

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4854

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ANTONIO LEONE, ANGELINO ALFANO, GIOACCHINO ALFANO,
BLASI, CASERO, CROSETTO, FALSITTA, GIUDICE, MARRAS,
SAVO, TARANTINO, VERRI, ZORZATO**

Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, recante riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio

Presentata il 26 marzo 2004

ONOREVOLI COLLEGHI! — Ormai da qualche anno all'esame della legge finanziaria si accompagnano forti polemiche che non attengono esclusivamente al merito delle scelte che con tale provvedimento vengono adottate, ma investono le stesse modalità di svolgimento del suo esame parlamentare.

In sintesi, i maggiori punti di criticità emersi in relazione all'esame parlamentare della legge finanziaria attengono ai seguenti profili:

1) il sovraccarico di argomenti oggetto di disciplina nell'ambito della legge finanziaria, molti dei quali hanno rilievo marginale e, comunque, potrebbero sicuramente trovare più idonea collocazione nell'ambito di altri provvedimenti. Al riguardo occorre considerare, in particolare,

l'insoddisfacente esperienza dei provvedimenti collegati, che soltanto in alcuni casi si sono dimostrati in grado di corrispondere alle funzioni che la riforma attuata con la legge n. 208 del 1999 ha affidato loro;

2) l'eccessivo numero di emendamenti presentati e posti in votazione, soprattutto in Assemblea;

3) la difficoltà di gestione del provvedimento, sia in fase di Commissione sia in fase di Assemblea, difficoltà accentuata dalla presentazione dei cosiddetti « maxiemendamenti », vale a dire gli emendamenti che incidono contestualmente su diversi articoli, in una fase troppo avanzata della discussione, a scapito di una loro accurata istruttoria.

Rispetto ai problemi evidenziati, per un verso appaiono insufficienti interventi che si limitino a modificare le procedure vigenti e le prassi attualmente seguite. Per altro verso, tuttavia, soluzioni radicali come il superamento della legge finanziaria non sembrano praticabili e neppure utili.

Non esiste, in effetti, una sede diversa nella quale approvare tante disposizioni nei tempi certi garantiti dalla sessione di bilancio.

Occorre pertanto prospettare un intervento articolato, che interessi al medesimo tempo sia la disciplina legislativa che quella regolamentare.

In effetti, la questione è sufficientemente matura per tentare di avviare un confronto che può condurre ad una riforma dello strumento della legge finanziaria. A tale fine può risultare opportuno avvalersi degli elementi offerti dal dibattito svoltosi in materia, non soltanto nelle sedi politiche, ma anche tra gli studiosi.

Ai fini di una corretta analisi del problema, non sembra possibile prescindere da un dato di fatto: il nostro ordinamento soffre di un eccesso di normazione che, in assenza di una drastica operazione di delegificazione, costringe al ricorso allo strumento della legge anche per risolvere problemi di limitata portata.

D'altra parte, poiché la legge finanziaria si avvale dell'indiscutibile vantaggio di essere esaminata in una apposita sessione, per cui i tempi della sua approvazione sono certi, è quasi inevitabile che su di essa si scarichino numerose istanze che altrimenti dovrebbero trovare altri canali, dando vita ad una legislazione settoriale e localistica.

Recentemente il proficuo impegno del Governo e del Parlamento volto alla razionalizzazione dell'attività legislativa ha prodotto effetti concreti.

In sostanza, si è avviato un circolo virtuoso che, in prospettiva, potrà concorrere in misura decisiva a ridurre il carico normativo gravante sui cittadini e sulle imprese.

Allo stesso tempo, è evidente che il ridimensionamento del numero di leggi

approvate nel corso dell'anno può produrre, e sicuramente ha prodotto negli scorsi anni, l'effetto di trasformare la legge finanziaria in uno strumento normativo di ultima istanza, al quale si ricorre per risolvere una serie di questioni che non hanno trovato un'adeguata definizione normativa nel corso dell'anno.

Per altro, la soluzione a tale problema non può essere rinvenuta esclusivamente nella riforma dei Regolamenti parlamentari che presiedono alla discussione parlamentare della legge finanziaria, in quanto è necessario altresì affrontare il nodo della restante attività legislativa che si svolge durante l'anno finanziario.

A questo riguardo, si può prospettare l'ipotesi di concentrare in una sessione, i cui tempi siano chiaramente scanditi, la discussione di provvedimenti di ampia portata e di contenuto tendenzialmente omogeneo. Si tratta di una esperienza che potrebbe essere impiegata anche per altri provvedimenti e in particolare per i cosiddetti « disegni di legge collegati » che fino ad oggi hanno avuto *iter* estremamente faticosi, lunghi e controversi.

Un più intenso ricorso allo strumento procedurale della sessione potrebbe offrire infatti il duplice vantaggio di consentire un « dimagrimento » della legge finanziaria e, allo stesso tempo, di dare risposta in tempi ragionevoli a problemi che emergono nel dibattito politico. Occorre, quindi, utilizzare al meglio i diversi strumenti a disposizione. In questo modo verrebbe inoltre evitato il rischio che l'intenso ricorso alla decretazione d'urgenza renda estremamente faticosa la percezione della coerenza complessiva del programma di Governo, ingenerando l'impressione di una frammentarietà e di una imprevedibilità degli interventi che vengono posti in essere.

L'esigenza prioritaria è quella di lavorare per una qualificazione della legge finanziaria, che privilegi aspetti e questioni effettivamente rilevanti.

L'obiettivo di una qualificazione della legge finanziaria implica che la sua gestione debba essere ricondotta, almeno per i profili di maggiore interesse, ad una istanza superiore al Ministero dell'econo-

mia e delle finanze, coinvolgendo direttamente la Presidenza del Consiglio dei ministri.

La definizione della legge finanziaria richiede un lavoro assai impegnativo che presuppone che le diverse soluzioni che vengono delineate, quanto al merito delle varie problematiche in discussione, siano riconducibili ad una logica complessiva e risultino coerenti con i vincoli derivanti dalle risorse a disposizione.

Ne consegue che, sul versante parlamentare, non si possa prescindere dal contributo che, nel merito, può essere assicurato dalle altre Commissioni, competenti nelle diverse materie, così come il ruolo del Governo non può limitarsi alla verifica delle compatibilità finanziarie.

Al riguardo, nella proposta di legge si prevede che gli emendamenti presentati dal Governo debbano essere preventivamente sottoposti all'approvazione del Consiglio dei ministri.

Come già rilevato, è convinzione dei presentatori della proposta di legge al vostro esame che una soddisfacente soluzione dei problemi prospettati richieda un complesso di interventi e imponga di adottare diversi strumenti.

Si prevede, per un verso, di intervenire sulla legge n. 468 del 1978, recante la riforma delle norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio e, per l'altro, di adottare le opportune e conseguenziali iniziative per quanto concerne la disciplina regolamentare dei due rami del Parlamento.

Il combinato disposto di un intervento che insista sia sul terreno legislativo che su quello regolamentare potrebbe assicurare indiscutibili progressi sotto il profilo del più ordinato svolgimento della sessione di bilancio, in primo luogo a vantaggio della qualità dell'esame parlamentare e della possibilità di conseguire risultati utili sotto il profilo delle decisioni di politica economica e finanziaria.

A tale fine, la proposta di legge prospetta una serie di interventi di modifica della legge n. 468 del 1978 diretti a prevedere che l'esame di alcuni dei provvedimenti collegati, ai quali sia riconosciuto

un carattere particolarmente significativo ai fini della realizzazione degli indirizzi programmatici definiti in sede di Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dal Parlamento, si svolga nell'ambito di apposita sessione. Ovviamente, in considerazione dei profili riservati alla competenza di ciascuna Camera, l'intervento che si prospetta in questa sede dovrà trovare riscontro in una puntuale modifica delle disposizioni dei Regolamenti parlamentari, ai quali spetterà disciplinare un'apposita sessione nella quale svolgere, entro tempi certi, l'esame degli stessi.

Si prospetta, quindi, il divieto di utilizzare a copertura del disegno di legge finanziaria il miglioramento del risparmio pubblico. Si tratta di una norma virtuosa che dovrebbe impegnare tanto il Governo che il Parlamento e che può concorrere positivamente al conseguimento degli obiettivi stabiliti per quanto concerne i saldi rilevanti ai fini della finanza pubblica.

La proposta di legge prevede poi il divieto di aumentare l'importo complessivo della spesa corrente: tale disposizione potrebbe contribuire ad una qualificazione della spesa, liberando risorse da destinare agli obiettivi dello sviluppo, con particolare riferimento agli investimenti.

Attengono più specificamente alla disciplina dei Regolamenti delle due Camere, e pertanto non trovano soluzione nell'ambito della proposta di legge, le seguenti ulteriori questioni:

a) previsione di un termine ultimo entro il quale Governo e relatore possono presentare i propri emendamenti; gli emendamenti presentati successivamente a detto termine dovrebbero essere dichiarati non ricevibili e, di conseguenza, non potrebbero essere esaminati né posti in votazione. In questo modo si assicurerebbe la possibilità di una più approfondita istruttoria che consenta a tutti di valutare attentamente la portata delle modifiche che vengono prospettate;

b) attribuzione alle Commissioni di settore di un parere rinforzato sulle parti del disegno di legge finanziaria che inve-

stono in misura rilevante il loro ambito di competenza. Tale parere può essere espresso a due riprese, vale a dire sul testo del disegno di legge come presentato dal Governo e sul testo approvato dalla Commissione bilancio; nel contempo, attribuzione alla Commissione bilancio del compito di definire il testo; discussione e votazione in Assemblea soltanto di emendamenti interamente sostitutivi del testo degli articoli, come approvato in Commissione, ponendo per primo in votazione il mantenimento del testo ovvero l'emendamento sostitutivo che abbia il parere favorevole del Governo;

c) ampliamento dei tempi destinati all'esame da parte della Commissione bilancio e contestuale riduzione dei tempi

destinati all'esame da parte dell'Assemblea.

Al riguardo, è intenzione dei presentatori della proposta di legge al vostro esame assumere una iniziativa volta ad aggiornare la disciplina regolamentare, per i profili cui si è fatto riferimento in precedenza.

La proposta di legge non intende risolvere in maniera esaustiva tutte le problematiche connesse al miglioramento della disciplina, sia legislativa che regolamentare, della sessione di bilancio. Essa intende, piuttosto, offrire una base di discussione per avviare, in sede parlamentare, e con il pieno coinvolgimento del Governo, un serio e approfondito confronto sulle questioni richiamate in precedenza.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468).

1. Alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1-*bis*, comma 1, la lettera c) è sostituita dalla seguente:

« c) entro il 31 dicembre i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, indicando quelli la cui approvazione riveste carattere prioritario e deve intervenire con le modalità e nei termini stabiliti dai Regolamenti parlamentari »;

b) all'articolo 11:

1) al comma 3, dopo la lettera a), è inserita la seguente;

« a-*bis*) il livello massimo della spesa di parte corrente del bilancio dello Stato »;

2) al comma 5, è aggiunto il seguente periodo: « È in ogni caso esclusa la possibilità di utilizzare, a copertura di maggiori oneri, il miglioramento del risparmio pubblico »;

3) al comma 6, sono aggiunti i seguenti periodi: « Le disposizioni della legge finanziaria non possono in ogni caso determinare un ammontare della spesa corrente superiore al livello massimo fissato ai sensi del comma 3, lettera a-*bis*). Le modifiche al testo del disegno di legge finanziaria presentato dal Governo alle Camere che comportino maggiori spese di parte corrente devono in ogni caso essere compensate da una corrispondente riduzione della spesa; a tal fine, è precluso l'utilizzo di maggiori entrate »;

4) dopo il comma 6-*bis* è aggiunto il seguente:

« 6-*ter*. Gli emendamenti di iniziativa governativa al disegno di legge finanziaria sono sottoposti alla preventiva deliberazione del Consiglio dei ministri »;

c) all'articolo 11-*bis*, comma 1:

1) al primo periodo, le parole: « ed in particolare di quelli correlati al perseguimento degli obiettivi del documento di programmazione finanziaria deliberato dal Parlamento » sono sostituite dalle seguenti: « ed in particolare di quelli, collegati alla manovra di finanza pubblica, necessari al perseguimento degli obiettivi del documento di programmazione economico-finanziaria deliberato dal Parlamento, la cui approvazione, in quanto riveste carattere prioritario, deve intervenire con le modalità e nei termini stabiliti dai Regolamenti parlamentari »;

2) il secondo e il terzo periodo sono sostituiti dal seguente: « In tabelle allegate alla legge finanziaria sono indicate, distintamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale, le somme destinate alla copertura di ciascuno dei provvedimenti legislativi, ripartiti per Ministero e per programmi, che motivano lo stanziamento »;

d) all'articolo 11-*ter*:

1) al comma 1, secondo periodo, sono premesse le seguenti parole: « Fermo restando quanto previsto al comma 1-*bis*, »; al medesimo comma 1, lettera *a*), dopo le parole: « previsti dall'articolo 11-*bis* » sono inserite le seguenti: « , ove si tratti dei provvedimenti di cui al comma 1 del medesimo articolo »;

2) dopo il comma 1, è inserito il seguente:

« 1-*bis*. La copertura finanziaria delle leggi che importino nuove o maggiori spese correnti è determinata esclusivamente attraverso le modalità previste dal comma 1, lettere *a*) e *b*) ».

ART. 2.

(*Entrata in vigore*).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

PAGINA BIANCA

€ 0,30



14PDL0058360