

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
n. 10

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

(Articoli 119, 120, 121 e 123-bis: modificazioni alla disciplina dell'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio e dei progetti di legge collegati)

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

AURISICCHIO, DI SALVO, PETTINARI, LEONI, FUMAGALLI, BANDOLI, BUFFO, ZANOTTI, NICCHI, SASSO, TRUPIA, D'ANTONA, SCOTTO, ATTILI, LOMAGLIO, MADERLONI, ROTONDO, CIALENTE

Presentata alla Presidenza della Camera il 23 gennaio 2008

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da più parti si ritiene di aver raggiunto un punto critico che rischia non solo di vanificare nei fatti una corretta dialettica tra Esecutivo e Parlamento sul terreno delle procedure di approvazione dei documenti di bilancio, ma anche di compromettere l'auspicabile equilibrio nelle relazioni intraparlamentari tra Commissione referente e Aula, tra Commissioni settoriali e Commissione bilancio, tra Camera e Senato.

La riforma dell'esame parlamentare della manovra di bilancio, una riforma che snellisca le procedure salvaguardando le prerogative delle Camere, deve diventare prioritaria per i due rami del Parlamento. La prospettiva di lavoro è ampia e complessa: la cosa più difficile è distinguere con precisione e realismo gli obiettivi di breve periodo e quelli di struttura, da

implementare e conseguire compiutamente entro un lasso di tempo più ampio.

L'obiettivo finale dovrebbe essere quello di conseguire procedure del bilancio pubblico chiare, leggibili, certe, per i parlamentari e per i cittadini, che facciano da supporto ad un'economia più aperta, più competitiva e con finanze pubbliche trasparenti, in solido equilibrio corrente e sotto un controllo condiviso, nel quale Stato e Autonomie cooperino lealmente.

Si apre allora una duplice prospettiva:

a) una riforma organica della sessione di bilancio che integri nella sessione sostanzialmente due elementi:

l'esigenza di coordinare i bilanci e le politiche finanziarie dello Stato e delle Autonomie nell'ottica del nuovo modello di ispirazione federalista della Repubblica e

nel rispetto del Patto europeo di stabilità e crescita; nelle more della definizione del quadro normativo del federalismo fiscale, sarà bene raggiungere entro il mese di luglio, con la concertazione tra Governo centrale e Conferenza unificata, un'intesa preventiva sulle linee guida della manovra e sui principali aspetti del Patto di stabilità interno ai fini della predisposizione dei testi della legge finanziaria e dei disegni di legge collegati;

il passaggio da un bilancio di risorse, che presenta i fondi suddivisi in base alla natura delle spese, ad una logica di obiettivi e di risultati;

b) una riforma iniziale (quella che proponiamo), con pochi e limitati interventi sulla legge n. 468 del 1978, ma che necessita, viceversa, di un concorde, forte e comune impegno politico di Governo, maggioranza ed opposizione che, nella prospettiva di una riforma più estesa, ne anticipi non incompatibilmente, ma anzi coerentemente, elementi comunque importanti.

La riforma iniziale prospettata dovrebbe muoversi lungo tre assi:

attuare pienamente quanto previsto dalla stessa legge n. 468 del 1978, migliorandone alcune disposizioni con un riequilibrio tra il contenuto proprio della legge finanziaria e quello dei collegati di settore, all'iter dei quali andrebbe data certezza dei tempi;

una riforma dei Regolamenti parlamentari per la parte inerente alla sessione di bilancio;

la riforma della struttura del bilancio, accorpendo e riducendo le unità previsionali di base (UPB) sulle quali si esprime il Parlamento, in base a quanto previsto dall'ultima legge finanziaria.

Un riferimento al dibattito parlamentare degli ultimi anni, anche se mai giunto ad una definizione compiuta del da farsi, ed uno sguardo al modello francese ci possono consentire di impostare una clas-

sificazione per funzioni-obiettivo, sulla quale fondare la decisione parlamentare di bilancio.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) deve diventare in maniera più precisa la guida di un programma che si articola in più provvedimenti. Nel DPEF e nelle relative risoluzioni si dovranno indicare i settori di intervento dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. Il DPEF dovrà essere più dettagliato e impegnativo per quanto riguarda i saldi, i disegni di legge che compongono la strategia di politica economica del Governo ed anche la composizione della manovra dal lato delle entrate e dal lato della spesa. Nel DPEF dovranno trovare posto anche obiettivi vincolanti per grandi comparti di spesa: livello complessivo della pressione fiscale, finanziamento delle funzioni obiettivo affidate ai Ministeri, trasferimenti alle Autonomie, agli enti previdenziali.

Il rafforzamento del DPEF come documento guida permetterebbe di affrontare alcune criticità della sessione di bilancio come attualmente configurata:

la limitazione nella legge finanziaria delle norme per il sostegno dell'economia sarebbe facilitata da una chiara ed impegnativa elencazione di tali misure nel DPEF;

tale limitazione dovrebbe valere anche per l'attività emendativa del Governo, della maggioranza e dell'opposizione, assumendo a riferimento — per quest'ultima — la risoluzione di minoranza sul DPEF.

La legge finanziaria costituisce uno strumento indispensabile di raccordo della legislazione di spesa ed è insostituibile laddove definisce l'entità e il contenuto della manovra necessaria per centrare gli obiettivi del Patto di stabilità europeo.

È però utile una significativa ripartizione della decisione di spesa tra decisione di bilancio e legislazione in corso d'anno, per almeno due ragioni:

evitare la « torsione finanziaria » delle decisioni di spesa e stabilire un corretto

rapporto dialettico tra Commissioni parlamentari e Ministeri di settore, e tra Commissione bilancio e Commissioni settoriali;

stringere la decisione di bilancio sulla definizione del quadro macro-economico [saldi, aspetti quantitativi del patto di stabilità interno, regolazioni intercorrenti tra il bilancio dello Stato e i conti degli altri comparti ed enti della Pubblica Amministrazione e dell'area pubblica (sanità, previdenza, Cassa depositi e prestiti, Ferrovie dello Stato)], sulla autorizzazione delle missioni e dei programmi dell'amministrazione centrale (UPB) e sulla riallocazione tipizzata delle decisioni di spesa (tabelle della finanziaria).

Se la legge finanziaria viene, per così dire, « asciugata » nei contenuti, il tempo necessario per il suo *iter* parlamentare può ridursi a due mesi guadagnando spazio per l'esame dei collegati che, a sua volta, deve concludersi entro il 31 dicembre.

La sua presentazione dovrebbe pertanto essere anticipata ai primi di settembre. Il testo attuale della legge n. 468 prevede che sia presentata al Parlamento, « entro il mese di settembre ».

Nell'ambito del sistema di programmazione e attuazione delle decisioni di politica finanziaria, i provvedimenti collegati si caratterizzano per i seguenti aspetti:

essere parte integrante del programma di intervento delineato nel DPEF e reso vincolante dall'approvazione delle relative risoluzioni parlamentari;

avere contenuto omogeneo, in quanto rivolti a realizzare indirizzi programmatici relativi a determinati settori.

Si può pertanto ritenere che già con la normativa vigente sia assegnata ai collegati la funzione di recare gli interventi di riordino della disciplina vigente che dovrebbero qualificare le politiche di specifici settori.

Ma la scarsa specificazione di un percorso per i provvedimenti collegati ha fatto sì che essi non siano riusciti a diventare il veicolo delle politiche settoriali del Go-

verno. I « collegati di settore » previsti dalla legge n. 208 del 1999 possono utilmente affiancare l'attuazione della manovra di bilancio a condizione che siano enunciati con precisione insieme ai loro principali contenuti nel DPEF, che la loro presentazione coincida con quella della legge finanziaria, che la loro approvazione trovi un limite temporale adeguato e che siano previsti degli accantonamenti riservati e disponibili per tali disegni di legge fino alla data posta come limite per la loro approvazione.

I provvedimenti collegati di settore devono avere un percorso certo (una corsia preferenziale) per consentire una rapida attivazione delle politiche settoriali del Governo senza intasare la legge finanziaria. Si potrebbe definire una sezione specifica dei fondi speciali per la copertura dei collegati vietando la possibilità di utilizzo in diffonimità.

I vantaggi di questa proposta sono almeno due:

decongestionamento della decisione di bilancio;

pieno recupero da parte delle Commissioni permanenti delle scelte sulle materie di competenza.

Il punto debole riguarda la difficile determinazione di tempi certi per i collegati di settore. Le proposte emerse sono le seguenti:

i collegati devono essere presentati dal Governo unitamente alla legge finanziaria e in un numero limitato (da due a quattro);

le Commissioni di merito del ramo del Parlamento che esamina la legge finanziaria in seconda lettura devono essere immediatamente autorizzate a discuterne ed a deliberare sugli stessi;

le Commissioni di merito devono concludere entro una certa data l'esame in sede referente con regole analoghe a quelle della sessione di bilancio (alle quali andrebbe aggiunto il contingentamento dei tempi per l'esame dei documenti di bilancio in Commissione);

prevedere che le somme, inserite nella risoluzione di approvazione del DPEF ed accantonate nella legge finanziaria, finalizzate all'approvazione dei collegati di settore, siano a disposizione e vincolate fino al 31 dicembre, data dopo la quale tali somme saranno trasformate in risparmi.

Le modifiche regolamentari dovrebbero essere conseguenti a questa impostazione. Si potrebbe dunque intervenire sul piano dei Regolamenti parlamentari nel seguente modo:

definire una sorta di sede redigente « attenuata » per la sessione di bilancio;

gli emendamenti potrebbero essere limitati alle proposte che fanno riferimento agli indirizzi contenuti nella risoluzione approvata in sede di esame del DPEF o nel corrispondente documento dell'opposizione; l'obiettivo di limitare l'emendabilità della legge finanziaria è comunque condivisibile solo se i contenuti della stessa legge finanziaria esposti dal Governo sono molto ristretti e fortemente tipizzati;

si potrebbero prevedere limiti alla presentazione di nuovi emendamenti in sede di Assemblea, rispetto a quelli presentati in sede di Commissione; o, meglio, si potrebbe riservare alle Commissioni

l'esame degli emendamenti in sede esclusiva, salva la facoltà dell'Assemblea di votare esclusivamente emendamenti soppressivi o testi interamente sostitutivi di ogni articolo, con l'esclusione di emendamenti aggiuntivi.

Queste nuove modalità implicano che il tempo a disposizione della Commissione bilancio per l'esame della legge finanziaria sia maggiore rispetto a quello a disposizione dell'Aula. I componenti della Commissione dovrebbero essere considerati in missione onde accelerarne i lavori.

L'assoggettamento a tali più stringenti vincoli dovrebbe valere per tutti gli « attori » nel processo parlamentare di esame del bilancio, in particolare quindi anche per il Governo e per il relatore di maggioranza, che potrebbero proporre in Assemblea solo testi alternativi a quelli approvati dalla Commissione (prendendo verosimilmente come unità di misura il singolo articolo). Appare ugualmente condivisibile, poi, al fine di limitare il numero di emendamenti in Assemblea e nello stesso tempo di renderne qualitativamente più significativo il contenuto, prevedere la loro sottoscrizione da parte di venti deputati o di un presidente di Gruppo parlamentare, nell'ottica di una precisa assunzione di responsabilità politica.

TESTO DEL REGOLAMENTO

ART. 119.

2. La sessione di cui al comma 1 ha la durata di quarantacinque giorni a decorrere dall'effettiva distribuzione dei testi dei disegni di legge, delle tabelle allegate relative ai singoli stati di previsione e della relazione previsionale e programmatica, allorché i disegni di legge sono presentati dal Governo alla Camera. Quando essi sono presentati al Senato, la sessione di bilancio, fermo quanto disposto dal quinto comma dell'articolo 120, ha la durata di trentacinque giorni a decorrere dall'effettiva distribuzione dei testi delle eventuali modifiche apportate dal Senato.

ART. 120.

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.

6. Scaduto il termine previsto nel comma 3, la Commissione bilancio e programmazione, entro i successivi quattordici giorni, esamina congiuntamente i disegni di legge e i documenti connessi ed

MODIFICA PROPOSTA

ART. 119.

Il comma 2 è sostituito dal seguente:

2. La sessione di cui al comma 1 ha la durata di **trentacinque** giorni a decorrere dall'effettiva distribuzione dei testi dei disegni di legge, delle tabelle allegate relative ai singoli stati di previsione e della relazione previsionale e programmatica, allorché i disegni di legge sono presentati dal Governo alla Camera. Quando essi sono presentati al Senato, la sessione di bilancio, fermo quanto disposto dal quinto comma dell'articolo 120, ha la durata di **venticinque** giorni a decorrere dall'effettiva distribuzione dei testi delle eventuali modifiche apportate dal Senato.

ART. 120.

Il comma 3 è sostituito dal seguente:

3. Entro i **cinque** 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.

Il comma 6 è sostituito dal seguente:

6. Scaduto il termine previsto nel comma 3, la Commissione bilancio e programmazione, **allorché i disegni di legge sono presentati dal Governo alla Camera**, entro i successivi **ventuno** giorni, esamina

approva la relazione generale per il disegno di legge finanziaria e per il bilancio. Entro lo stesso termine possono essere presentate relazioni di minoranza. Alla relazione generale sono allegate le relazioni delle altre Commissioni competenti per materia.

9. Quando i disegni di legge di cui al comma 1 sono stati approvati dal Senato, e da questo trasmessi alla Camera, il termine previsto dal comma 3 è ridotto a sette giorni.

ART. 121.

1. Gli emendamenti che riguardano esclusivamente le singole parti del disegno di legge finanziaria di competenza di ciascuna Commissione che comportano variazioni compensative in tale ambito e gli emendamenti al disegno di legge di bilancio che propongono variazioni compensative all'interno dei singoli stati di previsione debbono essere presentati nella Commissione competente per materia. In questa sede possono essere, altresì, presentati e votati anche emendamenti concernenti variazioni non compensative. Gli emendamenti approvati sono inclusi nella relazione da trasmettere alla Commissione bilancio.

2. Gli emendamenti che modificano i limiti del saldo netto da finanziare, l'ammontare delle operazioni di rimborso prestiti e il livello massimo di ricorso al mercato finanziario, stabiliti nel disegno di legge finanziaria, ovvero le ripartizioni di

congiuntamente i disegni di legge e i documenti connessi ed approva la relazione generale per il disegno di legge finanziaria e per il bilancio. Entro lo stesso termine possono essere presentate relazioni di minoranza. Alla relazione generale sono allegate le relazioni delle altre Commissioni competenti per materia. **Quando i disegni di legge di cui al comma 1 sono stati approvati dal Senato, e da questo trasmessi alla Camera, il termine previsto dal presente comma è ridotto a quattordici giorni.**

Il comma 9 è sostituito dal seguente:

9. Quando i disegni di legge di cui al comma 1 sono stati approvati dal Senato, e da questo trasmessi alla Camera, il termine previsto dal comma 3 è ridotto a **tre** giorni.

ART. 121.

Il comma 1 è sostituito dal seguente:

1. Gli emendamenti che riguardano esclusivamente le singole parti del disegno di legge finanziaria di competenza di ciascuna Commissione che comportano variazioni compensative in tale ambito e gli emendamenti al disegno di legge di bilancio che propongono variazioni compensative all'interno dei singoli stati di previsione debbono essere presentati nella Commissione competente per materia. In questa sede possono essere, altresì, presentati e votati anche emendamenti concernenti variazioni non compensative. Gli emendamenti approvati sono inclusi nella relazione da trasmettere alla Commissione bilancio **e devono essere da questa prioritariamente e obbligatoriamente esaminati.**

Il comma 2 è sostituito dal seguente:

2. Gli emendamenti che modificano i limiti del saldo netto da finanziare, l'ammontare delle operazioni di rimborso prestiti e il livello massimo di ricorso al mercato finanziario, stabiliti nel disegno di legge finanziaria, ovvero le ripartizioni di

spesa tra più stati di previsione, ovvero i totali generali dell'entrata e della spesa o il quadro generale riassuntivo, nonché ogni altro emendamento non disciplinato dal comma 1, sono presentati alla Commissione bilancio, che li esamina, assieme agli emendamenti previsti nei commi precedenti, ai fini delle sue conclusioni per l'Assemblea. Qualora la Commissione bilancio non accolga le proposte delle Commissioni di cui al comma 1, ne esplicita le motivazioni nella relazione prevista dal comma 6 dell'articolo 120.

4. Gli emendamenti respinti in Commissione possono essere ripresentati in Assemblea, fermo il disposto di cui al comma 5 dell'articolo 86.

5. Fermo quanto disposto dall'articolo 89, i presidenti delle Commissioni competenti per materia e il presidente della Com-

spesa tra più stati di previsione, ovvero i totali generali dell'entrata e della spesa o il quadro generale riassuntivo, nonché ogni altro emendamento non disciplinato dal comma 1, **a condizione che siano comunque relativi a materie indicate nelle risoluzioni presentate al termine dell'esame del documento di programmazione economico-finanziaria**, sono presentati alla Commissione bilancio, che li esamina, assieme agli emendamenti previsti nei commi precedenti, ai fini delle sue conclusioni per l'Assemblea. Qualora la Commissione bilancio non accolga le proposte delle Commissioni di cui al comma 1, ne esplicita le motivazioni nella relazione prevista dal comma 6 dell'articolo 120.

Dopo il comma 2 è inserito il seguente:

2-bis. La Commissione bilancio formula ai fini dell'esame in Assemblea, entro il termine definito dall'articolo 120, il testo degli articoli dei disegni di legge di cui all'articolo 120, comma 1. In questo caso, alla discussione nella Commissione si applicano le norme dell'articolo 94, commi 1, 2 e 3, primo periodo. Ogni deputato, anche non appartenente alla Commissione, ha il diritto di presentare a questa emendamenti e di partecipare alla loro discussione.

I commi 4 e 5 sono sostituiti dai seguenti:

4. Nell'esame in Assemblea dei disegni di legge di cui all'articolo 120, comma 1, come formulati dalla Commissione bilancio ai sensi del comma 2-bis, venti deputati o un presidente di Gruppo possono presentare emendamenti e solo se interamente sostitutivi di ogni singolo articolo, con l'esclusione di articoli aggiuntivi. L'approvazione di emendamenti presentati dal Governo o dalla Commissione fa decadere ogni altro emendamento sostitutivo. Non sono ammessi subemendamenti agli emendamenti presentati dal Governo o dalla Commissione.

5. Fermo quanto disposto dall'articolo 89, i presidenti delle Commissioni competenti per materia e il presidente della Com-

missione 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.

ART. 123-*bis*.

4. Salva diversa decisione adottata all'unanimità dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo l'esame e le votazioni sui progetti di legge di cui al comma 1 non possono avvenire negli stessi giorni nei quali sono discussi i disegni di legge finanziaria e di bilancio ai sensi dei commi 7 e 8 dell'articolo 119.

missione bilancio dichiarano inammissibili gli emendamenti che concernono materie estranee all'oggetto proprio della legge finanziaria e della legge di bilancio **o materie che comunque non siano indicate nelle risoluzioni presentate al termine dell'esame del documento di programmazione economico-finanziaria, nonché quelli che** 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.

ART. 123-*bis*.

4. *Identico.*

Dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

5. All'esame dei progetti di legge di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui ai commi 2-*bis* e 4 dell'articolo 121.