

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XV LEGISLATURA —————

**Doc. II**  
**n. 14**

## **PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO**

**d’iniziativa dei senatori MORANDO, LEGNINI, LUSI e RUBINATO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 2007**

—————

**Modifiche agli articoli 126, 128 e 129 del Regolamento del Senato**

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Nell'ambito delle possibili riforme del nostro Regolamento è da tempo emersa un'esigenza, che può dirsi ormai matura: quella di razionalizzare le procedure di esame dei documenti di bilancio. Peraltro, in questi ultimi tempi vi è stata una ripresa sulla stampa e nelle sedi più appropriate - politiche e tecniche - del dibattito in materia, sotto il duplice profilo del diritto sostanziale e del diritto regolamentare. Di recente, vi è stato il varo da parte della Commissione bilancio di un documento conclusivo di un'indagine conoscitiva a più ampio spettro, che fornisce indicazioni anche su una serie di possibili modifiche del Regolamento del Senato nelle materie della sessione di bilancio.

Un'osservazione preliminare può essere utile, anche per prevenire una possibile obiezione. Sebbene storicamente i profili procedurali siano stati sempre decisi in conseguenza di modifiche agli assetti di diritto sostanziale, come è avvenuto nei due passaggi chiave degli anni Ottanta e Novanta, è possibile questa volta un'inversione di tale modo di procedere. Induce a tale valutazione il già citato carattere ormai maturo di alcune riflessioni su tali argomenti nel nostro ramo del Parlamento.

Già nella scorsa legislatura era emersa la necessità di modificare le norme procedurali sulla sessione di bilancio. La più recente esperienza non ha fatto che confermare l'esigenza di riassetto le nostre procedure. Tema, questo, su cui è auspicabile un confluire di ampio consenso da parte del maggior numero di parti politiche espresse in Senato.

Nello specifico, per quanto riguarda il disegno di legge di bilancio, nei fatti si è già pervenuti ad una sostanziale immodificabi-

lità, se non per le limitate esigenze gestionali che doverosamente il Governo presenta dopo la proposizione in Parlamento del disegno di legge. Appare infatti sempre utile che il Governo - nell'ambito consentito dalla normativa del bilancio - mantenga margini di flessibilità durante tutto l'iter parlamentare della manovra. Va comunque ricordato che, nel recente documento votato dalla Commissione bilancio, è stata sottolineata l'esigenza che il Governo proceda ad una riorganizzazione del bilancio dello stato sulla base del criterio delle funzioni-obiettivo, allo scopo di pervenire ad un'aggregazione, anche attraverso l'individuazione di programmi di spesa, che permetta una migliore leggibilità del documento ai fini della deliberazione parlamentare di approvazione e del successivo controllo, ed un più chiaro collegamento tra gli obiettivi, i programmi e le norme che li sostengono, anche in relazione alla verifica dei risultati. Tale lavoro intenso di riclassificazione sta procedendo a tappe forzate nella sede del ministero dell'economia.

Non si può dimenticare peraltro che uno dei problemi storici che le attuali procedure presentano è quello dello scarso peso che le commissioni di settore hanno nel procedimento. Da questo punto di vista la riclassificazione in atto del bilancio consentirà, attraverso una più puntuale evidenziazione della componente discrezionale e di quella vincolata della spesa, di aprire probabilmente maggiori spazi di emendabilità nell'ambito del bilancio, con conseguente rafforzamento del ruolo delle commissioni di settore.

Passando ora ai problemi che si sono determinati sul versante del disegno di legge finanziaria, anche qui una prima questione è quella del coinvolgimento effettivo delle

commissioni diverse dalla Commissione bilancio.

Una delle soluzioni su cui riflettere al riguardo può consistere nel deciso rafforzamento di fatto delle commissioni di settore. Al riguardo, si può far riferimento alla prassi già ampiamente conosciuta nel senso di rimettere al relatore di maggioranza presso la Commissione bilancio l'onere di studiare le modalità più consone per tradurre in emendamenti le parti qualificanti del parere e delle osservazioni delle commissioni di merito. Un tale filtro appare opportuno perché vengano vagliati non solo gli aspetti di merito relativi alle compatibilità di tali proposte con il quadro e con l'impianto complessivo della manovra, ma anche gli aspetti - certo non secondari - riguardanti la copertura finanziaria.

Il problema principale riguarda però il rapporto tra Commissione bilancio ed Assemblea. Non ha infatti retto all'usura del tempo quello schema che pure, all'atto della sua introduzione, presentava elementi di razionalità, ossia la delimitazione del dibattito in Aula alle proposte emendative già respinte in Commissione. Ciò, infatti, da un lato non ha impedito la riproposizione in Aula di materie nuove, dall'altro non ha permesso di superare le critiche nel senso di rendere ripetitiva la discussione in Assemblea (o all'opposto parzialmente superflua quella in Commissione).

La proposta di fondo sulla quale sembra possibile lavorare è di distinguere con nettezza la funzione delle due sedi, riservando alla fase della Commissione la sua funzione propria, che è quella di vagliare tutte le proposte di modifica, anche nel dettaglio, per pervenire ad un testo in ordine al quale l'Assemblea può però solo discutere sulle linee generali, evitando di entrare nei dettagli e a maggior ragione evitando di introdurre materie nuove. Questo è lo schema di fondo entro il quale ci si può muovere e che presenta il grande pregio di raccogliere le istanze emerse non da oggi nel dibattito circa uno

spostamento del lavoro parlamentare verso la fase propria delle commissioni.

Da un lato quindi alla fase della Commissione si restituisce la sua funzione storicamente rilevante della predisposizione del testo, dall'altro si evita alla fase più solenne dell'Assemblea di occuparsi innaturalmente dei particolari, riservando il dibattito alle grandi linee tracciate dal testo della Commissione, con ciò, data anche la diversa risonanza del dibattito dell'Aula, proponendo alla pubblica opinione una discussione basata su schemi alternativi di politica finanziaria che i vari gruppi propongano, così da far percepire più chiaramente alla pubblica opinione il senso delle scelte che si stanno operando e delle responsabilità che incombono in tal senso sulla maggioranza che esprime il Governo. A larghe linee si tratta in fin dei conti dello schema, che ha dato buona prova di sé, delle risoluzioni che approvano il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), ovviamente tenendo conto del fatto che la finanziaria è un testo normativo ed in quanto tale sottoponibile ad emendamenti formalizzati. È implicito naturalmente che resta fermo il diritto del Governo e del relatore di maggioranza a proporre in Assemblea un testo alternativo a quello approvato dalla Commissione, con le limitazioni che di seguito saranno specificate.

Nell'ambito di questo scenario di fondo si propongono quindi alcuni ritocchi del Regolamento riassumibili essenzialmente in due modifiche formali che introducono il comma 1-bis dell'articolo 128 del Regolamento. Da un lato, si tratta di prevedere il divieto di presentare in Assemblea emendamenti sostanzialmente volti ad introdurre materie nuove. Diversamente dal regime attuale, il divieto varrebbe anche per gli emendamenti presentati in Commissione e respinti in quella sede, e va interpretato nel senso che, anche in presenza di articoli eventualmente dal contenuto composito, non è possibile rimpinguare tale contenuto in Assemblea,

pena la inammissibilità parziale. Dall'altro, si tratta di prevedere gli emendamenti d'Assemblea solo nella veste di testi alternativi al testo licenziato dalla Commissione. L'unità di misura viene individuata nell'articolo. Non saranno ammissibili, di conseguenza, sub-emendamenti né votazioni per parti separate.

Presupposto per il raggiungimento di questo secondo obiettivo è però una effettiva limitazione numerica degli emendamenti in Assemblea per ciascun gruppo parlamentare, in funzione del numero degli articoli del testo licenziato dalla Commissione e della consistenza numerica del gruppo stesso. Va da sé comunque che appare poco ragionevole la presentazione da parte di un gruppo di più testi alternativi ad un medesimo articolo.

La presente proposta si fa carico di formalizzare tale innovazione.

Ovviamente, in relazione alla limitazione del numero degli emendamenti, viene fatta salva la tutela del dissenso attraverso la previsione della possibilità di presentare in Assemblea un numero di emendamenti non superiore ad una percentuale (individuata provvisoriamente nella presente proposta in un decimo, ma la cui quantificazione definitiva è del tutto affidata al dibattito) ridotta degli emendamenti del gruppo.

Va precisato che in base al sistema proposto il singolo parlamentare, ferma rimanendo l'assenza di qualsivoglia limite numerico per la fase di commissione, non perde il diritto di emendare in assemblea, in quanto - nell'ambito della quota assegnata al gruppo e fatto salvo il generale divieto di introdurre materie nuove - l'unica conseguenza dell'obbligo di presentare in Aula gli emendamenti sotto forma di articolo sostitutivo è il raggruppamento dei numerosi e singoli emendamenti (in precedenza separati) in un unico articolo, contrapposto ora a quello di cui al testo della Commissione. Si tratta dunque di una migliore organizzazione e presentazione delle proposte emendative, ma soprattutto di una loro caratterizzazione in un

senso più politico e complessivo alla luce del filtro del gruppo.

Nel corso del dibattito si potrà valutare se inserire, sempre nell'intento di semplificare il passaggio d'Assemblea e mutuando da esperienze di altri Paesi, ipotesi che prevedano la sottoscrizione degli emendamenti in Assemblea da parte del Presidente del gruppo parlamentare come primo firmatario, al fine dell'assunzione di una specifica responsabilità politica da parte del gruppo. È un punto su cui il dibattito è aperto, anche se - nel nuovo testo proposto - la rimessione al gruppo dell'onere di scegliere come gestire la quota assegnata circa il numero massimo di emendamenti presentabili, indirettamente già risolve in qualche modo il problema.

Uno dei problemi affrontati riguarda poi l'ordine di votazione dei vari emendamenti. Il descritto carattere più politico e complessivo dell'emendamento nella sua veste di articolo alternativo, secondo lo schema dianzi illustrato, fa sorgere in effetti il problema di come evitare che gli eventuali emendamenti del relatore di maggioranza ovvero del Governo vengano votati prima di quelli dell'opposizione (o in quanto più distanti dal testo o in quanto presentati prima o per qualsiasi altra ragione), con relativo effetto di preclusione, istituito, questo, formalizzato già nel Regolamento per quanto concerne le risoluzioni di approvazione del DPEF e che però mal si adatta a votazioni su schemi alternativi di politica finanziaria in relazione all'atto legislativo più importante sotto tale aspetto quale è la legge finanziaria. Occorre in sostanza che si verifichi un passaggio che consenta l'assunzione di responsabilità da parte della maggioranza e del Governo nel respingere le proposte presentate dall'Opposizione, che è il caso presumibilmente più frequente.

Per ovviare alla giustificata preoccupazione di impedire il più possibile votazioni preclusive si propone dunque un'aggiunta all'articolo 129, comma 4, in base alla quale

gli emendamenti del relatore di maggioranza, ovvero del Governo debbono essere comunque votati alla fine delle votazioni riferite al singolo articolo. Va da sé che tale regola vale anche per quegli emendamenti presentati da parlamentari della maggioranza e sui quali vi sia stato l'assenso della maggioranza e del Governo.

Un altro problema, di natura più tecnica, riguarda poi il fatto che - notoriamente - gli emendamenti al disegno di legge finanziaria risultano spessissimo, in quanto aventi effetti finanziari, costituiti da due voci, di cui una propositiva e una di compensazione, e questo pone la questione del come adattare alla parte dell'emendamento concernente le tabelle - nella veste sia propositiva che compensativa - l'innovativo schema dell'emendamento costituito come articolo alternativo. Si tratta di una questione dal carattere eminentemente pratico, il che non rende inopportuno affrontarla in questa sede.

Al riguardo, si può interpretare - eventualmente con un'apposita menzione nella relazione della Giunta per il Regolamento all'Assemblea - la norma proposta circa la costruzione dell'emendamento in termini di articolo alternativo al testo base, nel senso che per le tabelle che fungano da compensazione continua ad essere sufficiente l'indicazione della singola voce che si intende modificare, senza dover riproporre l'intera tabella. Nel caso invece in cui l'articolato - nella composizione dell'emendamento - ceda risorse alla parte tabellare, dovrebbe rimanere fermo il principio della sua costruzione - per la parte normativa - come testo alternativo rispetto a quello proposto dalla Commissione, anche per non introdurre eccezioni rispetto alla regola generale. Si tratta di una soluzione operativa che non può certo nascondere la particolarità dell'obbligo di proporre formalmente un intero articolo alternativo solo per reperire da esso risorse (anche se in teoria ciò può essere necessario ovvero realmente corrispondere alle intenzioni del proponente). Ma non va dimenticato che tale particolarità

deriva dalla coesistenza nel medesimo disegno di legge, con intercambiabilità, di una parte normativa e di una tabellare.

Lo schema complessivo finora delineato non può poi che riflettersi naturalmente sulla distribuzione dei tempi tra la Commissione e l'Assemblea. È ovvio infatti che in tale ambito risulta ampliato lo spazio riservato alle Commissioni ed in particolare alla Commissione bilancio, mentre per l'Assemblea può essere sufficiente (anche in prima lettura) una sola settimana, se lo scopo è quello di contrapporre schemi alternativi di settoriali politiche finanziarie (nuovo comma 9 dell'articolo 126). Non sfuggono peraltro gli elementi di riflessione indotti dall'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione, ma si ritiene che le proposte avanzate siano aderenti al dettato costituzionale, sol che si tenga conto che in ogni caso l'emendabilità in Aula viene comunque salvaguardata, sebbene regolata nel senso indicato. Del resto è dal 1988 che tutto il sistema regolamentare della sessione di bilancio ruota sulla centralità della fase di esame nella sede della commissione bilancio.

Va da sé comunque che tutta la riforma, così come delineata in precedenza, deve trovare un momento di garanzia sui tempi nella fase di esame presso la Commissione: a questo fine si sarebbe potuto prevedere, con una modifica aggiuntiva al comma 8 dell'articolo 126 del Regolamento, un meccanismo regolamentare che avesse consentito alla Commissione bilancio di rispettare i termini complessivi previsti, nell'ambito della sessione, dalla Conferenza dei Capigruppo. Il meccanismo scelto sarebbe stato quello del cosiddetto «contingentamento», tipico strumento d'Assemblea, che però può essere esteso alla fase di esame della Commissione in sede referente tenendo conto della rilevanza e della specialità del procedimento.

Va considerato a tal riguardo che comunque l'ordinamento ritiene ormai acquisita la necessità che la sessione di bilancio termini entro la fine dell'anno solare, pena il verifi-

carsi di ripercussioni assolutamente negative sugli equilibri di finanza pubblica e sulla posizione del sistema Paese nell'ambito degli equilibri finanziari europei nonché sui mercati internazionali. Non è un caso che l'ultimo ricorso allo strumento dell'esercizio provvisorio risalga ormai a quasi 20 anni fa, una fase cioè in cui non esisteva sostanzialmente il vincolo estero. Il pregio della soluzione di estendere il «contingentamento» in commissione sarebbe consistito nel fatto che, una volta esauriti i tempi di discussione a disposizione dei singoli Gruppi, è comunque possibile passare alle votazioni, il che consente di approvare un testo e quindi permette alla maggioranza e al Governo di formulare una proposta, sulla quale è destinata poi ad innestarsi la procedura d'Assemblea. La formalizzazione della proposta di estendere alla fase di commissione l'istituto di cui all'articolo 55 del Regolamento («contingentamento») non è stata però operata nella presente proposta, in quanto, al di là o meno delle perplessità cui essa può dar luogo in sede politica, esistono precedenti, come per le due sessioni per il 1991 e per il 1992, in cui il meccanismo è stato già utilizzato in Commissione a regolamento vigente. Si tratta comunque di un tema - quello della formalizzazione - che il dibattito potrà successivamente chiarire, ferma rimanendo la sostanza, ossia l'applicabilità di tale istituto nella fase di esame di commissione, ciò anche per quanto riguarda i disegni di legge collegati. Anche questo punto è stato adeguatamente considerato nel citato documento conclusivo approvato dalla commissione bilancio.

Con la presente proposta si intende anche meglio procedimentalizzare la prassi dei cosiddetti «maxiemendamenti» con fiducia, con cui quasi regolarmente ormai da qualche anno termina l'esame del disegno finanziaria nei due rami del Parlamento (perfino ad ogni lettura). Al riguardo, giova ricordare che presso il Senato, dopo che in un primo tempo era stata richiesta la relazione tecnica

su tale emendamento, già da qualche tempo si è previsto lo svolgimento presso la Commissione bilancio di un dibattito, che non si conclude con un voto su un parere e che è volto a porre il Presidente nelle condizioni di assumere decisioni al riguardo. Presso la Camera dei deputati è invalsa ormai la prassi secondo cui il Presidente ha il potere, peraltro effettivamente esercitato, di espungere parti dell'emendamento per motivi attinenti o alla mancata previa presentazione della materia durante l'esame in Commissione ovvero alla carenza o insufficienza della copertura finanziaria.

Pur nella consapevolezza che tutto il sistema così come dianzi modificato dovrebbe escludere che si creino condizioni tali da dover ancora una volta indurre il Governo a presentare i maxiemendamenti, soprattutto se avranno una valida applicazione gli istituti del divieto di inserire in assemblea materie nuove, di applicare il contingentamento dei tempi in commissione e soprattutto di limitare il numero degli emendamenti di aula con l'aggravio di tipo sostanziale di anzi descritto (alternatività rispetto al testo), la proposta in esame intende comunque prendere atto dell'esigenza di una migliore organizzazione della delicata fase in cui il Governo presenta un emendamento riassuntivo di tutto il disegno di legge finanziaria apponendovi contestualmente la fiducia ed estendere pertanto a tale fase il meccanismo previsto per il disegno di legge finanziaria all'inizio della sessione, ossia la verifica da parte del Presidente, previo parere della Commissione bilancio e del Governo, degli aspetti contenutistici e di copertura del testo su cui si pone la fiducia. La verifica dovrà anche riguardare la condizione per cui i testi presenti nel maxiemendamento debbono essere già stati oggetto di valutazione da parte della commissione bilancio, secondo quanto indicato nel citato documento conclusivo già votato e in coerenza con la innovazione circa la non presentabilità in Assemblea di emendamenti recanti materie nuove. Questa è la finalità del-

l'introduzione del comma 6-bis all'articolo 128 del Regolamento, il quale, pur prevedendo una pronunzia finale del Presidente del Senato, consente però una sua articolazione nel senso che la sanzione può non consistere *tout-court* nella declaratoria di inammissibilità, ma anche in altro, come l'invito al ritiro, lo stralcio o altro ancora.

Un altro punto va menzionato, come risulta anche dal citato documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, e cioè il fatto che, a pena di irricevibilità, debbono essere corredati di relazione tecnica anche gli emendamenti a firma del relatore di maggioranza e quelli su cui il Governo esprime parere favorevole (o limitatamente alla parte per cui ciò si verifica). Questo è il senso del comma 6-ter dell'articolo 128 del Regolamento.

Un'ultima considerazione appare doverosa. Sotto gli occhi di tutti è il fatto che la quasi totalità delle proposte approvate di modifica alla finanziaria viene, come è giu-

sto che sia, direttamente o indirettamente dal Governo, in quanto titolare dell'indirizzo politico complessivo di una legislatura. Questo significa però, ai nostri fini, che qualunque tentativo di razionalizzazione delle procedure parlamentari – il che vale non solo per quelle di bilancio – non può che passare per una condizione necessaria, ossia la convinta adesione da parte del Governo in ordine al divieto di introdurre in Assemblea materie nuove e al rispetto dei tempi stabiliti per la presentazione in Commissione degli emendamenti. Ne dovrebbe risultare in definitiva – e su questo è opportuno che si appunti la riflessione di merito da parte dei vari Gruppi sulla presente proposta – un sistema più razionale e meditato, in cui da un lato le materie sono definite in Commissione e dall'altro all'Aula è riservata solo la discussione tendenzialmente per grandi questioni attraverso l'esame di un numero limitato di proposte alternative al testo votato dalla Commissione.

## PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

---

### Art. 1.

1. All'articolo 126, comma 9, primo periodo, del Regolamento, la parola: «venticinque», è sostituita dalla seguente: «trentadue», e la parola: «quindici» dalla seguente: «otto».

### Art. 2.

1. All'articolo 128 del Regolamento, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Nel corso dell'esame in Assemblea, al disegno di legge finanziaria possono essere presentati soltanto emendamenti, di iniziativa parlamentare o governativa, soppressivi o interamente sostitutivi di articoli del testo proposto dalla 5<sup>a</sup> Commissione permanente, che non introducano materie nuove. Non è ammessa la presentazione di subemendamenti né la richiesta di votazione per parti separate. La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari stabilisce il numero massimo di emendamenti che ciascun Gruppo può presentare in Assemblea, tenuto conto degli articoli del testo proposto dalla 5<sup>a</sup> Commissione e della consistenza numerica del Gruppo stesso. I senatori che dissentono dal proprio Gruppo possono presentare, complessivamente, un numero di emendamenti non superiore ad un decimo di quelli del Gruppo di appartenenza»;



b) al comma 3, dopo le parole: «gli emendamenti» sono aggiunte le seguenti: «di cui al comma 2»;

c) al comma 4, dopo le parole: «nuovi emendamenti» sono aggiunte le seguenti: «di cui al comma 2.»;

d) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«6-bis. Gli emendamenti sull'approvazione dei quali il Governo preannunci la posizione della questione di fiducia sono immediatamente trasmessi, insieme con la relazione tecnica di cui all'articolo 76-bis, comma 1, alla 5<sup>a</sup> Commissione permanente. Questa accerta se gli emendamenti introducano materie nuove rispetto a quelle già valutate dalla Commissione stessa e se rechino disposizioni non ammissibili ai sensi del precedente comma 6. La Commissione riferisce all'Assemblea nel termine stabilito dal Presidente del Senato, il quale adotta le conseguenti determinazioni.

6-ter. L'articolo 76-bis, comma 2, si applica anche agli emendamenti presentati dal relatore di maggioranza e a quelli su cui il Governo esprima parere favorevole».

### Art. 3.

1. All'articolo 129, comma 4, del Regolamento è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «A fronte di più emendamenti per ciascun articolo del disegno di legge finanziaria vengono, in ogni caso, esaminati e votati per ultimi quelli d'iniziativa del relatore di maggioranza ovvero del Governo».





