

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. II N. 15

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CRISTOFORI, MACCIOTTA, BASSANINI, CARRUS, CIAMPAGLIA,
CIPRIANI, COLONI, DE LORENZO, GARAVINI, GUARINO, MATTIOLI,
NOCI, NONNE, PELLICANÒ**

Modifiche agli articoli 119, 120, 121 e 123 e introduzione degli articoli
118-bis e 123-bis

Presentata il 28 luglio 1988

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Il testo legislativo di riforma della legge n. 468 richiede, per la sua corretta applicazione, uno svolgimento nei Regolamenti parlamentari, che, per la parte essenziale, è volto a disciplinare quattro aspetti:

a) la procedura di esame parlamentare del documento di programmazione economico-finanziaria e del suo eventuale aggiornamento;

b) la modifica dell'ordine di votazione degli strumenti di bilancio;

c) la garanzia regolamentare del contenuto proprio della legge finanziaria;

d) la disciplina della procedura di esame dei fondi speciali in relazione alla loro nuova strutturazione in tabelle e note e rafforzamento della presenza delle Commissioni di settore in caso di decisioni difformi adottate dalla Commissione Bilancio in relazione ad essi;

e) una nuova e più rigorosa disciplina del procedimento di esame e approvazione delle leggi di spesa in specie per ciò che concerne la valutazione degli oneri e la definizione della copertura finanziaria. In materia si fa riferimento ad una proposta di riforma del Regolamento della Camera a firma Bassanini, Battaglia e Gitti, che include numerose disposizioni

che rappresentano un necessario svolgimento, nell'ambito parlamentare interno, delle disposizioni legislative apportate di recente con l'articolo 2 della legge finanziaria 1988 in materia di copertura degli oneri legislativi.

Per quanto riguarda il primo aspetto sono state prese in considerazione due ipotesi: la prima, di un esame bicamerale nella forma di atto bicamerale non legislativo; la seconda, di una procedura parallela che affida ad intese di fatto tra i Gruppi parlamentari delle due Camere il raggiungimento di convergenze utili alla definizione di decisioni non difformi tra i due rami del Parlamento, affinché gli indirizzi votati siano efficaci nei confronti del Governo.

La prima soluzione è apparsa troppo complessa e innovativa in assenza di una previa intesa con l'altro ramo del Parlamento, e si è dunque espressa una preferenza per la seconda. In questo ambito si ritiene opportuno individuare uno strumento specifico definito « risoluzione programmatica » come esito del procedimento, che pertanto dovrebbe dar luogo ad una sola decisione, escludendosi la possibilità di votare più risoluzioni tra loro integrative. A tal fine si ritiene consigliabile una procedura nella quale la Commissione Bilancio nella relazione all'Assemblea proponga uno schema di risoluzione programmatica, la cui votazione, dopo l'esame degli eventuali emendamenti, abbia la priorità di votazione sugli altri schemi di risoluzione programmatica eventualmente presentati. Sempre al fine di evitare votazioni multiple, che non diano chiaramente il senso della manovra di politica economica, si propone poi che eventuali proposte di emendamenti siano valutate, al termine della discussione generale, dalla Commissione Bilancio che propone all'Aula un testo definitivo.

In alternativa alle proposte contenute nel testo del Governo, che prevedeva una votazione preventiva, nell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria, sul complesso delle entrate previste a legislazione vigente, la Commissione si è orientata per

una soluzione nell'ambito regolamentare che prevede l'esame e la votazione degli articoli del bilancio a legislazione vigente prima di passare all'esame della legge finanziaria. Ciò al fine di consentire una valutazione preventiva delle stime relative alle entrate, in primo luogo, alle spese obbligatorie, in secondo luogo, e, infine, alle determinazioni adottate sulle spese discrezionali di bilancio, in modo da fissare gli aggregati fondamentali sui quali opera la manovra impostata dalla legge finanziaria.

L'ordine di votazione dovrebbe essere stabilito nel senso che alle votazioni relative agli articoli del bilancio seguirebbero quelle sulla legge finanziaria fino alla sua votazione finale. Successivamente sarebbe votata la nota di variazione recante le modifiche conseguenti alle disposizioni approvate nella legge finanziaria sul bilancio a legislazione vigente. Infine avrebbe luogo la votazione finale sul disegno di legge del bilancio così modificato.

La forte delimitazione del contenuto proprio della legge finanziaria prevista dal nuovo articolo 11 della legge n. 468 attribuisce una enorme importanza alla norma, già prevista dal Regolamento della Camera, al comma 5 dell'articolo 121, che vieta la presentazione di emendamenti estranei all'oggetto proprio della legge finanziaria. In tal modo il vincolo che le norme di legge pongono al Governo nella formazione del disegno di legge finanziaria si estende all'esame parlamentare, e non solo agli emendamenti presentati in questa sede. Tale norma si applicherebbe di per sé anche a quel particolare contenuto proprio della legge finanziaria costituito dai limiti nei quali possono essere previste nuove o maggiori spese (la cosiddetta copertura finanziaria). Si ritiene tuttavia opportuno esplicitare questo nuovo contenuto acquisito dalla norma precisando nell'attuale testo del comma 5 dell'articolo 121 che devono essere considerati inammissibili, oltre agli emendamenti concernenti materie estranee, anche quelli che contrastano con i criteri previsti dalle norme vigenti per l'introduzione di nuove o maggiori spese.

In tal modo la copertura della legge finanziaria, già prevista, nel comma 5 dell'articolo 2 della legge finanziaria 1988 e perfezionata nel testo di riforma della legge n. 468, trova una piena ed oggettiva garanzia di applicazione nella procedura parlamentare. La nuova disposizione estende il vaglio di conformità al contenuto proprio della legge finanziaria al testo del Governo, sul quale l'accertamento è compiuto dal Presidente della Camera (sentita, ove questi lo ritenga, la Commissione Bilancio) e comunicato all'Assemblea.

Un'ulteriore innovazione è costituita dalla disciplina della procedura di esame dei fondi speciali, in coerenza con la recente normativa in materia di bilancio e contabilità dello Stato. Il testo in parola prevede, infatti, all'articolo 6, una nuova struttura dei fondi speciali, ripartiti per categorie economiche e corredati di note nelle quali sono indicati i provvedimenti legislativi di settore che dovrebbero es-

sere approvati in corso di esercizio. L'innovazione regolamentare proposta rafforza, fra l'altro, il ruolo delle Commissioni di settore poiché prevede che, qualora la Commissione Bilancio intenda modificare di propria iniziativa gli stanziamenti corrispondenti ai ministeri ed alle categorie, sulle conseguenti variazioni alle corrispondenti note di corredo debba essere richiesto il parere della Commissione competente per materia.

In un articolo finale si prevede infine l'utilizzazione della procedura d'urgenza per i provvedimenti con conseguenze finanziarie che dovrebbero andare in vigore dal primo esercizio considerato sul bilancio pluriennale. Detto articolo è stato redatto nella prospettiva di una prossima riformulazione del vigente articolo 69 del Regolamento, volta a istituire nuovi procedimenti, che consentano alla Camera di effettuare un sollecito esame dei progetti di legge caratterizzati da obiettiva priorità rispetto alle altre iniziative.

TESTO PROPOSTO

Dopo l'articolo 118 aggiungere il seguente:

ART. 118-bis.

« 1. Il documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo è esaminato dalla Commissione Bilancio, sentito il parere delle Commissioni permanenti che lo richiedano e il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, nei termini fissati dal Presidente della Camera. La Commissione Bilancio presenta all'Assemblea una relazione che contiene uno schema di risoluzione programmatica. Possono essere presentate relazioni di minoranza.

2. Al termine della discussione generale in Assemblea si passa all'esame dello schema di risoluzione presentato dalla Commissione Bilancio. Le proposte di modifica eventualmente presentate sono esaminate, dopo il termine della discussione generale, dalla Commissione Bilancio, ai fini della presentazione all'Assemblea, dello schema di risoluzione nella sua versione definitiva. Nel caso in cui lo schema di risoluzione sia respinto, si passa all'esame delle altre proposte di risoluzione programmatica eventualmente presentate. L'esame deve concludersi entro il termine massimo di 45 giorni dalla presentazione del documento. A tal fine il Presidente della Camera si avvale dei poteri di cui al comma 7 dell'articolo 119.

3. Prima dell'inizio dell'esame del documento di programmazione economico-finanziaria o nel corso del medesimo, la Commissione Bilancio anche congiuntamente con l'omologa Commissione permanente del Senato, procede ad acquisire i necessari elementi conoscitivi. A tal fine la Commissione delibera, d'intesa con il Presidente della Camera, il programma delle audizioni.

4. Qualora lo richiedano eventi nuovi ed imprevisti, il Governo presenta alla Camera prima dell'approvazione della legge finanziaria e del bilancio un documento recante una proposta di aggiornamento degli obiettivi e delle regole contenuti nella risoluzione programmatica approvata. In tal caso, se l'Assemblea abbia già iniziata la discussione del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria, la discussione è sospesa e l'Assemblea passa all'esame del documento presentato dal Governo e dello schema di risoluzione proposto dalla Commissione Bilancio. Se questo è respinto si passa alla votazione delle eventuali altre proposte di risoluzioni presentate. La discussione sullo schema di risoluzione è organizzata con l'intervento di un deputato per ciascun Gruppo e dei deputati che intendono esprimere posizioni dissenzianti dai rispettivi Gruppi. Essa deve in ogni caso concludersi nel termine massimo di 5 giorni dalla presentazione del documento, prorogabile, ove il Presidente della Camera lo ritenga opportuno, per non oltre cinque giorni ».

All'articolo 119, sostituire il comma 3 con il seguente:

« 3. Prima dell'inizio della sessione di bilancio le Commissioni parlamentari iniziano l'esame degli stati di previsione del disegno di legge di bilancio di rispettiva competenza, senza procedere a votazioni, provvedendo ad acquisire i necessari elementi conoscitivi. A tal fine ciascuna Commissione delibera, d'intesa con il Presidente della Camera, il programma delle audizioni. La Commissione Bilancio avvia, altresì, con le medesime modalità, l'esame generale del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente ».

All'articolo 120, sostituire il comma 2 con il seguente:

« 2. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente capo, il Presidente della Camera, prima dell'assegnazione, accerta che il disegno di legge finanziaria

non rechi disposizioni estranee al contenuto così come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e di contabilità dello Stato. In tal caso, il Presidente della Camera comunica all'Assemblea lo stralcio delle disposizioni estranee, sentito, preliminarmente qualora lo ritenga opportuno, il parere della Commissione Bilancio ».

All'articolo 120, sostituire il comma 7 con il seguente:

« 7. Prima della votazione finale del disegno di legge di bilancio, la Commissione Bilancio esamina la nota di variazione ai bilanci di previsione, presentata dal Governo, in termini di competenza e di cassa, a seguito dell'approvazione del disegno di legge finanziaria. La nota di variazione è successivamente votata dall'Assemblea, intendendosi conseguentemente modificati gli articoli del disegno di legge di bilancio e le allegate tabelle in precedenza votati sulla base della legislazione vigente ».

Sostituire l'articolo 121 con il 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.

2. Gli emendamenti che modificano i limiti del saldo netto da finanziare, l'ammontare delle operazioni di rimborso prestiti ed 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 od 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 precedente, ne esplicita le motivazioni nella relazione prevista dal comma 6 dell'articolo 120.

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.

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 ed il presidente della Commissione Bilancio dichiarano inammissibili e rifiutano di mettere in votazione 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 ».

All'articolo 123, sostituire il comma 3 con il seguente:

« 3. L'Assemblea procede nell'ordine all'esame degli articoli del disegno di

legge di bilancio a legislazione vigente, degli articoli del disegno di legge finanziaria e alla sua votazione finale. Sono successivamente esaminate, nella forma prevista dall'articolo 120, comma 7, e votate le variazioni al disegno di legge di bilancio conseguenti alle disposizioni approvate nel disegno di legge finanziaria. Si procede quindi alla votazione finale del disegno di legge di bilancio così modificato ».

Dopo l'articolo 123 aggiungere il seguente:

ART. 123-bis.

« 1. All'esame dei provvedimenti legislativi che contengono esclusivamente interventi espressamente previsti dalla risoluzione programmatica per la realizzazione degli obiettivi dalla medesima indicati, si procede ai sensi dell'articolo 69 ».