

**Doc. II**

**n. 28**

## **PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO**

**d'iniziativa dei senatori COVIELLO, RIPAMONTI, VEGAS,  
MORANDO, FERRANTE, TAROLLI, MORO, MARINO, MANTICA  
e DONDEYNAZ**

**COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 30 GIUGNO 1999**

### **Modificazione dell'articolo 126-*bis* del Regolamento del Senato**

ONOREVOLI SENATORI. – L'attuale strumento di finanza pubblica, basato essenzialmente sulla compresenza dei provvedimenti collegati e del disegno di legge finanziaria, ha indubbiamente permesso il raggiungimento dell'importante obiettivo del risanamento dei conti pubblici, ma certo presenta sempre di più andamenti patologici, che possono essere riassunti nel problema della difficoltà di evitare che nei documenti riguardanti la manovra vengano approvate norme che sostanzialmente poco o nulla hanno a che vedere con i contenuti della manovra stessa. Il problema è antico in quanto già negli anni '80 si ebbe una proliferazione delle dimensioni delle leggi finanziarie e proprio questo fu uno degli elemen-

ti che portarono alla riforma della legge di contabilità del 1988, per la parte in cui si fissò il prosciugamento dei contenuti della legge finanziaria.

Con la legge 25 giugno 1999, n. 208, si è ripresa questa materia, per razionalizzare ulteriormente il sistema degli strumenti di manovra della finanza pubblica, tenendo conto anche dei nuovi equilibri che sotto tale riguardo si sono andati determinando nel corso degli ultimi anni. Essenzialmente il provvedimento legislativo ha determinato, sotto questo aspetto, l'abolizione del cosiddetto provvedimento collegato di sessione, per il quale maggiore era la patologia contenutistica cui prima si è fatto cenno, per riportare nella legge finanziaria contenuti

anche di tipo sostanziale. Il tutto con una griglia di limiti che dovrebbe scongiurare il pericolo del ripetersi di esperienze di leggi finanziarie ipertrofiche e quindi il riproporsi - ancora una volta - del problema prima accennato. Sono rimasti pertanto solo i provvedimenti collegati «fuori sessione», che possono essere presentati dal Governo entro il 15 novembre e che istituzionalmente hanno la portata di tradurre, insieme al disegno di legge finanziaria, in norme gli obiettivi della politica di bilancio ed economica fissati dal Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF). I collegati, quindi, dovrebbero contenere norme di tipo ordinamentale, organizzatorio, di delega e di completamento della manovra volta a fissare gli equilibri di bilancio, già determinati con il combinato tra legge finanziaria e legge di bilancio.

Con il cennato provvedimento si è altresì provveduto a delimitare la portata e il possibile contenuto di questi disegni di legge collegati. Se da un lato, infatti, la preoccupazione è stata di asciugare la sessione di bilancio vera e propria di materie ad essa non conferenti, dall'altro si è inteso anche evitare che i cosiddetti «collegati» fuori «sessione» finissero con il diventare strumenti legislativi dalla portata illimitata e quindi sganciati dalla loro funzione tipica, che è quella di permettere il conseguimento degli obiettivi fissati nel Documento di programmazione. Il provvedimento legislativo, quindi, ha individuato essenzialmente due caratteristiche per tali disegni di legge collegati: da un lato, essi debbono rimanere sostanzialmente vincolati agli indirizzi espressi nel Documento di programmazione e nella risoluzione con cui questo viene approvato, dall'altro lato essi debbono presentare una omogeneità per materia, per evitare provvedimenti legislativi *omnibus*, di portata indefinita e quindi di scarsa leggibilità e trasparenza.

I vantaggi di questo nuovo sistema dovrebbero essere evidenti: a parte il tentativo di prosciugare i contenuti tipici della sessione di bilancio, si è inteso creare una serie di strumenti normativi settoriali ciascuno dei quali in grado di permettere il conse-

guimento degli obiettivi di cui al DPEF per la singola materia. Va considerato quindi tra i vantaggi il fatto che la presenza di più provvedimenti collegati, ciascuno dei quali ben distinto per materia, apra alla possibilità di un esame nel merito da parte non più della 5<sup>a</sup> Commissione (Programmazione economica, bilancio), ma solo delle singole Commissioni di settore. Con ciò si porrebbe termine ad una situazione che ormai data da qualche anno e che vede le Commissioni diverse dalla 5<sup>a</sup> Commissione in posizione in qualche modo di disagio rispetto a quest'ultima per il fatto di non potere esaminare nel merito - a parte il passaggio di Assemblea - i provvedimenti ordinamentali relativi alle materie in cui esse sono competenti, appunto in quanto «collegati» e dunque di competenza della 5<sup>a</sup> Commissione.

Proprio questo però pone il problema di una particolare attenzione al fatto che questi disegni di legge collegati «fuori sessione» rimangano pur sempre omogenei per materia. Il pericolo che ciò non avvenga e l'esigenza che invece tali limiti vengano ben rispettati ha consigliato la presentazione, da parte di tutti i capigruppo presenti in Commissione bilancio, della presente proposta di modifica regolamentare.

Il significato di tale proposta è molto chiaro: quando i provvedimenti collegati sono esaminati dal Senato in prima lettura, essi vengono sottoposti allo stesso vaglio preliminare al quale soggiace il disegno di legge finanziaria per quanto riguarda il contenuto delle disposizioni, che deve risultare coerente rispetto all'oggetto degli stessi, così come definito dalla legislazione vigente. In altre parole, si intende con grande chiarezza prevedere, così come per il disegno di legge finanziaria, un vaglio preliminare tipizzato in ordine alla proprietà o meno dei contenuti dei singoli disegni legge collegati, nel senso della loro coerenza rispetto al Documento di programmazione come approvato dal Parlamento e rispetto alla legislazione vigente per quanto riguarda l'omogeneità della materia, utilizzando la medesima procedura già prevista per il disegno di legge finanziaria, ossia lo stralcio da parte del Presidente, sentito il parere

della 5<sup>a</sup> Commissione permanente e del Governo, delle parti improprie, previa comunicazione all'Assemblea, preliminarmente alla stessa assegnazione.

Ci si può porre il problema dei motivi per i quali un provvedimento che probabilmente può essere esaminato nel merito da una Commissione diversa dalla Commissione bilancio debba essere sottoposto al vaglio preliminarmente di quest'ultima Commissione ai fini della verifica del collegamento con la manovra di finanza pubblica e della omogeneità della materia. E la risposta sta nel fatto che è la 5<sup>a</sup> Commissione ad avere il quadro generale della manovra e ad aver esaminato il Documento di programmazione, anche se quest'ultimo viene poi formalmente approvato dalla risoluzione in Assemblea, per cui è nella sede tecnica di questa Commissione che è possibile formalizzare un parere, sentito il Governo, al Presidente del Senato per lo stralcio preliminarmente di disposizioni non rientranti nel quadro di politica economica delineato nel Documento di programmazione.

Una volta fissato il contenuto del singolo provvedimento collegato tenendo conto dei suddetti criteri dell'attuazione degli obiettivi di cui al Documento di programmazione e della omogeneità per materia, è parso conseguenziale far permanere la competenza del Presidente del Senato ai fini della titolarità del potere di dichiarare inammissibili gli emendamenti che tentassero di introdurre

nel singolo provvedimento materie non omogenee o non collegate alla manovra di finanza pubblica.

Naturalmente, il Presidente può continuare ad avvalersi – così come per il testo – del parere della 5<sup>a</sup> Commissione e del Governo (esattamente per gli stessi motivi che stanno alla base delle medesime procedure previste per il testo iniziale) in relazione a quegli emendamenti che non risultassero in linea con i criteri cui il disegno di legge collegato si deve ispirare.

Viene inoltre formalizzato, in relazione agli emendamenti non coerenti con le regole di copertura finanziaria stabilite dalla legislazione vigente, l'effetto di inammissibilità conseguente al parere contrario espresso dalla Commissione bilancio, che nella prassi regolamentare si è affermato in base ad un'interpretazione della norma di cui all'articolo 128, comma 6, del Regolamento, fornita dalla Giunta per il Regolamento.

Conclusivamente, l'augurio è che si possa varare in tempi celeri la riforma ipotizzata, per ribadire il percorso che si intende proseguire a livello di legislazione sostanziale e di regolamenti parlamentari onde affinare e rendere più trasparenti ed efficaci i vari strumenti normativi che riguardano il complessivo problema della definizione degli equilibri di finanza pubblica e del raggiungimento degli obiettivi di politica economica che il Paese intende perseguire.

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE  
DEL REGOLAMENTO**

---

Art. 1.

1. All'articolo 126-*bis* sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«2-*bis*. Quando i disegni di legge di cui al comma 1 sono presentati dal Governo al Senato, il Presidente del Senato, sentito il parere della 5<sup>a</sup> Commissione permanente e del Governo, prima dell'assegnazione, accerta se ciascuno di essi rechi disposizioni estranee al proprio oggetto come definito dalla legislazione vigente nonché dal documento di programmazione economico-finanziaria come approvato dalla risoluzione parlamentare. In tal caso il Presidente comunica all'Assemblea lo stralcio delle predette disposizioni.

2-*ter*. Sono inammissibili gli emendamenti, d'iniziativa sia parlamentare che governativa, ai disegni di legge di cui al comma 1, che rechino disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente o estranee all'oggetto dei disegni di legge stessi, come definito dalla legislazione vigente nonché dal documento di programmazione economico-finanziaria come approvato dalla risoluzione parlamentare. L'inammissibilità è dichiarata dal Presidente del Senato, sentito il parere della 5<sup>a</sup> Commissione permanente e del Governo».