto meno può riferirsi a pareri espressi dalla Commissione bilancio del Senato.

(76) Ciò significa che, nel caso in cui non risultino presentati emendamenti al provvedimento, la Commissione bilancio deve procedere d'ufficio al riscontro dell'idoneità della copertura del provvedimento.

(77) L'attivazione d'ufficio è necessaria in quanto, in tal caso, non potendosi presentare emendamenti in Assemblea, non può esservi – come accade invece dopo la conclusione dell'esame in sede referente – una sollecitazione indiretta alla Commissione bilancio ad esaminare il provvedimento in sede di verifica degli emendamenti presentati in Aula.

(78) Nel caso in cui dovessero emergere, nell'ambito di tale esame, profili problematici in ordine alla copertura degli oneri recati dal provvedimento, il presidente della commissione dovrebbe rappresentarne i termini al Presidente della Camera, prospettando la necessità del rinvio del progetto di legge alla commissione per apportarvi le necessarie modificazioni.

(79) Come accennato in precedenza, la revoca viene comunicata dal Presidente della Commissione bilancio ai Presidenti delle altre commissioni permanenti, con riferimento a tutti i pareri relativi a provvedimenti legislativi aventi effetti finanziari in anni successivi all'esercizio in corso, il cui iter nelle commissioni di merito non sia concluso. Tale formula, alla luce della casistica esaminata in precedenza, appare però non sufficientemente chiara, in quanto lascia un margine di ambiguità in relazione a quei provvedimenti che, pur avendo completato il loro iter in commissione in sede referente, saranno oggetto di un nuovo iter procedurale, in sede legislativa o in sede redigente. Il problema è particolarmente delicato per i provvedimenti trasferiti alla sede legislativa dopo che l'esame, in sede referente, si sia concluso con il conferimento del mandato al relatore a riferire all'Assemblea, prima della presentazione dei documenti di bilancio. In tal caso, infatti, il parere espresso dalla Commissione bilancio, a stretto rigore, stando al tenore della citata lettera, non dovrebbe rientrare tra quelli oggetto di revoca. In tal caso, quindi, poiché non è previsto un successivo approdo del provvedimento in Assemblea, se non in casi del tutto eccezionali, la commissione di merito potrebbe concluderne l'esame in sede legislativa senza interpellare la V Commissione, a meno che quest'ultima non provveda ad attivarsi d'ufficio.

(80) Le risorse relative a tali prenotazioni, infatti, per effetto dell'entrata in vigore dei provvedimenti a cui si riferiscono, come detto, vengono trasferite sui pertinenti capitoli di spesa.

⁽⁸¹⁾ Si vedano, ad esempio, i criteri enunciati dal presidente della Commissione bilancio per le prenotazioni dei fondi speciali durante la sessione di bilancio nel corso della seduta della 5ª Commissione n. 752 dell'11 ottobre 2005.

⁽⁸²⁾ Nel presupposto che tale conferma costituisca un indicatore della volontà politica di assicurare le risorse necessarie alla copertura del provvedimento in questione, come ad esempio nel caso dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di accordi internazionali.

⁽⁸³⁾ In alcuni casi, tuttavia, la Commissione bilancio ha deciso di seguire una procedura più stringente, esprimendo un parere di nulla osta condizionato, in ogni caso – ovvero in relazione ai provvedimenti correlati ad effetti finanziari particolarmente significativi – all'approvazione del provvedimento dopo la conclusione dell'iter del disegno di legge finanziaria, ancorché fosse verificata la sussistenza di risorse sui fondi speciali. In proposito, si veda ad esempio la seduta n. 752 dell'11 ottobre 2005, in cui la Commissione bilancio – tenuto conto del fatto che si tratta dell'ultima sessione di bilancio prima della conclusione della legislatura – su proposta del senatore Caddeo, conviene di adottare, in caso di lettura presumibilmente definitiva di provvedimenti all'esame della Commissione, un parere condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, all'approvazione del provvedimento in questione dopo l'approvazione definitiva del disegno di legge finanziaria e previa verifica della sussistenza di adeguate risorse nei fondi speciali.

⁽⁸⁴⁾ A questo riguardo, si veda, ad esempio, la seduta n. 535 del 14 dicembre 2005, della Sottocommissione per i pareri della Commissione bilancio, in cui il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Ventucci, stante l'imminente conclusione dell'esercizio finanziario per l'anno 2005 e tenuto conto che nell'accantonamento del fondo speciale interessato non sussistono risorse disponibili per la relativa copertura, conferma, a nome del Governo, che le prenotazioni dei fondi speciali relativi agli Atti Senato n. 1942, recante interventi a sostegno dei piccoli comuni, n. 2274, recante contributi alle associazioni combattentistiche, e n. 2905, recante adeguamento delle prestazioni di quiescenza dei ferrovieri, possono essere revocate, anche al fine di consentire una rapida approvazione di altri provvedimenti prioritari, ferma restando la possibilità di riverificare le clausole di copertura in una successiva fase dei rispettivi procedimenti. Preso atto dei chiarimenti del Governo, quindi, su proposta del presidente, la Sottocommissione conveniva di revocare le prenotazioni dei fondi speciali relative ai citati provvedimenti.

⁽⁸⁵⁾ In entrambi i rami del Parlamento, comunque, la soglia di inemendabilità aumenta, per effetto dei pareri resi dopo la presentazione dei documenti di bilancio.

⁽⁸⁶⁾ Tutto ciò risulta ulteriormente complicato dal fatto che il terzo attore protagonista della gestione dei fondi speciali, ossia il Governo, cura una propria banca dati nella quale le prenotazioni delle risorse sui singoli provvedimenti di spesa non sono effettuate secondo gli stessi criteri temporali con cui vengono registrate in Parlamento. In particolare, il Governo, per esigenze legate alla programmazione della sua attività legislativa, effettua le prenotazioni sui provvedimenti di iniziativa governativa fin dal momento della deliberazione del progetto di legge da parte del Consiglio dei ministri, mentre nel caso di provvedimenti di iniziativa parlamentare, di solito, effettua la registrazione soltanto all'atto dell'approvazione del provvedimento da parte di un ramo del Parlamento.

⁽⁸⁷⁾ A conclusione dell'esame in Commissione bilancio, il peggioramento del saldo, tuttavia, non è mai stato formalmente evidenziato, ma se ne è dato indirettamente conto attraverso l'indicazione con segno negativo dell'accantonamento interessato. Tale indicazione dovrebbe avere la funzione di segnalare la necessità di provvedere a ripianare nel corso dell'esame dell'Assemblea il deficit aggiuntivo che si è creato per effetto dell'approvazione dell'emendamento impropriamente compensato sull'accantonamento stesso. Si veda, ad esempio, l'accantonamento del Ministero dell'economia e delle finanze della tabella A risultante dall'Atto Camera 3256-A, recante il disegno di legge finanziaria 2008. Per altro, la citata indicazione, dal punto di vista contabile, suscita non poche perplessità, dal momento che la rappresentazione di una spesa – qual è appunto un accantonamento – con segno negativo equivale all'iscrizione di una posta migliorativa, anziché peggiorativa, del saldo. In proposito, basti ricordare che gli accantonamenti negativi previsti dalla disciplina contabile, in

quanto migliorativi del saldo, sono portati in riduzione degli accantonamenti positivi, peggiorativi del saldo.

⁽⁸⁸⁾ I due importi, quindi, sarebbero identici, ove il disegno di legge finanziaria non prevedesse una modificazione dell'accantonamento risultante dall'apposito allegato al bilancio a legislazione vigente, ovvero prevedesse una riduzione del relativo ammontare, mentre risulterebbe quota parte di esso, ove il disegno di legge stesso ne prevedesse l'aumento.

⁽⁸⁹⁾ In proposito, si vedano, ad esempio, le sedute della Commissione bilancio n. 557 del 19 ottobre 2004 e n. 752 dell'11 ottobre 2005.