

XVI LEGISLATURA

BILANCIO (5^a)

MERCOLEDÌ 2 DICEMBRE 2009

258^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente

AZZOLLINI*Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Vegas.**La seduta inizia alle ore 15,15.*

IN SEDE REFERENTE

(1397-B) AZZOLLINI ed altri. - Legge di contabilità e finanza pubblica, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta notturna di ieri.

Il presidente **AZZOLLINI** (PdL) ricorda che nel corso della scorsa seduta dedicata all'esame del provvedimento in titolo, sono stati illustrati tutti gli emendamenti e l'ordine del giorno presentati. Avverte quindi che si passa ai pareri del relatore e del Governo. In qualità di relatore, fa presente che anche se permangono alcuni profili della riforma che appaiono controversi, tuttavia ribadisce la validità dell'impianto complessivo del provvedimento. Pertanto ritiene opportuno procedere all'approvazione, senza modifiche, del testo pervenuto dalla Camera. Rispetto alle questioni emerse durante la fase di illustrazione degli emendamenti, ritiene che le proposte 10.6 (analoga all'emendamento 10.7) e 21.1 potrebbero essere ritirate per essere trasformate in ordini del giorno. Per quanto concerne invece la proposta 11.1, fa presente che l'interpretazione sistematica delle norme contenute nell'articolo 11 portano ad una direzione analoga a quella indicata nell'emendamento. Le modifiche apportate dalla Camera hanno poi sostanzialmente individuato nelle Commissioni bilancio gli attori del controllo parlamentare in luogo della Commissione bicamerale per la trasparenza dei conti pubblici. Anche se si tratta di compiti che finora le Commissioni bilancio non hanno svolto in modo specifico, ritiene che si possa ugualmente garantire un efficace controllo parlamentare nelle Commissioni bilancio individuando soluzioni innovative. In tal modo, l'obiettivo sotteso al testo approvato dal Senato è comunque raggiungibile. Esprime, quindi, parere contrario su tutti gli emendamenti invitando i presentatori al ritiro della proposta 12.0.1, recante l'Autorità sulla trasparenza dei conti pubblici, in quanto si tratta di una soluzione esterna alle dinamiche tra Parlamento e Governo. Fa presente infine di essere contrario alle proposte che mirano a introdurre tra gli obiettivi programmatici il livello della pressione fiscale, posto che sebbene non vi sia una sanzione per un eventuale risultato a consuntivo difforme rispetto all'obiettivo annunciato - come sottolineato nel dibattito - tuttavia ritiene ridondante l'individuazione di obiettivi che sono scarsamente attendibili perché condizionati da fattori estranei alle decisioni assunte dal Governo.

Il vice ministro VEGAS esprime parere conforme al relatore. In relazione alla proposta 11.1, ritiene che il testo dell'articolo 11 approvato dalla Camera sia migliore rispetto alla formulazione originariamente approvata dal Senato. Per quanto concerne poi il rafforzamento delle strutture di supporto alle Commissioni bilancio, ritiene di condividere la scelta operata dalla Camera di perseguire lo stesso obiettivo agendo sui Regolamenti parlamentari.

Si passa alla votazione degli emendamenti. Non essendovi emendamenti riferiti all'articolo 1 si passa a quelli riferiti all'articolo 2.

Esperita la verifica del prescritto numero di senatori, la Commissione respinge l'emendamento 2.1.

Non essendo stata presentata proposta di modifica all'articolo 3 si passa agli emendamenti riferiti all'articolo 4.

In dichiarazione di voto favorevole sulla proposta 4.1, interviene il senatore [MORANDO](#) (PD), per rilevare che il testo approvato dalla Camera, in materia di controllo parlamentare, merita una valutazione molto negativa in quanto ha modificato nella forma e nella sostanza le scelte operate dal Senato. La soluzione individuata, volta a tutelare le prerogative delle Commissioni bilancio di ciascun ramo del Parlamento, porta a risultati paradossali, tenuto conto che nel testo approvato dal Senato era del tutto palese il fatto che il controllo della finanza pubblica dovesse essere estraneo alla competenza della Commissione bicamerale per la trasparenza dei conti pubblici.

Il senatore [Massimo GARAVAGLIA](#) (LNP) fa presente che potrebbero intervenire modifiche molto profonde sulle competenze del Senato. In questa prospettiva le Commissioni bilancio potrebbero avere in futuro competenze differenziate. Pertanto, anche l'attuale formulazione delle norme concernenti il controllo parlamentare potrebbero essere mantenute tenuto conto della necessità di affrontare nuovamente questo tema in un futuro prossimo.

Il relatore [AZZOLLINI](#) (PdL) ritiene che la funzione di controllo delle Commissioni bilancio, a seguito dell'approvazione della riforma in esame, sarà permanentemente modificato e migliorato. Ritiene che tale passaggio debba avvenire nel più breve tempo possibile.

Posto ai voti, l'emendamento 4.1 risulta respinto.

Interviene incidentalmente il senatore [LEGNINI](#) (PD) per invitare la Commissione a svolgere un'ulteriore riflessione sulla riforma in merito all'opportunità di accogliere alcune modifiche condivisibili anche a costo di un'ulteriore lettura parlamentare. Ritiene che per procedere subito all'approvazione della riforma vengano presentate alcune argomentazioni non convincenti. Infatti, proprio nel caso in cui si arrivasse ad una riforma federale del Senato, gli uffici di supporto alla documentazione sarebbero ancora più importanti.

Il relatore [AZZOLLINI](#) (PdL) fa presente che le questioni finora sollevate fanno emergere una contrapposizione tra i due rami del Parlamento, nei quali sono stati approvati i testi della riforma con larghissime intese tra maggioranza e opposizione.

Il vice ministro VEGAS ritiene che le modifiche apportate dalla Camera non abbiano peggiorato nel complesso la riforma. Pertanto, anche se alcuni punti non sono condivisi dai senatori, tuttavia ritiene che il giudizio complessivo sul testo all'esame sia positivo.

Si passa quindi agli emendamenti riferiti all'articolo 6 non essendovene riferiti all'articolo 5.

In sede di dichiarazione di voto sulla proposta 6.1, interviene il senatore [MORANDO](#) (PD) per segnalare che il giudizio della propria parte politica sul testo licenziato dalla Camera dei deputati è sostanzialmente difforme da quello testé espresso dal rappresentante del Governo. Sul tema della trasparenza dei conti pubblici, la Camera dei deputati non ha modificato le soluzioni individuate dal Senato, bensì le ha radicalmente soppresse. Ritiene che questo sia un grave errore politico in quanto nell'attuale contesto istituzionale ed in vista di una riforma federalista della Repubblica, assume un ruolo fondamentale l'attendibilità dei dati. Su questo aspetto sussiste un problema reale nel Paese ed il Senato aveva individuato alcuni strumenti. La Camera dei deputati non ha modificato gli strumenti ma li ha soppressi mantenendo pertanto irrisolto il problema. Soprattutto in vista dell'attuazione del federalismo fiscale ritiene che sia fondamentale, per il buon esito del processo di transizione, che i dati di base sui quali il dibattito politico dovrà poi individuare le soluzioni migliori siano condivisi. In Italia, invece, il livello della trasparenza sui dati di base è troppo basso e, grazie alle scelte adottate alla Camera, resterà tale anche in futuro.

In esito a distinte votazioni, le proposte 6.1 e 6.2 sono respinte.

Interviene in dichiarazione di voto favorevole il senatore **MORANDO** (PD) sulla proposta 6.0.1 rilevando come il nuovo disegno istituzionale dei rapporti tra Parlamento e Governo, delineato dal provvedimento, tra maggioranza ed opposizione e tra strutture burocratiche e politica presenti nodi non ancora risolti. Le soluzioni finora individuate non hanno garantito sufficienti livelli di trasparenza dei dati. Una soluzione potrebbe essere quella di risolvere, all'interno del Parlamento, attraverso la collaborazione delle burocrazie parlamentari, la questione di certificazione delle informazioni e dei dati. La soluzione individuata dalla Camera, che lascia il problema aperto e mantiene vecchie ricette già riscontrate come inefficaci, non è accettabile. Ne consegue che sarà sempre più forte la pressione - visto che il problema è reale - a creare un'Autorità esterna di certificazione dei dati. Tale soluzione - che ad avviso dell'oratore appare non condivisibile - è quella caldeggiata anche dalle autonomie locali in vista dell'attuazione del federalismo fiscale. Per questo motivo ritiene opportuno rivendicare l'autonomia del Senato rispetto alle scelte operate in prima lettura, stante l'enorme diversità di vedute rispetto alle scelte operate presso la Camera anche con l'apporto della propria parte politica. Ritiene quindi di esprimere un giudizio negativo sull'attuale testo ed auspica l'approvazione della proposta 6.0.1.

Il senatore **LEGNINI** (PD), intervenendo in dichiarazione di voto sull'emendamento 6.0.2, rileva che a suo avviso la riforma in esame non verrà modificata nel breve termine. La scelta di non modificare il testo pervenuto dalla Camera non consente di cogliere una straordinaria opportunità. Infatti, molte decisioni politiche non vengono assunte perché i dati e le informazioni di base non sono congruenti. Ricorda ad esempio il caso della "cedolare secca" sugli affitti. Si tratta di una misura discussa in tutte le leggi finanziarie ma mai approvata per una strenua contrarietà della Ragioneria generale dello Stato, la quale ritiene che l'onere, in termini di minor gettito, sia di rilevante entità. D'altro canto si tratta di una misura che avrebbe un impatto di portata epocale per la lotta all'evasione. L'onere effettivo di una proposta del genere non è mai stato accertato con una metodologia condivisa. In questi casi la politica viene privata di un potere di azione sulla base di dati non verificabili in altro modo. L'approvazione dell'emendamento 6.0.1 rappresenta lo strumento con il quale la politica potrebbe rivendicare spazi ulteriori di manovra, potendo usufruire di strutture di supporto tecnico idonee a verificare le informazioni elaborate dal Governo. Oggi l'unica informazione disponibile può essere elaborata dalla Ragioneria generale dello Stato che, pur lavorando con serietà e professionalità, non si rapporta in modo dialettico e trasparente con il Parlamento.

Anche il dibattito sul federalismo fiscale si è caratterizzato per un'assenza di dati, riconosciuta anche dallo stesso Ministro Tremonti. L'assenza della previsione di una struttura unica di supporto tecnico per il Parlamento costituisce quindi un indebolimento significativo del lavoro svolto e rappresenta un errore evidente.

Il relatore **AZZOLLINI** (PdL) riconosce i rischi paventati che ad un'esigenza informativa sui dati di base si possa far fronte con un'autorità esterna al Parlamento. Per questo motivo ha invitato i presentatori a ritirare l'emendamento 12.0.1.

Posti congiuntamente ai voti gli emendamenti 6.0.1 e 6.0.2 sono respinti.

Non essendo stati presentati emendamenti all'articolo 7, si passa alla votazione di quelli riferiti all'articolo 8.

Il senatore **MASCITELLI** (IdV) interviene in dichiarazione di voto favorevole sull'emendamento 8.1 volto a sopprimere il comma 4 del medesimo articolo 8. Egli rileva che le modifiche apportate dalla Camera hanno soppresso alcune parti qualificanti del formidabile compromesso politico raggiunto in Senato tra maggioranza e forze di opposizione in merito al coordinamento della finanza pubblica tra livelli diversi di Governo. La Camera ha soppresso alcune parti e mantenuto invece il comma 4 che, per la spesa in conto capitale, centralizza le quote di indebitamento all'interno di ciascuna Regione. La soppressione del comma 4 serve pertanto a riequilibrare il testo del provvedimento in una chiave meno centralistica.

Posto ai voti l'emendamento 8.1 è respinto.

In dichiarazione di voto favorevole sull'emendamento 8.2 interviene il senatore **MORANDO (PD)**. Egli rileva che la Camera aveva eccepito critiche di eccessiva centralizzazione delle norme concernenti il Patto di stabilità interno, come approvato dal Senato. Il testo, in prima lettura, prevedeva la definizione degli obiettivi attuativi del Patto di stabilità interno, articolati per Regione, nell'ambito della legge di stabilità ed in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica. Per contemperare la definizione degli obiettivi in ambito centrale da parte della legge di stabilità erano stati introdotti elementi di flessibilità per la spesa in conto capitale da gestire a livello regionale. Questi elementi di flessibilità sono stati soppressi determinando un risultato opposto a quello atteso dai deputati stessi. Sarebbe stato più opportuno individuare meccanismi migliori di flessibilità, ma la mera soppressione degli stessi, rende troppo rigido il Patto di stabilità interno.

Il senatore **Massimo GARAVAGLIA (LNP)** preannuncia un voto contrario sull'emendamento 8.2 ispirato tuttavia soltanto a ragioni di pragmatismo per evitare un ulteriore passaggio parlamentare. Fa presente infatti che il meccanismo previsto dall'emendamento 8.2 riflette norme approvate da alcune Regioni del nord, quali la Lombardia e l'Emilia Romagna. Auspica quindi che il Governo non impugni le norme approvate da queste Regioni in una logica centralistica. Ritiene che siano necessari elementi di flessibilità minimi volti ad attenuare i vincoli stringenti del Patto di stabilità interno a favore degli enti virtuosi.

Il vice ministro VEGAS ritiene che i meccanismi di flessibilità del Patto di stabilità interno possano trovare sede anche al di fuori della legge di riforma della contabilità pubblica. Ribadisce il proprio parere contrario sulla proposta.

Posto ai voti l'emendamento 8.2 risulta respinto.

In dichiarazione di voto sulla proposta 9.1 interviene il senatore **MASCITELLI (IdV)**, rilevando come il suggerimento ivi contenuto è volto a rafforzare il ruolo di indirizzo e di controllo del Parlamento in seguito di definizione degli obiettivi di finanza pubblica in sede europea.

In esito a distinte votazioni sono respinti gli emendamenti da 9.1 a 10.2.

Il senatore **MORANDO (PD)** interviene in dichiarazione di voto favorevole sull'emendamento 10.3 che persegue finalità analoghe alla proposta 10.6. Rileva come la qualità della decisione di bilancio sarebbe migliore se gli obiettivi fossero espressi oltre che in termini di saldi, in termini di entrate e spese. Riconosce la validità delle osservazioni sulla possibilità che gli obiettivi non siano raggiunti a causa di fattori indipendenti dalla volontà del Governo, ma ritiene opportuno indicare i livelli programmatici di pressione fiscale per intraprendere un nuovo percorso di risanamento dei conti pubblici. Infatti, mentre negli anni precedenti la pressione fiscale ha sempre seguito l'andamento delle spese correnti, ritiene opportuno invertire questa tendenza fissando un livello di pressione fiscale compatibile con una riduzione della dinamica della spesa corrente. Se ciò fosse realizzato il risultato politico sarebbe migliore rispetto alle scelte operate nei decenni scorsi.

Posti congiuntamente ai voti, gli emendamenti 10.3 e 10.4 risultano respinti. La Commissione respinge poi la proposta 10.5.

Il relatore **AZZOLLINI (PdL)** chiede ai presentatori della proposta 10.6 di trasformarla in ordine del giorno. Diversamente il parere è contrario.

Il senatore **MORANDO (PD)**, primo firmatario dell'emendamento 10.6, chiede di porre in votazione la proposta in esame e di aggiungere la propria firma all'emendamento 10.7.

Posta ai voti, la proposta 10.6 è respinta.

I senatori **LUSI (PD)**, **MERCATALI (PD)**, **CARLONI (PD)**, **LEGNINI (PD)** e **MILANA (PD)** chiedono di aggiungere la propria firma alla proposta 10.7, che il senatore SAIA ritira con l'intento di presentare un ordine del giorno concordato con i nuovi firmatari.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DI UNA SEDUTA NOTTURNA DELLA COMMISSIONE.

Il presidente [AZZOLLINI](#) avverte che è convocata un'ulteriore seduta per oggi, alle ore 20,30, con il medesimo ordine del giorno.

Prende atto la Commissione

La seduta termina alle ore 16,35.

BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 2 DICEMBRE 2009
259ª Seduta (notturna)

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Vegas.

La seduta inizia alle ore 20,35.

IN SEDE REFERENTE

(1397-B) AZZOLLINI ed altri. - Legge di contabilità e finanza pubblica, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati
(Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende l'esame sospeso nella seduta pomeridiana di oggi.

Il presidente **AZZOLLINI** (PdL) ricorda che sono stati votati gli emendamenti sino alla proposta 10.7, propone quindi di proseguire con la votazione degli emendamenti. Pone quindi ai voti la proposta 10.8 che risulta respinta dalla Commissione.

Il senatore **MORANDO** (PD) interviene in dichiarazione di voto sulla proposta 11.1, volta a modificare il testo in esame che risulta affetto da un dubbio interpretativo e nella formulazione attuale implica la preclusione all'introduzione di norme ordinamentali che tuttavia abbiano effetti finanziari con contenuto di miglioramento dei saldi.

Dopo un intervento del vice ministro VEGAS, volto a precisare che tale preclusione non sussiste alla luce di una interpretazione sistematica della disposizione, il senatore **MORANDO** (PD) conferma i propri rilievi critici sulla formulazione del testo, invitando ad approvare l'emendamento in questione che mira a correggere un profilo di rilievo del medesimo.

Posto ai voti risulta respinto l'emendamento 11.1.

Il senatore **MASCITELLI** (IdV) interviene in dichiarazione di voto sulla proposta 11.2, volta ad introdurre un profilo di maggiore chiarezza e trasparenza dei dati di finanza pubblica.

Posto ai voti l'emendamento 11.2 risulta quindi respinto. Risultano altresì respinti con separate votazioni le proposte 11.3, 11.4 e 11.0.1.

Il senatore **SAIA** (PdL) ritira la proposta 12.0.1.

Posti ai voti sono quindi respinti gli emendamenti 13.1, 13.2 e 13.3.

Il senatore **MASCITELLI** (IdV) interviene in dichiarazione di voto sulla proposta 13.0.1, volta ad introdurre l'obbligo di presentazione della relazione sulla lotta all'evasione e all'elusione fiscale, unitamente alla presentazione della decisione di finanza pubblica, tema già richiamato nel corso dell'illustrazione degli emendamenti e che costituisce un punto fondamentale al fine di garantire una verifica del Parlamento non solo sull'entità dei risultati raggiunti nella lotta all'evasione, ma anche sulla qualità delle misure adottate dal Governo.

Posto quindi ai voti l'emendamento 13.0.1 risulta respinto.

Poiché non vi sono emendamenti riferiti agli articoli 14, 15 e 16 si passa alle proposte riferite all'articolo 17.

Dopo che la Commissione ha respinto la proposta 17.1 il senatore **MORANDO** (PD) interviene in dichiarazione di voto sull'emendamento 17.2, sottolineando l'importanza della proposta che appare particolarmente meritevole di essere approvata; risulta infatti fortemente critico il testo come definito in seconda lettura presso la Camera dei deputati nella parte in cui si consente la copertura di oneri di parte corrente con entrate anche non ricorrenti, risultando necessario correggere tale profilo al fine di garantire meccanismo di tenuta della finanza pubblica.

Posti congiuntamente ai voti sono quindi respinti gli emendamenti 17.2 e 17.3.

Il senatore **MORANDO** (PD) interviene in dichiarazione di voto sull'emendamento 17.4, invitando all'approvazione della proposta, pur riconoscendo la possibilità, richiamata anche dal relatore, di agire sui regolamenti parlamentari, prevedendo in particolare nel testo del Regolamento del Senato l'obbligo della presentazione della relazione tecnica anche per gli emendamenti a firma del relatore, ciò al fine di evitare meccanismi elusivi in ordine alla presentazione della relazione tecnica.

Dopo un intervento del relatore **AZZOLLINI** volto ad esprimere la posizione di condivisione del rilievo del senatore Morando ed a sottolineare la portata normativa del comma 5 del testo in esame, recante un riferimento ai Regolamenti parlamentari, la proposta 17.4 posta ai voti risulta respinta.

Il senatore **MASCITELLI** (IdV) interviene in dichiarazione di voto sull'emendamento 17.5 che ripropone il testo approvato in prima lettura in Senato con la finalità di garantire la possibilità alle Commissioni bilancio di richiedere la relazione tecnica debitamente verificata dalla Ragioneria generale dello Stato, anche in ordine agli emendamenti del relatore, non risultando sufficiente un mero rinvio a successivi interventi in sede di modifica dei Regolamenti parlamentari, modifica che costituisce un dato incerto allo stato attuale. Invita quindi all'approvazione dell'emendamento a propria firma.

Posto ai voti risulta quindi respinto l'emendamento 17.5.

Il senatore **MORANDO** (PD) interviene in dichiarazione di voto sull'emendamento 17.6, rilevando come l'obbligo di copertura sui tre saldi, di fatto introdotto alla luce della formulazione attuale presso la Camera dei deputati, pone profili problematici e problemi in ordine alla effettiva trasparenza, risultando necessario intervenire riproponendo il testo originariamente approvato in prima lettura che costituiva un vincolo rigoroso senza tuttavia introdurre lo specifico vincolo di copertura sui tre saldi.

Posti separatamente ai voti risultano quindi respinti gli emendamenti 17.6, 17.7, 17.8 nonché 18.1.

In ordine all'emendamento 21.1 il RELATORE invita i proponenti al ritiro e alla trasformazione in ordine del giorno.

Dopo che il senatore **MORANDO** (PD) si è riservato di presentare un ordine del giorno in tal senso in Assemblea, dichiarando quindi di mantenere la proposta emendativi in questione, l'emendamento 21.1 posto ai voti risulta respinto.

Il senatore **MORANDO** (PD) dichiara di ritirare la proposta 21.2, volta a una migliore definizione in materia di spese rimodulabili e non rimodulabili, riservandosi la presentazione di un apposito ordine del giorno su tale tema in Assemblea, ordine del giorno su quale il rappresentante del Governo preannuncia una posizione favorevole. Interviene infine poi in dichiarazione di voto sulla proposta 42.1, ultima riferita al testo, in materia di controlli, sottolineando che la proposta è mirata ad incentrare il sistema dei controlli sui risultati e su una verifica *ex post*, in linea con la gestione del bilancio di cassa, mentre risulta assai critico lo spostamento di attenzione sui controlli di tipo preventivo che risulta nel testo in esame come approvato dalla Camera dei deputati.

Posto ai voti l'emendamento 42.1 risulta respinto.

Si passa quindi all'esame dell'ordine del giorno G/1397B/1/5.

Dopo che il senatore **LUSI** (PD) chiede di aggiungere la firma sull'ordine del giorno in esame e l'espressione del parere favorevole da Relatore, il vice ministro VEGAS dichiara di accogliere l'ordine del giorno in questione.

La Commissione conferisce infine il mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea sull'approvazione del disegno di legge in esame nel testo pervenuto dalla Camera dei deputati.

La seduta termina alle ore 21,20.