

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
N. 8

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**COLONI, TIRABOSCHI, ZARRO, NONNE,
IODICE, LOMBARDO, BORGIA**

Modificazioni alle norme sulla sessione di bilancio

Presentata il 5 agosto 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di modifica al Regolamento, già presentata negli ultimi giorni della precedente legislatura, rappresenta il risultato di una riflessione sull'esperienza della sessione di bilancio appena conclusa, 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 della 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 consegnare alla legislatura che si apre un messaggio di fiducia e di conferma della strategia riformatrice avviata con l'istituzione della sessione di bilancio 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. Tantomeno 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 la procedura di bilancio, mentre per quanto attiene le 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'inevitabilità 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 pure o poi fare, ovvero un modo per indi-

care 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 bisogna portare finalmente a termine l'esame delle 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 tempo al nuovo sistema di regole di migliorare, introducendo tempestivamente quegli 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 possono realizzare.

Sul piano procedurale l'esperienza della recente sessione di bilancio è stata resa convulsa e difficile essenzialmente per effetto dell'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 la 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 volte a consentire una manovra legislativa ai fini dell'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 della 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 dell'intero procedimento.

Quest'anno è avvenuto infatti che i due provvedimenti collegati presentati dal Governo per essere esaminati, a norma della risoluzione programmatica del luglio 1991, 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 », contenevano riforme 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 far stare 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 evidente che è 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 giudicare 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 conseguenziale con

il 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. La introduzione di una apposita novella regolamentare consentirebbe tuttavia di adottare la procedura di stralcio preliminarmente con la garanzia dell'intervento del Presidente della Camera e potrebbe avere un effetto deterrente capace di scongiurare lo stesso sorgere del problema, come è avvenuto per la legge finanziaria per la quale il Presidente della Camera non ha mai dovuto utilizzare i suoi poteri di stralcio.

Inoltre — ciò che è ancora più importante — garantirebbe la estensione ai collegati del regime di inammissibilità di emendamenti 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 24 ore previsto per le votazioni sulle quali il Governo pone la questione di fiducia. Tale termine potrebbe infatti risultare incompatibile con i ristretti termini imposti dalla sessione.

Oltre al problema del contenuto dei provvedimenti collegati, nella sessione appena trascorsa 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. Quest'anno il Governo è stato infine costretto, per consentire l'approvazione della legge finanziaria entro l'ultimo termine praticamente utile, a porre la fiducia sull'approvazione dell'articolo 2 e cioè su tutte le tabelle della legge finanziaria, con sostanziale spreco di uno strumento così complesso e potente a fronte di problemi di tempo dovuti solo al numero degli emendamenti, con la conseguenza di rendere inemendabile la grandissima parte della legge finanziaria da parte dell'Assemblea.

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 468, 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, 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 esemplifi-

cativa 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 pronunzia della Giunta del Regolamento e per 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 PROPOSTO

ART. 119.

Sostituire il comma 1 con il seguente:

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 del Regolamento 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 una apposita sessione parlamentare di bilancio.

Al comma 7, dopo le parole: « con le votazioni finali » aggiungere le seguenti: « sui progetti di legge collegati di cui all'articolo 123-bis, comma 1-bis del Regolamento, ».

ART. 120.

Al comma 1, dopo le parole: « dello Stato », aggiungere le seguenti: « , nonché i progetti di legge collegati di cui all'articolo 123-bis, comma 1-bis del Regolamento ».

Ai commi 3, 4, 5 e 8, dopo le parole: « legge finanziaria e di bilancio » aggiungere le seguenti: « e dei progetti di legge collegati di cui all'articolo 123-bis, comma 1-bis del Regolamento ».

ART. 121.

Sostituire il comma 3 con il seguente:

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. Ai fini dell'esame dei fondi speciali in Assemblea sono poste in votazione le proposte di modifica compensative presentate dalle Commissioni e gli emendamenti della Commissione bilancio e del Governo; sono successivamente votati gli stanziamenti relativi e ciascuna parte delle tabelle. In caso di reiezione si passa all'esame dei restanti emendamenti.

Al comma 5, dopo le parole: « dell'articolo 120. », aggiungere il seguente periodo: « Sono comunque inammissibili emendamenti che operano variazioni, anche compensative, tra capitoli di bilancio e fondi speciali del disegno di legge finanziaria ».

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.

