

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. II

n. 28-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

(RELATORE VEGAS)

Comunicata alla Presidenza il 15 luglio 1999

SULLA

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

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

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

—————
COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 30 GIUGNO 1999
—————

ONOREVOLI SENATORI. - La recente legge di riforma della contabilità pubblica (legge 25 giugno 1999, n. 208), proponendosi di razionalizzare il sistema degli strumenti di manovra della finanza pubblica abolisce, in particolare, il cosiddetto disegno di legge collegato di sessione che era stato oggetto, in passato, di vivaci critiche per l'eterogeneità del suo contenuto e per l'espropriazione nei confronti delle Commissioni permanenti di settore (si pensi alle riforme del pubblico impiego, della sanità, della previdenza contenute in successivi provvedimenti collegati e perciò esaminate in sede referente dalla Commissione bilancio).

La legge riporta i contenuti dei disegni di legge collegati di sessione in parte nel disegno di legge finanziaria e in parte nei disegni di legge collegati «fuori sessione», presentati dal Governo entro il 15 novembre e destinati a essere esaminati disgiuntamente dai documenti di bilancio. Come conseguenza, ciascun provvedimento collegato sarà deferito alla Commissione di settore.

L'orientamento di Governo e Parlamento in materia di struttura delle manovre finanziarie è andato mutando nel corso degli anni. La legge 5 agosto 1978, n. 468, introducendo nel nostro sistema giuscontabilistico la legge finanziaria, provvedeva ad affiancare al bilancio a legislazione vigente, strumento che riveste le caratteristiche di legge formale, la legge finanziaria che, potendo introdurre innovazioni di carattere sostanziale alla legislazione, avrebbe dovuto costituire lo strumento per realizzare manovre annuali di finanza pubblica. Nel corso degli anni, tuttavia, questo strumento andò perdendo l'originaria connotazione per trasformarsi in mezzo di espansione della spesa pubblica. Il suo contenuto era andato crescendo e i suoi effetti di spesa si erano moltiplicati, tanto che divenne d'uso comune la definizione della legge finanziaria come di un *omnibus* sul quale caricare ogni tipo di disposizione, nella certezza di vederla approvata in termini assai più rapidi di quan-

to non consentissero le ordinarie procedure parlamentari.

Nella consapevolezza di questo fenomeno e nel mutamento del clima economico che ha contraddistinto l'ultimo decennio, la legge di contabilità venne modificata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, al fine di restringere la portata e il contenuto della legge finanziaria, che si trasformò in uno strumento di mera regolazione quantitativa e «al margine» delle grandezze di bilancio, non potendo essa contenere misure di modifica della legislazione vigente se non, sostanzialmente, solo quelle relative ad alcuni trasferimenti e all'entità delle aliquote fiscali. Per consentire di realizzare riforme nei vari settori di entrata e di spesa venne previsto lo strumento dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria. Tali provvedimenti si affiancavano alle leggi finanziaria e di bilancio, consentendo di realizzarne le finalità mediante la riforma della legislazione dei grandi comparti.

Con l'andare del tempo, tuttavia, anche questo nuovo sistema è venuto mettendo in luce alcune difficoltà applicative. Esse hanno riguardato soprattutto il fatto che i disegni di legge collegati hanno assunto differenti caratteristiche e diverso valore. Sono stati suddivisi in due categorie: la prima, quella dei collegati di sessione, da discutere all'interno della sessione di bilancio e funzionali alla realizzazione dei saldi della manovra di bilancio stessa; la seconda, quella dei collegati fuori sessione od ordinamentali, destinata a modificare i flussi di spesa nel medio-lungo periodo e non sempre indispensabili per il conseguimento dei saldi previsti nella manovra per l'esercizio di riferimento.

I provvedimenti collegati godono della particolare condizione procedurale di essere esaminati secondo un calendario che ne prevede sostanzialmente una corsia preferenziale, la votazione in tempi certi e il contingimento dei tempi di discussione, oltre alla sottoposizione a più rigorosi criteri per quanto concerne l'emendabilità. Tutta-

via, il sistema che ne è derivato non era privo di un certo grado di complicazione, a causa del fatto che la realizzazione di un'unica manovra di bilancio veniva a reggersi su una pluralità di strumenti normativi non sempre trattati congiuntamente o tra loro conciliabili; d'altra parte, la differenza di regime esistente per la valutazione sia dei testi al momento della loro presentazione in Senato, sia degli emendamenti, assai più rigorosa per i disegni di legge di bilancio e finanziaria che per i provvedimenti collegati, ha creato non pochi problemi, tant'è che le esperienze delle ultime sessioni di bilancio hanno indotto a riconsiderare l'insieme degli strumenti esistenti.

La citata legge di modifica del 1999 ha per certi aspetti riportato alla situazione preesistente, ampliando il contenuto tipico della legge finanziaria, che può così costituire strumento anche per la regolazione dei flussi e per la modifica di norme legislative, ed escludendo dalla trattazione nell'ambito della sessione di bilancio gli altri testi che concernono le riforme settoriali.

Si tratta di un ritorno al passato che però dovrebbe escludere, grazie anche all'esperienza fatta in questi anni, di commettere gli stessi errori di un tempo, sia perchè il controllo sulle norme di spesa è divenuto più rigoroso, sia perchè i poteri intestati al Presidente del Senato consentono un maggiore controllo sull'introduzione di norme estranee per materia nell'ambito della legge finanziaria. Dalla innovazione dovrebbe discendere anche una certa semplificazione in materia di emendabilità dei testi. Infatti, la manovra finanziaria risulta d'ora in poi costituita esclusivamente dal doppio strumento delle leggi di bilancio e finanziaria, mentre i collegati «fuori sessione», che pur sono produttivi di effetti finanziari, sono trattati in separata sede. Si viene dunque a ricreare una unitarietà logica e procedurale che identifica lo strumento che costituisce la manovra in una coppia di leggi, la prima avente contenuto formale e la seconda sostanziale, che integrano un *unicum* normativo. Da ciò dovrebbe discendere anche un regime di ammissibilità degli emendamenti

che, nel rispetto dei vincoli quantitativi e qualitativi, agiscano all'interno del predetto *unicum*.

Ad evitare che anche questi provvedimenti finiscano per diventare strumenti legislativi dalla portata illimitata, la riforma prevede che il documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) indichi tali disegni di legge collegati, ciascuno dei quali deve recare disposizioni omogenee per materia.

È questo l'aspetto della riforma della contabilità che principalmente sollecita una riforma del Regolamento. Quanto al resto, infatti, il Regolamento rinvia alla legislazione sostanziale. Per il suo carattere elastico, quindi, è in grado di adattarsi alle modifiche introdotte dalla legge di riforma senza necessità di una formale modificazione. Ciò vale particolarmente per l'oggetto e le regole di copertura del disegno di legge finanziaria (articolo 126, commi 3 e 4).

Per quanto riguarda i disegni di legge collegati occorre individuare gli strumenti procedurali capaci di garantirne il contenuto tipico.

La proposta in esame attribuisce al Presidente del Senato un potere di stralcio delle disposizioni estranee all'oggetto dei singoli provvedimenti, come definito dalla legislazione vigente e dal DPEF approvato dalle Camere. Questo stralcio costituisce un potere autonomo del Presidente, preliminare al deferimento in Commissione e non soggetto al voto dell'Assemblea. Il modello, evidentemente, è lo stralcio preliminare del disegno di legge finanziaria (articolo 126, comma 3).

Sulla correlata questione dell'inammissibilità degli emendamenti si è aperto un ampio dibattito in sede di Giunta per il Regolamento. Infatti, la proposta di modifica all'esame prevedeva che al Presidente del Senato fosse attribuito il potere di dichiarare inammissibili gli emendamenti privi di copertura o estranei all'oggetto dei disegni di legge collegati. È stato obiettato che per tal via i Presidenti di Commissione sarebbero stati privati di un potere loro proprio, per quanto attiene alla valutazione circa il contenuto degli emendamenti. È stato d'al-

tra parte osservato che la scelta di affidare la decisione al Presidente del Senato sarebbe omogenea rispetto a quella relativa alla valutazione del contenuto dei disegni di legge collegati e del disegno di legge finanziaria. Del resto, la decisione di superare il sistema dei disegni di legge collegati di sessione, ampliando il contenuto del disegno di legge finanziaria, consente alle Commissioni di merito di riacquisire la trattazione di argomenti che negli anni passati sono stati esaminati principalmente in sede di Commissione bilancio.

La soluzione che è stata definita dalla Giunta per il Regolamento può consentire di distribuire con equilibrio il potere relativo alla declaratoria di inammissibilità degli emendamenti. Esso resta intestato ai Presidenti di Commissione, sentito il parere della Commissione bilancio per quanto riguarda gli emendamenti privi di copertura finanziaria, per gli emendamenti presentati in Commissione, e al Presidente del Senato per quelli presentati in Assemblea. Tuttavia, il Presidente del Senato esercita il medesimo potere sui testi approvati dalle Commissioni. In questo modo, i Presidenti delle Commissioni permanenti non vengono privati di una loro prerogativa regolamentare, ma sono indotti ad esercitarla con grande attenzione, poichè sulle loro decisioni potrà

tornare il Presidente del Senato, eventualmente correggendole.

La Giunta per il Regolamento ha accolto, inoltre, due emendamenti del relatore tendenti il primo a estendere anche agli schemi di decreto legislativo la declaratoria di improcedibilità nel caso in cui essi non siano corredati, così come vuole la modifica della legge di contabilità, di relazione tecnica. Si tratta, ovviamente, degli schemi di decreto che sono trasmessi al Parlamento affinché questo esprima un parere. La seconda modifica concerne la soppressione del comma 2 dell'articolo 126, che prevede il preesame del bilancio a legislazione vigente nel periodo intercorrente dalla sua presentazione (31 luglio) a quello della presentazione del disegno di legge finanziaria (30 settembre). Poichè la recente legge n. 208 del 1999 ha provveduto ad unificare detti termini nel 30 settembre, non ha più ragione di essere la norma citata che, occorre ricordare, tra l'altro, non era mai stata applicata quando era vigente.

Poichè le modifiche regolamentari di cui alla presente proposta sono funzionali all'esame dei provvedimenti costituenti la manovra finanziaria che avrà luogo in Senato a partire dal prossimo autunno, si confida in una sollecita loro approvazione da parte dell'Assemblea.

VEGAS, *relatore*

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE
DEL REGOLAMENTO**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI
COVIELLO ED ALTRI

**Modificazione dell'articolo 126-bis
del Regolamento del Senato****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^a 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.

**TESTO PROPOSTO DALLA GIUNTA
PER IL REGOLAMENTO****Modificazione degli articoli 76-bis, 126
e 126-bis del Regolamento del Senato****Art. 1.**

1. All'articolo 76-bis, al comma 1, dopo la parola: «CNEL» sono inserite le seguenti: «, nonchè gli schemi di decreto legislativo»; conseguentemente la rubrica è sostituita dalla seguente: «Relazione tecnica sui disegni di legge, sugli schemi di decreto legislativo e sugli emendamenti».

Art. 2.

1. All'articolo 126, il comma 2 è abrogato.

Art. 3.

1. *Identico:*

«2-bis. *Identico.*

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 5ª Commissione permanente e del Governo».**

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.

2-quater. Ricorrendo le condizioni di cui al comma 2-ter, il Presidente del Senato, sentito il parere della 5ª Commissione permanente e del Governo, può dichiarare inammissibili disposizioni del testo proposto dalla Commissione all'Assemblea».

