

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
n. 22

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

(Articoli 119, 120, 121 e 123-bis: Modificazioni alle norme sulla sessione di bilancio)

d'iniziativa del deputato TASSONE

Presentata alla Presidenza della Camera il 19 marzo 1997

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di modifica al regolamento rappresenta il risultato di una riflessione sull'esperienza della scorsa sessione di bilancio, allo scopo di proseguire uno sforzo di razionalizzazione e di costante adeguamento di queste complesse procedure alla luce dei problemi concretamente posti dall'esperienza.

La prima e più immediata ragione consiste nell'intento di utilizzare l'effetto di evidenza derivante da una memoria ancora molto viva dei problemi incontrati nel corso dell'ultima sessione di bilancio, nonché della possibilità di indicarne in modo convincente le cause e dunque dimostrare concretamente la pertinenza dei rimedi proposti.

La seconda ragione, meno immediata ma più importante, sta nella volontà di confermare la strategia riformatrice avviata con l'istituzione della sessione di bi-

lancio nel 1983 e proseguita con le riforme del 1988-1989: una strategia fondata su un ragionato empirismo, sul gradualismo e sulla sperimentazione, secondo un metodo che si potrebbe utilmente seguire anche per più ampie riforme. Di fronte al rinnovarsi di critiche spesso superficiali e di corta memoria, la riaffermazione della validità di questa strategia è necessaria e ben si coniuga con la consapevolezza dei problemi che restano da risolvere.

Bisogna aver ben chiaro che le riforme delle procedure di bilancio non possono ridurre la difficoltà e la complessità intrinseca alla decisione di bilancio, soprattutto nell'attuale fase storica del nostro paese, contrassegnata dall'esigenza di rientro dal debito. Né le riforme possono rimediare alla oggettiva difficoltà delle stime e delle previsioni in una economia completamente aperta come la nostra, in cui dati fondamentali come l'inflazione, il

tasso d'interesse o il tasso di sviluppo sono soggetti a variabili non sempre controllabili dai singoli Stati. Tanto meno esse possono impedire gli errori di sottostima delle spese o di sovrastima delle entrate cui sono da imputare in buona parte gli scostamenti tra obiettivi e risultati negli ultimi anni.

Le riforme possono invece garantire rigore, razionalità procedurale e coerenza contabile, e su questo terreno le riforme del 1988-1989 hanno già raggiunto risultati importanti per quanto attiene alla procedura di bilancio, mentre per quanto attiene alle regole per la legislazione di spesa non si è ancora giunti all'approvazione, quanto mai necessaria, della riforma regolamentare da anni pendente.

Occorre in sostanza sgomberare il campo dalla illusione ricorrente di riforme palinogenetiche contro i mali della finanza pubblica, ed invece proseguire e completare il serio lavoro già avviato con riforme recenti e proposte già in campo.

Le proposte di ben più impegnative riforme costituzionali, come quella dell'inemendabilità dei documenti di bilancio, per quanto autorevolmente sostenute, risultano, a chi conosce il funzionamento dell'attuale sistema di regole, per un verso eccessive, per l'altro non pertinenti rispetto ai problemi che si sono veramente posti. Essi possono perciò apparire la via per sfuggire in avanti alle dure scelte che entro i contenitori delle procedure occorre prima o poi fare, ovvero un modo per indicare nel Parlamento un comodo capro espiatorio agli occhi della pubblica opinione. Infatti le attuali regole, se rigorosamente applicate dal Governo nella fase di formazione dei documenti di bilancio, possono garantire il carattere vincolante degli obiettivi e delle compatibilità interne alla manovra di bilancio. Non è dunque in questa direzione che servono maggiori garanzie!

Occorre invece giustapporre a problemi procedurali soluzioni procedurali, lasciando alla politica i restanti difficili problemi di una rigorosa politica di bilancio. Ed allora, fermo restando che è necessario portare finalmente a termine le riforme

regolamentari in materia di esame delle leggi di spesa, da anni pendenti, per quanto attiene alla procedura di bilancio bisogna, a nostro avviso, dare al nuovo sistema di regole il tempo per migliorare, introducendo tempestivamente gli aggiustamenti suggeriti dall'esperienza: modifiche semplici e apparentemente minori nell'ambito di un processo riformatore organico, come quelle qui proposte, possono infatti raggiungere risultati molto importanti per la funzionalità del sistema politico e per l'immagine della democrazia parlamentare di fronte all'opinione pubblica, proprio per l'effetto di correzione rapido ed immediato che sono atte a realizzare.

Sul piano procedurale l'esperienza delle precedenti sessioni di bilancio mostra come esse siano state rese convulse e difficili essenzialmente per l'eccesso di materia da decidere rispetto alla ristrettezza dei termini della sessione, e ciò a prescindere dai fenomeni ostruzionistici che pure si sono avuti.

Il fantasma della finanziaria *omnibus* si è in sostanza riproposto a causa della troppo ampia fisionomia assunta dai provvedimenti collegati da approvare nell'ambito della sessione e prima della legge finanziaria.

Si è inoltre posta, come questione decisiva per garantire la coerenza interna della procedura di bilancio, la questione di come estendere alle norme dei provvedimenti collegati, essenziali per mantenere i « tetti di spesa » nei limiti fissati dalla risoluzione programmatica, lo stesso regime di vincoli ed inammissibilità previsto per la legge finanziaria.

I provvedimenti collegati destinati a contenere le norme che consentano una manovra legislativa per l'immediato contenimento del disavanzo nei limiti degli obiettivi (« da esaminare nell'ambito della sessione ») sono stati opportunamente distinti, nelle stesse risoluzioni programmatiche, da quei provvedimenti collegati diretti a introdurre riforme strutturali di entrata e di spesa che hanno effetti finanziari nel medio periodo, da programmare in un'autonoma « corsia preferenziale » fuori dalla sessione di bilancio.

Nella prassi si è dunque creata una distinta tipologia di provvedimento collegato « da approvare nell'ambito della sessione » ed in linea di massima prima della legge finanziaria. Questo tipo di provvedimento collegato tende a porsi pertanto come un istituto necessario della sessione, e come tale richiede di essere sottoposto al suo tipico regime procedurale, rischiando altrimenti di rappresentare un elemento di contraddizione e di crisi nell'intero procedimento.

È avvenuto infatti che i provvedimenti collegati, presentati dal Governo per essere esaminati, a norma della risoluzione programmatica, nell'ambito della sessione di bilancio, hanno portato al limite la tenuta della procedura parlamentare, prima al Senato e poi alla Camera, per l'eccesso dei loro contenuti che in parti rilevanti, come avveniva per le « finanziarie *omnibus* », prefigurando, attraverso la delegazione legislativa, il compimento di riforme attraverso le risposte di grande significato politico ma prive di diretta connessione con gli obiettivi di contenimento quantitativo della manovra.

Essendo allo stato della nostra situazione finanziaria non eludibile la necessità di una manovra legislativa annuale direttamente finalizzata a contenere il disavanzo nei « tetti » fissati in sede programmatica, occorre mantenere tale manovra nei limiti compatibili con il principio fondamentale della sessione: tempo riservato e rigorosamente organizzato per la decisione di bilancio. È evidente che questo principio, per funzionare, implica un limite di contenuto rigido: solo quello che è essenziale ai fini della decisione di bilancio può essere discusso nei termini della sessione. Pertanto la norma dell'articolo 119, comma 4, che ammette l'esame di provvedimenti collegati nell'ambito della sessione, va interpretata nel senso che vale solo per quelli che contengono norme essenziali per gli obiettivi della manovra di bilancio per come sono quantificati nella legge finanziaria. Una volta introdotta questa interpretazione è evidentemente necessaria una garanzia analoga a quella che assicura il limite del contenuto proprio per la legge

finanziaria e di bilancio, e cioè la verifica preliminare affidata al Presidente della Camera in prima lettura, previo parere della Commissione bilancio, con conseguente potere di stralcio delle parti giudicate estranee.

Come già previsto per la legge finanziaria, il limite di contenuto opererebbe anche in senso quantitativo verso gli emendamenti incompatibili con gli effetti finanziari già iscritti nella legge finanziaria a fondamento dei saldi fissati dalla risoluzione programmatica.

Per fondare il giudizio imparziale del Presidente della Camera servono riscontri sufficientemente obiettivi. A questo scopo si prevede che il Governo dimostri la connessione e gli effetti quantitativi delle singole disposizioni in termini di contenimento del disavanzo con lo strumento già predisposto dalla vigente legge di contabilità dello Stato per la quantificazione degli effetti finanziari, e cioè la relazione tecnica. La presentazione della relazione tecnica apre l'apposita procedura di verifica parlamentare da parte del Servizio del bilancio in funzione di istruttoria tecnica per il parere della Commissione bilancio, come avviene per i progetti di legge di spesa (e come in qualche caso è già avvenuto proprio per i provvedimenti collegati in questione, per il loro « tipico » effetto di copertura della legge finanziaria).

La modifica regolamentare che si propone è così coerente e consequenziale rispetto al vigente sistema da poter anche funzionare in via interpretativa sulla base di conformi prescrizioni da adottare con le risoluzioni programmatiche in ordine alla limitazione dei contenuti dei provvedimenti collegati. L'introduzione di una apposita novella regolamentare consentirebbe tuttavia di adottare la procedura di stralcio preliminare con la garanzia dell'intervento del Presidente della Camera e potrebbe avere un effetto deterrente capace di scongiurare lo stesso sorgere del problema.

Inoltre — ciò che è ancora più importante — garantirebbe con apposita formulazione normativa l'estensione ai collegati del regime di inammissibilità di emenda-

menti non compensativi degli effetti finanziari già iscritti nella legge finanziaria.

Viene poi coerentemente garantita, attraverso le modifiche all'articolo 119 del regolamento, ai provvedimenti collegati nell'ambito della sessione la stessa procedura di esame prevista per la legge finanziaria, assicurando cioè il doppio esame da parte delle Commissioni di merito e della Commissione bilancio.

Si osserva infine, con riferimento alle proposte avanzate da più parti che tendono a rafforzare con varie modalità il testo proposto dal Governo, che forse basterebbe eliminare, nell'ambito della sessione di bilancio, il termine delle ventiquattro ore previsto per le votazioni sulle quali il Governo pone la questione di fiducia. Tale dilazione potrebbe infatti risultare incompatibile con i ristretti termini imposti dalla sessione.

Oltre al problema del contenuto dei provvedimenti collegati, un altro fattore di difficoltà riconducibile a ragioni procedurali è da imputare alla configurazione delle tabelle della legge finanziaria relative ai fondi speciali (accantonamenti per la copertura dei progetti di legge). L'eccessivo grado di dettaglio di tali accantonamenti (corrispondente del resto alle forme prevalenti di legislazione di spesa) comporta infatti ogni anno la presentazione di oltre un migliaio di emendamenti solo con riferimento a queste due tabelle, e ha costretto negli anni scorsi l'Assemblea ad un infinito numero di votazioni su questioni a volte di rilevanza veramente minore o comunque non adeguate alla natura e al livello generale della decisione di bilancio. Ciò ha spesso compromesso, entro e fuori le Camere, l'immagine dell'enorme lavoro da esse svolto nella sessione e ha rappresentato un elemento di svilimento dell'intera procedura.

Questi esiti impongono al Parlamento e al Governo una seria riflessione sulle circostanze che hanno fino ad ora impedito, nella fase di formazione del disegno di

legge finanziaria, l'attuazione della disposizione dell'articolo 11-bis, comma 1, della legge n. 468 del 1978, che prescrive che gli accantonamenti dei fondi speciali siano accorpati per Ministeri e programmi di spesa. Se il Governo confermasse la difficoltà di procedere in questo senso in sede di predisposizione di fondi speciali a causa delle caratteristiche della legislazione italiana, lo stesso regolamento della Camera potrebbe prevedere accorgimenti utili ad evitare l'infinito ripetersi di inutili votazioni a senso unico in Assemblea salvaguardando tutte le attuali prerogative parlamentari. Potrebbe ad esempio essere utile da un lato una maggiore qualificazione del parere delle Commissioni di merito sugli emendamenti ai fondi speciali previsto dall'articolo 121, comma 3, del regolamento, prevedendo che lo stesso parere sia invece espresso su un testo approvato in linea di principio dalla Commissione bilancio, ovvero direttamente all'Assemblea sul testo già licenziato. Dall'altro lato si potrebbero a questo punto semplificare le votazioni in Assemblea prevedendo, ad esempio, una inversione dell'ordine delle votazioni sui fondi speciali nel senso di mettere in votazione direttamente gli stanziamenti per ciascun Ministero o rubrica, passando all'esame degli emendamenti solo se lo chiedono Commissione o Governo ovvero se lo stanziamento per il Ministero o rubrica è respinto. In questa direzione si ritiene tuttavia di avanzare una proposta esemplificativa di possibili modalità di intervento con la modifica dell'articolo 121, comma 3, della quale occorre — in sede tecnica — verificare gli aspetti strettamente procedurali sull'ordine delle votazioni e la reale praticabilità e che potrebbe essere adottata in via sperimentale per un solo anno in base a pronuncia della Giunta per il regolamento e previi accordi tra i gruppi. Ciò anche per verificare con il Governo la possibilità di risolvere il problema in sede di impostazione dei fondi speciali.

TESTO DEL REGOLAMENTO

ART. 119.

1. L'esame del disegno di legge finanziaria, del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione, annuale e pluriennale, dello Stato e dei documenti relativi alla politica economica nazionale e alla gestione del pubblico denaro, collegati alla presentazione dei predetti disegni di legge, ha luogo nell'ambito di una apposita sessione parlamentare di bilancio.

7. La discussione in Assemblea deve concludersi nell'ambito della sessione di bilancio con le votazioni finali sul disegno di legge finanziaria e sul disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato, con le variazioni conseguenti alle disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria. A tal fine la discussione in Assemblea è organizzata dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, che determina il tempo da riservare a ciascun Gruppo. Qualora la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari non raggiunga l'accordo, all'organizzazione della discussione provvede il Presidente della Camera. Il tempo complessivo disponibile per la discussione dei disegni di legge è suddiviso per una parte in misura eguale tra tutti i Gruppi parlamentari, per l'altra in misura proporzionale alla consistenza dei Gruppi stessi.

MODIFICA PROPOSTA

ART. 119.

1. L'esame del disegno di legge finanziaria, del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione, annuale e pluriennale, dello Stato, **dei disegni di legge collegati di cui all'articolo 123-bis, comma 1-bis**, e dei documenti relativi alla politica economica nazionale e alla gestione del pubblico denaro, collegati alla presentazione dai predetti disegni di legge, ha luogo nell'ambito di un'apposita sessione parlamentare di bilancio.

7. La discussione in Assemblea deve concludersi nell'ambito della sessione di bilancio con le votazioni finali **sui progetti di legge collegati di cui all'articolo 123-bis, comma 1-bis**, sul disegno di legge finanziaria e sul disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato, con le variazioni conseguenti alle disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria. A tal fine la discussione in Assemblea è organizzata dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari, che determina il tempo da riservare a ciascun gruppo. Qualora la Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari non raggiunga l'accordo, all'organizzazione della discussione provvede il Presidente della Camera. Il tempo complessivo disponibile per la discussione dei disegni di legge è suddiviso per una parte in misura eguale fra tutti i gruppi parlamentari, per l'altra in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi stessi.

TESTO DEL REGOLAMENTO

ART. 120.

1. Il disegno di legge finanziaria e il disegno di legge concernente i bilanci di previsione dello Stato sono assegnati per l'esame generale alla Commissione bilancio e programmazione e per l'esame delle parti di rispettiva competenza e dei singoli stati di previsione alle Commissioni competenti per materia.

3. Entro i dieci giorni successivi all'assegnazione ciascuna Commissione esamina congiuntamente le parti **del disegno** di legge finanziaria e **del bilancio** di propria competenza e conclude con l'approvazione di una relazione e con la nomina di un relatore che può partecipare, per riferirvi, alle sedute della Commissione bilancio e programmazione. Nello stesso termine sono trasmesse le relazioni di minoranza presentate in Commissione. Un proponente per ciascuna relazione di minoranza può partecipare, per riferirvi, alle sedute della Commissione bilancio e programmazione.

4. Nel periodo di cui al comma 3, la Commissione bilancio e programmazione provvede ad avviare l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, con lo svolgimento delle introduzioni dei relatori e delle esposizioni dei Ministri finanziari.

5. Quando **il disegno** di legge finanziaria **ed il bilancio** sono presentati dal Governo al Senato, le Commissioni competenti per materia iniziano l'esame delle parti di rispettiva competenza e dei singoli stati di previsione, senza procedere a votazioni, prima dell'approvazione del Senato.

MODIFICA PROPOSTA

ART. 120.

1. Il disegno di legge finanziaria e il disegno di legge concernente i bilanci di previsione dello Stato, **nonché i progetti di legge collegati di cui all'articolo 123-bis, comma 1-bis**, sono assegnati per l'esame generale alla Commissione bilancio e programmazione e per l'esame delle parti di rispettiva competenza e dei singoli stati di previsione alle Commissioni competenti per materia.

3. Entro i dieci giorni successivi all'assegnazione, ciascuna Commissione esamina congiuntamente le parti **dei disegni** di legge finanziaria e di bilancio **e dei progetti di legge collegati di cui all'articolo 123-bis, comma 1-bis**, di propria competenza e conclude con l'approvazione di una relazione e con la nomina di un relatore che può partecipare, per riferirvi, alle sedute della Commissione bilancio e programmazione. Nello stesso termine sono trasmesse le relazioni di minoranza presentate in Commissione. Un proponente per ciascuna relazione di minoranza può partecipare, per riferirvi, alle sedute della Commissione bilancio e programmazione.

4. Nel periodo di cui al comma 3, la Commissione bilancio e programmazione provvede ad avviare l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio **e dei progetti di legge collegati di cui all'articolo 123-bis, comma 1-bis**, con lo svolgimento delle introduzioni dei relatori e delle esposizioni dei ministri finanziari.

5. Quando **i disegni** di legge finanziaria **e di bilancio** e **i progetti di legge collegati di cui all'articolo 123-bis, comma 1-bis**, sono presentati dal Governo al Senato, le Commissioni competenti per materia iniziano l'esame delle parti di rispettiva competenza e dei singoli stati di previsione, senza procedere a votazioni, prima dell'approvazione del Senato.

8. Alle sedute delle Commissioni riservate all'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio partecipano i Ministri competenti per materia. Di tali sedute si redige e si pubblica un resoconto stenografico.

8. Alle sedute delle Commissioni riservate all'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio **e dei progetti di legge collegati di cui all'articolo 123-bis, comma 1-bis**, partecipano i ministri competenti per materia. Di tali sedute si redige e si pubblica un resoconto stenografico.

TESTO DEL REGOLAMENTO

ART. 121.

3. Gli emendamenti **presentati direttamente presso la** Commissione bilancio che modificano gli stanziamenti riferiti a ciascuna parte delle tabelle di ripartizione dei fondi speciali sono inviati per il parere alla Commissione competente, che si pronuncia entro il giorno successivo o entro il diverso termine stabilito dal Presidente della Camera.

5. Fermo quanto disposto dall'articolo 89, i Presidenti delle Commissioni competenti per materia ed il Presidente della Commissione bilancio dichiarano inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che concernono materie estranee all'oggetto proprio della legge finanziaria e della legge di bilancio, ovvero contrastano con i criteri per l'introduzione di nuove o maggiori spese o minori entrate, così come definiti dalla legislazione vigente sul bilancio e sulla contabilità dello Stato e dalle deliberazioni adottate ai sensi del comma 2 dell'articolo 120. Qualora sorga questione, la decisione è rimessa al Presidente della Camera ai sensi del comma 2 dell'articolo 41. Gli emendamenti dichiarati inammissibili in Commissione non possono essere ripresentati in Assemblea.

MODIFICA PROPOSTA

ART. 121.

3. Gli emendamenti **approvati dalla** Commissione bilancio che modificano gli stanziamenti riferiti a ciascuna parte delle tabelle di ripartizione dei fondi speciali sono inviati per il parere alla Commissione competente, che si pronuncia entro il giorno successivo o entro il diverso termine stabilito dal Presidente della Camera. **Al parere possono essere allegate proposte di modifica compensative nell'ambito di ciascuna parte delle tabelle di ripartizione dei fondi speciali. Le proposte di modifica si intendono accolte ove la Commissione bilancio non le respinga in modo motivato. Le proposte di modifica respinte possono essere presentate in Assemblea dalle stesse Commissioni. L'esame delle tabelle relative ai fondi speciali in Assemblea ha inizio con la votazione delle proposte di modifica compensative presentate dalle Commissioni e degli emendamenti presentati dalla Commissione bilancio e dal Governo; sono successivamente votati gli stanziamenti relativi a ciascuna parte delle tabelle. In caso di reiezione si passa all'esame dei restanti emendamenti.**

5. Fermo quanto disposto dall'articolo 89, i presidenti delle Commissioni competenti per materia ed il presidente della Commissione bilancio dichiarano inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che concernono materie estranee all'oggetto proprio della legge finanziaria e della legge di bilancio, ovvero contrastano con i criteri per l'introduzione di nuove o maggiori spese o minori entrate, così come definiti dalla legislazione vigente sul bilancio e sulla contabilità dello Stato e dalle deliberazioni adottate ai sensi del comma 2 dell'articolo 120. **Sono comunque inammissibili emendamenti che operano variazioni, anche compensative, tra capitoli di bilancio e fondi speciali del disegno di legge finanziaria.** Qualora sorga questione, la decisione è rimessa al Presidente della

Camera ai sensi del comma 2 dell'articolo 41. Gli emendamenti dichiarati inammissibili in Commissione non possono essere ripresentati in Assemblea.

TESTO DEL REGOLAMENTO

ART. 123-*bis*.

1. I progetti di leggi collegati alla manovra di finanza pubblica, indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria come approvato dalla risoluzione parlamentare e presentati al Parlamento entro il termine stabilito dalla legge, sono assegnati alle Commissioni in sede legislativa, ovvero in sede referente.

MODIFICA PROPOSTA

ART. 123-*bis*.

Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:

1-*bis*. I progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da esaminare nel corso della sessione di bilancio, possono comprendere esclusivamente disposizioni volte a ridurre spese o ad aumentare entrate al fine di contenere il disavanzo del bilancio dello Stato o di enti appartenenti al settore pubblico allargato ovvero il fabbisogno del settore statale. Tali effetti finanziari sono attestati dal Governo mediante apposita relazione tecnica. Per la verifica dei contenuti dei provvedimenti di cui al presente comma si applicano le disposizioni di cui agli articoli 120, comma 2, e 121, comma 5.