

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. II  
N. 3

## **PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO**

*(Articoli 69, 121 e 123-bis: modificazioni alla disciplina della dichiarazione d'urgenza dei progetti di legge e alla disciplina dell'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio e dei progetti di legge collegati)*

d'iniziativa dei deputati

**FABRIS, DEL MESE, ADENTI, AFFRONTI, CAPOTOSTI, CIOFFI, D'ELPIDIO,  
GIUDITTA, LI CAUSI, MORRONE, PICANO, ROCCO PIGNATARO, PISACANE,  
SATTA**

---

*Presentata alla Presidenza della Camera il 29 novembre 2006*

### **RELAZIONE**

Onorevoli Colleghi! - L'esperienza della discussione parlamentare dei documenti di bilancio delle ultime legislature ha evidenziato con sempre maggiore chiarezza la necessità di intervenire sui meccanismi procedurali che regolano la sessione di bilancio.

Appare, infatti, ormai ampiamente condivisa, tanto a livello delle diverse forze politiche, di maggioranza come di opposizione, quanto a livello istituzionale, la consapevolezza circa l'inadeguatezza della sessione, come attualmente articolata, a rispondere alla finalità di definire un quadro delle grandezze di finanza pubblica chiaro e coerente con gli obblighi comunitari del nostro Paese, nonché di indicare gli obiettivi prioritari della politica finanziaria da perseguire nel corso dell'anno.

Occorre tuttavia che tale consapevolezza superi lo stadio delle mere enunciazioni verbali, che fungono ormai quasi da tradizionale corollario dell'esame del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge di bilancio da parte delle Camere, esplicandosi in una serie di proposte concrete, volte ad individuare gli aspetti problematici su cui intervenire e ad indicare i correttivi da apportare. In questa prospettiva occorre innanzitutto evidenziare come il tema della ridefinizione della struttura contenutistica e procedurale delle manovre finanziarie di fine anno risulti oggettivamente complesso, e debba necessariamente essere affrontato secondo un approccio composito, che tenga conto della necessità sia di rivedere la disciplina di contabilità nazionale in materia, sia di operare a livello delle norme regolamentari che, presso ciascuna Camera, delineano l'iter parlamentare dei provvedimenti di bilancio.

Alla luce di tali considerazioni emerge in primo luogo l'esigenza di rivedere la scelta, compiuta

alcuni anni fa con la legge 25 giugno 1999, n. 208, di estendere il contenuto proprio della legge finanziaria anche a quegli interventi normativi di spesa, o di riduzione di entrate, finalizzati al sostegno ed al rilancio dell'economia.

L'allargamento del contenuto proprio della legge finanziaria operato dalla legge n. 208 ha, infatti, finito per riproporre i limiti e le criticità evidenziatesi nella prima esperienza di applicazione di tale strumento, trasformando il principale meccanismo legislativo di programmazione finanziaria, fin dal momento della sua presentazione alle Camere da parte del Governo, in un complesso di disposizioni di portata sempre più ampia ed eterogenea che, nel corso dell'esame parlamentare, si carica di ulteriori disposizioni, trasformandosi in un coacervo di norme della più varia natura, che, per la loro eterogeneità e complessità, risultano di difficile interpretazione da parte dei cittadini e delle amministrazioni chiamate ad applicarle, rendendo necessari continui interventi emendativi sul testo della legge, spesso a breve distanza dalla sua entrata in vigore.

Caricare la legge finanziaria di contenuti pressoché universali determina inoltre l'ulteriore conseguenza di attribuire alla sessione di bilancio un carattere ultimativo e «drammatico», assolutamente deleterio per la chiarezza delle scelte in essa contenute e per la stessa trasparenza dei meccanismi decisionali. La legge finanziaria rappresenta, infatti, nella percezione del mondo politico e del Paese nel suo complesso, l'unica, irripetibile, occasione per realizzare opzioni normative di qualche rilievo in ogni settore dell'ordinamento, e, soprattutto, per stanziare risorse finanziarie in favore di questo o quel comparto. Ciò attiva un meccanismo perverso in base al quale, da un lato, a livello di Governo, sulla legge finanziaria si scaricano le richieste provenienti da tutte le amministrazioni, mentre, a livello parlamentare, essa sembra costituire l'unico provvedimento attraverso cui veicolare esigenze, anche legittime, provenienti dall'elettorato, e, più in generale, dalla società civile.

Tale situazione, coniugandosi con la necessaria compressione dei tempi di esame imposta dalle norme regolamentari di Camera e Senato, rende di fatto impossibile governare con una qualche razionalità e pacatezza il procedimento legislativo di approvazione della legge finanziaria, sia da parte degli organismi parlamentari, sia da parte dello stesso Governo, che è indotto, alla luce delle dimensioni sempre più ampie del provvedimento e della massa delle proposte emendative, presentate sia dalle forze politiche di maggioranza sia da quelle di opposizione, a ricorrere allo strumento della questione di fiducia su uno o più «maxiemendamenti», nei quali viene concentrato, in articolati estesi per varie centinaia di commi, tutto o buona parte del contenuto della legge finanziaria.

Quest'ultima pratica, se in parte comprensibile alla luce dell'estrema difficoltà di condurre a conclusione entro la fine dell'anno, secondo le procedure ordinarie, l'esame di un provvedimento dalle caratteristiche ormai tanto peculiari, appare tuttavia del tutto inaccettabile, in quanto rappresenta una vera e propria distorsione delle norme sul processo legislativo ed un assoluto stravolgimento di qualsiasi regola di corretta normazione.

Sotto il primo profilo, l'accorpamento in singoli articoli di centinaia di articoli, originariamente distinti, costituisce in sostanza un'elusione del precetto sancito dall'articolo 72, primo comma, della Costituzione, secondo cui ogni disegno di legge è approvato articolo per articolo e, quindi, nel suo complesso.

Inoltre, sul piano delle dinamiche parlamentari, la prassi di sottoporre il testo originario del disegno di legge finanziaria ad una sostanziale riscrittura da parte del Governo, attraverso una serie continua ed amplissima di modifiche, che spesso intervengono nei giorni immediatamente precedenti la prevista conclusione dell'esame, pregiudica completamente la possibilità di svolgere un'efficace istruttoria ed un adeguato approfondimento, sia politico sia tecnico, sul contenuto del provvedimento, determinando il paradosso che proprio la discussione dell'intervento legislativo più rilevante dell'anno avviene in modo assolutamente frammentario e convulso, spesso in termini tali da non consentire neanche la piena conoscenza di tutti i risvolti delle norme proposte. Quanto al secondo aspetto, appare di tutta evidenza l'aberrazione insita nel fatto che un atto legislativo nazionale di rilievo tanto cruciale, recante spesso complesse riforme di ampi settori

dell'ordinamento, si componga di articoli la cui lunghezza, crescente di anno in anno, è ormai giunta a superare gli ottocento commi, spesso intessuti di inestricabili richiami ad altre disposizioni. Una siffatta circostanza, prima ancora che confliggere in modo stridente con ogni più elementare regola di tecnica legislativa, appare porsi in contrasto con il principio, giuridico ma soprattutto democratico, di conoscibilità della norma da parte del legislatore e dei soggetti facenti parte dell'ordinamento ai quali la norma stessa si indirizza.

Entrambi gli ordini di considerazioni appena esposti inducono a domandarsi se alcune delle difficoltà ad affrontare efficacemente molti tra i principali nodi del Paese, ed a realizzare in termini incisivi interventi di riforma da tempo attesi, non siano anche dovute all'errore di caricare la manovra di bilancio, e, segnatamente, la legge finanziaria, di una valenza normativa eccessiva ed impropria, impegnando il Governo ed il Parlamento, per quasi sei mesi, in un processo di produzione normativa farraginoso e caotico, incentrato su un unico provvedimento, che deve farsi carico di esigenze complesse e disparate in un lasso di tempo troppo breve per l'oggettiva vastità delle questioni affrontate, ma troppo lungo per non monopolizzare quasi completamente l'attività legislativa delle Camere.

In questo contesto la presente proposta di modificazione al Regolamento della Camera intende, da un lato, introdurre elementi di maggiore razionalità nell'ambito dell'esame degli emendamenti al disegno di legge finanziaria, e, dall'altro, rafforzare gli strumenti procedurali che consentano al Governo di realizzare in tempi certi il proprio programma legislativo.

Sotto il primo profilo si deve evidenziare come la presentazione di diverse migliaia di proposte emendative finisca per costituire, a fronte dei tempi definiti previsti per l'esame del provvedimento, un elemento poco più che rituale, rappresentando un ostacolo rispetto ad ogni tentativo di approfondire adeguatamente il contenuto delle proposte, a tutto discapito degli stessi proponenti. In tale prospettiva, infatti, la presentazione di una mole di emendamenti che, si sa già dall'inizio, non potranno essere esaminati, induce, da un lato, a non privilegiare quelle proposte caratterizzate da maggior rilievo politico e migliore qualità tecnica, e fornisce, d'altro canto, un fondato alibi al Governo per chiudere l'esame attraverso la presentazione di uno o più «maxiemendamenti» sui quali porre la questione di fiducia.

La consapevolezza dell'esistenza di un nodo problematico in materia appare ormai abbastanza matura, come testimoniato dalla decisione, raggiunta quest'anno in sede di ufficio di presidenza della Commissione bilancio, di circoscrivere l'esame ad una quota massima di emendamenti che ciascun gruppo può segnalare, chiarendo in tal modo fin dall'inizio che le ulteriori proposte emendative non sarebbero state nemmeno prese in considerazione.

Tale decisione, cui si è pervenuti sulla base di un accordo volontario tra i gruppi, costituisce tuttavia solo un palliativo, peraltro insufficiente, rispetto ad una carenza del dettato regolamentare, che dovrebbe essere integrato *per tabulas*, stabilendo direttamente un limite al numero di emendamenti di ciascun gruppo politico, o di ciascuna componente del gruppo misto, che saranno discussi e posti in votazione, sia in occasione dell'esame presso la Commissione, sia nel corso dell'esame in Assemblea. Il numero di emendamenti ammessi alla discussione, complessivamente determinato, dovrebbe essere ripartito fra i gruppi per una metà in misura eguale e per l'altra metà in misura proporzionale alla consistenza numerica degli stessi, eventualmente privilegiando i gruppi di opposizione.

A fronte dell'introduzione di tale limite occorrerebbe, da un lato, circoscrivere la possibilità, per il Governo, di presentare emendamenti direttamente in Assemblea, limitandola alle sole esigenze di correzione formale o di coordinamento tecnico, salve naturalmente le proposte emendative direttamente connesse alle parti introdotte o modificate nel corso dell'esame in Commissione, e, dall'altro, consentendo conseguentemente di porre la questione di fiducia sostanzialmente solo sul mantenimento del testo definito dalla Commissione bilancio, precludendo in tal modo il ricorso ai «maxiemendamenti».

Tale soluzione sembra rappresentare un equilibrato compromesso tra l'esigenza di ridurre il numero degli emendamenti da porre in votazione e quella di indurre il Governo a stabilizzare il contenuto

del disegno di legge all'atto della sua presentazione alle Camere, evitando di «riscriverlo» per approssimazioni successive nel corso dell'esame, al fine di consentire al Parlamento di deliberare in base ad opzioni politiche chiare, migliorando in tal modo la trasparenza e l'economia del processo decisionale.

Nel medesimo contesto appare inoltre indispensabile, sempre sul piano regolamentare, ridefinire il ruolo delle Commissioni di settore nell'ambito dell'*iter* procedimentale dei documenti di bilancio. È, infatti, indubbio che le attuali previsioni, di cui all'articolo 121 del Regolamento, relative all'obbligo di presentazione nelle singole Commissioni degli emendamenti al disegno di legge finanziaria riferiti alle parti del disegno di legge di esclusiva competenza di ciascuna Commissione recanti variazioni compensative, e degli emendamenti al disegno di legge di bilancio recanti variazioni compensative all'interno dei singoli stati di previsione, oltre a risultare, nella pratica, ormai inattuati, per la difficoltà di definire con assoluta precisione le parti dei provvedimenti afferenti alla esclusiva competenza di ciascuna Commissione, delineano una procedura farraginoso e sostanzialmente inutile, nella misura in cui gli emendamenti eventualmente approvati dalle Commissioni non godono, nel corso dell'esame presso la Commissione bilancio, di un regime privilegiato rispetto alle altre proposte emendative, determinando solo una defatigante complicazione procedurale.

Sulla scorta di tale constatazione è evidente che la partecipazione delle Commissioni di settore alla sessione di bilancio deve essere rivista, rafforzando gli effetti dell'esame degli emendamenti presso le Commissioni, mutuando in qualche modo il modello previsto per l'esame del disegno di legge comunitaria.

In tale ipotesi occorrerebbe prevedere che tutti gli emendamenti relativi alle parti di competenza delle singole Commissioni, con esclusione di quelli relativi alla determinazione delle grandezze finanziarie complessive, debbano essere presentati e votati in quella sede, e che la Commissione bilancio possa espungerli dal testo solo per ragioni di estraneità al contenuto proprio del provvedimento, per contrasto con le norme relative alla copertura previste dalla legislazione vigente in materia di contabilità di Stato, ovvero per motivi di coordinamento del testo.

Sotto il secondo profilo, occorre considerare che uno dei motivi che hanno indotto i diversi Governi a utilizzare in modo sempre più ampio la legge finanziaria come veicolo privilegiato per le proprie proposte legislative è dato dal fatto che solo per essa il Regolamento prevede una scansione dei tempi di discussione, in Commissione ed in Assemblea, precisamente definita, tale da garantire la conclusione in tempi prestabiliti dell'*iter*.

In questa prospettiva potrebbe risultare opportuno prevedere l'ampliamento ed il rafforzamento delle procedure che garantiscono al Governo di portare in discussione in Assemblea, e di concludere l'esame di disegni di legge ai quali annetta un particolare rilievo programmatico, stabilendo a tale proposito che la dichiarazione di urgenza (di cui all'articolo 69 del Regolamento), ai sensi della quale l'esame in sede referente deve concludersi entro un mese dal suo inizio, possa essere adottata dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo con il consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari alla maggioranza assoluta dei componenti della Camera, piuttosto che dei tre quarti come attualmente previsto. Analogamente si prevede che sulla richiesta del Governo che la Camera deliberi entro un determinato termine su un disegno di legge collegato (prevista dall'articolo 123-*bis*, comma 2) si pronunci la Conferenza dei presidenti di Gruppo con la stessa maggioranza prevista per la dichiarazione d'urgenza, e non più all'unanimità. In estrema sintesi, le proposte appena illustrate costituiscono un contributo alla revisione di taluni aspetti fondamentali dell'attività legislativa, che condizionano in termini decisivi la qualità della normazione e la complessiva efficacia delle risposte che il sistema istituzionale può dare alle esigenze della società e del mondo produttivo.

In tale contesto è auspicabile che il dibattito su tali tematiche si sviluppi quanto prima, attraverso il coinvolgimento più ampio possibile di tutte le forze politiche e con il paritario concorso dell'altro ramo del Parlamento, avviando un processo riformatore che deve ispirarsi al massimo realismo, realizzando quelle proposte sulle quali è possibile fin d'ora coagulare il necessario consenso

politico, procedendo ad alcune, mirate, modifiche delle norme regolamentari che consentano di migliorare, già dal prossimo anno, il processo decisionale della sessione di bilancio.

A testimonianza dell'ampia consonanza che ormai si registra su tali soluzioni, e sull'esigenza di affrontare tali tematiche secondo un approccio il più possibile pragmatico, merita richiamare l'ordine del giorno n. 9/1746-bis/85 - presentato dal presidente della Commissione bilancio, Duilio, e dal relatore sul disegno di legge finanziaria, Ventura, e approvato a conclusione dell'esame in prima lettura alla Camera del disegno di legge finanziaria per il 2007 - il quale segnala, tra l'altro, l'esigenza di adeguare le procedure parlamentari al fine di ampliare il ruolo delle Commissioni nell'ambito della sessione di bilancio, semplificare il meccanismo delle votazioni e rafforzare le procedure di urgenza.

### Doc. II, n. 3

Testo del Regolamento	Modifiche proposte
Art. 69.	Art. 69.
	<i>Il comma 2 è sostituito dal seguente:</i>
2. La dichiarazione d'urgenza è adottata dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6. <b>Qualora non si raggiunga tale maggioranza, la richiesta è sottoposta all'Assemblea, relativamente ai progetti di legge inseriti nel programma dei lavori. Sulla richiesta l'Assemblea delibera con votazione palese mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi.</b>	2. La dichiarazione d'urgenza è <b>approvata</b> dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo <b>con il consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno alla maggioranza assoluta dei componenti della Camera.</b>
Art. 121.	Art. 121.
	<i>L'articolo 121 è sostituito dal seguente:</i>
	1. <b>Il numero di emendamenti al disegno di legge finanziaria e al disegno di legge di bilancio ammessi alla discussione ed al voto in Commissione ed in Assemblea non può essere complessivamente superiore alla quota fissata per ciascun disegno di legge dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo con il consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno alla maggioranza assoluta dei componenti della Camera, in misura tale da assicurare la discussione di tutti gli emendamenti in tempi compatibili con il termine stabilito, rispettivamente, per la conclusione dell'esame nelle Commissioni di settore, in sede referente e in Assemblea.</b>
	2. <b>Il numero di emendamenti da discutere, fissato ai sensi del comma 1, è ripartito fra i</b>

	<p><b>Gruppi, per metà in misura eguale e per l'altra metà in misura proporzionale alla consistenza degli stessi, riservando comunque ai Gruppi appartenenti alle opposizioni una quota più ampia di quella attribuita ai Gruppi della maggioranza. Il numero di emendamenti spettante al Gruppo misto è ripartito fra le componenti politiche in esso costituite, avendo riguardo alla loro consistenza numerica.</b></p>
	<p><b>3. Nel caso in cui non si raggiunga la maggioranza di cui al comma 1, il numero di emendamenti ammesso alla discussione ed al voto in Commissione ed in Assemblea è stabilito dal Presidente della Camera.</b></p>
<p>1. Gli emendamenti che riguardano esclusivamente le singole parti del disegno di legge finanziaria di competenza di ciascuna Commissione <b>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</b> 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.</p>	<p><b>4. Gli emendamenti che riguardano esclusivamente le singole parti del disegno di legge finanziaria di competenza di ciascuna Commissione debbono essere presentati e votati nella Commissione competente per materia. Gli emendamenti approvati dalle singole Commissioni si ritengono accolti dalla Commissione bilancio, salvo che questa non li respinga in quanto concernono materie estranee all'oggetto proprio della legge finanziaria, ovvero contrastano con i criteri per l'introduzione di nuove o maggiori spese o minori entrate, come definiti dalla legislazione vigente sul bilancio e sulla contabilità dello Stato, ovvero per motivi di coordinamento del testo.</b></p>
<p>2. Gli emendamenti che modificano i limiti del saldo netto da finanziare, l'ammontare delle operazioni di rimborso prestiti e 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 o 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 1, ne esplicita le motivazioni nella relazione prevista dal comma 6 dell'articolo 120.</p>	<p><b>5. Gli emendamenti che modificano i limiti del saldo netto da finanziare, l'ammontare delle operazioni di rimborso prestiti e 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 o il quadro generale riassuntivo, nonché ogni altro emendamento non disciplinato dal comma 4, 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 respinga emendamenti approvati dalle Commissioni ai sensi del comma 4, ne esplicita le motivazioni nella relazione prevista dal comma 6 dell'articolo 120.</b></p>
<p><b>3. Gli emendamenti presentati direttamente presso la Commissione bilancio che modificano gli stanziamenti riferiti a ciascuna</b></p>	<p><i>Soppresso.</i></p>

<p><b>parte delle tabelle di ripartizione dei fondi speciali sono inviati per il parere alla Commissione competente, che si pronunzia entro il giorno successivo o entro il diverso termine stabilito dal Presidente della Camera.</b></p>	
<p>4. Gli emendamenti respinti in Commissione possono essere ripresentati in Assemblea, <b>fermo il disposto di cui al comma 5 dell'articolo 86.</b></p>	<p><b>6.</b> Gli emendamenti respinti in Commissione possono essere ripresentati in Assemblea.</p>
<p>5. Fermo quanto disposto dall'articolo 89, i presidenti delle Commissioni competenti per materia e il presidente della Commissione bilancio dichiarano inammissibili 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.</p>	<p><b>7. Identico.</b></p>
	<p><b>8. Possono essere presentati direttamente in Assemblea solo gli emendamenti direttamente conseguenti alle modifiche al disegno di legge finanziaria e al disegno di legge di bilancio apportate nel corso dell'esame in sede referente, nonché quelli recanti correzioni formali o modifiche di coordinamento. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche agli emendamenti presentati dalla Commissione o dal Governo.</b></p>
<p>Art. 123-bis.</p>	<p>Art. 123-bis.</p>
	<p><i>Il comma 3 è sostituito dal seguente:</i></p>
<p>3. Sulla richiesta formulata ai sensi del comma 2 delibera all'unanimità la Conferenza dei presidenti di Gruppo. In difetto di accordo unanime l'Assemblea si pronunzia sulle proposte che il Presidente della Camera, tenuto conto degli orientamenti prevalenti, ha facoltà di sottoporre ad essa, riservando comunque all'esame in Assemblea di ciascun progetto di legge, di norma, tre giorni.</p>	<p>3. Sulla richiesta formulata ai sensi del comma 2 delibera la Conferenza dei presidenti di Gruppo <b>con il consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno alla maggioranza assoluta dei componenti della Camera.</b> In difetto di <b>tale maggioranza</b> l'Assemblea si pronunzia sulle proposte che il Presidente della Camera, tenuto conto degli orientamenti prevalenti, ha facoltà di sottoporre ad essa, riservando comunque all'esame in Assemblea di ciascun progetto di</p>

legge, di norma, tre giorni.