

CAMERA DEI DEPUTATI - LEGISLATURA XV

COMMISSIONI RIUNITE
V (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E
5^a (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO) DEL SENATO DELLA
REPUBBLICA

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di martedì 13 febbraio 2007

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI
DEPUTATI, LINO DUILIO

La seduta comincia alle ore 10,40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del ministro dell'economia e delle finanze, Tommaso Padoa Schioppa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, l'audizione del ministro dell'economia e delle finanze, Tommaso Padoa Schioppa.

Rinnovo il mio ringraziamento al ministro Tommaso Padoa Schioppa e al sottosegretario Sartor, nonché al presidente Morando.

Do la parola al presidente della 5 Commissione del Senato, Enrico Morando.

ENRICO MORANDO, *Presidente della 5^a Commissione del Senato*. In premessa, desidero segnalare i limiti dell'introduzione che mi accingo a svolgere, anche in omaggio a quanto stabilito nel corso della riunione degli uffici di presidenza, e cioè di far precedere la discussione odierna non solo dalla predisposizione di un documento riassuntivo del dibattito che su tale questione si è sviluppato nel corso della passata legislatura - impegno a cui abbiamo assolto io e il presidente Duilio -, ma anche da un'introduzione dei due presidenti.

La mia relazione ha dei limiti perché si riferirà solo ai problemi attinenti alla riforma della sessione di bilancio. È tuttavia evidente che questi problemi sono collegati a quelli più complessivi della decisione di bilancio in tutte le sue fasi: dalla predisposizione dei documenti da parte del Governo alla discussione e approvazione parlamentare, fino all'esecuzione e al monitoraggio successivi. Con la legge finanziaria per il 2007 si è decisa la costituzione di una commissione tecnica per la finanza pubblica presso il Ministero dell'economia e delle finanze, avente il compito di esaminare questi problemi nella loro interezza, con particolare riguardo alla fase della predisposizione dei

documenti da parte del Governo e alla struttura del bilancio.

L'attendibilità e la leggibilità dei dati di finanza pubblica e dei documenti di bilancio sono fondamentali per l'analisi e la decisione parlamentare, ma anche per una corretta informazione dell'opinione pubblica, per facilitare il confronto con le organizzazioni sociali e per moderare il contrasto tra gli schieramenti che, come recentemente accaduto, spesso si accende sull'entità dei disavanzi e delle correzioni necessarie, anziché sulle scelte alternative.

È auspicabile pertanto che, in primo luogo, il nostro lavoro si svolga in sinergia con quello della commissione tecnica, in modo da giungere a soluzioni che riguardino l'intera decisione di bilancio. In secondo luogo, la mia relazione si muove nell'ambito della Costituzione vigente e dell'equilibrio esistente nei rapporti tra Parlamento e Governo; non prenderà in considerazione perciò modifiche all'articolo 81 della Carta costituzionale, né avanzerà proposte suscettibili di modificare in modo sostanziale quell'equilibrio, sia perché ritengo che esse non siano necessarie a raggiungere gli obiettivi che ci proponiamo, sia perché penso che dovrebbe essere nostro comune intento che le innovazioni necessarie siano introdotte in tempo utile per disciplinare la prossima sessione di bilancio: obiettivo patentemente incompatibile con l'idea di operare modifiche costituzionali.

Le ragioni che hanno portato alla convocazione di questa riunione sono note ed oggetto di un'ampia discussione in Parlamento e nel Governo, tra gli studiosi della materia e sugli organi di stampa. Con la discussione dei documenti di bilancio per il 2007 si è raggiunta una soglia di sopportabilità; in particolare, per quanto riguarda la legge finanziaria: troppe norme e troppi emendamenti su materie disparate, tempi troppo lunghi, eccessiva conflittualità ed eccitazione nel Parlamento e nel paese, contenuti mutevoli a seconda dell'andamento del dibattito nella maggioranza, tra maggioranza e opposizione, con le parti sociali e i gruppi di interesse nei media, fino all'impossibilità di concludere l'esame in Commissione in sede referente e alla presentazione di un maxiemendamento approvato senza che il Parlamento avesse potuto valutarlo e senza un'adeguata verifica dei contenuti e delle coperture.

Per comprendere le ragioni di una tale situazione, occorre considerare che la legge finanziaria ha finito per rispondere ad esigenze molto diverse da quelle per le quali era stata pensata. Nelle intenzioni del legislatore del 1978, essa doveva consentire il superamento dei limiti posti dall'articolo 81 della Costituzione ai contenuti della legge di bilancio, garantire un governo della finanza pubblica complessivo e concentrato in un unico momento, e un migliore controllo dei saldi in relazione agli obiettivi di politica economica. All'epoca si sottovalutò che le garanzie di rapida approvazione della legge, in concomitanza coi tempi lunghi ed incerti di esame dei disegni di legge ordinari, avrebbero indotto Governo e Parlamento a dilatare la dimensione della legge. In altre parole, se i tempi di approvazione dei disegni di legge collegati alla finanziaria fossero ragionevolmente brevi e garantiti, gran parte dei nostri problemi sarebbero risolti: si attenuerebbe di molto la pressione ad inserire nella legge finanziaria una quantità di norme che potrebbero più proficuamente, per l'esame parlamentare, essere inserite in disegni di legge ordinari, ancorché collegati al bilancio.

La legge finanziaria sarebbe ricondotta ad avere un contenuto limitato e funzionale alla sola correzione dei saldi tendenziali in relazione agli obiettivi fissati nel documento di programmazione economico e finanziaria e concordati in sede europea, mentre la strategia di politica economica si diluirebbe in un insieme di disegni di legge, anch'essi indicati nel DPEF durante l'anno. Ciò consentirebbe, tra l'altro, di risolvere il problema - mai compiutamente risolto - di espungere dalla legge finanziaria molte norme di carattere ordinamentale, che sarebbero invece contenute nei disegni di legge settoriali da approvare successivamente.

Questa possibilità è naturalmente presente da tempo al legislatore ed è la ragione dell'istituzione dei collegati fuori sessione, ma l'esperienza di questi anni ha dimostrato come questa innovazione non sia stata sufficiente a disincentivare la spinta ad inserire norme nella legge finanziaria.

Evidentemente, le garanzie di rapida approvazione dei collegati fuori sessione e gli strumenti regolamentari disponibili non sono ritenuti sufficienti dal Governo, dai singoli ministri, dai gruppi e dai parlamentari. Una prima domanda da porsi, pertanto, è, a mio parere, quali innovazioni

regolamentari riguardanti non tanto la sessione di bilancio, bensì la disciplina ordinaria dei lavori parlamentari o perlomeno quella attinente alla discussione dei collegati fuori sessione, possano essere d'ausilio nel risolvere il problema. Seguendo questo indirizzo sarebbe ragionevole espungere dal contenuto proprio della legge finanziaria gran parte del suo contenuto normativo, e, in particolare, quelle norme il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno e al rilancio dell'economia - è una citazione della legge n. 468 del 1978 - che sono state consentite dalla legge n. 208 del 1999. A queste norme, e ai relativi emendamenti, si deve infatti una gran parte dell'espansione del contenuto della finanziaria verificatasi negli ultimi anni, insieme a quelle ordinamentali, localistiche e microsettoriali esplicitamente vietate dalla legge n. 468 del 1978, ma la cui limitazione si è rivelata estremamente ardua.

L'obiezione secondo la quale la finanziaria non può limitarsi alle misure di contenimento o procedere a correzioni maggiori degli obiettivi, rinviando a provvedimenti successivi le misure che riducano le entrate o aumentino le spese, sarebbe controbattuta se si potessero dare ragionevoli garanzie di rapida approvazione di provvedimenti più o meno esplicitamente finalizzati a promuovere lo sviluppo. Oggi questo già avviene attraverso l'accantonamento di fondi per il finanziamento di provvedimenti da approvare successivamente; fondi che però sono spesso stornati verso altri impieghi o ridotti nel corso dell'anno.

Un'altra possibile obiezione riguarda il fatto che la diluizione degli elementi della strategia di politica economica nel corso dell'anno potrebbe farne perdere l'unitarietà e la visione d'insieme. A tale proposito, va detto che l'idea di una riduzione in unico provvedimento - o ad alcuni provvedimenti da approvare in un unico momento - dell'intero programma economico del Governo si scontra con la realtà attuale della finanza pubblica e della politica di bilancio: molte variabili sono solo parzialmente sotto controllo; con diversi soggetti, interni e internazionali, si interloquisce durante l'anno e si stringono patti; le retroazioni sulle variabili finanziarie di un'economia sempre più integrata sono difficili da prevedere, senza contare la complessità della legislazione. Di conseguenza, è difficile ritenere che tutto possa essere deciso in un unico momento, salvo le correzioni dell'assestamento. Ciò non significa che si debba rinunciare ad un momento di sintesi, bensì che esso debba essere individuato in un documento più snello, ovvero nel documento di programmazione economica e finanziaria.

Se si decidesse di frammentare le decisioni di spesa tra differenti strumenti - legge finanziaria, bilancio e collegati -, dovrebbe essere garantito un raccordo tra le successive decisioni. In quest'ottica, il DPEF sarebbe la guida di un programma che si articola in più provvedimenti nel corso dell'anno. Per questo motivo, sarebbe necessario che esso fosse presentato a settembre - di fatto, in apertura della sessione di bilancio - e contenesse dati e stime più aggiornate rispetto a quelli disponibili a giugno, e che fosse reso - insieme alle risoluzioni parlamentari, di maggioranza e di opposizione, che lo accompagnano - più dettagliato e impegnativo per quanto riguarda i saldi, i disegni di legge che compongono la strategia di politica economica del Governo ed anche la composizione della manovra dal lato delle entrate e da quello delle spese.

Seguendo questa linea, nel DPEF potrebbero trovare posto anche obiettivi vincolanti per tipologia di entrate e per grandi comparti di spesa: livello complessivo della pressione fiscale, finanziamento delle funzioni-obiettivo affidate ai ministeri, trasferimenti agli enti locali, alle regioni e agli enti previdenziali. Si può addirittura ipotizzare che alcuni di questi vincoli, fissati dalla risoluzione, possano essere recepiti attraverso una votazione preliminare di articoli iniziali della finanziaria, diventando così preclusivi di eventuali emendamenti che li violassero. In questo modo, gli obiettivi non sarebbero più fissati solamente in termini di saldi, ma anche di entrate e di spese. Quest'ultima soluzione offrirebbe binari finanziari certi all'attività delle Commissioni di merito - che da tempo lamentano la loro relativa marginalità nella sessione di bilancio -, a costo però - bisogna saperlo - di irrigidire il processo di decisione, non sempre perfettamente determinabile, anche nei suoi esiti finali di rapporto tra diversi settori, all'inizio di tutta questa procedura.

Questa innovazione si gioverebbe di una revisione della struttura del bilancio, nel senso che nel DPEF comparirebbe una prima articolazione in grandi funzioni-obiettivo che troverebbe poi nel

bilancio una specificazione che sarebbe oggetto della deliberazione parlamentare. In altri termini, il processo avviato con la riforma del bilancio di riduzione delle unità di bilancio ai fini della deliberazione parlamentare dovrebbe proseguire. Al Parlamento spetterebbe deliberare sulle funzioni obiettivo di quarto livello, previa una revisione, da effettuarsi in stretto raccordo tra Parlamento e Governo, della loro articolazione per rendere più chiaro il loro collegamento con gli obiettivi di programma e più facile l'analisi di efficacia delle relative misure.

In questo modo, tra l'altro, si contrasterebbe la tendenza a concentrare l'attenzione del Parlamento e del paese esclusivamente «sull'ultimo euro» di incremento della spesa, recuperando una visione d'insieme sulla strategia allocativa del complesso delle risorse disponibili; favorendo così il determinarsi delle condizioni indispensabili per giungere progressivamente ad una decisione di bilancio che abbia la sua principale premessa nella puntuale valutazione dei risultati realizzati attraverso la politica economica e le scelte allocative delle risorse pubbliche negli anni precedenti. La riduzione delle unità di bilancio, soggette a deliberazione parlamentare, aumenterebbe la flessibilità di gestione del bilancio da parte del Governo, che potrebbe ulteriormente aumentare prevedendo margini di autonomia sulla variazione delle spese discrezionali entro limiti contenuti e secondo indirizzi definiti dal DPEF, e ripresi nella legge finanziaria. Va da sé che ai maggiori margini di discrezionalità consentiti al Governo dovrebbe corrispondere una più incisiva capacità di monitoraggio e di controllo da parte del Parlamento.

Il rafforzamento del DPEF, come documento guida della politica economica del Governo, consentirebbe anche di affrontare alcuni problemi che affliggono la sessione di bilancio. Ad esempio, la limitazione delle norme per il sostegno dell'economia sarebbe facilitata da una chiara e impegnativa elencazione nel DPEF, che la legge finanziaria e i relativi emendamenti potrebbero solo dettagliare ma non derogare per materia. Una limitazione che dovrebbe valere anche per l'attività emendativa di maggioranza e opposizione, assumendo a riferimento per quest'ultima la risoluzione di minoranza sul DPEF.

Il punto debole di questa linea di riforma che ho cercato di illustrare - rafforzamento del DPEF, drastica riduzione del contenuto proprio della legge finanziaria, ristrutturazione del bilancio - è costituito dalla difficile determinazione di tempi certi per la discussione e l'approvazione dei disegni di legge collegati fuori sessione. Ritengo, pertanto, che proprio su questo punto debba concentrarsi la nostra attenzione, prevedendo, come prima ipotesi, le seguenti misure: il Governo presenti collegati - non più di due per ogni sessione - contemporaneamente alla finanziaria; le Commissioni di merito del ramo del Parlamento che esamina la finanziaria in seconda lettura, siano immediatamente autorizzate a discuterne e a deliberare sugli stessi nel presupposto dell'approvazione della finanziaria e del bilancio entro il 31 dicembre; le Commissioni di merito siano tenute a concludere i lavori in sede referente entro il 31 dicembre, anche ricorrendo al contingentamento dei tempi, e, in ogni caso, potendo contare su regole analoghe a quelle che di seguito proporrò per le Commissioni bilancio, in sede di esame della finanziaria; le Assemblee di Camera e Senato debbano deliberare definitivamente sui due collegati entro la fine di febbraio, anche sulla base di modifiche regolamentari atte a determinare un preciso vincolo in tal senso.

Se l'indirizzo di una drastica riduzione del contenuto proprio della legge finanziaria e di uno spostamento di gran parte del suo contenuto normativo in disegni di legge da approvare fuori sessione fosse considerato, per qualche ragione, impraticabile da uno degli attori fondamentali - maggioranza, opposizione o Governo -, un indirizzo in parte alternativo, ma più limitato, sarebbe quello di mantenere le caratteristiche attuali della legge finanziaria migliorando la selezione delle norme e dei relativi emendamenti, rafforzando nel contempo il potere di cernita dei Presidenti delle Camere e delle Commissioni bilancio. A tale proposito, i punti critici sono quelli già citati: l'aggiramento del divieto di norme ordinarie e di quelle localistiche microsettoriali e l'utilizzo dello spazio consentito dalle norme di sostegno all'economia. Il divieto delle prime andrebbe in questo caso rafforzato, e lo spazio consentito alle seconde decisamente ridotto. A quest'ultimo proposito, se l'eliminazione, pura e semplice, delle norme di sostegno all'economia fosse ritenuta una soluzione troppo drastica, e quindi impraticabile, la loro presenza nella legge finanziaria

potrebbe essere condizionata ad un'esplicita documentazione dei loro effetti e, come detto, alla loro elencazione tassativa nel documento di programmazione economica e finanziaria.

Se le Commissioni si orientassero in questo senso, sui punti critici indicati potrebbero essere trovate formulazioni più precise e vincolanti di quelle attuali, che possano aiutare nel loro compito i presidenti delle Camere e delle Commissioni, senza sottacere peraltro che già oggi l'assolvimento di questo compito è sostenuto da poteri incisivi che evidentemente si scontrano con pressioni altrettanto forti in senso contrario. Questo secondo indirizzo per essere efficace dovrebbe essere accompagnato da una consistente revisione dei regolamenti attinenti ai lavori in Commissione e in Assemblea. Per i motivi sopra accennati è probabile infatti che la sola selezione a monte dei contenuti della legge finanziaria non sarebbe sufficiente per un lavoro ordinato del Parlamento; si renderebbero necessarie, a mio parere, almeno altre due innovazioni: in primo luogo, una decisa limitazione degli emendamenti presentabili in Assemblea; a sua volta, questa innovazione sarebbe possibile solo se si convenisse che la gran parte degli emendamenti sia decisa in Commissione. In sostanza, a seguito di questa innovazione, *l'iter* sarebbe il seguente: la Commissione esaminerebbe la totalità degli emendamenti e avrebbe tempi contingentati per arrivare al testo da sottoporre in Assemblea; in Assemblea la possibilità di presentare emendamenti sarebbe fortemente limitata, nel senso che i gruppi sarebbero responsabilizzati a procedere essi ad una selezione. Si potrebbe, ad esempio, stabilire che ciascun gruppo possa presentare non più di un emendamento per articolo interamente sostitutivo dell'articolo stesso, sia che modificasse marginalmente il testo della Commissione, sia che lo cambiasse radicalmente. Anche in questo caso, va da sé che se le Commissioni si orientassero in questo senso, formulazioni adeguate e alternative potrebbero essere studiate in questa sede. In parte sono già disponibili elaborazioni fatte, a proposito di modifiche dei regolamenti parlamentari, dagli uffici delle Commissioni bilancio di Camera e Senato.

La seconda innovazione riguarda l'iniziativa del Governo nella sessione di bilancio. Non c'è dubbio che le dimensioni abnormi che assume la legge finanziaria dipendono in buona misura dalle sue dimensioni iniziali, ma anche dalle continue modifiche che il Governo introduce durante la sessione sia direttamente, sia per iniziativa dei relatori di maggioranza, spesso aggirando, attraverso questa via, l'obbligo della relazione tecnica. In questo modo, la discussione in Parlamento, ma anche nel paese, diviene particolarmente confusa perché non si sa mai con ragionevole certezza quale sia il testo del Governo, al punto che si può avere persino l'impressione che il testo iniziale sia una specie di *ballon d'essai* che viene proposto per saggiare reazioni e commenti ai fini di successive mediazioni e della redazione di uno o più testi aggiornati e definitivi.

Questa situazione deve essere corretta. Indico qui alcune possibili soluzioni; altre emergeranno dal dibattito. In primo luogo, il Governo e il relatore di maggioranza dovrebbero rispettare i termini prescritti per i parlamentari per la presentazione degli emendamenti. In secondo luogo, il Governo non potrebbe introdurre tramite emendamenti nuove materie e, in ogni caso, materie non espressamente indicate nel DPEF e nella relativa risoluzione. In terzo luogo, l'obbligo della presentazione della relazione tecnica dovrebbe valere anche per gli emendamenti presentati dal relatore. Infine, tutti gli emendamenti presentati dal Governo dovrebbero essere approvati esplicitamente dal Consiglio dei ministri.

Seguendo questi indirizzi, o raccogliendo alcune delle proposte fatte, è possibile che l'eventualità della presentazione di un maxiemendamento finale da parte del Governo sia evitata (a mio avviso, è molto probabile che sia evitata). Tuttavia, è mia opinione che questa eventualità debba essere comunque meglio disciplinata, per evitare, nel caso che si presenti, che il Parlamento sia messo di fronte alla necessità di procedere ad una votazione su un testo che non è stato in grado di valutare nei contenuti e nell'adeguatezza delle coperture.

In altri ordinamenti la possibilità che il Governo riassuma il dibattito presentando un testo inemendabile è espressamente prevista. Nella nostra realtà si è affermata questa soluzione per via di prassi e, quindi, in modo particolarmente confuso. Si tratta di considerare la presentazione del maxiemendamento non come la conclusione normale e obbligata del dibattito, ma come una possibilità al verificarsi di determinate condizioni certificate dai Presidenti delle Camere - quali, ad

esempio, l'impossibilità di rispettare i tempi inderogabili per l'approvazione - di loro iniziativa o su richiesta del Governo.

Il Governo dovrebbe presentare un testo su cui intende chiedere la fiducia alla Presidenza della Camera in cui si svolge il dibattito, in tempi adeguati a consentire un esame della congruità dei contenuti e della correttezza delle coperture da parte della Commissione bilancio. Solo dopo il parere favorevole, il Governo avanzerebbe la richiesta di fiducia; nel caso di parere contrario, il Governo dovrebbe modificare il testo, secondo i rilievi della Commissione, prima di porre la questione di fiducia. In ogni caso, i tempi dovrebbero essere tali da consentire al Parlamento un pur rapido esame del testo presentato per la fiducia e l'approvazione.

In conclusione, i punti su cui suggerisco di concentrare l'attenzione - si tratta di mie opinioni di cui mi assumo da solo la responsabilità - sono i seguenti: *a)* riduzione dei contenuti della legge finanziaria a quelli strettamente necessari alla correzione dei disavanzi tendenziali eccessivi, con particolare riguardo alla limitazione delle norme di sostegno all'economia e ad una maggiore efficacia del divieto di quelle ordinamentali, localistiche e microsettoriali (come detto, a questo riguardo ci sono, a mio parere, due possibili soluzioni che presentano gradi diversi di intensità del problema); *b)* rafforzamento del DPEF e della relativa risoluzione come documenti guida della politica economica del Governo; *c)* modifiche ai regolamenti parlamentari per consentire tempi rapidi e garantiti per l'approvazione dei disegni di legge collegati fuori sessione; *d)* modifica ai regolamenti per concentrare l'esame dei documenti di bilancio nelle Commissioni in sede referente e limitare gli emendamenti ammissibili in Assemblea; *e)* modifiche ai regolamenti e alla prassi per quanto attiene agli emendamenti del Governo; *f)* nuova disciplina dell'eventuale presentazione del maxiemendamento per richiedere il voto di fiducia.

Non mi sono soffermato sulle cause di formazione dei disavanzi eccessivi, sia per i motivi illustrati in premessa, sia perché l'esperienza mostra che non è dall'esame parlamentare dei documenti di bilancio che essi hanno origine, come invece avveniva nei dieci anni successivi all'approvazione della legge n. 468 del 1978. Malgrado la farraginosità dell'*iter* di discussione e approvazione dei documenti di bilancio, gli obiettivi riguardanti i saldi vengono nella sostanza rispettati dal Parlamento, a parte le limitate conseguenze che possono derivare dall'approvazione di eventuali emendamenti di iniziativa parlamentare con copertura incerta. Se disavanzi eccessivi si formano, ciò è dovuto alle difficoltà oggettive e agli errori nella previsione sull'andamento di variabili macroeconomiche, dei loro riflessi sull'andamento delle entrate e delle spese e nell'individuazione delle coperture della legge finanziaria e delle leggi di spesa in genere.

Questa constatazione richiama però la responsabilità delle Commissioni e dei servizi di bilancio nel rafforzare e affinare la loro capacità di analisi e di controllo in un rapporto dialettico e di collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, i suoi uffici, gli enti e i centri di ricerca che, per compito istituzionale o per impegno scientifico, si occupano della materia. È questo un altro impegno cui dovremo assolvere nei prossimi mesi.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Morando per questa ampia introduzione, che riprendo molto più brevemente, anche perché non intendo ripetere cose già dette.

Desidero richiamare alcuni aspetti, non solo tecnici, che attengono al lavoro di riforma della sessione di bilancio. A questo fine, ritengo opportuno prefiggerci obiettivi che siano, al tempo stesso, realistici ed ambiziosi. Dovremo impegnarci nel perseguirli, tenuto conto che l'ultima esperienza di sessione di bilancio ha confermato, se non rafforzato, conclusioni cui eravamo pervenuti già negli anni precedenti, l'esigenza cioè di intervenire per far sì che tale sessione si svolga in modo più ordinato e proficuo.

Ricapitolo per titoli tali questioni. Ritengo, infatti, necessario procedere, almeno per la parte che mi pare realizzabile in tempi brevi, con un metodo diagnostico-terapeutico: analizzare gli elementi di diagnosi che hanno qualificato il lavoro svolto in questi ultimi anni, al fine di valutare in che modo introdurre modifiche al nostro *iter*.

Un primo elemento da porre in rilievo è la concentrazione di un numero eccessivo di temi,

aspettative ed istanze nell'ambito del disegno di legge finanziaria, sia nella fase di predisposizione del testo da parte del Governo, sia nella fase di esame parlamentare. Ciò determina, come conseguenza, un'ipertrofia delle dimensioni della finanziaria e un'esplosione del fenomeno emendativo. Negli anni più recenti questa tendenza si è ulteriormente accentuata a causa del sostanziale svuotamento - in corso di esame del disegno di legge finanziaria - dei fondi speciali che, nel disegno del legislatore, costituivano lo strumento principale per il reperimento di risorse da destinare a copertura di provvedimenti legislativi da adottare in corso d'anno. Si tratta di valutare se su questo svuotamento dei fondi si esprima un giudizio positivo o, al contrario, un giudizio quantomeno problematico.

Un secondo elemento concerne la difficoltà di delimitare chiaramente il contenuto proprio della legge finanziaria, con particolare riferimento alle misure volte al sostegno dello sviluppo. Queste considerazioni valgono, in particolare, per il numero estremamente elevato di disposizioni di natura microsettoriale e localistica. La difficoltà si presenta, com'è noto, già in sede di stralcio da parte della Presidenza delle Camere, ma soprattutto in sede di valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti.

Un terzo elemento concerne la difficoltà nel garantire una razionale organizzazione della sessione di bilancio anche per la sovrapposizione dell'esame del disegno di legge finanziaria con quello del decreto-legge di manovra al quale, nell'esperienza degli ultimi anni, i Governi hanno fatto ricorso. Gli effetti prodotti da quest'ultimo provvedimento meriterebbero di essere attentamente valutati giacché molto spesso, a seguito della coincidenza temporale dell'esame dei due provvedimenti, il decreto-legge di manovra ha finito per sovrapporsi al disegno di legge finanziaria determinando così una compressione del tempo a disposizione delle Commissioni bilancio, che non hanno potuto svolgere un'approfondita istruttoria sui diversi temi in discussione. Di ciò quest'anno alla Camera si è avuta una prova evidente: la maggior parte del tempo a disposizione durante la sessione di bilancio è stata consumata dall'esame del decreto-legge di manovra e non invece per l'esame del disegno di legge finanziaria.

Il quarto elemento riguarda il ricorso del Governo al voto di fiducia posto su maxi-emendamenti che raccolgono una quantità estremamente eterogenea di disposizioni, con conseguente pregiudizio della possibilità di svolgere un'accurata istruttoria dei provvedimenti che concorrono alla manovra. Tuttavia, probabilmente il danno più grave che la reiterazione di questi comportamenti produce da alcuni anni a questa parte, oltre allo svilimento del ruolo parlamentare, è la forte opacità del processo decisionale, per cui le disposizioni che confluiscono nei maxi-emendamenti sono molto spesso il frutto di negoziati, che prescindono dalle sedi proprie e dalle forme proceduralizzate per la verifica del consenso.

Il complesso di tutti questi elementi determina una situazione di forte stress e una sensazione di caos che non giova alla bontà del risultato finale e finisce per alimentare, all'esterno del Parlamento, diffuse critiche e talvolta pregiudizi, sol in parte giustificati, nei confronti dell'attività parlamentare. Si tratta di questioni che sono state ampiamente discusse ed esaminate nel corso della precedente legislatura. In particolare, le Commissioni bilancio hanno svolto un prezioso lavoro al riguardo, di cui la documentazione predisposta fornisce utile testimonianza.

Personalmente, ritengo che sarebbe estremamente ingiusto trascurare l'impegno profuso dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato nel farsi carico di questo problema, anche nella precedente legislatura, in quanto esse non si sono mai sottratte dall'esercitare concretamente un ruolo propositivo e di stimolo, sollecitando un'ampia discussione, che tuttavia non può prescindere dal Governo per la ricerca di possibili rimedi.

Non si parte dunque da zero. Il lavoro svolto nella precedente legislatura mantiene intatta la sua utilità e merita di essere valorizzato. Negli atti e nei documenti che abbiamo predisposto - a cominciare dalla cosiddetta intesa Boccia-Giorgetti, che vide attivamente coinvolte maggioranza e opposizione - erano già evidenziati con estrema acutezza i maggiori problemi da affrontare ed individuate talune possibili soluzioni.

A questo approccio concreto e fattivo si ispira anche l'ordine del giorno presentato insieme al

collega Ventura, accolto dal Governo nella seduta del 18 novembre scorso, che sollecita il Governo a cooperare con il Parlamento per giungere a una distribuzione, tra una pluralità di strumenti decisionali, delle funzioni alle quali attualmente fa fronte la legge finanziaria.

Il documento adottato dal Governo, che ci è stato trasmesso nei giorni scorsi e che tutti i colleghi hanno avuto modo di consultare, rappresenta un primo segnale in questa direzione. Personalmente, lo valuto positivamente nella misura in cui prefigura un piano di lavoro - tutt'altro che di poco conto - diretto a rafforzare la funzione del bilancio anche ai fini di un più efficiente utilizzo delle risorse stanziare. Ricordo che in questo documento si prospetta la realizzazione di un'accurata analisi della spesa, che tuttavia potrebbe realisticamente non esaurirsi in un arco temporale circoscritto, e che difficilmente potrà trovare integrale conclusione in tempo utile per la prossima sessione di bilancio. La complessità del lavoro che il Governo si accinge ad avviare presuppone, a mio parere, una stretta collaborazione con il Parlamento, con il quale dovranno essere concordate finalità e metodologie, in modo da pervenire alla progressiva individuazione della soluzione dei diversi problemi. A questo fine, mi sembra realistico ipotizzare una fase di sperimentazione, che coinvolga in prima battuta soltanto alcune amministrazioni.

Se conveniamo sul fatto che i problemi da affrontare sono molti e complessi e che si richiede la massima ponderazione delle possibili soluzioni, senza inseguire ricette affrettate e miracolistiche, è evidente che occorre attrezzarsi per un lavoro impegnativo che richiederà anche al Parlamento, oltre che al Governo, uno sforzo di elaborazione e di aggiornamento.

In questo senso, richiamo alcune disposizioni inserite nell'ultima legge finanziaria esattamente a questo scopo. Mi riferisco, in particolare, a quanto previsto dai commi 474 e successivi in cui si prefigura, anche mediante la ricostituzione della commissione tecnica per la spesa pubblica - che auspico prenda vita in tempi brevi -, l'adozione di una serie di iniziative volte a potenziare gli strumenti a disposizione del Governo e del Parlamento, anche ai fini di un percorso di riforma. Ritengo particolarmente adeguati, a questo proposito, la previsione dello svolgimento per l'anno in corso di un programma di analisi e di valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, l'istituzione del servizio studi presso la Ragioneria generale dello Stato e, sul piano parlamentare, la previsione del rafforzamento delle strutture di supporto anche mediante la cooperazione con altre istituzioni.

Ritengo che le Commissioni bilancio di Camera e Senato intendano concorrere in termini concreti al lavoro che ci attende. A tal fine, dovremo rapidamente procedere alla costituzione di un Comitato paritetico condiviso dalle due Commissioni, che può costituire la sede più utile per svolgere sistematicamente un'attività di approfondimento e di monitoraggio dei flussi di spesa.

È necessario che anche il Governo colga l'opportunità offerta e proceda alla tempestiva attuazione - per quanto di sua competenza - delle disposizioni cui ho fatto riferimento.

La consapevolezza che ci accomuna della necessità di affrontare i problemi che la gestione della sessione di bilancio comporta e, nello stesso tempo, della loro complessità ci deve indurre ad impegnarci con uno spirito propositivo, in ogni caso ispirato al massimo realismo.

In questa prospettiva, occorre avere chiaro che una revisione complessiva della contabilità pubblica, che si muova nel senso di potenziarne la trasparenza e che consenta un reale governo degli andamenti di spesa, al di là degli automatismi che hanno ispirato alcuni degli interventi posti in essere negli ultimi anni, oltre che una migliore allocazione delle risorse disponibili, richiede un lavoro difficile che probabilmente non può esaurirsi in tempi troppo stretti - lo diceva poc'anzi anche il presidente Morando - e che comunque presuppone l'effettiva e coerente applicazione del dettato normativo e delle regole già vigenti. Anche quest'ultimo è un punto sul quale richiamo l'attenzione dei colleghi; non avrebbe, infatti, molto senso ipotizzare riforme che modifichino un quadro di regole che non ha fino ad ora trovato compiuta attuazione. Dobbiamo, in altri termini, evitare di ripetere in questa materia un errore troppo comune nel nostro paese per cui si prefigurano continui cambiamenti delle regole prima ancora di avere garantito la piena attuazione di quelle già esistenti.

Esemplare, al riguardo, è il caso dell'assetto del bilancio dello Stato la cui attuale articolazione

risponde solamente in parte agli obiettivi della riforma adottata nel 1997, in particolare per quanto riguarda il ruolo che si intendeva attribuire alle funzioni obiettivo.

Non meno importanti delle regole sono i comportamenti che i soggetti coinvolti assumono (anche questo è un aspetto rilevante). Nella situazione cui siamo pervenuti il rispetto sostanziale delle regole, in primo luogo da parte del Governo attraverso la presentazione di un testo del disegno di legge finanziaria di dimensioni non abnormi e senza disposizioni non riconducibili al suo contenuto proprio, costituirebbe già un indubbio progresso, in quanto concorrerebbe a disincentivare la pretesa di approfittare della legge finanziaria per pretendere la puntuale soluzione di qualsiasi problema. Una corretta, uniforme (tra i due rami del Parlamento) applicazione dei criteri che presiedono allo stralcio dei contenuti non propri della legge finanziaria, nonché di quelli che concernono la dichiarazione di ammissibilità degli emendamenti, un più equilibrato rapporto nei tempi di «lavorazione» della stessa tra Commissione bilancio ed Assemblea, l'utilizzo di strumenti legislativi «altri» - cui faceva riferimento anche il presidente Morando - collegati alla finanziaria, questi ed altri accorgimenti potrebbero probabilmente servire ad ottenere un più ordinato svolgimento dei lavori della sessione di bilancio. Tutto ciò contribuirebbe a migliorare il «prodotto» ed anche ad evitare quel processo di «opacità legislativa» che si va via verificando - fatto non meno rilevante - ponendo un argine a quel negativo fenomeno di un surrettizio trasferimento di potere legislativo verso l'esecutivo che, soprattutto con i maxi emendamenti approvati con voto di fiducia, negli ultimi anni si sta verificando.

Una riflessione su queste problematiche, un approfondimento delle opportunità innovative in materia di struttura di bilancio potrebbero consentire alla maggioranza e all'opposizione, lungi dal perseguire obiettivi di parte, di dare vita ad un sereno confronto, con l'esito di concreti risultati e, quel che più conta, di un migliore funzionamento delle nostre istituzioni.

Per il conseguimento di questo risultato, sono sicuro che potremo beneficiare del contributo del Governo.

Do, quindi, la parola al ministro Padoa Schioppa.

TOMMASO PADOA SCHIOPPA, *Ministro dell'economia e delle finanze*. Ringrazio i presidenti Duilio e Morando per l'invito rivoltomi. Ho seguito con molta attenzione le relazioni introduttive, che considero una base estremamente promettente ai fini del lavoro che stiamo svolgendo. Dico subito che mi trovo in accordo pressoché completo con i loro contenuti.

Ho relazionato alle Commissioni bilancio, di Camera e Senato, per la prima volta a luglio in occasione della presentazione del DPEF. Considero l'incontro odierno di rilevante importanza perché si passa, nella procedura di bilancio, sulla base di un'esperienza maturata dal Governo e da queste due Commissioni, iniziata con la presentazione del DPEF e conclusa con l'approvazione della legge finanziaria, dal merito al metodo. Mi sembra che sia la relazione del presidente Morando sia quella del presidente Duilio siano costruite sull'esperienza compiuta in questi mesi, da luglio ad oggi. Su quest'esperienza si basano anche le osservazioni contenute nel documento intitolato «Orientamenti del Ministero dell'economia e delle finanze in materia di struttura del bilancio e di valutazione della spesa», che il Consiglio dei ministri ha esaminato e poi trasmesso al Parlamento, e l'insieme delle tavole riassuntive di cui mi avvarrò per illustrare i contenuti del mio intervento. Cercherò di essere estremamente breve - le tavole riassuntive citate si leggono rapidamente - in modo che rimanga del tempo per un utile scambio di idee finale.

Lo schema a pagina 2 della mia presentazione intende prendere l'avvio dalla prospettiva dell'attuale legislatura: individuare quali siano le principali problematiche emerse e quali elementi della procedura, da cui siamo appena usciti, vadano mantenuti; richiamare le innovazioni già contenute nella legge finanziaria; analizzare le tre principali tematiche, vale a dire la revisione della spesa pubblica, la riclassificazione del bilancio e le procedure parlamentari.

Le due relazioni, illustrate dai presidenti Morando e Duilio, hanno riguardato soprattutto le procedure parlamentari; di queste ultime parlerò poco, proprio perché fissarle è prerogativa del Parlamento. Ritengo che le mie considerazioni sulla revisione della spesa e sulla riclassificazione

del bilancio siano coerenti con quello che abbiamo già ascoltato su tali procedure parlamentari. Per quanto riguarda la prospettiva di legislatura, dobbiamo innanzitutto considerare che nel corso dell'attuale legislatura si dovranno rispettare alcuni vincoli e raggiungere alcuni obiettivi già indicati nel DPEF: il bilancio in pareggio entro il 2011, il debito pubblico al di sotto del 100 per cento del prodotto interno lordo entro il 2011, e un miglioramento della qualità della spesa pubblica. Ciò significa ridurre la spesa per interessi, liberare risorse per spese produttive e sociali, prepararsi al cambiamento demografico - tema della previdenza e del mercato del lavoro -, migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici, ridistribuire i frutti della lotta all'evasione.

La procedura di bilancio deve essere capace di realizzare alcuni obiettivi di fondo, ma essi, in queste condizioni, non saranno realizzabili se non si riusciranno a reperire risorse entro il volume attuale della spesa, quindi spendendo meglio. Il tema ricorrente è che le risorse aggiuntive si trovano e si possono trovare esclusivamente spendendo meglio. Spendere meglio significa intervenire sui meccanismi della spesa; ciò, a sua volta, significa intervenire sia sulla parte del bilancio in senso stretto e sulla legge finanziaria, sia su quel tipo di norme, che modificano i meccanismi della spesa, che sono confluiti nella legge finanziaria e la cui collocazione è ancora in discussione.

Alla tabella 5 è riassunto lo stato dei conti pubblici, la struttura della spesa pubblica italiana in confronto a quella di altri paesi europei (sul nostro paese pesano 5 punti percentuali di spesa in rapporto al PIL che ogni anno è destinata al servizio del debito pubblico).

A pagina 8 del documento sono elencate brevemente le problematiche emerse dall'esperienza dei mesi passati, prima fra tutte l'ambito incerto della legge finanziaria, ovvero la sua ipertrofia. Non è chiaro, infatti, esattamente quali siano i contenuti propri e irrinunciabili della legge finanziaria e quali i contenuti di una finanziaria ipertrofica, come quella passata, che invece andrebbero collocati altrove su diversi strumenti.

Si segnala, inoltre, una poca trasparenza delle grandi funzioni pubbliche: è estremamente difficile leggere il bilancio e la legge finanziaria in chiave di grandi funzioni pubbliche (la sicurezza, la giustizia, l'istruzione, lo sviluppo e così via). Si registra una scarsa cultura del rendere conto: la legge finanziaria e il bilancio non si prestano facilmente a far comprendere come sia stato speso il denaro e come siano state assolte le funzioni in relazione alle risorse disponibili. Eccessivo è poi lo spazio riservato a micro interventi e, correlativamente, è insufficiente l'enfasi sui grandi programmi di spesa; si registra poi l'inefficienza del processo emendativo. Si tratta, in buona sostanza, di criticità già espresse nelle relazioni dei due presidenti Morando e Duilio.

È importante, a mio parere, non buttare - come si suole dire - insieme all'acqua anche il bambino. Fare cioè salvi alcuni elementi che, nonostante le grandi difficoltà inerenti alla procedura da cui siamo appena usciti, hanno tenuto. Tali elementi sono quattro. In primo luogo, il fatto che a luglio vengano fissati, prima dal Governo e poi dal Parlamento, i saldi. In secondo luogo, che il Parlamento abbia ampia facoltà di emendare la legge finanziaria. Qualcuno ha sostenuto - mai io o qualche altro membro del Governo - che si dovrebbe mirare ad un'inemendabilità della legge finanziaria. Si tratta di un'opinione che non condivido; sono, infatti, convinto che la possibilità che il Parlamento emendi la legge finanziaria faccia parte del processo democratico e tale prerogativa non deve venire meno, anzi entro certi limiti va recuperata.

In terzo luogo, il rispetto dei saldi nella discussione parlamentare. È ammirevole che questo vincolo sia stato mantenuto, nonostante le notevoli pressioni esercitate a questo riguardo nel corso dei mesi passati.

In quarto luogo, la certezza sui tempi di discussione e approvazione, che è stata mantenuta sia pure a costo della tecnica del maxiemendamento. È, dunque, necessario migliorare le procedure, ma non perdere il rispetto dei tempi. Questi citati sono a mio giudizio quattro pilastri fondamentali che non vanno abbandonati. E qui cito l'unico punto sul quale la relazione del presidente Morando lascia aperto un interrogativo: lo spostamento della presentazione del DPEF a settembre. Se ciò significa che settembre si sostituirà a luglio come mese in cui fissare i saldi, allora bisogna rifletterci bene. Dal punto di vista della preparazione del bilancio - che si predispone nel corso dei mesi di luglio,

agosto e, in particolare, di settembre - rappresenta una grande differenza sapere o meno quali siano i saldi ed avere alle spalle ordini del giorno parlamentari approvati che confermino quei saldi. Personalmente, ritengo che la data del DPEF - inteso come momento di fissazione dei saldi, prima da parte del Governo e poi da parte del Parlamento - dovrebbe rimanere il mese di luglio. Raccomanderei perciò di non spostarla, mentre sono disponibile a considerare altre modifiche della funzione del DPEF.

Passo ora ad elencare e ad illustrare le tre principali tematiche aperte.

A pagina 11 sono indicate le innovazioni che la legge finanziaria per il 2007 già contiene. Ricordo, infatti, che la finanziaria ha posto le basi per un miglioramento qualitativo della spesa, in particolare nel campo della sanità, dell'organizzazione della pubblica amministrazione e dei rapporti finanziari tra Stato ed enti locali. Ha poi previsto accantonamenti lineari e una flessibilità particolare nella loro attuazione (comma 507). Inoltre, predispone le basi per l'analisi e la valutazione della spesa dello Stato (comma 480); istituisce la commissione tecnica per la finanza pubblica (comma 474) e il servizio studi della Ragioneria generale dello Stato (comma 476).; introduce risorse aggiuntive per agevolare il collegamento tra i servizi bilancio, di Camera e Senato, e Ministero dell'economia e delle finanze (comma 481). A tutto ciò, si aggiunga anche l'ordine del giorno a firma degli onorevoli Duilio e Ventura.

Le tre tematiche aperte sono le seguenti: la revisione della spesa pubblica, la riclassificazione del bilancio e il riesame delle procedure parlamentari.

Per quanto concerne la revisione della spesa pubblica, concordo fortemente con quanto affermato dal presidente Duilio sulla necessità di sfruttare pienamente le potenzialità contenute nella legislazione vigente prima di prendere in considerazione sue eventuali modifiche. A tale riguardo, ritengo che il motore della legislazione vigente vada messo sotto sforzo traendone i massimi benefici possibili e solo da questo esercizio si potrà valutare se sia opportuno operare modifiche legislative. Per parte mia e del Governo non c'è l'esigenza di puntare a modifiche legislative delle procedure di bilancio, da qui alla presentazione della prossima legge finanziaria, anche perché sarebbe molto difficile realizzarle dati i tempi a disposizione. Preferirei, quindi, che sfruttassimo al massimo le potenzialità esistenti offerte dalla legge finanziaria appena approvata e da norme in vigore da anni e che non sempre sono state utilizzate al meglio.

Si può, pertanto, ricorrere alla legislazione vigente per rendere più trasparente l'allocazione delle risorse, per predisporre strumenti di monitoraggio, per facilitare l'esame del bilancio e della legge finanziaria da parte di Governo e Parlamento, per individuare programmi di spesa cui attribuire risorse aggiuntive - garantendo così una scelta di priorità più trasparente -, e, infine, per correlare l'allocazione delle risorse al conseguimento dei risultati. In questo modo, si potranno individuare, forse già al momento della presentazione della finanziaria, eventuali limiti nella legislazione che inducano a intervenire su di essa in vista del 2008.

Per quanto riguarda la revisione della spesa - la *spending review* -, a pagina 15 sono illustrati i passi che il Governo si propone di compiere da qui al mese di luglio. Innanzitutto, vi è il lavoro di applicazione del comma 507 della legge finanziaria, che richiederebbe un'ampia illustrazione.

GIANFRANCO CONTE. Lo può riassumere.

TOMMASO PADOA SCHIOPPA, *Ministro dell'economia e delle finanze*. Sì, posso riassumere. Il comma 507 individua, attraverso tutti i ministeri, categorie di capitoli ai quali applica una riduzione, e prevede anche una flessibilità nell'ambito di questo aggregato che consenta di spostare risorse dall'una all'altra delle sue componenti. L'individuazione dell'aggregato è stata fatta in base ai criteri con cui viene classificato attualmente il bilancio; si tratta di criteri formali che, in molti casi, non realizzano una reale parità di condizioni fra questi blocchi di capitoli e quelli ai quali invece non si applicano gli accantonamenti. Ad esempio, vi sono spese per il personale che in alcuni casi sono erogate direttamente dal bilancio e che sono quindi al di fuori di questi capitoli, e vi sono invece spese per il personale erogate tramite gli enti o i fondi, comprese in questi capitoli. Ci siamo

quindi resi conto, durante il dibattito parlamentare, di come, il comma 507, sebbene rappresenti un significativo progresso in termini di contenimento di spesa rispetto a precedenti esperienze, abbia tuttavia un carattere troppo rudimentale per potere essere applicato in maniera cieca, esigendo quindi un riesame sia nella gestione della flessibilità prevista dal comma stesso, sia in eventuali situazioni nelle quali gli accantonamenti possano non essere sostenibili.

Inizia ora un lavoro di riesame dell'applicazione del comma 507, sulla base di un questionario *standard*, sottoposto ad ogni ministero, che prevede la rilevazione delle difficoltà connesse all'accantonamento, la fissazione di priorità di azione e, quindi, un'interlocuzione con ciascun ministero sui contenuti sui quali incide il comma 507. Ciò impegnerà il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascun ministero interlocutore ad effettuare un'analisi della spesa mai effettuata prima, né negli anni passati né nella predisposizione *ex* articolo 53, ora comma 507.

Questo richiede una condivisione di dati e una solida *expertise* della materia, sia dal lato del Ministero dell'economia e delle finanze, sia ovviamente dal lato dei ministeri di spesa. Ad esempio, il dibattito che c'è stato sulla spesa universitaria dovrà essere oggi, in parte, riconsiderato in sede di lavoro sul comma 507, per valutare effettivamente lo spazio per un'applicazione articolata di tale comma, che non è affatto l'applicazione dei cosiddetti tagli indiscriminati (la legge finanziaria non stabilisce che gli stanziamenti debbano essere ridotti linearmente per tutte le università in maniera identica). Si tratta di analizzare quali università abbiano già fatto economie e quali non le abbiano fatte; dipenderà poi dal Ministero dell'università e della ricerca amministrare le possibilità offerte dal comma 507 al fine di ottenere eventuali economie laddove esse siano possibili.

A pagina 15 sono indicati i passi previsti entro luglio: applicazione del comma 507 della finanziaria per il 2007; istituzione della commissione tecnica per la finanza pubblica (si dovrebbe insediare a febbraio; attendiamo le indicazioni delle candidature dalla Conferenza unificata cui spetta, secondo la legge finanziaria, la nomina di tre dei dieci membri); istituzione del servizio studi della Ragioneria generale dello Stato. Quest'ultimo rappresenta un cambiamento di grandissima portata; lo scopo è quello di rafforzare la Ragioneria generale dello Stato rendendola sempre più capace di svolgere un'analisi non solo contabile ma anche economica della spesa pubblica. Questo è il presupposto necessario per rendere tale organismo un interlocutore autorevole dei fautori e degli attuatori dei programmi di spesa dei ministeri e degli enti territoriali.

Per quanto riguarda il federalismo fiscale, il Governo intende presentare nel mese di febbraio un disegno di legge delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione; è difficile comunque che questa base legislativa sia pronta in tempo utile per la prossima finanziaria. Qui si esprime l'intenzione, qualora l'*iter* parlamentare del disegno di legge delega e dei successivi decreti legislativi non sia compiuto entro il tempo di presentazione della legge finanziaria, di anticipare la definizione del Patto di stabilità interno al mese di luglio, in maniera tale che la legge finanziaria si appoggi su un accordo già raggiunto con le autonomie territoriali, che permetta a queste ultime di effettuare i loro bilanci di previsione sulla base di un accordo conosciuto che quest'anno non è stato stipulato.

Inoltre, vi è la realizzazione del cosiddetto SIOPE, il meccanismo attraverso il quale i dati di spesa pubblica sono registrati sulla base di classificazioni omogenee, che permette di verificare in tempo reale l'andamento della spesa pubblica.

In questo elenco ho inserito anche il contratto del pubblico impiego perché uno degli elementi di rigidità fondamentali che hanno ristretto molto la base delle economie di spesa, sulla quale si è realizzata l'ultima legge finanziaria, è la rigidità nella gestione delle risorse umane nell'ambito del settore pubblico. Se il *memorandum* che abbiamo sottoscritto con le organizzazioni sindacali si tradurrà in nuove disposizioni normative nel contratto del pubblico impiego, in tempo utile perché questo entri in vigore già prima della prossima legge finanziaria, lo spazio entro il quale le manovre di bilancio e di controllo della spesa possono essere realizzate in maniera relativamente flessibile si amplierà notevolmente, e questo sarà uno degli elementi fondamentali per una migliore gestione della spesa pubblica.

Infine, si prevede l'avvio della revisione della spesa per funzioni attraverso la riclassificazione del

bilancio.

A pagina 17 del documento illustro quali sono i passi logici di un sistema di revisione della spesa, (*spending review*) compiuto in Italia. Spetterà, innanzitutto alla Presidenza del Consiglio dei ministri indicare le categorie o i programmi di spesa sui quali effettuare prioritariamente un'analisi. In questo ambito, sarà poi necessario individuare i programmi prioritari, fissare obiettivi in termini di realizzazioni delle funzioni e indicatori necessari per misurare il loro raggiungimento. Si può ritenere che nel campo della giustizia, i tempi dei processi siano un tipico indicatore di obiettivi nell'esercizio di una certa funzione. Allo stesso modo, si possono immaginare analoghe individuazioni di indicatori nel campo dell'istruzione, della ricerca, dell'università e della sicurezza. Partendo da questi indicatori, si può avere un metodo di valutazione dei risultati, in base ai quali verranno effettuate le scelte rispetto all'allocazione delle risorse.

A pagina 18 sono indicati i passi dell'analisi e della valutazione della spesa. Si tratta dell'indicazione di programmi da abbandonare; programmi sui quali sia possibile ottenere guadagni di efficienza; programmi che necessitano di maggiori risorse o di una cooperazione trasversale tra diversi ministeri. e della fissazione di obiettivi che siano misurabili e verificabili che abbiano tempi definiti e che possano essere di riferimento per valutazioni da fare *ex post*.

A pagina 19 si parla di trasparenza statistica. Il sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici, il SIOPE, i cui tempi di attuazione e completamento dovranno essere accelerati, permette di monitorare l'andamento del complesso della spesa pubblica in maniera coerente.

Il secondo grande capitolo di iniziative da intraprendere riguarda la riclassificazione del bilancio. Si tratta di rendere il bilancio coerente con l'articolazione della spesa pubblica per grandi funzioni pubbliche; ciò significa anche renderlo più coerente con l'articolazione delle Commissioni parlamentari di merito, anch'esse strutturate per funzioni, e con l'articolazione interna del Governo per ministeri. Oggi la struttura del bilancio non si presta ad essere leggibile con riferimento all'articolazione delle funzioni pubbliche che presiedono alla formazione delle Commissioni di merito e dei ministeri. Questa, quindi, è una delle azioni fondamentali per trasformare l'intera procedura di bilancio, compresa la procedura parlamentare, e per effettuare un controllo della spesa efficace, che promani da scelte di priorità e misurazioni di efficienza.

Riteniamo che la riclassificazione del bilancio sia ampiamente possibile con la legislazione vigente e stiamo discutendo come attuarla in tempo per la presentazione del bilancio e della legge finanziaria nel prossimo mese di settembre. Gli ottimisti ritengono che si possa compiere molto cammino, i pessimisti, invece, affermano che se ne possa fare molto poco; certamente ci impegneremo perché il massimo della riclassificazione possibile sia già realizzato con la prossima legge di bilancio. La pagina 22 contiene un esempio, per la politica estera e la sicurezza internazionale, di come possa funzionare una riclassificazione; mentre la pagina 23 ne espone i vantaggi, vale a dire la chiara individuazione dei soggetti e degli enti responsabili dei singoli programmi; la riduzione della dimensione complessiva della manovra di bilancio; la facilitazione del controllo del contenuto della legge finanziaria.

A pagina 24 si fornisce l'esempio di una possibile rappresentazione della classificazione nel disegno di legge di bilancio e nel disegno di legge finanziaria. Bisognerebbe che la legge finanziaria fosse strutturata secondo gli stessi criteri di classificazione che valgono per il bilancio e che quindi le restituissero il suo carattere di legge modificativa delle postazioni che altrimenti andrebbero in bilancio.

Infine, si fa un accenno brevissimo, a pagina 26, alle questioni aperte in materia di procedure parlamentari: *spending review* e classificazione del bilancio; interventi microsettoriali e localistici; rapporti e funzioni delle Commissioni di bilancio e delle Commissioni di merito; tempi delle Commissioni e tempi dell'Assemblea. Le due relazioni dei presidenti, Morando e Duilio, sono state molto più articolate su questo punto ed hanno espresso orientamenti che condivido pienamente. Mi sembra che il punto più importante ma anche più critico sia quello di ritornare sulla riforma del 1999 e ripristinare, entro certi limiti, strumenti collegati alla legge finanziaria che la liberino dall'ipertrofia di cui ha sofferto in maniera crescente fino ad oggi.

Nelle due relazioni è stata sottolineata un'esigenza di relativa certezza dei tempi nel procedere di questi strumenti collegati, non solo per approfittare della certezza dei tempi che l'intera sessione di bilancio ha rispetto ai lavori parlamentari nel resto dell'anno, ma perché, se si vuole veramente trasformare la spesa pubblica italiana, si può unicamente agire sulla spesa individuando modi di ricavare risorse all'interno dei meccanismi di spesa esistenti. Per far questo, però, bisogna riformare questi meccanismi, e per riformarli occorrono norme, che molto spesso si presentano come ordinamentali. Ad esempio, nel caso dell'ultima legge finanziaria, laddove si stabilisce che gli uffici periferici del Ministero dell'economia e delle finanze da una rete provinciale passino ad una rete regionale, si constata un profondo cambiamento ordinamentale. Non si può pensare, però, ad economie di spese importanti, se non si incide sui meccanismi, perché non si possono ricavare risorse aggiuntive per la ricerca e per lo sviluppo, se non si effettuano economie attraverso riforme di questo tipo. Le norme collegate, quindi, da un lato possono sembrare un appesantimento della legge finanziaria, d'altro sono la *conditio sine qua non* perché la legge finanziaria modifichi il bilancio non semplicemente intervenendo sulle cifre dello stanziamento, ma modificando i meccanismi che generano la spesa.

Da questo punto di vista, avere una certezza che i collegati restino tali nella loro tempistica, è una condizione essenziale per trasformare la finanza pubblica in Italia, per cui reputo molto importante raggiungere su questo punto nelle vostre discussioni - più che in quelle del Governo - intese tali da realizzare gli obiettivi che le due relazioni dei presidenti Morando e Duilio hanno elencato.

È solo sulla base di questa certezza che il Governo può preparare un insieme di provvedimenti - nella legge finanziaria e nei collegati - coerente con gli obiettivi della politica di bilancio e con il metodo di lavoro parlamentare che avete prospettato.

Vi ringrazio per l'opportunità offertami di svolgere questa esposizione.

PRESIDENTE. Poiché il ministro ha trattato anche di federalismo fiscale e poiché dagli organi di stampa apprendiamo la notizia che circolerebbe una cosiddetta «bozza Giarda», che sarebbe stata addirittura sottoposta alle regioni le quali proporrebbero alcuni cambiamenti, gradiremmo averne copia.

TOMMASO PADOA SCHIOPPA, *Ministro dell'economia e delle finanze*. Su questo argomento ho già riferito in sede di Commissioni riunite; la bozza è disponibile.

PRESIDENTE. Non ci è ancora arrivata, ma ce la procureremo.

Do quindi la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIO BALDASSARRI. Ringrazio il ministro per la sua esposizione.

Nella precedente riunione informale, i due presidenti Duilio e Morando avevano indicato la linea di lavoro ampiamente condivisa di valutare rapidamente l'esistenza di condizioni per individuare le tre o quattro linee-guida di riforma della procedura, in modo da poter svolgere un lavoro condiviso in Commissioni riunite e in Parlamento. Continuo pertanto su questa logica.

Nel caso della scorsa riunione, ho consegnato un documento che rispondeva alla richiesta del presidente Morando; chiedo adesso al presidente di formalizzare il testo completo del mio intervento, già lasciato agli atti. Desidero però sottolineare che non vorrei che la prima parte di tale documento fosse interpretata come una polemica rispetto a quanto avvenuto nei mesi scorsi, soprattutto da parte dei colleghi della maggioranza. Essa, invece, vuole essere proprio una riflessione comune su quello che cronachisticamente è avvenuto, che ci consenta di valutare fino a quale livello di perversione si può arrivare, forse anche indipendentemente da chi sta al Governo e chi è all'opposizione. Questo è il senso di quell'analisi.

La seconda parte, invece, propone alcune linee guida, la prima delle quali è quella di prendere atto del fatto che l'ammontare di debito pubblico che si è accumulato nei 25 o 27 anni passati, in una prima fase, poggiava sul grande equivoco contenuto nella legge n. 468 del 1978.

Chi ha partecipato a quel dibattito, in quegli anni, ricorda perfettamente che da qualche parte si propose addirittura il tentativo di introdurre lo *zero based budgeting*; cosa che non avvenne; anzi accade l'opposto: infatti, tutta la procedura era appoggiata sul criterio delle politiche invariate., con il quale abbiamo convissuto per 25 anni. Ogni anno abbiamo avuto maxi manovre e maxi finanziarie. Ricorderete tutti che i giornali parlavano di manovre da 40 mila o 50 mila miliardi. L'aspetto paradossale è dato dal fatto che il debito pubblico cresceva, nonostante sui giornali apparisse che la manovra finanziaria tagliava ogni anno 50, 60, 30, 70 mila miliardi di vecchie lire. Il trucco stava, ovviamente, nel fatto che quei tagli erano riferiti al tendenziale dell'anno successivo, che veniva gonfiato rispetto ai dati consuntivi dell'anno precedente, e quindi il taglio in realtà era un incremento di spesa. In questo modo, ci siamo ritrovati tutti con quel *moloch* di debito pubblico. Il successivo passaggio, corretto e condivisibile, è stato quello di abbandonare il criterio delle politiche invariate e introdurre quello della legislazione vigente: almeno esiste un punto di riferimento. Qui però cade la mia prima proposta di linee guida, in quanto la legislazione vigente lascia aperta un'ulteriore porta di totale arbitrarietà (lo abbiamo vissuto negli anni, indipendentemente dai ruoli di maggioranza e opposizione). Tale arbitrarietà sta nel fatto che, a legislazione vigente, le stime tendenziali per l'anno successivo rientrano nella discrezionalità assoluta, a volte neanche dell'organo politico «ministro dell'economia e delle finanze», ma spesso all'interno di apparati tecnico-burocratici che hanno in mano i 6 mila e più capitoli del bilancio dello Stato e che attraverso un meccanismo, cosiddetto informatico, danno i tendenziali. È avvenuto quest'anno, negli anni passati e, clamorosamente, nel passaggio 2000-2001.

Su questo aspetto specifico, a mio parere, è utile avere presso il Ministero dell'economia e delle finanze una commissione tecnica sulla finanza pubblica, commissione istituita più di 25 anni fa dall'allora ministro Andreatta, che ha prodotto per anni e anni studi pregevoli e che successivamente ha finanziato enti esterni per compiere studi altrettanto pregevoli. Non si tratta però dell'autorità sulla finanza pubblica.

Allo stesso modo, nei confronti dell'ufficio studi presso la Ragioneria generale dello Stato, forse la meraviglia di tutti noi dovrebbe esprimersi nella domanda: ma perché, non esiste già? E l'ufficio studi presso la direzione generale del tesoro che fa? Cari colleghi, permettetemi di dire brevemente cosa fa e come avviene la procedura all'interno del Ministero dell'economia. Il ministro Padoa Schioppa ovviamente la conosce meglio di me, ma non tutti all'esterno conoscono ciò che avviene. Esiste una dicotomia totale tra l'andamento dell'economia italiana e l'andamento dei conti pubblici. Si parte da una stima dell'andamento dell'economia italiana basata sul *consensus*. Il Ministero dell'economia e delle finanze, cioè, non ha un'autonoma capacità di valutare gli andamenti dell'economia italiana e le previsioni sull'anno successivo - e di conseguenza le previsioni sulla finanza pubblica - spesso, in questo modo diventano una lotteria.

Esiste, di fatto, anche la possibilità di utilizzare organi esterni pubblici come l'ISAE (Una volta c'erano l'ISCP e l'ISPE). E possibile fare in modo che il Ministero abbia al suo interno, questa capacità? Certamente sì. Non si può continuare ad avere questa totale dicotomia, con l'andamento dell'economia che viene fornito - come variabile esogena, intoccabile - alla Ragioneria dello Stato, che poi, in base a questi dati macroeconomici, trae le indicazioni in termini di bilancio pubblico e di bilancio dello Stato.

È evidente che l'andamento dell'economia influisce sull'andamento della finanza pubblica, ma le manovre sulla finanza pubblica, per loro natura - altrimenti non si capisce perché le dovremmo fare - dovrebbero influire sull'andamento dell'economia.

Questa interazione è totalmente assente, quindi sollevo qui due questioni. In primo luogo, come si sana questa dicotomia, all'interno della procedura, non formale e giuridica, bensì mentale e di buon senso? A cosa servono l'intervento di politica economica e la legge finanziaria, se non a modificare, laddove ritenuto necessario, gli andamenti dell'economia reale, cioè la crescita, lo sviluppo, l'equità sociale, la redistribuzione del reddito?

Se l'andamento dell'economia è un dato esterno, da cui si traggono le conseguenze in termini di finanza pubblica e di modifica alla finanza pubblica, la controprova sta nel dimostrare che le

modifiche della finanza pubblica, fatte attraverso la politica economica, modificano gli andamenti dell'economia reale.

Questo, signor presidente, credo sia un elemento che il ministro ha sfiorato. Rendicontare a livello di singole poste è giusto, ma, in un certo senso, viene prima un argomento più complessivo, cioè rendicontare sulla politica economica.

Quindi, la mia valutazione è che certamente occorre attrezzare il ministero e utilizzare le attrezzature che esistono (l'ISAE ad esempio: non occorre necessariamente sempre istituirne di nuove). Deve esistere, però, un'autorità sulla spesa pubblica, e non una commissione del Ministero dell'economia e delle finanze o del Ministero del bilancio. Ricordo il litigio, di parecchi anni fa, su dove dovesse essere collocata la commissione tecnica sulla spesa pubblica: al Bilancio oppure al Tesoro. Tutto dipendeva, ovviamente, dalla forza relativa del ministro *pro-tempore*.

Il problema non è questo, dobbiamo istituire il *congressional budget office*, cioè un'autorità indipendente che riferisca al Parlamento sugli andamenti della finanza pubblica e che dia al Parlamento, in autonomia anche rispetto al Governo, le valutazioni che, in certo senso, possono essere credibili e di riferimento.

A tal riguardo, quest'anno abbiamo vissuto un evento clamoroso, che mina la credibilità del bilancio di previsione dello Stato per il 2007: mi riferisco alla valutazione delle maggiori entrate del 2006 e alla possibilità di mettere, o non mettere, nel bilancio 2007 l'andamento del 2006 in termini di maggiori entrate. In proposito, il Governo ha risposto al Senato che, per prudenza, riteneva di non inserirle in misura consistente, che ciò che aveva indicato nel mese di settembre era ancora valido nel mese di dicembre e quindi non intendeva procedere ad una nota di variazione ulteriore.

I dati ufficiali, emersi ai primi di gennaio, mostrano che stiamo vivendo, da qualche settimana, in un paese con un bilancio dello Stato «falso» in base ai dati ufficiali. Dei 37 miliardi di entrate in più rispetto al 2006, si mostrano strutturali e permanenti non soltanto 6, 7 o 10 miliardi, bensì 28-29 miliardi. Giustamente, infatti, i 7,5 miliardi delle *una tantum*, delle rivalutazioni e quant'altro, non sono ripetibili, ma il resto lo è. Nel bilancio 2007, quindi, mancano 23-24 miliardi.

Non è polemica, presidente. Al di là dello specifico momentaneo, è concepibile che, nel 2007, vi possano essere dubbio e incertezza? La mia è una certezza, ma capisco che altri possano metterla in dubbio.

Su un tema del genere, per un'entità del genere, è possibile che non debba esistere una *authority* che esprima, qualunque siano le parti in gioco, valutazioni sul tendenziale preventivo 2007, sull'anno successivo, da qui a dieci anni, da qui a vent'anni, quando altre persone siederanno in queste aule? Oppure dobbiamo continuare a passare le carte da una parte all'altra del tavolo? Nel 2000 sul 2001, ci siamo inventati all'improvviso 50 mila miliardi di entrate tendenziali in 30 giorni, per far vedere che il deficit pubblico, rispetto al PIL, doveva essere dello 0,8 per cento. Posso capire che quattro anni dopo, quanto l'Eurostat ha affermato che in realtà era pari al 3,2 per cento, non ne abbia parlato più nessuno: tanto è acqua passata.

Posso anche capire che, prudentemente, si tenga l'andamento delle entrate tributarie del 2007 sotto il livello dell'accettabilità. È però intollerabile cominciare a sentir dire che l'andamento migliore delle entrate 2007 è frutto della lotta all'evasione di questo Governo. Sarei il primo a dare atto al Governo di avere avuto successo e sarei il primo ad esserne contento. Non si può però contrabbandare per lotta all'evasione un errore contabile - voluto o non voluto -, un'evidente e palese falsità iniziale del bilancio pubblico.

Sempre a proposito delle linee guida, apprezzo il riferimento del ministro alla necessità della classificazione funzionale. D'altra parte il ministro stesso, nelle tabelle che ci ha presentato questa mattina, quando ha riferito sulla classificazione funzionale, si è dovuto fermare ai dati del 2004. Non è cattiva volontà del ministro se è costretto a portare in Parlamento la classificazione funzionale del 2004!

È evidente la condivisibilità di questa linea. Visto che raccogliamo tasse e spendiamo 650 miliardi all'anno di euro (a parte il deficit più o meno grande), abbiamo o no il dovere di dire ai cittadini, non 4 o 5 anni dopo ma un anno prima, che *tot* verrà speso per la loro salute, *tot* per la loro

istruzione, e quant'altro?. Altrimenti ci troviamo a litigare in Parlamento sugli emendamenti (non me ne voglia l'amico e collega Albonetti, persona stimabile e molto seria, dal mio punto di vista), magari per inserire in un comma della finanziaria 50 mila euro per il museo della ceramica di Faenza. Si tratta di una iniziativa assolutamente rispettabile, ma fatta senza aver detto ai cittadini italiani, né tra di noi, dove abbiamo messo 150 miliardi di euro, in termini di grandi classificazioni funzionali!

E allora mi permetto anche qui di fare una proposta: in realtà non basta il concetto di classificazione funzionale, occorre l'incrocio tra classificazione funzionale e classificazione economica, poiché la prima - senza entrare nel merito di ciascuna singola voce funzionale - non dice tutto della seconda. Mi spiego: nella classificazione funzionale noi sapremmo quanto spendiamo per la sanità, non quanto spendiamo per la salute; nella classificazione funzionale sapremmo quanto spendiamo per l'istruzione, non quanto spendiamo per l'educazione e la formazione. Infatti, all'interno della voce funzionale, se non conosciamo la classificazione economica, non sappiamo se si tratta di salari, stipendi, acquisti, servizi, consulenze esterne o quant'altro. Quindi, non possiamo fermarci alla classificazione funzionale: occorre una tabella a doppia entrata (magari, per 30 o 40 voci e non per i 6 mila capitoli, ma che stia in testa ai 6 mila capitoli), in cui la classificazione funzionale, che il ministro giustamente ha indicato oggi, sia incrociata con la classificazione economica. Allora, la politica economica comincia ad articolarsi sulle grandi voci, sui grandi filoni: in questo modo, sapremmo di che cosa discutere qui e che cosa andare a raccontare ai cittadini.

Un'ultima annotazione: sono molto preoccupato, signor ministro - lo dico con grande franchezza, con grande disponibilità a ragionare insieme su questi temi - per l'impostazione che lei ha dato a tutta la presentazione. Essa, in realtà, mostra qualche incoerenza - certamente in buona fede, io ritengo - tra gli obiettivi indicati nelle prime *slide* e, soprattutto, le conclusioni contenute alla tabella 27, conclusioni che io condivido. Risanamento e crescita strutturale si ottengono solo se si migliora la spesa pubblica e l'equità dipende dalla qualità della spesa sociale e non soltanto dalla quantità. Due elementi totalmente condivisibili, ma che sono non esplicitati, nell'impostazione che lei dà a tutto il problema, un'impostazione sacrosanta, ma assolutamente limitativa, perché è quella dei criteri della sostenibilità finanziaria, che - lo ripeto - sono sacrosanti, ma, se ci fermiamo a quelli, limitano fortemente la valutazione delle politiche economiche, che non servono soltanto a garantire l'equilibrio finanziario, ma anche ad incidere sul paese, sulla vita dei cittadini in termini di economia reale.

Dico ciò perché lei, giustamente, indica sempre - senza eccezione - l'indebitamento netto totale e l'avanzo primario. Tra l'altro, sarebbe stato opportuno, nella tabella in cui propone gli andamenti di finanza pubblica, non limitarsi al 2005, ma inserire anche il 2006, l'anno più rilevante ai fini della nostra valutazione: i dati ci sono, quindi, poteva essere inserito. Certo, c'è il problema di come classificare il debito pregresso della sentenza sull'IVA e lo spostamento del debito pubblico da ISPA allo Stato (dentro l'indebitamento oppure sotto la linea come debito pregresso). Questo cambierebbe radicalmente le valutazioni sull'andamento della finanza pubblica del 2006. Saremmo sotto il 3 per cento, ma non voglio polemizzare. Sono preoccupato per questa impostazione perché, se fosse limitata e se fosse l'obiettivo finale, toglierebbe la sostanza a tutto ciò che stiamo discutendo. Dire che ci poniamo l'obiettivo, entro il 2011, di azzerare il *deficit* pubblico e di andare sotto il 100 per cento di rapporto debito-PIL è assolutamente condivisibile sul piano dell'equilibrio finanziario; ciò garantisce gli investitori finanziari e le condizioni di equilibrio del sistema finanziario italiano, europeo e mondiale (visto il peso del debito pubblico italiano), ma non dice nulla al cittadino, circa l'effetto di queste politiche sulla vita quotidiana. Lei sa meglio di me che potremmo arrivare allo zero per cento di deficit, oppure, come avete fatto nel 2007, predisporre una finanziaria nella quale l'andamento del *deficit* è sotto controllo, ma come risultato di un aumento di 2,5 punti di spesa pubblica corrente e di un aumento di 2,5 punti di entrate tributarie o paratributarie. I saldi, come lei ha giustamente ripetuto, con accento positivo, nonostante il lungo iter della finanziaria, sono rimasti invariati, e questo è un primo positivo risultato.

Il problema, però, è che i saldi possono rimanere invariati stravolgendo la legge finanziaria. A parità

di saldi, non c'è più la vecchia tecnica (fuori dall'Europa, fuori dalla moneta unica, fuori dai vincoli di Maastricht) di stravolgere la politica economica aumentando il *deficit*, ma resta la possibilità di stravolgerla modificando entrate e spese e modificando quindi l'effetto della politica economica sull'economia. Se taglio gli investimenti, aumento la spesa corrente e le tasse, e il saldo è zero, modifico radicalmente non solo la politica economica, ma l'effetto del bilancio sull'economia reale. Terzo e ultimo suggerimento - mi scuso per la lunghezza del mio intervento, ma sono 28 anni che aspetto questo momento - per il ministro, ma anche per il lavoro comune, è che dobbiamo introdurre, indipendentemente che lo faccia o meno l'Unione europea (certamente mantenendo la guardia sull'indebitamento netto di competenza e sull'avanzo primario) l'azzeramento prima e l'avanzo poi, di parte corrente. Inoltre, possibilmente, dobbiamo aggiungere anche un vincolo sul totale delle entrate delle pubbliche amministrazioni, sia centrali che locali. Un tetto insormontabile, rispetto al quale non vale il giochetto per cui posso aumentare la spesa, ma aumento anche le tasse e il saldo rimane invariato. Così potrei trasformare cittadini in sudditi: potrei avere un sistema economico che preleva il 90 per cento del PIL e spende, come pubblica amministrazione, il 90 per cento del PIL. Il *deficit* sarebbe zero, sarebbe assolutamente inseribile nell'ambito dell'Unione europea, dell'unione monetaria e dell'euro. Sarebbe con ciò un'economia libera di mercato, dove cittadini, famiglie e imprese sono in grado di esprimere le proprie scelte e le proprie condizioni di vita? E nel caso specifico del nostro apparato pubblico, con il 90 per cento di spesa pubblica e di prelievo fiscale, lo Stato italiano, sarebbe poi in grado di fornire direttamente ai cittadini i servizi per i quali hanno già pagato?

Poiché siamo attorno al 50 per cento, signor presidente, già con questo prelievo non credo che possiamo essere totalmente soddisfatti di come l'apparato pubblico - amministrazione centrale o amministrazioni locali - pone e propone i servizi ai cittadini; dobbiamo considerare la necessità di distinguere tra avanzo corrente (la mia indicazione non sarebbe di azzerare il deficit corrente, ma, nel tempo, di costruire un avanzo corrente che vada a finanziare parte degli investimenti, non lasciandoli solo a debito) e tetto sulle entrate complessive, altrimenti, corriamo un grosso rischio. Se su queste linee guida, nel dibattito che seguirà, ci fosse la possibilità di ragionare, allora credo che potremmo fare, anche in tempi rapidi, un buon lavoro.

Le tecnicità giuridiche - come trasformare tutto questo in procedure o norme - le lascio ai colleghi giuristi che sono molto più bravi di me a fare queste cose.

PRESIDENTE. Do la parola al senatore Vegas, del quale evoco lo spirito *british* nel suo intervento e mi auguro anche che abbia consumato un minore tempo di attesa, rispetto ai 28 anni, per le sue riflessioni...

GIUSEPPE VEGAS. Sul bilancio per funzioni, attendo da dieci anni! Quindi sono meno di 28 anni, ma dieci anni fa sostenevo la bontà del bilancio per funzioni e poi fu approvato quello per centri di costo, che ha creato qualche inconveniente (c'era Ciampi, all'epoca). A parte la battuta, volevo ringraziare i presidenti per l'occasione e, non formalmente, il ministro Padoa Schioppa per l'ampia relazione che ci ha portato, che ha affrontato la quasi totalità dei problemi concreti. Tuttavia, poiché credo che in questa sede stiamo discutendo più che altro sul metodo e non sul merito dei problemi, allora forse un piccolo chiarimento è indispensabile.

Noto - forse non sono in grado io di vedere bene in prospettiva - una certa differenza di approccio tra il ministro e la parte parlamentare. È chiaro che, soprattutto sulla parte relativa alla riforma del bilancio, si tratta di un'azione di lungo termine e quindi è difficile arrivare a una soluzione in tempi rapidi.

L'onorevole Morando ha invece insistito più sulla necessità di arrivare a qualche soluzione per la prossima sessione di bilancio.

Visto che poi, in definitiva, è il Governo che ha la possibilità di agire, chiedo: il Governo intende arrivare a soluzioni tali da modificare la discussione e i contenuti dei documenti finanziari nella prossima sessione di bilancio, oppure pensa ad un'opera di più lungo respiro?

Lo chiedo perché, parlando molto francamente signor ministro, non penso che tutto ciò che è contenuto nella sua esposizione possa realisticamente essere realizzato nei tempi che sono descritti. Sappiamo come vanno queste cose, dunque penso che i tempi saranno più lunghi. Questa è la prima domanda che pongo. Nell'ambito di questa, le chiedo anche quali parti possano essere scisse per essere realizzate più rapidamente.

Visto che si tratta di temi relativi a procedure che coinvolgono comunque la responsabilità di Governo e maggioranza, ma anche dell'opposizione, sarebbe opportuno avere una visione chiara per poter procedere come si era detto, con uno spirito non dico comunitario, ma almeno coordinato. Un tema sul quale il ministro non si è soffermato, che è stato tratteggiato prima dal presidente di Commissione e che secondo me, invece, è il tema dei temi nell'argomento in discussione parlamentare della finanziaria è il seguente - la chiarezza su di esso inoltre potrebbe portare ad un chiarimento delle posizioni parlamentari su tutto ciò che viene a seguire -: il Governo è disposto a rinunciare allo strumento del cosiddetto *maxiemendamento*?

Detto tra di noi, i Governi precedenti non l'hanno fatto, quindi parliamo di un meccanismo ormai per certi aspetti consolidato, ma è lo scoglio principale alla modifica di tutte le altre procedure.

Chiedo dunque se il Governo sia disposto o meno a rinunciare allo strumento del *maxiemendamento* o alla possibilità comunque di emendare *ad libitum*, quando vuole, la finanziaria, in quanto questo costituisce la scriminante anche rispetto una serie di modifiche procedurali che riguardano l'emendabilità, la trattazione, la cosiddetta sede redigente in Commissione e altro. È chiaro infatti che ci devono essere dei *checks and balances* e sulla base di questi si può poi discutere.

Questo secondo me è il tema fondamentale che ci permette di vedere in che modo si può o meno agire direttamente, a decorre dalla prossima sessione di bilancio.

Vi sono poi ulteriori questioni non di minore importanza, ma forse secondarie rispetto a questo tema fondamentale. Una è stata citata prima dal collega Baldassarri.

Manteniamo la logica dei saldi o si è disponibili a passare da questa alla logica dei tetti sia per le entrate che per le spese? Non so se nel suo intervento di Caserta lei si sia pronunciato a favore, addirittura, della divisione della finanziaria in due provvedimenti, uno per le entrate e uno per le spese, in modo da evitare che si possano fare coperture di maggiori spese utilizzando maggiori entrate, il che mi sembra una logica per certi aspetti condivisibile, ma abbastanza innovativa. L'altra questione riguarda il tema dei collegati. Per essere molto chiari, se il collegato si fa fuori sessione, si riduce il contenuto della finanziaria per aumentare quello dei collegati. In questo modo si ottiene lo stesso risultato che si aveva durante la vigenza del precedente sistema, quello contenuto nella legge n. 468 del 1978, che poi fu abbandonato nel 1988.

L'importante non è tanto che la finanziaria sia snella e che i collegati siano più corposi, bensì che il *corpus* normativo totale che esce dalla manovra di bilancio sia manovrabile e contenga anche le riforme di settore, ma soprattutto abbia una veste comprensibile da parte del paese. Diversamente, si oscilla fra riempire il collegato e svuotare la finanziaria, o viceversa, ma, dal punto di vista pratico, il *corpus* normativo approvato a fine anno è sempre di dimensioni, forse, troppo ragguardevoli per potere essere ragionevolmente «digerito».

Accanto a questo, c'è il tema della riforma della struttura del bilancio. Abbiamo constatato, negli ultimi anni, che il bilancio non ha più emendamenti, salvo le correzioni del Governo. Ciò significa, nella sostanza, che il bilancio non è più uno strumento comprensibile. Il meccanismo dell'unità previsionale di base, costruito sui centri di costo, ormai è un meccanismo non trasparente. Il bilancio non si capisce e quindi si abbandona il controllo, anche parlamentare, del bilancio, per rivolgersi direttamente alla finanziaria.

Uno dei temi fondamentali - e questo credo che vada affrontato dal Parlamento comunque, ma non penso in tempi rapidissimi - è quello della revisione della struttura del bilancio. Va benissimo la revisione del bilancio per funzioni - e questo io personalmente l'ho sempre sostenuto, quindi non potrei non essere d'accordo -; mi lascia qualche dubbio invece la soluzione di aggregare sotto le funzioni le missioni, così come vengono costruite. Queste missioni hanno due inconvenienti: in

primo luogo, derivano dalla semplice sovrapposizione di capitoli; allora, per fare un lavoro fatto bene, bisognerebbe disgregare i capitoli, che non sempre sono coerenti al loro interno; in secondo luogo, bisogna tenere conto che l'opzione della *spending review* è ovviamente interessante, poiché è giusto capire per cosa si spende e come si spende, però noi abbiamo un meccanismo che dà la prevalenza alla legge nelle scelte di spesa. Pertanto, pur condividendone lo spirito, francamente il comma 507 della finanziaria è, a mio avviso, preoccupante, in quanto sostanzialmente sottrae alla scelta parlamentare - e quindi alla trasparenza nei confronti dell'opinione pubblica - le opzioni fondamentali sulla spesa pubblica. In definitiva, la *spending review* va bene, ma secondo me per, avere un senso, deve essere conciliata anche con un approccio di decisione parlamentare, quindi legislativo, e contemporaneamente deve essere finalizzata alle modifiche legislative necessarie per razionalizzare la spesa. Diversamente, temo che anche la conflittualità all'interno del gabinetto possa far aumentare i problemi, invece di risolverli con un approccio più indirizzato sul legislativo. Ultima questione, prima di concludere, riguarda il DPEF. Il ministro dice: manteniamo il DPEF a luglio. Questo ha senso. Altri sostengono che è opportuno spostarlo a settembre e anche questo ha senso. La realtà è che si è sempre fatto un DPEF a luglio e poi a settembre - è l'esperienza degli ultimi anni - si è sempre modificato. A questo punto la domanda è la seguente: visto che il DPEF si deve rifare a settembre e visto che comunque gli obiettivi sono quelli contenuti nella finanziaria, perché nella gerarchia delle fonti la legge prevale rispetto a un atto, diciamo così, di indirizzo del Parlamento, mi chiedo se abbia ancora validità mantenere lo strumento del DPEF, perché i saldi, o meglio i tetti di entrata di spesa, possono essere definiti nella finanziaria e all'interno di questa si possono anche definire i paletti per gli emendamenti; dopodiché si fa tutto in quella occasione, con una decisione parlamentare anche più formalizzata.

In conclusione, per quanto riguarda le procedure parlamentari, credo che ci sia ampia disponibilità da parte dell'opposizione di rivalutare l'attuale sistema di procedure, per rendere più efficiente ed efficace la decisione delle Commissioni bilancio. Personalmente, avrei qualche preoccupazione ad affidare a Commissioni di merito le decisioni all'interno di saldi prefissati: l'esperienza induce a molta cautela sull'argomento. Si potrebbe poi semplicemente deferire all'aula un meccanismo redigente più raffinato, con la votazione dei singoli articoli e con una maggiore esposizione politica. Sulla questione della calendarizzazione in Commissione, francamente avrei qualche dubbio. L'importante è che il Governo porti a casa un provvedimento entro una certa data. Se il tempo si debba dividere tra le Commissioni, forse è un argomento *interna corporis* sul quale non starei a soffermarmi.

Signor ministro, se lei ci potesse fornire un chiarimento su questi punti, io credo che il lavoro comune potrebbe procedere più speditamente..

ANDREA RICCI. Innanzitutto vorrei esprimere un apprezzamento per il contributo che ci è stato fornito dalle tre relazioni che abbiamo ascoltato e che costituiscono una buona base di partenza per questo nostro lavoro così intenso. Nel mio intervento mi voglio concentrare su una sola delle diverse questioni che sono state sollevate nelle relazioni: quella della riforma della sessione di bilancio. Credo che essa, in questa fase, possa ritenersi, alla luce delle scadenze così ravvicinate che ci siamo dati, il fulcro attorno a cui ragionare per quanto riguarda il Parlamento e le Commissioni riunite.

Sull'evoluzione patologica che ormai ha assunto il processo di formazione di bilancio e di approvazione della legge finanziaria, penso che siamo tutti d'accordo. L'esperienza che abbiamo vissuto negli ultimi anni, in particolare nel corso dell'ultima finanziaria, ha effettivamente raggiunto quella soglia di tollerabilità oltre la quale è difficile pensare di poter andare.

Questa situazione ha prodotto una serie di effetti negativi, che io vorrei, in maniera estremamente schematica, sottolineare, in quanto mi servono poi come orientamento per l'elaborazione di una proposta.

Il primo è quello, più volte ripetuto, della riduzione o dell'annullamento delle prerogative parlamentari nel processo di formazione del bilancio. Il secondo riguarda la scarsa, o nulla,

leggibilità sociale della legge finanziaria e del bilancio dello Stato. Leggibilità intesa non soltanto nel senso di una difficoltà nella comunicazione dei contenuti reali della politica di spesa e di entrate pubbliche, ma intesa anche come limite alla permeabilità alle istanze sociali del processo di formazione del bilancio.

Questi meccanismi, che ormai sono in vigore da diversi anni e che sfociano in un processo complicato e confuso, esaltano sostanzialmente il potere delle *lobbies* e delle tecnocrazie, mentre escludono ed emarginano la possibilità di intervento da parte di soggetti sociali, anche organizzati, che esprimono bisogni reali e diffusi. In terzo luogo, credo che si rilevi una difficoltà, per il Governo, di garantire un coordinamento macroeconomico e un rispetto pieno della programmazione finanziaria nel corso di questo processo.

Questi effetti negativi riguardano tutti gli attori del processo: il Parlamento, il Governo e anche la società civile.

Per affrontare questo problema, io parto da una questione preliminare che, secondo me, deve stare a monte di un disegno di riforma. Quali debbono essere gli obiettivi della politica di bilancio, della politica fiscale? Io continuo a ritenere che gli obiettivi della politica di bilancio devono essere duplici: innanzi tutto la garanzia della stabilità finanziaria e il rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica, che Governo e Parlamento decidono in sede di DPEF. Accanto a questo obiettivo, vi deve essere anche l'obiettivo dello sviluppo economico e sociale.

Cioè io ritengo che la politica di bilancio, la politica fiscale debba mantenere o rafforzare una funzione di tipo macroeconomico. Pertanto, non credo che si possa ridurre il processo di formazione del bilancio dello Stato al semplice perseguimento dell'obiettivo della stabilità finanziaria. In questo senso, non condivido le ipotesi di riforma che nella precedente legislatura vennero, come ho visto dai resoconti che ci sono stati forniti, da alcuni formulati, nel senso di trasformazione della legge finanziaria esclusivamente in una legge di stabilità.

Muovendomi in questa direzione e cioè nella definizione di un duplice obiettivo della politica fiscale, mi sono convinto che esiste un indirizzo di riforma possibile.

I due obiettivi della politica di bilancio e della politica fiscale, cioè la stabilità finanziaria e lo sviluppo economico e sociale, oggi sono perseguiti sostanzialmente attraverso un unico strumento, che è quello della legge finanziaria. Quest'ultima, anche a causa di un tale sovraccarico di obiettivi, si è trasformata in una «legge-mostro», in una «legge-omnibus» di cui è difficile mantenere il controllo.

Io credo che sarebbe più logico e razionale perseguire i due obiettivi attraverso due strumenti separati, ma tra loro coordinati e collegati.

Ora, la distinzione tra questi due strumenti - quello che è finalizzato all'obiettivo della stabilità finanziaria e quello che è finalizzato all'obiettivo dello sviluppo economico - nell'ambito di un'unica sessione di bilancio, a mio avviso, dev'essere per obiettivi e non per tipologia di contenuto. Non ritengo utile, in questa prospettiva, una distinzione tra un provvedimento che contiene soltanto norme di carattere finanziario quantitativo e un altro provvedimento che conterrebbe soltanto norme di carattere ordinamentale, poiché, appunto, anche per il perseguimento dell'obiettivo della stabilità finanziaria occorrono spesso modifiche di carattere ordinamentale. La distinzione, quindi, tra due o più provvedimenti non riguarda la tipologia del contenuto (norme finanziarie da un lato, e norme ordinamentali dall'altro), bensì l'obiettivo. In questo senso, riterrei possibile un'ipotesi su cui riflettere, che va nel senso di quanto la relazione del presidente Morando indicava nel primo dei due indirizzi che venivano segnalati. Mi riferisco alla presentazione contemporanea, da parte del Governo, di due provvedimenti distinti. Da un lato la legge finanziaria vera e propria, avente come obiettivo il reperimento delle risorse finanziarie, attraverso misure finalizzate alla riduzione di spesa o alla verifica di nuove entrate, al fine di perseguire due obiettivi: il raggiungimento dei saldi finanziari programmati nel documento di programmazione economica e finanziaria e il reperimento delle risorse per nuovi interventi per lo sviluppo economico e sociale. Nella legge finanziaria vera e propria dovrebbero essere contenute soltanto le materie generali di intervento sulle quali il Governo intende procedere e gli stanziamenti finanziari, cioè le risorse ad esse destinate sulla base del DPEF.

Una legge finanziaria, ribadisco, che ha come specifico carattere il reperimento delle risorse, sia per il raggiungimento dei saldi di finanza pubblica programmati, sia per le nuove misure di carattere economico e sociale che si intende mettere in campo.

Dall'altro lato dovrebbe esserci un secondo provvedimento, finalizzato ai nuovi interventi per lo sviluppo economico e sociale, che abbia come obiettivo la determinazione, anche in termini quantitativi, dei contenuti normativi dei nuovi interventi che sono già stati previsti nella legge finanziaria. Questo secondo provvedimento dovrebbe inoltre imporre il divieto di introdurre, anche da parte del Parlamento, nuove materie rispetto a quelle già indicate nella legge finanziaria, nonché il divieto di modificare gli stanziamenti generali sulle materie, assegnati dalla legge finanziaria. Si realizzerebbe, quindi, un vincolo stringente per il Parlamento riguardo alla possibilità di mutare radicalmente l'impianto di politica economica, però con un recupero pieno da parte del Parlamento della facoltà di individuare contenuti concreti e normativi per i nuovi interventi che vengono messi in campo.

Ciò consentirebbe tra le altre cose, nell'ambito dell'iter parlamentare, anche un esame per parti separate, da parte delle Commissioni di merito, dei contenuti normativi e ordinamentali dei nuovi interventi economici e sociali.

Naturalmente, tutto questo, per funzionare, come veniva espresso nelle relazioni dei due presidenti, necessita della fissazione di tempi certi per l'approvazione. Il tempo certo di approvazione della legge finanziaria, che è direttamente funzionale alla formazione del bilancio dello Stato, non può che essere il 31 dicembre. Per l'altro provvedimento, invece, che interviene su materie di carattere economico e sociale, potrebbe essere - come è stato proposto - anche il mese di febbraio, garantendo, però, un esame parallelo dei due provvedimenti e un obbligo, sostanzialmente, attraverso la modifica dei regolamenti, di approvazione, entro il mese di febbraio, anche del secondo provvedimento che contiene i nuovi interventi di politica economica e sociale.

Io penso, al di là della proposta specifica che ho avanzato e della necessità di coordinamento con la modifica regolamentare, che si possa andare nella direzione indicata dalla relazione del presidente Morando come primo indirizzo, per rendere più coerente il processo di formazione del bilancio, per rendere più razionale e produttivo il lavoro del Parlamento ed anche più efficace la capacità del Governo di attuare una politica fiscale, una politica di bilancio che abbia in sé la possibilità di realizzare entrambi gli obiettivi di cui parlavo prima.

PRESIDENTE. Vorrei comunicare ai colleghi che abbiamo già prefigurato la nascita di un comitato ristretto paritetico, che possa recepire le proposte provenienti dai diversi gruppi.

ETTORE PERETTI. Signor presidente, sarò molto breve, anche perché, nel merito, intendo presentare un documento del mio gruppo parlamentare.

In questa circostanza ringrazio innanzitutto i presidenti per l'iniziativa che hanno assunto e per le relazioni (per la quale ringrazio anche il ministro), nelle quali credo sia contenuta buona parte delle questioni che riguardano la trattazione che stiamo per fare.

Vorrei focalizzare la mia osservazione su un aspetto molto specifico. Noi oggi abbiamo una legge finanziaria che esaurisce quasi completamente la discussione parlamentare, e abbiamo il bilancio dello Stato che sostanzialmente non viene più discusso, non viene più emendato o, come ricordava prima il collega Vegas, viene emendato in maniera marginale, quasi esclusivamente dal Governo. Ovviamente, abbiamo la necessità di muovere da qui. Muovere significa innanzitutto rendere più trasparente il bilancio dello Stato, rendere più snella la legge finanziaria, predisporre i collegati. Credo sia importante anche dare maggior peso al momento della discussione del documento di programmazione economico finanziaria.

Ritengo che ci sia la necessità di un passaggio ulteriore. Infatti, se paradossalmente avessimo ancora una legge finanziaria ipertrofica e magari un bilancio dello Stato trasparente, quindi politicamente più criticabile, si renderebbe più evidente la necessità di avere maggiore tempo a disposizione per la discussione.

Di conseguenza, l'osservazione che voglio fare in questa circostanza è la seguente: ritengo che si ponga la necessità di rendere maggiormente protagoniste le Commissioni parlamentari, magari diversificando il lavoro delle Commissioni da quello dell'aula. Soprattutto, penso che occorra avere maggiore tempo a disposizione. Intendo con ciò che bisognerebbe poter disporre, durante tutto l'anno, la discussione dei documenti di bilancio. In particolare, al di là della sessione di bilancio e del rafforzamento del momento della discussione del documento di programmazione economico finanziaria, credo che debba essere valutata l'opportunità di dare maggior valore, maggior peso anche alla discussione del rendiconto dell'anno precedente. Mi spiego meglio: se predisponiamo un bilancio dello Stato per funzioni, cioè un bilancio che si presti ad essere valutato secondo indici di efficienza, di efficacia, di qualità della spesa, il momento della discussione del bilancio precedente, del rendiconto, dovrebbe assumere non solo un carattere di valutazione della correttezza formale, bensì anche quello di una discussione politica vera e propria sugli indici di efficienza, di appropriatezza, di efficacia. Dovrebbe trattarsi di un momento di vero e proprio controllo di gestione.

Da questo punto di vista, mi chiedo se sia possibile, complice anche la possibilità di avere strumenti informatici sempre più raffinati - vorrei capire anche da questo punto di vista, ad esempio, quando entrerà effettivamente in funzione il SIOPE -, anticipare il momento dell'esame del rendiconto dello Stato e, in quell'occasione, produrre una vera e propria discussione di merito sul bilancio, con indici di valutazione, di qualità, di controllo della spesa pubblica, che poi sia propedeutica alle fasi successive e che porti alla legge finanziaria e al bilancio di previsione dell'anno successivo.

PRESIDENTE. Abbiamo dieci minuti di tempo a disposizione. Il ministro deve allontanarsi, quindi gli cederei la parola, dal momento che potremo proseguire con gli approfondimenti nei giorni prossimi.

Do la parola al ministro per la replica.

TOMMASO PADOA SCHIOPPA, *Ministro dell'economia e delle finanze*. Mi scuso di non poter ascoltare gli interventi degli altri commissari che hanno chiesto la parola. Purtroppo, non posso rinviare l'impegno che mi attende, alle ore tredici, a palazzo Chigi, in quanto non coinvolge solo la mia persona.

Inizio con un'impressione generale. Intanto ringrazio tutti gli intervenuti, in particolare coloro che lo hanno fatto dai banchi dell'opposizione, poiché mi sembra che esistano - non solo nello spirito, ma anche nei contenuti - forti elementi di convergenza su una tematica riguardo alla quale è indispensabile, a mio giudizio, una convergenza. Qui si parla di metodo, non si parla di scelte dei contenuti specifici di certi programmi che possono qualificare una politica rispetto a un'altra. Siamo sul terreno istituzionale, o metodologico, ed è molto importante che ci sia un largo accordo. Questo è lo spirito con cui il Governo affronta questa discussione.

Immagino che le vostre discussioni continueranno; ci sarà un comitato ristretto e il Governo è disponibile a partecipare, in qualunque momento. È difficile, in una sessione ampia come questa, arrivare a chiudere punto per punto e quindi anche le mie risposte sono semplicemente da considerare come un passo in questa direzione.

Le affermazioni dell'onorevole Baldassarri sono sacrosante. Come viceministro, Mario Baldassarri è stato nel ministero molto più a lungo di quanto non ci sia stato io, e quasi incarna la dimostrazione di quanto siano difficili da fare le cose che egli indica. Forse lui ha una percezione di queste difficoltà superiore alla mia.

Io sono fiducioso che si possano fare passi avanti, alcuni di questi già nei prossimi mesi. È evidente che il nesso fra politiche invariate e formazione del tendenziale è quello fondamentale. Questo nesso lo vive l'esecutivo, diciamo così, mentre il legislativo entra nella procedura di bilancio quando molti di questi giochi sono già stati fatti.

Credo che la reimpostazione della commissione tecnica per la finanza pubblica, di questo istituendo servizio studi all'interno della Ragioneria - e mi rendo conto che nei prossimi mesi si faranno solo i

primi passi, quindi la prossima manovra di bilancio coglierà solo alcuni dei progressi che poi si potranno fare seguito -, sia uno dei passi fondamentali. Però, alla fine, il problema sarà vedere come si riuscirà a giungere al tipo di *expertise* di cui oggi il ministero è depositario, quella che è necessaria per muovere nelle direzioni che abbiamo indicato.

L'onorevole Vegas ha posto una serie di quesiti molto concreti, che passerò rapidamente in rassegna. Quanto sarà realizzato nel 2007? Ho cercato di riassumere, nella tavola 15, precisamente quello che noi speriamo di conseguire entro il mese di luglio. Non credo che il lavoro sul comma 507 sarà compiuto; l'istituzione della commissione e del servizio studi saranno compiuti, però il frutto del loro lavoro sarà certamente ancora molto acerbo al momento in cui scriveremo la nuova legge finanziaria.

Redigere e concordare un patto di stabilità interno con le autonomie, credo che sia concretamente possibile nel mese di luglio. Questo sarebbe un cambiamento importante, rispetto all'esperienza del 2006. Spero che a quel punto abbia fatto progressi in Parlamento il dibattito sul disegno di legge delega per l'attuazione dell'articolo 119.

La realizzazione del SIOPE va avanti. Non sarà una cosa compiuta, ma penso che il SIOPE possa essere reso più operativo già nei prossimi mesi.

La questione delicata - salto il contratto del pubblico impiego - riguarda quanto della riclassificazione di bilancio possa essere fatto in questi prossimi mesi. Su questo la mia risposta sincera è: spero il massimo possibile, ma io stesso in questo momento non sono in grado di fare una valutazione. Ci stiamo lavorando. Potrebbe esserci uno scambio di vedute fra persone che, a parte la diversa funzione nel Governo e nel Parlamento, hanno varie esperienze in questo settore. Mi interessa avere uno scambio di idee concrete.

È disposto il Governo a rinunciare allo strumento del maxiemendamento? La risposta è che il maxiemendamento - lo sanno bene quelli che vi hanno fatto ricorso prima di noi - probabilmente è una risposta insoddisfacente ad un problema reale. A mio avviso, se riesce a risolvere il problema reale con risposte più soddisfacenti, il ricorso al maxiemendamento diventerà l'eccezione e non la regola. Ciò è, sicuramente, auspicato da tutti.

Si può passare dalla logica dei saldi alla logica dei tetti? Sì, io stesso ho detto «saldi» per brevità. Sarebbe indispensabile a luglio porre le grandi cifre, non solo i saldi.

Sono d'accordo su tutte le considerazioni che faceva Mario Baldassarri sul fatto che si può avere saldo zero a livelli di dimensione di bilancio diversissime. In realtà, quest'anno il DPEF ha effettivamente indicato un obiettivo di saldo, in quanto ha confermato l'obiettivo di andare al 2,8 per cento nel 2007. Non ha deviato da questo obiettivo, nemmeno con la nota che poi ha variato il DPEF. Si è semplicemente mostrato che, per raggiungere quell'obiettivo, occorreva fare meno strada di quanto si pensasse a luglio.

Io penso, e confermo con forza la mia convinzione, cioè che luglio debba auspicabilmente restare il momento di fissazione dei «paletti», rappresentati non soltanto dal saldo ma anche dai principali aggregati del bilancio. Ciò vuol dire passare alla logica dei tetti o, meglio, combinare le due logiche. Dico al senatore Vegas che quello che conta è il carico totale, non come questo si distribuisce fra il «vagone» legge finanziaria e il «vagone» collegati. Non è materia particolare del Governo, ma il Governo vorrà sapere quali sono le preferenze del Parlamento dal punto di vista della procedura parlamentare. Infatti non ho dato indicazioni. A parità di carico totale, può esserci un vantaggio a distribuirlo fra leggi finanziarie e collegati? Per quanto posso comprendere, c'è un vantaggio di chiarezza e ci può essere forse un vantaggio di distribuzione del lavoro fra Commissione bilancio e Commissione di merito.

Se il vero problema è il carico totale, io penso - ma qui mi avventuro in un terreno che non mi compete - che la vera questione sia vedere come lavora il Parlamento al di fuori della sessione di bilancio, cioè quale garanzia di tempi sicuri si può avere per provvedimenti che sono molto importanti ai fini della manovra di bilancio, della struttura di bilancio, ma che non sono strettamente provvedimenti di bilancio o modificativi dello stesso.

Questo è un tema che non appartiene al Governo, ma di cui il Governo tiene conto nel momento in

cui deve decidere come e dove mettere le proprie proposte di modifica legislativa.

Vengo alla critica del comma 507, sempre fatta dall'onorevole Vegas. Nel comma 507 è previsto che, se ci sono modifiche e utilizzi della flessibilità che questo permette, ciò avvenga coinvolgendo le Commissioni bilancio, quindi il Parlamento non è estromesso.

In secondo luogo, anche qui avventurandomi su un terreno che è più vostro che mio, bisogna tenere presente che uno dei motivi che rendono rigida la spesa - e, rendendola rigida, la gonfiano - può essere proprio la rigidità con cui gli stanziamenti sono attribuiti ai singoli capitoli e la scarsa possibilità poi di manovrare. Per cui, quando c'è una strozzatura in un punto, l'unico modo per superarla è di aggiungere risorse, piuttosto che di spostarle.

Penso che, da questo punto di vista, una discussione nell'ambito delle Commissioni sia molto importante. Non è questione di esecutivo o di legislativo, secondo me, in quanto il legislativo ha una funzione di controllo che deve assolutamente restare. Si tratta di vedere quanto sia sano che l'esercizio del potere di bilancio si distribuisca fra il momento in cui bilancio viene scritto e approvato e il momento in cui il bilancio viene gestito. Se il secondo è un momento puramente meccanico, probabilmente, ci sarà un maggiore gonfiamento delle risorse stanziare.

Il comma 507 è un tentativo di superare questo inconveniente: lo sperimenteremo insieme. Penso che sia importante che il Governo acquisti trasparenza, disponibilità a rendere conto e capacità effettiva di interlocuzione col Parlamento, ma penso anche che sia utile che il Parlamento accetti, forse, gli elementi di flessibilità che il comma 507 introduce per la prima volta. Sul DPEF mi sono già espresso. Passo alle osservazioni dell'onorevole Ricci. Nel gergo dell'economista io non direi che ci sono due obiettivi: quello della garanzia e della stabilità e quello dello sviluppo economico e sociale; direi che c'è un obiettivo solo che è lo sviluppo economico-sociale. La stabilità è un vincolo: nel tempo non si può spendere più di quello che si ha, ma questa la prendo come una osservazione di tipo semantico.

La distinzione tra la parte «reperimento delle risorse» e la parte «nuovi interventi» deve assolutamente essere fatta - ed è stata ampiamente fatta - nella legge finanziaria e nella discussione della legge finanziaria, pur essendo questi due momenti contenuti, diciamo così, in uno strumento solo. Non mi è facilissimo nemmeno immaginare come potrebbero essere attribuiti a due strumenti legislativi diversi, però, continuo a ritenere importantissima la distinzione, proprio perché il reperimento delle risorse nei prossimi anni, a mio giudizio, dovrà venire dal risultato della revisione della spesa e del contenimento della spesa. Quindi, sarà necessario distinguere concettualmente, spesso all'interno di una stessa funzione o di uno stesso ministero, in che cosa si ricavano risorse e come poi si ridestnano quelle risorse.

Onorevole Peretti, condivido pienamente le sue osservazioni. Credo che ancora una volta esse ruotino intorno al tema della leggibilità del bilancio e della capacità di vedere nel bilancio le funzioni che lo Stato svolge. Se il bilancio non parla il linguaggio delle politiche che attraverso il bilancio si fanno, la discussione del bilancio non può essere una discussione di vero interesse politico, sembra diventare una discussione puramente finanziaria.

Mi auguro che il progresso verso la riclassificazione possa essere rapido.

Mi fermerei su questi punti; confermo non solo la disponibilità, ma il desiderio che questo lavoro comune continui, perché è utile farlo proprio mentre l'esperienza dell'ultima sessione di bilancio rimane fresca.

PRESIDENTE. Ringraziamo e salutiamo il signor ministro. Chi desiderasse intervenire continuando la riflessione sul tema può farlo adesso. Sul tema finanziario ci aggiorniamo, come previsto, per domani sera alle 20,30 e poi, come sapete, per giovedì pomeriggio.

PIETRO ARMANI. Grazie presidente, vorrei esercitare il pessimismo della ragione. Mi pare che le *slide* che ha presentato il signor ministro rappresentino un programma molto impegnativo, che a mio avviso - come egli stesso ha fatto capire in modo molto chiaro - soltanto in parte potrà essere realizzato nel corso del 2007. Quindi, mi pare di capire che solo il comma 507 è sicuro che verrà

effettivamente realizzato nell'arco dei prossimi mesi, prima che si apra la sessione di bilancio. Vorrei pertanto limitarmi alle poche cose che si possono fare in questi mesi e vorrei riprendere i temi finora sollevati. Sono perfettamente d'accordo con quel che ha detto il collega, senatore Baldassarri: se avessimo il tempo di modificare la Bassanini per scorporare rispetto al Ministero dell'economia e delle finanze un servizio del bilancio che fosse, magari, non un vero e proprio ministero come era una volta, ma un servizio di bilancio che fungesse da *authority* di controllo di tutti i meccanismi della spesa, non solo delle amministrazioni centrali, ma anche di quelle vincolate al patto di stabilità interna, evidentemente sarebbe l'ideale. Sarebbe parimenti ideale poter incrociare la classificazione funzionale con quella economica. Mi pare, però, che la situazione parlamentare, quanto meno in uno dei due rami del Parlamento, non consenta grossi interventi di riforma di questo tipo. Io mi limiterei pertanto ad alcuni aspetti giustamente ricordati dal senatore Vegas.

Il problema del maxiemendamento è fondamentale, almeno dal punto di vista dell'opposizione. Vorrei dire però, presidente Duilio, che esso nasce, come del resto mi pare proprio lei abbia detto nella sua relazione, da come parte la finanziaria. Se la finanziaria parte già con molti articoli, quindi se è già grossa e pesante, e il Governo interviene nel corso della prima, della seconda lettura e magari anche della terza, a modificare tutto, o gran parte di quel che è stato presentato all'inizio, evidentemente il maxiemendamento diventa l'arrembaggio finale ed è difficile poterlo seguire. A mio avviso, il problema dell'emendabilità della finanziaria da parte del Governo e dei relatori, nel corso dei vari passaggi parlamentari, è un problema serio e grosso.

Bisognerebbe che il primo testo della finanziaria presentato dal Governo fosse anche il testo sul quale il Governo si assesta. Ci possono poi essere degli aggiustamenti in corso d'opera, ma evidentemente, se il Governo ritiene che il primo testo sia solo una presa d'atto iniziale, e quindi si può modificare interamente, a questo punto voi capite che il problema diventa complesso. A maggior ragione il maxiemendamento, che prelude alla fiducia, diventa l'arrembaggio finale, come ho detto, che deforma completamente il testo iniziale. Mi rendo conto che questo è un aspetto politico, in quanto il modo con cui la finanziaria nasce, e poi viene modificata in corso d'opera, nell'arco delle due o delle tre letture parlamentari, nasce anche dal modo con cui la maggioranza di Governo è configurata.

Infatti, una maggioranza di Governo come quella attuale, dove c'è tutto e il contrario di tutto, porta evidentemente, già in partenza, ad avere un testo complesso e pesante, e in corso d'opera, a seconda delle varie pressioni di questa o quella componente di maggioranza, evidentemente si modifica e appesantisce ulteriormente dal punto di vista degli interventi del Governo e dei relatori di maggioranza, che evidentemente esprimono le indicazioni della coalizione di Governo.

Il problema degli emendamenti dell'opposizione, a questo punto, diventa un aspetto marginale, come del resto è avvenuto materialmente. Se andiamo a vedere il numero degli emendamenti del Governo e dei relatori della maggioranza nelle varie letture dell'ultima finanziaria, notiamo che gli interventi emendativi dell'opposizione sono una percentuale non particolarmente elevata di tutto il complesso *iter* che abbiamo vissuto. Penso che questo sia uno dei punti essenziali.

Per quanto riguarda il DPEF, sono sulla posizione del presidente Morando. Come il presidente Duilio sa, sono convinto da tempo che il DPEF, così com'è, non serve a nulla. Ha ragione il senatore Vegas a dire che a quel punto andrebbe eliminato, anche perché è un indirizzo del Governo rispetto a una legge finanziaria, che è un atto legislativo. Mi rendo conto che anche l'abolizione di questo monumento che è il DPEF, già nella situazione attuale, sarebbe difficile da realizzare. Quanto meno, accorparlo a settembre, quando inizia la sessione di bilancio, magari come un capitolo della legge finanziaria in cui si danno le indicazioni del quadro macroeconomico, sarebbe un intervento di buon senso. Dico questo, anche perché praticamente la nota di variazione del DPEF a settembre in molti casi ridisegna completamente il quadro macroeconomico, senza tra l'altro avere il tempo di poterlo approfondire, in quanto normalmente l'incubo dell'inizio della sessione di bilancio ci impedisce di approfondire in modo analitico le modifiche che nella nota di variazione hanno realizzato un completo cambiamento rispetto alle previsioni di luglio.

Vorrei fare un riferimento specifico al settembre 2001, quando si è posta la questione delle due torri. Evidentemente, la prima metà del 2001 aveva una realtà, mentre la seconda metà, con la crisi delle compagnie aeree e di tutta una serie di settori industriali, in conseguenza dell'attentato alle due torri, ha cambiato completamente la situazione. Ormai l'integrazione e la globalizzazione dell'economia è tale per cui lo Stato, non avendo il controllo e la sovranità sulla moneta, non interviene più come poteva intervenire in passato ed ha soltanto margini di manovra limitati alle entrate e alle spese di bilancio. Tutto il resto è determinato o a livello mondiale dall'andamento del prezzo del petrolio e dell'energia, dalle crisi terroristiche, dalle guerre e così via o addirittura dall'Unione europea, con le direttive, gli interventi e via dicendo. A quel punto, sostanzialmente, la struttura, il disegno dell'andamento macroeconomico dell'economia può completamente cambiare fra la prima e la seconda metà dell'anno. Sono d'accordo con il presidente Morando. Dovremmo avere il coraggio di presentare il DPEF a settembre. Potremmo eventualmente introdurre un capitolo di indirizzo sull'andamento dell'economia a metà anno, in collegamento con il bilancio di assestamento. A quel punto avrebbe un senso.

Il bilancio di assestamento è un aggiustamento dell'andamento del bilancio in corso d'opera; in quel momento può aggiungersi un capitolo con l'andamento macroeconomico, che naturalmente però non ha nessun vincolo dal punto di vista delle future indicazioni sia di spesa che di entrata, in sede delle sessioni di bilancio, ma potrebbe dare al Parlamento, e al Governo ancora prima, un'indicazione dell'andamento dell'economia. Quindi, sono d'accordo con la proposta del senatore Morando, da questo punto di vista.

Per quanto riguarda il controllo della spesa, il ministro si è detto fiducioso dell'entrata in servizio del SIOPE nel corso dell'anno. Guardate che il SIOPE è fondamentale perché consente di monitorare - leggo la *slide* del ministro - le spese di funzionamento e per gli interventi dei ministeri, i trasferimenti fra amministrazioni per funzioni. Penso che il SIOPE, e mi pare di capirlo anche dalle informazioni che avevo dalla precedente legislatura, riguardi anche le amministrazioni locali, perché naturalmente due elementi fondamentali del SIOPE sono la Banca d'Italia, quindi tutte le branche territoriali della Banca d'Italia che svolgono il monitoraggio della spesa anche a livello degli enti locali, e poi l'Istat, l'istituto di statistica, che ha anch'esso una funzione importante. Credo che metterlo in funzione il più rapidamente possibile e mandarlo a regime - visto che sul SIOPE si sta lavorando già da diversi anni, io ho cominciato a sentirne a parlare alla fine addirittura della XIII legislatura e poi durante tutta la XIV è stato messo a punto, è stato anche testato a titolo sperimentale per alcuni settori e per alcune realtà territoriali - sia un fatto importantissimo. Per noi è fondamentale, come Parlamento, poter seguire il fenomeno dell'andamento della spesa nel corso dell'anno - e quindi, per esempio, non avere «il botto» del bilancio di assestamento, da cui esce fuori magari qualche novità - e averlo monitorato gradatamente tramite un collegamento fra il SIOPE e i servizi della Camera e del Senato (che mi pare siano stati potenziati anche dall'ultima legge finanziaria). Allo stesso modo dovremmo avere anche un terminale di collegamento con l'agenzia delle entrate, per poterne avere il flusso: anche questo è un oggetto misterioso che sono anni che non riusciamo ad avere in tempo reale.

Mi pare che tre siano i punti concreti più immediati: un'emendabilità della finanziaria per quanto riguarda Governo e maggioranza, che non ne stravolga il corso e il testo, sia in partenza, sia appesantendolo in corso d'opera. Mi rendo conto che con Governi di coalizione ciò è molto difficile, specialmente quando le coalizioni non sono molto omogenee, come quella attuale. Vi è poi il problema del DPEF: sono d'accordo con il presidente Morando, con la proposta eventualmente di un intermezzo in collegamento con il bilancio di assestamento. Infine, vi è il problema del SIOPE che deve entrare in funzione il più rapidamente possibile, poiché è uno strumento importante per poter avere l'andamento della spesa.

Un'ultima considerazione: nei bilanci di cassa, come quello inglese tanto per fare un riferimento, c'è il riporto contabile all'esercizio successivo. Una volta applicata la classificazione per funzione, - visto che il ministro ha fatto riferimento alla difficoltà di spostare fondi da un capitolo, addirittura da un settore ad un altro della spesa (è più facile aggiungere risorse piuttosto che spostarle) - si

potrebbe introdurre un meccanismo (non dico di riporto contabile, poiché non si tratta di bilancio di cassa, bensì di bilancio di competenza economica) per far sì che - mi pare che con il comma 507 sia possibile o perlomeno ipotizzabile una cosa del genere - vi sia uno spostamento da un esercizio all'altro, con l'intermezzo del bilancio di assestamento, di tutti gli accantonamenti che non sono stati utilizzati o che possono essere utilizzati per sostenere determinati settori di spesa che sono carenti in relazione agli obiettivi prioritari previsti. Questo potrebbe essere un modo per rendere più fluida la spesa.

PRESIDENTE. Grazie onorevole Armani.
Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,20.