



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

5^a COMMISSIONE PERMANENTE (Bilancio, programmazione economica)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE LINEE DI RIFORMA DEGLI STRUMENTI E DELLE PROCEDURE DI BILANCIO

(Facente seguito alle sedute svolte dalle Commissioni 5^a del Senato della Repubblica e V della Camera dei deputati, pubblicate in autonoma serie di Resoconti stenografici)

96^a seduta: giovedì 10 maggio 2007

Presidenza del presidente MORANDO

I N D I C E**Documento conclusivo**

(Esame e rinvio)

* PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 16 e <i>passim</i>
ALBONETTI (RC-SE)	15, 16, 24
MORGANDO (Ulivo)	11
RIPAMONTI (IU-Verdi-Com)	10, 16, 17 e <i>passim</i>
* TECCE (RC-SE)	17, 18
VEGAS (FI)	5, 8
ALLEGATO (contiene lo schema di documento conclusivo)	25

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

I lavori hanno inizio alle ore 9,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo

(Esame e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

Ricordo che l'indagine conoscitiva per la parte delle audizioni è stata svolta congiuntamente alla V Commissione della Camera dei deputati. È stato predisposto uno schema di documento conclusivo, che sarà allegato al resoconto della seduta odierna, elaborato in seguito ai lavori di tale indagine, iniziati il 13 febbraio 2007 con l'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze. Poiché su di esso ci siamo già variamente soffermati in sede di Ufficio di Presidenza, mi limito ad una breve illustrazione.

Segnalo innanzi tutto che, là dove nel testo distribuito si faceva genericamente riferimento, per quanto riguarda il Regolamento del Senato, a precedenti relativi a scelte di contingentamento dei tempi nel lavoro della Commissione, un lavoro di ricerca più puntuale ha consentito di verificare che nel 1991 e nel 1992, proprio in Commissione bilancio, vi sono stati precedenti nell'utilizzo di questo strumento regolamentare con riferimento esplicito alla legge finanziaria. Quindi, rispetto al testo distribuito, è stata apportata una modifica, specificando che i precedenti sono «riferiti proprio ai disegni di legge finanziaria (per gli anni 1991 e 1992)».

In questa fase suggerirei ai colleghi, naturalmente liberi di soffermarsi anche sull'analisi della situazione, di concentrare l'attenzione sulla parte conclusiva dello schema di documento, che individua una linea di intervento su tutta la materia affrontata nel corso dell'indagine, che dovrà trovare attuazione nel Regolamento del Senato o, eventualmente, in una modifica della legge di contabilità con riferimento agli strumenti della sessione di bilancio (il DPEF, la legge finanziaria e la legge di bilancio) o, ancora, in un'attività di riclassificazione e ristrutturazione del bilancio, anche attraverso fasi di tipo sperimentale.

La parte finale dello schema di documento potrà essere coordinata anche al momento della votazione, ma solo per gli aspetti formali, mentre la sostanza a quel punto rimarrà invariata. Pertanto, se i colleghi intendono proporre ulteriori modifiche al testo in esame, da recepire al momento del voto conclusivo dell'indagine, che potrà tenersi nel corso di una seduta da convocare appositamente la prossima settimana, sono invitati a farlo oggi, chiarendo l'orientamento della propria parte politica.

Da ultimo, ricordo che nella bozza di documento, su una questione molto rilevante relativa al contenuto proprio della legge finanziaria, si profilano due ipotesi di intervento tra di loro alternative. A tale proposito vorrei conoscere gli orientamenti dei Gruppi per capire quale delle due soluzioni sia preferibile.

La prima opzione è la seguente: si continua a prevedere che le norme relative alla promozione e all'incentivazione dello sviluppo facciano parte del contenuto proprio della legge finanziaria, cercando di meglio qualificare le norme che vietano di inserire in finanziaria misure microsettoriali di carattere localistico o ordinamentale, prive di effetti finanziari. Si tratta di un'ipotesi, sulla quale naturalmente si può riflettere. La mia personale opinione è che, se si segue questa strada, sarà molto difficile far «dimagrire» in modo serio la legge finanziaria, perché la presenza di misure di generale impulso allo sviluppo è il veicolo attraverso cui qualsiasi proposta che abbia un minimo di valore economico finisce per rientrare nella legge finanziaria.

In base all'opzione alternativa, invece, si pone un divieto di inserire in finanziaria norme di promozione dello sviluppo; nella finanziaria si predispongono, nei fondi speciali, le risorse necessarie per finanziare le misure e le norme concrete di promozione dello sviluppo sono contenute in disegni di legge collegati, di cui si prevede la presentazione e la discussione in tempi certi.

Queste due soluzioni per ora appaiono entrambe nel documento, ma occorre che, prima della votazione finale, ci orientiamo definitivamente verso una proposta o l'altra. È chiaro infatti che sono talmente diverse tra loro che sarebbe un errore mantenerle entrambe nello stesso documento.

Vorrei fare un'ultima considerazione di tipo meramente metodologico. Nella predisposizione dello schema di documento conclusivo abbiamo lavorato tenendo conto della discussione che si è svolta. Ora non resta che valutare come i Gruppi si orienteranno nel merito di ognuno degli aspetti, in attesa del voto finale. Rilevo che le modifiche al testo originariamente predisposto dai Presidenti delle Commissioni bilancio di Senato e Camera, alcune delle quali anche molto significative e a tutti note, siano state via via apportate cercando di tenere conto delle osservazioni venute dai colleghi sia della maggioranza che dell'opposizione.

Non è detto che questo lavoro si possa considerare concluso entro la seduta odierna; anche la discussione che ci accingiamo a svolgere potrà essere puntualmente utilizzata per proporre ulteriori, e a quel punto definitive, modifiche del testo. Ritengo che, se arriveremo all'approvazione di un documento conclusivo dell'indagine, questo dovrà essere considerato impegnativo per molti aspetti. Per quanto possibile (ad esempio, proponendo eventuali modificazioni del Regolamento al Presidente del Senato perché vengano esaminate dalla Giunta per il Regolamento) si dovrà procedere al tentativo di realizzare gli indirizzi contenuti nel documento nelle diverse sedi regolamentari e legislative. Mi preme al riguardo sottolineare che, qualora il documento in esame venga approvato, alcune parti (mi ri-

ferisco in particolare a quelle concernenti il comportamento del Governo durante la sessione di bilancio) dovranno essere considerate impegnative anche a prescindere dalla effettiva modificazione dei Regolamenti parlamentari o della legge di contabilità. In tal modo alcuni passaggi, anche ove non del tutto perfezionati attraverso le modifiche regolamentari e legislative conseguenti, potrebbero essere applicati sin dalla prossima sessione di bilancio sulla base di un'intesa politica, o meglio sulla base di un vincolo politico per la Commissione e per il Governo a comportarsi secondo quanto previsto dal documento medesimo. Per essere più chiari, se, ad esempio, approvassimo quella parte del documento che prevede che in sede di sessione di bilancio le proposte del Governo debbano pervenire alla Commissione entro un certo termine, tale previsione dovrà essere considerata impegnativa, a prescindere dal fatto che nel frattempo sia o no intervenuta la relativa modificazione regolamentare; ne consegue che in tal caso gli emendamenti presentati dal Governo oltre quel termine non potranno essere accettati. Oppure, nel caso in cui venisse approvato quel passaggio del documento ove si stabilisce che gli emendamenti del relatore o comunque gli emendamenti rilevanti su cui il Governo intenda pronunciare parere favorevole debbano essere necessariamente corredati da una relazione tecnica, come quelli presentati dal Governo, tale previsione dovrà essere applicata al di là del fatto che nel frattempo sia o no intervenuta la relativa modifica regolamentare. Sottolineo questo aspetto affinché si abbia la percezione della vincolatività di quanto ci apprestiamo ad approvare alla fine dell'indagine conoscitiva.

Queste erano le considerazioni preliminari che mi premeva sottoporre alla vostra attenzione. La prossima settimana, attraverso il voto, sarà possibile pervenire alla formalizzazione di un accordo, ovviamente dopo che avranno avuto luogo le dichiarazioni dei rappresentanti dei Gruppi.

Dichiaro aperta la discussione.

VEGAS (*FI*). Signor Presidente, apprezziamo il documento al nostro esame, che costituisce uno sforzo, ancorché rilevante, con il quale si tenta di porre rimedio ad una situazione che anno dopo anno mostra le corde. Tale sforzo trova conclusione nel raggiungimento di un ragionevole compromesso, rispetto al quale c'è però da chiedersi se forse, visto che il problema si trascina ormai da molti anni, non sarebbe stato opportuno puntare più in alto e non limitarsi a pervenire ad un ragionevole approccio, che però lascia la bocca amara su molti fronti, quando vi sarebbe stata invece la possibilità di addivenire ad una riforma più ampia delle procedure di bilancio.

Ciò premesso, passo rapidamente ad esaminare le questioni affrontate nelle conclusioni del testo al nostro esame.

Per certi aspetti riteniamo condivisibile l'esigenza, esplicitata al punto *a*) delle conclusioni, di giungere alla definizione di norme in materia di federalismo fiscale ed altrettanto condivisibile, anche sul piano intellettuale, sarebbe varare una legge organica per poi limitarsi successivamente ad attuare la manovra annuale nell'ambito della finanziaria. Il pro-

blema però in questo caso è valutare se ciò sia concretamente realizzabile. Negli ultimi anni si è infatti assistito ad una evoluzione: mediante aggiustamenti successivi si è cercato di arrivare ad un Patto di stabilità interno che in qualche modo tenesse conto delle necessità sia dello Stato che degli enti locali. Tale Patto, però, nell'ultimo anno è stato completamente stravolto, come del resto segnalato anche nel corso della seduta di ieri.

Va altresì rilevato che l'obiettivo della attuazione del Titolo V della Costituzione è assai difficile da raggiungere e non so quindi quanto risulti possibile varare una normativa organica da regolare solo sulla base delle quantità considerate nella legge finanziaria, oppure se non sia più opportuno che quest'ultima ogni anno assuma l'obbligo di valutare tali problematiche.

Condivisibile è anche l'esigenza di valorizzare il DPEF, di cui al punto *b*) delle conclusioni, ma lo è, anche in questo caso, sul piano intellettuale, perché nella realtà ci si scontra con la circostanza che il Documento di programmazione economico-finanziaria è un documento di indirizzo, mentre la legge finanziaria è una legge vera e propria e quindi, in quanto tale, prevale sul DPEF anche quando quest'ultimo è ben scritto, come è accaduto anche in tempi recenti.

C'è poi da considerare un altro nodo irrisolto. Mi riferisco al fatto che il DPEF viene presentato nei mesi estivi, dopo di che si assiste abitualmente alla presentazione di una nota di variazioni a ridosso dell'esame della stessa legge finanziaria. Pertanto delle due l'una: se il DPEF viene considerato come il frutto di un esercizio intellettuale presentato dal Governo in estate non ci sono questioni, ma se lo si ritiene uno strumento utile a definire i criteri di costruzione della manovra finanziaria, allora bisognerà prendere in considerazione il problema dello iato temporale. Meglio sarebbe allora, per gli aspetti puramente quantitativi, fare del documento una clausola di precisazione della legge finanziaria, e quindi abbandonare lo strumento DPEF, salvo che poi il Governo assuma in un altro documento le proprie linee guida di politica economica.

Per quanto riguarda la questione sollevata da ultimo dal presidente Morando, tutti ci siamo periodicamente lamentati dell'ampiezza della legge finanziaria, però è anche vero che se corriamo con la memoria al passato, a quanto accadeva nel decennio 1988-1998, quando la finanziaria era molto snella e venivano presentati disegni di legge collegati, ci possiamo rendere conto che la situazione non era assolutamente preferibile a quella attuale. Infatti, anziché uno strumento unico, si aveva un tavolo con diverse gambe rispetto alle quali sorgevano problemi di compatibilità finanziaria e di pregiudizialità rispetto alla legge finanziaria stessa. C'erano inoltre problemi legati alla manovra complessiva perché quando gli strumenti sono tanti è più difficile governarli evitando duplicazioni e, soprattutto, contraddizioni tra l'uno e l'altro. Infine, c'erano problemi di gestione complessiva, perché se il disegno di legge finanziaria è esaminato dalla Commissione bilancio e i provvedimenti collegati sono esaminati dalle Commissioni di merito, ma la Commissione bilancio deve comunque valutare in sede consultiva eventuali emendamenti, essa ha un potere tutto

sommato diminuito relativamente ai flussi di finanza pubblica. Non si tratta semplicemente del potere della Commissione bilancio, ma di una questione di logica: si rischia di perdere, cioè, quel minimo di razionalità che è il *plus* dato dalla finanziaria gestita in sede unitaria, ancorché di orrende dimensioni.

L'idea – intellettualmente fascinosa, ma che a mio avviso presenta qualche rischio per la finanza pubblica – di dare una sorta di *envelope* alle Commissioni di merito o ai Ministeri che poi gestiscono un *plafond* di spesa o, eventualmente, procedono a tagli con decisioni autonome, è certamente interessante ma tutti sappiamo che questa Commissione svolge un mestiere esattamente contrario rispetto alle Commissioni di merito: la Commissione bilancio e, ovviamente, il Ministero dell'economia, per la parte che riguarda il Governo, mirano a razionalizzare, il che spesso vuole dire contenere la spesa, mentre le Commissioni di merito hanno la finalità esattamente opposta. Quindi, anche quando esiste un contenuto finanziario complessivo vi è il rischio che, all'interno dello stesso, le Commissioni di merito inseriscano meccanismi normativi che poi finiscono per svuotarlo. Sotto questo profilo, capisco le giuste lamentele delle Commissioni di merito, capisco i ragionamenti relativi alla razionalità di una diversa sistemazione, però l'Italia è sottoposta al Patto di stabilità europeo, e comunque, anche quando non lo sarà più, sussisteranno sempre motivi di controllo della spesa; quindi credo che un centro unitario di decisione e di controllo difficilmente possa essere eliminato. Altra cosa è – mi domando se sia proprio necessario ma la risposta probabilmente deve essere affermativa – fare una modifica normativa di rafforzamento per evitare che le norme localistiche e microsettoriali continuino a proliferare nella finanziaria.

L'aggravamento della procedura relativa alla presentazione degli emendamenti da parte del Governo con la previsione della previa delibera del Consiglio dei ministri, è un punto sicuramente è condivisibile, che si può realizzare *de facto*, senza alcuna modifica normativa. Ovviamente, esiste il problema ben noto a tutti degli emendamenti dei Ministri che vengono veicolati dai parlamentari della stessa parte politica o meglio conosciuti; francamente, però, è difficile da risolverlo da un punto di vista normativo perché è una questione di comportamenti. Ciò crea dei problemi perché tali emendamenti, che costituiscono sempre una massa ingente e che – ahimè – per consuetudine sono la maggior parte degli emendamenti parlamentari approvati nelle finanziarie, spesso non sono neanche dotati di relazione tecnica, sono cioè «emendamenti d'assalto». Questo è il nodo principale; infatti, mentre la questione degli emendamenti governativi, approvati dal Consiglio dei ministri, si può anche affrontare relativamente senza eccessiva difficoltà, il problema cui è difficile trovare una soluzione è quello degli emendamenti «fintamente parlamentari».

Poi vi è la questione della riorganizzazione del bilancio dello Stato. Si tratta di una questione, ovviamente, di grande interesse perché attualmente la struttura del bilancio è tale che, malgrado le buone intenzioni, non si capisce più che cosa contengano le singole unità previsionali di base: ciò risulta evidente dal fatto che il Parlamento, ormai da qualche

anno, ha sostanzialmente rinunciato ad emendare il disegno di legge di bilancio.

PRESIDENTE. Vorrei solo precisare sul punto da lei richiamato relativo alle iniziative parallele da parte del Governo. Nell'ultima parte dello schema di documento conclusivo si prevede un vincolo in forza del quale, anche quando l'emendamento è rilevante e ottiene il parere favorevole del Governo, non è possibile procedere senza la relazione tecnica.

VEGAS (FI). Infatti si tratta di un vincolo apprezzabile. Sicuramente con la relazione tecnica la finanziaria potrà essere approvata dalla Commissione e dall'Aula in un testo più rifinito. Ciò, ovviamente, ha delle controindicazioni per altro verso perché significa che il Governo difficilmente esprimerà un parere favorevole sugli emendamenti parlamentari. In sostanza, significa anche che il testo varato dal Governo sarà molto più vicino all'emendamento su cui poi si porrà la fiducia rispetto a quanto avveniva nel passato, quando il Governo era disponibile ad accettare anche qualche emendamento parlamentare. Sia chiaro che da un punto di vista della costruzione dei conti sicuramente si tratta di un metodo migliore; è ovvio che bisognerà attrezzare meglio sia gli uffici della Ragioneria sia quelli dei Servizi del bilancio di Camera e Senato per essere in grado di fare degli *expertise* su una massa molto più cospicua di emendamenti rispetto a quanto accadeva in passato.

Tornando a quanto dicevo prima, ormai nessuno più comprende il bilancio e la dimostrazione (come ho già detto) è che su di esso non si presentano più proposte emendative, tranne alcuni emendamenti di pulizia presentati dal Governo stesso o meglio dalla Ragioneria dello Stato. Il Parlamento ha rinunciato ad entrare nel merito del bilancio, quindi è necessario arrivare ad una ridefinizione di questo strumento. Tuttavia non dobbiamo dimenticare che il Governo sta procedendo autonomamente, a legislazione vigente, ad un riassetto. Però un conto è valutare il lavoro che il Governo sta svolgendo, cercando di capire se migliora la trasparenza e la leggibilità di quello strumento, se è funzionale anche per un migliore assetto dell'amministrazione e successivamente, sulla base di tutto ciò, valutare *in itinere* quello che accade; diverso è invece affermare, in una risoluzione parlamentare, che si può tranquillamente fare un'interpretazione non voglio dire *contram legem* ma *praeter legem*, dando quindi sostanzialmente per acquisito il nuovo strumento senza avere avuto prima il modo di valutarlo. Sotto questo aspetto, certamente potrebbero nascere alcuni problemi.

Invece, è sicuramente condivisibile l'idea di una rivalutazione del ruolo del rendiconto, strumento che oggi il Parlamento non esamina attentamente ma approva a scatola chiusa, senza neppure leggerlo. Si svolge un dibattito sull'assestamento ma non sul rendiconto, mentre, soprattutto in una visione di revisione complessiva della struttura del bilancio, il rendiconto dovrebbe diventare uno strumento fondamentale e il suo esame dovrebbe essere vero e puntuale, anche convocando i responsabili di singoli

settori amministrativi per verificare, magari a campione, ogni singolo euro speso, in modo da consentire una maggiore libertà di azione sul fronte del bilancio ed un più incisivo controllo del Parlamento sul fronte del rendiconto.

Infatti noi assistiamo ad un processo di bilancio che ha portato, negli ultimi anni, inevitabilmente a una prevalenza della responsabilità governativa, com'è razionale proprio secondo il principio di responsabilità. Di fatto, però, il Parlamento è tagliato assolutamente fuori: spesso ci accapigliamo durante le discussioni ma poi alla fine ci limitiamo praticamente a ratificare le decisioni del Governo. Si dovrebbe almeno recuperare *a posteriori*, al momento del controllo, una funzione che è stata sminuita sotto il profilo della decisione.

Poi vi è la questione molto delicata del contingentamento dei tempi, su cui potrebbe sussistere qualche problema. Infatti, è stata istituita la sessione di bilancio che consente di far approvare la legge finanziaria, come ormai avviene da tempi immemorabili, senza il rischio dell'esercizio provvisorio; in questo caso è chiaro che il contingentamento finale, e quindi la data certa per l'approvazione della legge, ha un senso. È più discutibile, invece, un contingentamento anche parziale, per una fase *sub-procedurale*. Infatti rischieremmo di trovarci di fronte a tutta una serie di contingentamenti, sia in Commissione, sia Aula e ciò sarebbe discutibile. Mi sembra invece trascurata la possibilità di cui si parlava di fare della Commissione una sede di carattere più redigente e lasciare di all'Aula una scelta sui singoli articoli, sui singoli testi o su testi alternativi.

Sulla questione della riduzione del numero degli emendamenti, citata in questa parte della proposta di documento conclusivo, in astratto è difficile concordare. Se, ad esempio, si adotta il metodo della Camera dei deputati, il cosiddetto «canguro» procedendo ad una concentrazione delle proposte si rischia che molte questioni alla fine risultino non istruite. Il numero degli emendamenti è direttamente proporzionale al volume dei testi: se un testo si limita a poche fattispecie, sarà ragionevole non presentare emendamenti ostruzionistici; se, invece, esso tratta tutte le possibili materie di intervento legislativo non ha senso concentrarsi soltanto su pochi argomenti quando esistono questioni certamente minori ma assolutamente non banali.

La presentazione, da parte del Governo e del relatore, di propri emendamenti in tempi tali da assicurare una approfondita valutazione dei relativi contenuti può sicuramente risolversi con la previsione di determinati comportamenti, senza attuare una regolamentazione specifica.

Sui tempi del contingentamento in Commissione nutro qualche dubbio, malgrado l'esistenza di precedenti che non ricordo con precisione ma che verificherò con piacere. Tra l'altro, in Senato il contingentamento esiste già in seguito a una decisione assunta due legislature fa anche per provvedimenti di minore interesse. Forse il contingentamento, se previsto per l'esame in Aula, può essere misura sufficiente.

Quanto alla questione riguardante l'esame dei testi e dei maxi emendamenti da parte dei Presidenti di Camera e Senato, è sicuramente condi-

visibile la parte della risoluzione mirante ad un più approfondito esame del maxi emendamento. Esiste, però, una discrasia tra i Regolamenti delle due Camere quanto alla presenza nella legge finanziaria di norme modificative della legge di contabilità dello Stato. Mentre il Regolamento del Senato precisa che il Presidente del Senato deve espungere tali norme, lo stesso principio non è ricompreso nel Regolamento della Camera dei deputati. Come è accaduto anche nella finanziaria di quest'anno con il famigerato comma 507 dell'articolo 1 (*ex* articolo 42), testi di modifica della legge di contabilità sono stati introdotti dalla Camera o direttamente dal Governo al momento della presentazione del provvedimento alla Camera, e il Presidente del Senato non ha potuto svolgere alcun vaglio perché il testo era già stato approvato dall'altro ramo del Parlamento. In questo modo, nel corso della partita sono state cambiate le regole utilizzando una procedura ovviamente non consentita. In questo caso sarebbe ragionevole prevedere una modifica del Regolamento della Camera dei deputati in modo da porlo in sintonia con quello del Senato, almeno per questi aspetti.

Presidente, nel ringraziare in primo luogo lei e anche la Commissione per lo sforzo fatto al fine di cercare di razionalizzare la materia, ribadisco che, allo stato attuale, l'assetto risultante dallo schema di documento conclusivo non è complessivamente soddisfacente sia perché alcuni punti, che mi sono permesso di sottolineare, mi lasciano perplesso sia perché non vorrei che la vicenda della riforma strutturale degli strumenti di finanziaria e bilancio si reputasse conclusa alla fine di questa operazione. Tale riforma andrebbe affrontata con un più ampio respiro, con un indirizzo meno diretto alla prossima sessione di bilancio e su una base più vasta. Proprio lo strumentario della finanziaria, forse, potrebbe essere meglio riconsiderato.

Per queste ragioni, sempre ringraziando lei e la Commissione per lo sforzo fatto, nella mie parte politica permangono ancora perplessità sui contenuti del documento in esame.

RIPAMONTI (*IU-Verdi-Com*). Presidente, condivido le proposte contenute nel documento conclusivo. Sulle questioni più rilevanti abbiamo già svolto un confronto abbastanza serrato e, quindi, non voglio ripetere considerazioni già fatte.

In premessa, sottolineo che ritengo apprezzabile l'atteggiamento tenuto dall'opposizione in questo ramo del Parlamento. Essa intende entrare nel merito della discussione, sui problemi aperti e sulle proposte del documento, al di là del voto finale, a differenza del comportamento adottato dall'opposizione nell'altro ramo del Parlamento.

Condivido l'esigenza di una migliore organizzazione del Patto di stabilità interno. È un problema rilevante perché, ogni anno, Comuni ed enti locali si trovano di fronte a regole e procedure nuove. Bisogna garantire certezze sulle risorse e sulle regole, forme di incentivazione per i Comuni virtuosi e forme di penalizzazione per quelli che non rispettano le regole

comuni. In finanziaria bisogna prevedere anche gli appostamenti per quanto riguarda gli oneri.

L'esigenza di rafforzare il DPEF è giusta. Non mi dilungo su questo aspetto perché sono già intervenuto in merito.

Per quanto riguarda il disegno di legge finanziaria, la proposta del documento prevede due diverse opzioni: da una parte, definire meglio le misure per il rilancio dell'economia; d'altra parte, non inserire tali misure nel testo della finanziaria. Io sono favorevole alla seconda opzione che consentirebbe, infatti, di avere una finanziaria molto più snella, più leggibile e sulla quale molto minore sarebbe il diritto all'emendamento. Questa opzione, però, deve bilanciarsi con l'esigenza che sia effettivamente possibile approvare i provvedimenti collegati e che i fondi speciali contenuti nel testo della finanziaria comprendano gli stanziamenti per le coperture finanziarie. Se tali stanziamenti sono previsti, l'opzione migliore è senz'altro quella di non inserire nel testo della finanziaria misure per il rilancio dell'economia. Ovviamente, è opportuno intervenire per rendere più stringente la procedura di stralcio riguardo a provvedimenti localistici e micro settoriali e alle deleghe.

Per superare la situazione attuale, è condivisibile la proposta relativa all'esigenza di valorizzare il rendiconto per farlo diventare strumento utile per la verifica dei risultati raggiunti dall'azione di Governo e per dare più potere al Parlamento nella sua capacità di intervento, di controllo e di esame rispetto all'azione del Governo stesso.

Per quanto riguarda il Regolamento, condivido le proposte contenute nel documento conclusivo. Il problema, se ho ben inteso quanto sostiene il senatore Vegas, riguarda la possibilità di operare anche senza modificare il Regolamento ma con un accordo *bipartisan* relativo, ad esempio, alle modalità di presentazione degli emendamenti. Ripeto che condivido le proposte contenute nel documento e, dal momento che tali proposte garantiscono l'azione del Parlamento limitando fortemente quella del Governo nel senso di renderla più trasparente e rigorosa, dovremmo a mio avviso procedere in modo più certo e più stringente nel senso di una riforma del Regolamento. Un accordo *bipartisan* non è sufficiente e bisogna intervenire sulle norme attinenti all'esame della legge finanziaria, introducendo le modifiche precedentemente richiamate.

MORGANDO (*Ulivo*). Presidente, siamo giunti alla fase finale di un lavoro di indagine che io considero positivo. Lo affermo con piena convinzione e non per una mera formalità. In tempi non lunghissimi, abbiamo approfondito discussioni già svolte e abbiamo maturato una buona consapevolezza degli interventi potenzialmente realizzabili su tempi non lunghi. Esprimo quindi un giudizio positivo sul percorso che abbiamo fatto. Tale percorso ha condotto all'elaborazione di un documento sul cui contenuto non intendo soffermarmi dal momento che mi riconosco nelle proposte.

Ritengo sia stata compiuta una buona sintesi delle posizioni emerse nel corso del dibattito. Riscontro all'interno del documento in esame una larga presenza delle opinioni che ho espresso nei due interventi fatti

sul tema, ma anche, allo stesso tempo, il mancato accoglimento di alcuni elementi che avevo suggerito. Mi riferisco, ad esempio, ai meccanismi di limitazione della presentazione di emendamenti in Aula, di cui avevo parlato nel mio primo intervento. Apprezzo però, naturalmente, il fatto che sia stato predisposto un documento in grado di ottenere un consenso e che – lo ripeto – è da me condiviso. Da parte del mio Gruppo ci sarà una dichiarazione di voto favorevole quando passeremo alla votazione dell'emendamento, ma anticipo sin da ora il nostro consenso.

Vorrei ad ogni modo soffermarmi su due aspetti, suggeriti dall'intervento del collega Vegas, che mi consentono anche di esprimere un'opinione sulle questioni aperte che possono ancora costituire oggetto di modifica per la stesura finale del documento.

Al pari del collega Ripamonti, tengo a dare atto al collega Vegas e agli altri colleghi dell'opposizione di aver fornito alla nostra discussione un contributo significativo e continuativo fino alla fase finale dei nostri lavori. Naturalmente l'orientamento di voto varierà a seconda delle valutazioni di ciascuno di noi e delle rispettive parti politiche, ma è molto positiva la circostanza che si arriverà ad una conclusione a cui tutti parteciperanno, esprimendo la loro posizione. Ricordo che invece nell'altro ramo del Parlamento, purtroppo, questo non è stato possibile.

Il collega Vegas ha affermato che, tutto sommato, potevamo avere più ambizione. Sono anche io dell'avviso che non riusciremo ad affrontare il problema della riforma complessiva della legge di contabilità per la prossima sessione di bilancio e forse nemmeno per quella successiva. Vorrei però richiamare l'attenzione sul percorso indicato nel documento, che si è via via chiarito. All'inizio il percorso non era così chiaro; procedendo si è chiarito il fatto – se ho capito bene, ma mi pare scritto in modo sufficientemente esplicito e chiaro – che non ci si propone di rinunciare all'ambizione di un'organica riforma della legislazione di contabilità. Si dice, anzi, di costruire un'organica riforma della legge di contabilità procedendo per tappe, tra cui quelle di accordo politico, che possono valere già per la prossima legislatura. Allo stato dell'arte e anche alla luce del dibattito e delle posizioni assunte nell'altro ramo del Parlamento, ritengo difficile, pur non escludendolo, arrivare ad una modifica normativa prima della sessione di bilancio. Ma, naturalmente, la prima tappa di un percorso può essere l'accordo politico che regola in tutto o in parte la nostra azione su taluni profili già nel corso della prossima sessione di bilancio.

Una seconda tappa può essere quella dell'intervento normativo su aspetti particolari e parziali su cui riusciremo a raggiungere una convergenza. Una terza tappa può poi consistere in un accordo più organico, da costruirsi magari nel tempo, che consolida un dibattito non solo di questi mesi ma molto più vecchio. Mi rendo conto potrebbe prospettarsi la necessità di tempi di maturazione, anche culturali e di merito, che forse nel breve periodo non sono disponibili.

Sono pertanto convinto che l'esigenza sottolineata dal collega Vegas (cioè di mirare in alto) e il percorso segnato da questo documento non siano in contraddizione. Ritengo che, per approssimazioni successive, gli

obiettivi ambiziosi possano essere raggiunti anche attraverso il percorso articolato e sperimentale che viene definito dal documento.

Vorrei poi soffermarmi sulle conclusioni. Ho già detto che le condivido e non intendo quindi tornare sui singoli aspetti. Mi pare però opportuno sottolineare che le conclusioni fondamentalmente indicano, fatte salve alcune questioni che poi tratterò, le azioni che possiamo assumere per accordo politico in vista della prossima sessione di bilancio. A mio avviso, infatti, quasi tutti i temi contenuti nelle conclusioni possono essere oggetto di una autodisciplina, prima di tutto del Governo e della maggioranza. In questo senso, il mio Gruppo si sente di assumere un impegno di sollecitazione politica (è chiaro che non siamo poi noi a votare in Consiglio dei ministri). Quasi tutte queste sono iniziative che, se non totalmente, in parte possono essere realizzate per accordo politico e per autodisciplina dei diversi soggetti che concorrono alla formazione dell'*iter* della legge di bilancio. Considero questi aspetti impegnativi – l'ho già detto – e credo che i contenuti del documento siano in grado di risolvere anche alcune delle questioni che il collega Vegas indicava come maggiormente problematiche.

Pur essendo già stato ricordato dal Presidente, tengo a richiamare brevemente il tema, rilevante e reale, degli emendamenti presentati da parlamentari della maggioranza su indicazione delle singole amministrazioni, il quale, per quelli su cui il Governo e il relatore intendono esprimere parere favorevole, può trovare sicuramente nell'obbligo di relazione tecnica un vincolo molto rilevante, certo non privo di problemi. Il collega Vegas ha infatti ragione quando afferma che questo comporta un lavoro molto più intenso nella fase della sessione di bilancio. A me sembra però necessario e opportuno procedere in questo modo anche per quanto riguarda gli emendamenti che derivano da suggerimenti dei soggetti esterni. Tali suggerimenti non vanno certo demonizzati (sono anzi molto importanti), ma a volte rischiamo di approvare emendamenti in cui le relazioni tecniche sono predisposte da soggetti esterni ed estranei al Parlamento.

Naturalmente alcune proposte contenute nelle conclusioni del documento potranno trovare migliore realizzazione se sostenute da modifiche normative. Probabilmente potremo fare anche passi avanti significativi. Noi siamo pronti ad operare in questa direzione, vogliamo farlo. Sarebbe anche piuttosto interessante se questo ramo del Parlamento, a prosecuzione e a conferma di esperienze già fatte nella precedente sessione di bilancio, desse un segnale in questa direzione.

Mi soffermerò su tre punti contenuti nelle conclusioni del documento, riguardanti le questioni che ritengo più problematiche. Il primo di essi riguarda il contingentamento dei tempi per l'esame in Commissione. Si tratta di un tema rilevante a cui personalmente rivolgo grande attenzione, anche se mi rendo conto che le osservazioni del collega Vegas possono avere un rilievo e che forse sarebbe eccessivo immaginare un duplice contingentamento in Commissione e in Aula. Mi chiedo se non si possa approfondire la discussione attraverso una più rigida programmazione dei lavori della Commissione, affidata alla responsabilità dell'Uffi-

cio di Presidenza, prevedendo altresì una pluralità di strumenti e meccanismi, tra cui, eventualmente, anche quello del contingentamento dei tempi di discussione ma non solo. La Camera adotta il metodo che il senatore Vegas ha definito del «canguro», ossia quello della segnalazione degli emendamenti. Si tratta di un sistema che ho sperimentato per tanti anni e devo dire che non consente risultati straordinari. Infatti alla Camera esiste anche il meccanismo del voto finale e dell'autorizzazione finale al relatore a riferire favorevolmente, cui, teoricamente, si può procedere senza aver discusso neanche un articolo della legge finanziaria; quindi il suddetto sistema è relativamente poco significativo. Personalmente sono favorevole al contingentamento dei tempi dell'esame in Commissione, come ho sottolineato nei precedenti interventi, ma ritengo che, se tale problema fosse dirimente all'interno di un ragionamento che ci consentisse di organizzare i nostri lavori in vista della prossima sessione, potremmo pensare a una più rigorosa programmazione dei lavori da parte dell'Ufficio di Presidenza della Commissione, attraverso l'utilizzo di una pluralità di strumenti. È evidente che il tema è essenzialmente politico, e lo dico senza alcuno scandalo, perché è del tutto logico che l'opposizione faccia il suo mestiere, come abbiamo fatto noi in precedenza e come potrebbe accadere ancora in futuro. Ciò sottintende che l'obiettivo politico sia quello di discutere e concludere l'esame della legge finanziaria in Commissione. Se l'obiettivo è invece quello di non discutere o di impedire una discussione, diventa difficile trovare qualsiasi tipo di intesa.

La seconda questione riguarda il documento di programmazione economica e finanziaria. Nei due interventi precedenti ho espresso la mia opinione a favore di un suo rafforzamento, in conformità a quanto contenuto nella bozza documento conclusivo dell'indagine al nostro esame. Anche rispetto all'alternativa tra giugno e settembre, sono favorevole alla prima soluzione. Credo che la bozza di documento prefiguri una soluzione del problema, poiché prevede che il DPEF, presentato nel mese di giugno, abbia determinate caratteristiche e che la nota di aggiornamento diventi ordinaria e attraverso tale strumento si possano risolvere i problemi sollevati dal collega Vegas. Da questo punto di vista, mi sembra che le questioni poste dal senatore collega Vegas vengano riassunte nei contenuti della bozza di documento. Naturalmente si può anche rafforzare la parte relativa alla previsione del contenuto della nota di aggiornamento. Ritengo che si possa fare ciò e affrontare le questioni sollevate.

L'ultimo punto riguarda un tema su cui il Presidente ci ha invitati ad esprimere le nostre valutazioni, concernente l'alternativa indicata nel documento relativa al tema del contenuto della legge finanziaria e il suo rapporto con i collegati. Confesso di essere restio ad esprimere un'opinione su questo punto, perché entrambe le soluzioni presentano vantaggi e rischi. Ricordo gli anni in cui il meccanismo era più o meno quello prefigurato da una delle due soluzioni indicate. Era infatti previsto un collegato, il cosiddetto collegato di sessione, in cui si concentravano gli interventi di sviluppo. Il risultato era che la legge finanziaria perdeva di significato, mentre il collegato di sessione assumeva grande rilievo e, di fatto,

la discussione, con tutti i limiti, le caratteristiche e i problemi che oggi attribuiamo alla legge finanziaria, riguardava il collegato di sessione. Oggi viviamo il rischio di una legge finanziaria affollata di provvedimenti microsettoriali che a volte, impropriamente, passano per provvedimenti di sviluppo, con grande difficoltà a governare. Trovo difficile esprimere una scelta netta riguardo alla suddetta alternativa. Mi chiedo se le caratteristiche del documento che dobbiamo approvare siano tali da rendere necessaria l'espressione di un'alternativa netta.

Anch'io, dal punto di vista intellettuale, come affermato dal collega Vegas, sono molto interessato al meccanismo dello scorporo degli interventi di sviluppo dalla legge finanziaria e della loro collocazione all'interno di un provvedimento collegato. Personalmente però condizionerei il mio assenso su tale impostazione all'organica riforma della disciplina di contabilità. Se nella nuova disciplina di contabilità sarà effettivamente garantito che i provvedimenti collegati seguiranno un determinato percorso; che questi ultimi saranno esaminati dalla Commissione bilancio e non dalle Commissioni di merito; che i tempi e le modalità di discussione dei collegati saranno quelli della sessione di bilancio (argomenti che comunque potranno anche essere approfonditi), allora accolgo tale impostazione, perché vi sarà un percorso specializzato da seguire dopo l'approvazione della legge finanziaria. Quindi per i collegati bisogna prevedere tempi certi, ma successivi alla legge finanziaria. In tal modo la legge finanziaria non perde il suo significato e si compie un ragionamento serio. Diversamente, se così non fosse, avrei delle difficoltà ad aderire all'idea di uno spostamento.

Sarebbe allora più opportuno inserire nello schema di documento conclusivo una soluzione che in qualche misura sfumi l'alternativa e che collochi nella più organica disciplina della sessione di bilancio lo scioglimento di questa alternativa e la decisione finale. Lo ribadisco: una volta che sarà a regime la legge di riforma della contabilità, concorderò con l'impostazione a cui anche il Presidente, il senatore Ripamonti ed altri colleghi hanno dichiarato di essere favorevoli. Ritengo che questo tema non possa essere risolto durante l'*iter* di costruzione.

In conclusione, confermo il voto di assenso del mio Gruppo al documento conclusivo in esame.

ALBONETTI (RC-SE). Signor Presidente, desidero preliminarmente esprimerle il ringraziamento del mio Gruppo e l'apprezzamento per il lavoro svolto dalle Commissioni 5^a e V congiunte e, in particolare, dalla Commissione del Senato. Sulla falsariga del ragionamento sviluppato dal senatore Morgando, ritengo che, giunti a questo punto, dovremmo chiederci quale uso intendiamo fare dello schema di documento conclusivo, perché credo che da tale scelta dipenda anche la stesura finale. Mi spiego: un conto è se vogliamo concentrarci sugli aspetti soprattutto teorici, prefigurando una riforma che si farà in futuro; altro conto è se vogliamo invece dare un contributo, anche come codici di comportamento, se ho ben inteso quello che diceva prima il collega Morgando, già a par-

tire dalla prossima finanziaria. In questo secondo caso, a mio avviso dovremmo considerare l'ipotesi di concordare il nostro testo con quello della Camera, perché se ci fosse una sfasatura sarebbe difficile utilizzare quel codice di comportamento.

PRESIDENTE. Mi scusi, solo per chiarezza: attualmente i testi proposti per la discussione sono identici.

ALBONETTI (*RC-SE*). A noi risulta che rispetto ad una delle questioni chiave di cui si parlava, cioè se mantenere o meno in finanziaria tutta la parte concernente lo sviluppo, alla Camera la scelta sia stata già fatta nel senso della prima alternativa (contraria quindi a quanto prefigurava il senatore Ripamonti), mantenendo quindi le norme sullo sviluppo all'interno della legge finanziaria.

PRESIDENTE. Il documento approvato dalla Camera contiene ancora l'alternativa esattamente come il testo al nostro esame. Se poi lei intende riferirsi all'orientamento prevalente alla Camera, penso che abbia ragione, ma non è stato ancora deciso nulla.

ALBONETTI (*RC-SE*). Credo che questo faciliti il lavoro di coordinamento tra le due Commissioni, perché se si approvassero due testi diversi diventerebbe impossibile determinare una sorta di vincolo politico rispetto a norme di comportamento da tenersi sia da parte del Governo che da parte del Parlamento.

Nello specifico, noi riteniamo che le norme sullo sviluppo possano rimanere nella legge finanziaria, eventualmente definendole in senso strategico, così da impedire la proliferazione di piccoli interventi microsettoriali.

RIPAMONTI (*IU-Verdi-Com*). Ma questo in realtà esiste già e non capisco perché non si riesca a realizzarlo concretamente.

ALBONETTI (*RC-SE*). Il riordino della normativa sulle concessioni demaniali effettuato con la finanziaria attualmente vigente credo sia un esempio positivo di come si possa intervenire in maniera organica e in qualche modo attinente a quello che chiamiamo sviluppo strategico anche in sede di finanziaria; altri interventi che invece non hanno riferimenti più ampi, di riorganizzazione complessiva, non dovrebbero rientrarvi. Questa è la nostra opinione, il che ovviamente non significa che debba essere alla fine quella prevalente.

Nella prospettiva di favorire anche nella prossima finanziaria una valorizzazione del Parlamento, in particolare delle Commissioni, la questione dei tempi contingentati sia una questione chiave. Spero che si possa concordare con l'opposizione l'idea di permettere alla Commissione di esprimersi sull'intero provvedimento, sull'intera finanziaria. L'obiettivo, dunque, non è il contingentamento dei tempi fine a se stesso ovvero un ten-

tativo di limitare il diritto dell'opposizione ad eventuali operazioni ostruzionistiche: l'idea dovrebbe essere quella di facilitare il lavoro parlamentare garantendo una migliore e positiva dialettica tra Governo e Parlamento. Se concordiamo sull'obiettivo finale, cioè che in Aula arrivi una finanziaria che la Commissione ha discusso interamente, quindi non vincolata all'ultima parola del Governo, credo che vi siano ancora spazi di discussione.

Naturalmente il voto che esprimeremo martedì prossimo avrà un senso diverso a seconda che si decida di prefigurare una riforma che però rimandiamo nel tempo, ovvero si intenda fare uno sforzo per costruire già con la prossima finanziaria quello che ho definito come un codice di comportamento, vincolante per quello che può esserlo, ma che può forse recuperare alla partecipazione anche l'opposizione, che purtroppo alla Camera non ha partecipato ai lavori conclusivi. Sarebbe un segnale positivo, soprattutto per il Paese, perché in qualche modo confermerebbe una volontà comune, distinguendo almeno per un momento tra i rispettivi ruoli politici di maggioranza e di opposizione ed il desiderio di dare un contributo di semplificazione e chiarezza per quanto riguarda la stesura e la lettura della legge finanziaria.

TECCE (*RC-SE*). Signor Presidente, intervengo solo per approfondire un punto che il collega Albonetti ha già esposto con chiarezza e per interloquire con il senatore Ripamonti.

Mi rendo conto del fatto che mantenere all'interno della finanziaria la prospettiva dello sviluppo e delle misure di sostegno implica necessariamente il rischio che ho personalmente verificato, avendo per la prima volta partecipato alla discussione di una finanziaria, di microemendamenti settoriali.

RIPAMONTI (*IU-Verdi-Com*). Non sono i microemendamenti il problema, ma la possibilità di intervenire su tutto. I microemendamenti si possono togliere.

TECCE (*RC-SE*). In effetti nemmeno quello è stato facilissimo. Il rischio però è, lo dico francamente, che quella della finanziaria, per quanto interessante (quest'anno ho fatto anche il relatore sul bilancio e, grazie agli uffici, ho formulato alcune proposte che vedo in gran parte raccolte), si trasformi nella discussione di un bilancio non più, aridamente, a legislazione vigente, che sarebbe più semplice per il Parlamento controllare (da questo punto di vista, tra l'altro, troverei il modo per rimarcare il controllo delle Commissioni anche sulle modifiche delle varie unità previsionali).

In ogni caso, il nostro Gruppo ha esplicitamente chiesto alla Camera che nelle conclusioni, alla lettera c), sia espunta la parte tra parentesi che propone l'esclusione delle norme per il rilancio dell'economia dal disegno di legge finanziaria. Insisto nel rimarcare che togliere la normativa sullo sviluppo dalla finanziaria vuol dire, ad esempio, eliminare tematiche importanti: quella delle pensioni che si sta sviluppando in queste ore e che

mi preoccupa molto per il futuro del Governo; il modo in cui si utilizzano i fondi; la problematica relativa alla direzione verso cui orientare la politica economica; il tema degli enti locali (sul quale purtroppo sin dalla discussione apertasi nella seduta di ieri, con la comunicazione del sottosegretario Sartor, ho colto delle difficoltà di dialogo tra la nostra parte politica e il ministro Padoa-Schioppa). Questa è la mia preoccupazione.

Pertanto, concordo con quanto sosteneva il collega Albonetti: cerchiamo magari di definire meglio quali sono i provvedimenti di sviluppo, ma su un'esclusione *a priori* dei temi dello sviluppo e del sostegno ai redditi più bassi dalla finanziaria la nostra parte politica nutre forti perplessità e quindi non è d'accordo.

RIPAMONTI (*IU-Verdi-Com*). Intervengo per chiarire ulteriormente quanto già espresso nel mio intervento odierno ed anche in precedenti occasioni. Nel merito ritengo che non sia opportuno inserire norme tese a promuovere lo sviluppo e la crescita economica del Paese nell'ambito della legge finanziaria, ma che risulti invece utile spostare tali norme – indicate nel Documento di programmazione economico-finanziaria – nei collegati di sessione, a condizione però che ne vengano garantiti tempi certi di approvazione e che nella legge finanziaria siano appostati fondi speciali destinati unicamente alla copertura finanziaria dei provvedimenti contenuti nelle suddette norme. Ciò, oltre a non determinare uno stralcio delle disposizioni di rilancio dell'economia, ha anche il pregio di valorizzare il ruolo delle Commissioni di merito, consentendo nello stesso tempo di approvare una legge finanziaria che ottiene il risultato che con essa ci si prefigge, ovvero quello di aggiustare i conti pubblici.

TECCE (*RC-SE*). Se però i collegati di sessione non vengono approvati, che cosa accade?

PRESIDENTE. Il senatore Ripamonti ha appena precisato che la condizione è proprio che vi siano tempi certi di approvazione dei collegati di sessione.

Desidero ora svolgere qualche breve osservazione in vista del lavoro di predisposizione del documento conclusivo che verrà posto ai voti il prossimo martedì, previo svolgimento in tale sede da parte dei colleghi delle dichiarazioni di voto.

Prima osservazione. È evidente che sarebbe bene addivenire alla definizione di un documento che offrisse nella sostanza le stesse indicazioni fornite da quello approvato dalla Commissione bilancio della Camera dei deputati, sapendo però che i due documenti per una parte tutt'altro che secondaria non potranno ovviamente coincidere, posto che in essa si fa riferimento ai Regolamenti parlamentari. È infatti del tutto evidente che il Senato non possa votare documenti che modifichino il Regolamento della Camera e viceversa. Nonostante possa apparire lapalissiana, tengo comunque a fare questa precisazione perché, pur ponendo una questione a mio giudizio di enorme rilievo, il senatore Vegas ha tuttavia formulato una

proposta di ulteriore modificazione che difficilmente potrà trovare ospitalità nel documento in esame, se non in termini molto generali. Mi riferisco ad esempio a quanto proposto dal collega in ordine alla possibilità di inserire nella legge finanziaria delle norme che modifichino la legge di contabilità, laddove bisogna però considerare che in materia di pronuncia dei Presidenti di Camera e Senato sul corretto contenuto della legge finanziaria, esistono disparità regolamentari tra i due rami del Parlamento; per questa ragione non credo possibile proporre *tout court* nell'ambito del nostro documento conclusivo di modificare il Regolamento della Camera. Nel testo in esame è del resto già previsto un generico riferimento all'esigenza di uniformare gli orientamenti, oltre il quale non credo si possa andare. Ho citato questo caso specifico soltanto per segnalare che se si vuole che la discussione abbia un esito operativo i due documenti dovranno allora essere quanto più possibile se non identici, quanto meno analoghi, fermo restando – lo ribadisco ancora una volta – che vi è una parte di essi riferita ai Regolamenti, per altro assai rilevante, che non potrà che essere diversa.

Giustamente nel corso della discussione ci si è interrogati sugli ulteriori sviluppi del nostro lavoro e sul carattere che dovrà improntare il documento in esame nella sua parte conclusiva; al riguardo personalmente, pur comprendendo le ragioni politiche per le quali sono state svolte alcune considerazioni, francamente non condivido però il giudizio secondo il quale ci saremmo dedicati a misure «di basso profilo», trascurando importanti proposte di organica riformulazione della legge n. 468 del 1978, e questo semplicemente perché non mi risulta che in alcuna sede tali proposte siano state o siano oggetto di discussione. Abbiamo effettuato numerosi dibattiti al riguardo, nell'ambito dei quali non sono mai state presentate proposte di riforma della suddetta legge se non per gli aspetti che pure sono stati affrontati ed in qualche misura recepiti nel documento. Tengo a fare questa precisazione perché, così come è stato rilevato da alcuni degli intervenuti, il testo in esame contiene una serie di proposte di intervento molte delle quali, per trovare coerente applicazione, implicano modificazioni del Regolamento del Senato e della citata legge n. 468. Per non parlare poi della parte riferita alla riclassificazione del bilancio che nel documento affrontiamo con chiarezza in termini di indirizzo generale, fatta salva l'esigenza di garantire una fase di approfondimento tecnico della materia a legislazione vigente che auspico possa avere inizio dalla prossima settimana nell'ambito della riunione del sottocomitato appositamente istituito.

Ribadisco comunque che, pur rispettando l'opinione del senatore Vegas e le ragioni con cui ha motivato la sua presa di distanza politica dalle indicazioni contenute nel testo in esame, non mi sento però di accogliere il suo giudizio, posto che in tale documento abbiamo affrontato tutte le questioni affrontabili sulla base delle proposte concrete di modificazione – avanzate nel corso della discussione – sia dei Regolamenti della Camera e del Senato, che del contenuto proprio della legge finanziaria e degli altri strumenti relativi alla sessione di bilancio, nonché dello stesso bilancio.

Non è stato fatto niente di più, ma neanche niente di meno di quanto appena detto e questo è un dato a mio avviso politicamente importante.

Sottolineo altresì che vi sono alcune proposte che per trovare piena applicazione dovrebbero essere tradotte in modificazioni dei Regolamenti parlamentari e della legge finanziaria, ma che rivestono un carattere tale da poter trovare già effettiva attuazione nell'ambito della prossima sessione di bilancio, anche qualora a tale data non fossero ancora contemplate nell'ambito delle innovazioni regolamentari o legislative che comunque ci proponiamo di realizzare. In proposito ritengo che sia il Governo che la Commissione debbano aver ben chiaro che se nel contesto del documento in esame verranno approvate soluzioni con le caratteristiche sopra menzionate, sia il sottoscritto che la Commissione dovranno dare per scontato l'impegno ad avvicinarsi il più possibile anche nella prassi a quegli esiti, anche se nel frattempo la modificazione regolamentare in questione non sarà concretamente intervenuta. Questo, naturalmente, nei limiti in cui sarà possibile, ma tali limiti sono piuttosto ampi: infatti, non vi sarà sfuggito che, nell'intervento del senatore Vegas, la parte più apprezzata del documento, al di là dell'espressione di voto finale, è quella che cerca di individuare modificazioni regolamentari/legislative che potrebbero trovare attuazione immediata anche sulla base di decisioni circa il comportamento politico, cioè sulla base di un vincolo politico non ancora consolidato in vincolo giuridico – formale. Mi riferisco alla parte relativa ai tempi di presentazione degli emendamenti del Governo, alle loro caratteristiche necessarie e al supporto di relazione tecnica che devono avere gli emendamenti del Governo e del relatore. Inoltre, abbiamo aggiunto, e tutti lo condividiamo stante le dichiarazioni, il riferimento all'emendamento rilevante dal punto di vista dei suoi effetti economico-finanziari, che sia stato fatto presentare – per dirla com'è nella realtà – dal singolo Ministro ad un parlamentare e su cui poi il Governo esprime parere favorevole. Dunque, se si esprime parere favorevole su un emendamento, preventivamente si fornisce la relazione tecnica su di esso. Chi ha esperienza della sessione di bilancio sa che si tratta di vincoli che, se venissero applicati anche solo in via di fatto, in attesa che vengano modificati i Regolamenti, sarebbero di grande rilievo.

Vi è un punto però su cui anche la discussione di questa mattina – mi riferisco naturalmente all'intervento del senatore Vegas – mi lascia francamente dubbioso, ed è quello che riguarda l'esigenza di arrivare ad un pieno dispiegarsi dei lavori della Commissione bilancio quando si discutono la legge finanziaria e la legge di bilancio. Devo dire che lo strumento del contingentamento dei tempi in Commissione, su questo punto, è la più banale e normale delle soluzioni per ottenere tale scopo. Devo dire sinceramente che sfugge alla mia comprensione per quale ragione maggioranza e opposizione non dovrebbero condividere questo scopo.

Com'è stato rilevato, ci sono anche altre soluzioni possibili rispetto al contingentamento dei tempi ma hanno lo stesso identico fine. In Aula vige il contingentamento dei tempi e vi è anche l'ipotesi, che tra l'altro cerchiamo di regolamentare un po' meglio nella proposta, che il Governo

possa chiedere la fiducia su un maxi emendamento interamente sostitutivo del testo. Allora, in buona sostanza, per far sì che la discussione faccia degli ulteriori passi in avanti ai fini del migliore esame parlamentare della legge finanziaria e ferma restando questa regola per i lavori d'Aula, pensiamo sia rilevante che la Commissione possa esaminare tutto il testo o no? Francamente, anche l'esperienza dell'ultimo anno non può non suggerire a tutti che tale esigenza esiste ed è anche prioritaria. Nessuno ha guadagnato qualcosa dal fatto che sia passata una legge finanziaria non interamente esaminata ed è significativo che il Governo, quando ha presentato il suo testo interamente sostitutivo, non ha sollevato problemi di carattere tecnico – formale per tutta la parte esaminata in Commissione, per la quale non c'è stata una sola polemica; naturalmente, si può dire che ci sono misure buone e misure cattive, ma si tratta di giudizi politici. In termini di trasparenza del merito delle decisioni e di correttezza della valutazione tecnica, sulla parte che era stata esaminata dalla Commissione bilancio non ci sono stati problemi. Invece, sulla parte che la Commissione bilancio non aveva esaminato abbiamo avuto una marea di polemiche, contro-polemiche, presentazione del testo, ritiro del testo, modificazione del testo prima del voto di fiducia. A questa situazione in parte cerchiamo di ovviare con la modifica relativa alla procedura da seguire quando il Governo presenta in Senato la fiducia su un testo interamente modificativo della finanziaria; certamente, però, avremmo già potuto evitare polemiche e difficoltà se la Commissione avesse esaminato tutta la legge finanziaria, compreso il famoso articolo 18 e relativi emendamenti.

La soluzione che qui proponiamo, secondo me più lineare, è quella del contingentamento dei tempi; dato però che di questo dibattito si redige il resoconto stenografico, io chiedo anche ai colleghi dell'opposizione di approfondire insieme, da ora fino a martedì prossimo, questo tema. Siccome questa parte riguarda il Regolamento del Senato, esiste un problema di perfetta identità della risoluzione rispetto alla Camera. Pensiamo che, rispetto al contingentamento dei tempi, sia migliore la soluzione adottata dalla Camera? Alla Camera il relatore, quando il tempo assegnato ai lavori della Commissione sta per scadere, può ricevere – se ho capito bene – un mandato non solo attraverso un voto finale della Commissione sulla finanziaria, ma anche per presentare proposte di modifica delle parti su cui la Commissione non abbia potuto pronunciarsi per ragioni di tempo.

Per capire bene di cosa stiamo parlando, dato che è importante almeno avere chiare le alternative, facciamo l'esempio dell'ultima legge finanziaria. Il giorno precedente la scadenza dei tempi, abbiamo dovuto prendere atto che non saremmo riusciti a terminare il lavoro; secondo le proposte di soluzione di questo problema possibili alla Camera, avremmo potuto – se ho capito bene – procedere nel seguente modo: prendere atto che l'esame puntuale degli emendamenti non si poteva più sviluppare e chiedere al relatore, dandogli il tempo necessario, di esaminare gli emendamenti ulteriori in altra sede. Il relatore, dopo averli esaminati nella sede da lui ritenuta più opportuna, avrebbe poi dovuto ripresentarsi, magari la mattina successiva, in Commissione, con una sequenza di proposte emen-

dative del testo della finanziaria da lui elaborate (evidentemente, in rapporto con il Governo e con la maggioranza). A questo punto la Commissione avrebbe proceduto a votare, oltre che sul mandato al relatore a riferire positivamente in Aula, anche sulle proposte emendative accolte dal relatore stesso riguardanti le parti non ancora esaminate della legge finanziaria. Ritiene l'opposizione che questa soluzione, diversa dal contingentamento dei tempi, sia migliore e più accettabile del contingentamento stesso? Sarei stupito, ma se così fosse io personalmente non ho obiezioni, se questo significa che possiamo realizzare una convergenza più ampia. Dico però che, dal punto di vista della trasparenza e dell'efficacia dei nostri lavori, la soluzione del contingentamento dei tempi – questa è la mia opinione – è decisamente preferibile per la tutela dell'opposizione. Infatti, tanto per dire le cose come stanno, in realtà, sia pure non attraverso questo schema formalizzato, nell'ultima finanziaria, in larghissima misura, questo lavoro è stato fatto. È accaduto, infatti che, preso atto che i lavori della Commissione non potevano concludersi positivamente, vi è stata una riunione della maggioranza con il Governo e il relatore, nella quale si sono esaminate tutte le proposte di modifica dell'articolo 18 al fine di affidare quelle modifiche al maxi emendamento del Governo. L'unica cosa che abbiamo «guadagnato» è che, invece di fare questo lavoro in modo trasparente, lo abbiamo fatto in una sede politica in cui la maggioranza da sola concordava le proposte con il Governo. Vogliamo almeno che la sanzione finale di questo lavoro venga presentata ufficialmente in Commissione? Rispetto all'attuale situazione, questo sarebbe già un passo in avanti, ma non si dica – questo è il mio pensiero – che questa soluzione è più capace di tutelare i sacrosanti diritti dell'opposizione ad essere presente in ogni fase del lavoro in Commissione, nella fase istruttoria, rispetto al contingentamento dei tempi. Il contingentamento dei tempi, che è un elemento organizzabile fin dall'inizio, rende il lavoro molto più trasparente.

Per questa ragione ritengo preferibile la soluzione, indicata nel documento, del contingentamento dei tempi in Commissione sia per l'esame della legge finanziaria che dei documenti collegati, nell'ipotesi che la soluzione sul contenuto proprio della legge finanziaria sia quella formulata nella seconda alternativa. Se da oggi fino a martedì, con un ulteriore approfondimento l'opposizione volesse proporre la soluzione di una diversa organizzazione dei lavori con una previsione di voto finale sul mandato al relatore e su una proposta modificativa non discussa in Commissione rispetto al contingentamento dei tempi, si potrebbe sempre discutere per adottare, eventualmente, questa soluzione rispetto a quella contenuta nel documento.

La discussione di questa mattina ha consentito di compiere ulteriori passi avanti sul punto delle alternative riferite al contenuto proprio della legge finanziaria. La discussione tra il senatore Tecce e il senatore Ripamonti chiarisce che nessuno vuole espungere dalla sessione di bilancio le misure per la promozione dello sviluppo. Possono attribuirci le peggiori intenzioni, ma nessun membro parlamentare, né di maggioranza né di op-

posizione, ritiene che la politica economica non debba più contenere misure per la promozione dello sviluppo. Il problema si pone soltanto circa la collocazione di queste misure. Esse devono essere comprese nella legge finanziaria o in documenti collegati, che abbiano tempi di approvazione altrettanto certi? È chiaro che, se i provvedimenti sono onerosi, devono essere coperti e le risorse necessarie devono essere contenute nei fondi speciali della legge finanziaria.

La soluzione adottata dalla Camera dei deputati, a quanto risulta dai documenti, non chiude la discussione prospettando la scelta alternativa di una delle due soluzioni. Naturalmente, se nulla vieta che al Senato si adotti la stessa decisione, non è detto che dobbiamo per forza procedere in questo modo. Potremmo fare qualche ulteriore tentativo di muoverci lungo la linea di fatto prospettata dal senatore Morgando, lasciando non del tutto pregiudicata l'alternativa tra le due soluzioni ma sforzandoci di tentare qualche ulteriore qualificazione per entrambe. La difficoltà di tale linea d'azione risiede nel fatto che la prima soluzione, in base alla quale le norme per lo sviluppo restano in finanziaria con l'eliminazione degli interventi micro settoriali, meramente ordinamentali e localistici, non fornisce un grande contributo alla discussione se illustrata in questo modo. Infatti, una norma in base alla quale tali interventi non possono essere contenuti nel testo della legge finanziaria è già prevista dalla legge n. 468 del 1978. Se si vuole adottare questa soluzione, bisogna definire i termini di un rafforzamento concreto di questa previsione di legge, che già esiste, per renderla effettivamente esigibile e più efficace. Bisogna però avere presente che, alla luce del rigido criterio della micro settorialità, del localismo e delle norme meramente ordinamentali, l'esame della legge finanziaria, compreso l'ultima che in fatto di vastità degli interventi ha pochi pari, non dà luogo alla possibilità di espungere almeno 400 commi dei circa 1.400 che la compongono. Anche in base a un criterio rigidamente applicato, non si arriva ad escludere più di un centinaio di commi. Una volta stabilito che tutte le altre norme contengono misure di promozione dello sviluppo, esse diventano assimilabili a questo obiettivo.

Non c'è dubbio che la difficoltà esista, ma per non lasciare l'alternativa del tutto irrisolta si potrebbe ragionare di un eventuale intervento. Per lavorare a questo obiettivo, potremmo valutare un ulteriore affinamento del testo entro martedì, conservando l'alternativa tra le due soluzioni ma collocando la soluzione in una prospettiva di più lungo periodo. Nel frattempo, come ripeto sin dall'inizio, io sono favorevole alla soluzione di eliminare dalla legge finanziaria le misure per la promozione dello sviluppo e di inserirle nei provvedimenti collegati. Però, se qualcuno ha proposte di modifica della legge n. 468 del 1978 tese a rendere più stringente il divieto di norme micro settoriali, localistiche e meramente ordinamentali, lo invito a presentarle perché esse sarebbero di più immediata e semplice attuazione. Il problema è che, al momento, io non ho visto alcuna proposta e dubito persino che possano essere avanzate. Infatti, leggendo il testo della legge n. 468 ci si rende conto che non si possono inserire in essa misure aventi questo carattere. Questo criterio, però, non appare

iperselettivo ma sul punto in questione possiamo ulteriormente affinare il documento. Alla luce del fatto che non si tratta del Regolamento del Senato ma della legge di contabilità, è chiaro che non possiamo risolvere l'alternativa con un'indicazione netta in una direzione o in un'altra. Un indirizzo convergente tra Camera e Senato è, dunque, la preconditione naturale per rendere utile il documento.

Le precisazioni appena svolte riguardavano alcuni aspetti in parte controversi. Nella seduta di martedì prossimo, procederemo ad una riformulazione della parte conclusiva del testo in maniera tale che esso assuma il carattere più impegnativo di una risoluzione con qualche accorpamento e qualche variazione. Di conseguenza, nella seduta di martedì ci limiteremo ad una sola dichiarazione di voto, per i Gruppi che vorranno farla, per poi passare al voto finale.

ALBONETTI (*RC-SE*). Signor Presidente, le vorrei chiedere di valutare, nella sua autonomia, se il riferimento al vincolo politico che è emerso nella nostra discussione, possa entrare come premessa nel documento in esame, dandogli un indirizzo preciso rispetto anche ad un suo possibile utilizzo. Io sarei d'accordo in ordine ad una decisione di questo tipo.

PRESIDENTE. La sua richiesta sarà oggetto di valutazione anche in rapporto all'orientamento dei colleghi della Camera dei deputati, dal momento che dobbiamo prestare un po' di attenzione a non modificare unilateralmente il testo che, fino adesso, abbiamo sempre costruito di comune accordo.

Rinvio il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,05.

ALLEGATO

**PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE
CONOSCITIVA SULLE LINEE DI RIFORMA DEGLI STRUMENTI
E DELLE PROCEDURE DI BILANCIO**

Considerazioni preliminari

L'indagine conoscitiva ha consentito di effettuare una discussione approfondita sulle procedure di bilancio e sulle riforme da apportare alla relativa disciplina, sia legislativa, sia regolamentare. Il dibattito aperto, basato sull'esperienza di chi ha vissuto la sessione di Bilancio, ha consentito di individuare i fattori che sono all'origine delle attuali criticità e i possibili rimedi.

La discussione si è potuta avvalere dell'apporto positivo del Governo, in uno spirito di ampia collaborazione tra le diverse istituzioni che appare indispensabile per la ricerca di soluzioni praticabili ed equilibrate. Il problema non è infatti quello di pervenire ad un diverso riparto del potere decisionale tra esecutivo e Parlamento, ma di unire le forze per garantire unitarietà, coerenza e trasparenza della decisione di bilancio. In particolare, il Ministro dell'economia ha dato conto dell'intenso programma di lavoro già avviato, sulla base di alcune disposizioni recate dalla legge finanziaria per l'anno in corso (commi 474 e seguenti), mirato alla ristrutturazione del bilancio dello Stato. Il lavoro che il Governo intende effettuare su questo aspetto in un confronto costante con il Parlamento potrà concorrere al miglioramento dell'attuale situazione.

I problemi da affrontare

Il punto di maggiore criticità è costituito dalle crescenti difficoltà che contraddistinguono il processo di approvazione della legge finanziaria, ma l'ipertrofia della legge finanziaria soltanto in parte è attribuibile ad aspetti patologici propri del procedimento di bilancio.

È evidente che la certezza dei tempi di approvazione e i più ampi margini di manovra, per quanto concerne la disponibilità di risorse da destinare a copertura di disposizioni onerose, alimentano la tendenza ad approfittare dello strumento per inserire nella legge finanziaria il maggior numero di disposizioni. Ciò produce in Parlamento una vera e propria esplosione del fenomeno emendativo e la difficoltà dello stesso Governo, per la pressione dei diversi Ministeri, di limitare l'ambito di intervento della finanziaria.

Ma vi sono altre cause, profonde e strutturali, dell'ipertrofia della legge finanziaria che riguardano i contenuti propri e necessari quali:

l'assenza di una disciplina organica dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali nel quadro del coordinamento della finanza pubblica previsto dall'articolo 119 della Costituzione. Nel corso dell'indagine è stato, in particolare, sottolineato che la mancata definizione, in termini soddisfacenti, del tema del federalismo fiscale costituisce un fattore di precarietà e di tensione che si scarica immancabilmente sull'iter parlamentare del disegno di legge finanziaria. La mancanza di un quadro normativo consolidato e tendenzialmente stabile si traduce nel fatto che viene demandato alla legge finanziaria il compito di tradurre concretamente, in termini normativamente efficaci e penetranti, i vincoli derivanti dalla partecipazione all'UEM. Tale compito implica la difficoltà di ripartire il relativo onere su tutti i soggetti che costituiscono il quadro assai articolato e frammentato delle amministrazioni pubbliche;

più in generale, l'indisponibilità di una legge organica e stabile per il federalismo fiscale e per il coordinamento della finanza pubblica in conformità all'articolo 119 della Costituzione impedisce un'adeguata ridistribuzione delle responsabilità con conseguente concentrazione sulla legge finanziaria di un eccesso di carichi normativi anche in ordine a competenze regionali e locali. Anche sotto il profilo contabile, la persistente assenza di una legge per il coordinamento della finanza pubblica in un quadro che prevede molteplici e crescenti raccordi tra i livelli territoriali è fonte di numerosi problemi da risolvere anno per anno al di fuori di una visione unitaria e di generale armonizzazione dei sistemi contabili alla luce dei principi stabiliti dall'Unione europea;

la crescente complessità assunta dalle regole della contabilità adottate in sede comunitaria e la necessità di adottare normative coerenti con tali regole o di adeguarle per rispettare i criteri di classificazione in presenza di diverse discipline contabili e finanziarie delle medesime poste;

la difficoltà di individuare strumenti efficaci di contenimento della spesa che non riproducano i tagli di carattere automatico ed uniforme ampiamente sperimentati negli scorsi anni, ivi compresa l'ultima finanziaria. È chiaro che la legge finanziaria è congestionata anche per effetto dello scarsissimo spazio decisionale del bilancio. Occorre quindi rispondere all'esigenza di una gestione più consapevole della spesa pubblica, che ridimensioni l'incidenza dei fattori inerziali e consenta di recuperare margini di manovra per una diversa allocazione delle risorse disponibili. Ciò comporta innovazioni significative nelle regole così come nelle prassi amministrative ed implica, preliminarmente, l'effettuazione di un'accurata ricognizione del livello di efficienza nell'utilizzo delle risorse a legislazione vigente per ciascun settore. È in particolare emerso che non sono state interamente sfruttate le potenzialità della riforma del bilancio delineata dalla legge n. 94 del 1997 per quanto concerne l'articolazione del bilancio in funzioni obiettivo che consenta, oltre che una maggiore trasparenza e legibilità dei dati contabili, un chiaro collegamento tra gli obiettivi, i pro-

grammi e le norme che li sostengono, anche ai fini della verifica dei risultati. Allo stesso modo, non risultano fino ad oggi adeguatamente valorizzati altri strumenti disponibili, a cominciare dagli esiti di un puntuale e mirato controllo di gestione;

L'esigenza di affiancare e contemperare gli interventi di carattere correttivo, di riduzione delle spese ovvero di incremento delle entrate, con misure volte ad assicurare il sostegno allo sviluppo, in una proporzione pari e, negli ultimi anni superiore, a quelle di contenimento a causa di una situazione di perdurante rallentamento dei tassi di crescita dell'economia. A queste misure si affianca un'altra quota imponente di interventi volti ad attenuare l'impatto di misure restrittive sulle categorie interessate, considerato che ogni misura di contenimento suscita reazioni e aspettative cui risulta estremamente difficile non fornire risposte. Della stessa natura appaiono gli interventi per il sostegno del reddito di diverse categorie con speciali motivazioni di ordine sociale. La necessità di soddisfare queste esigenze ha offerto ulteriori occasioni per un'impropria espansione del contenuto della legge finanziaria.

L'insieme degli elementi cui si è accennato ha prodotto la conseguenza di far assumere alla legge finanziaria una pluralità di funzioni di peso e complessità crescenti negli ultimi anni. Essa è diventata lo strumento con il quale si adottano, allo stesso tempo e per le più diverse finalità, misure con finalità anticongiunturali, interventi di carattere più strutturale di riordino di interi comparti e misure accessorie di carattere politicamente compensativo.

La finanziaria è il contenitore in cui si concentra una quota sempre più ampia della legislazione riducendo progressivamente gli spazi per altri interventi. Di fatto, negli ultimi anni la finanziaria ha fagocitato larga parte della legislazione di spesa limitando la restante parte dell'attività legislativa alla disciplina di questioni di carattere meramente ordinamentale.

La crescita dei contenuti normativi fatti confluire direttamente nella finanziaria si è accompagnata al progressivo svuotamento dei fondi speciali le cui disponibilità vengono utilizzate quasi interamente dalla stessa finanziaria. Quest'ultima tendenza rischia di pregiudicare il ruolo del tutto peculiare che il legislatore aveva affidato alla finanziaria di preordinare le risorse da destinare al finanziamento dei provvedimenti da adottare in corso d'anno. L'indisponibilità di adeguate risorse a valere sui fondi speciali rende più difficile una programmazione ordinata secondo chiari criteri di razionale organizzazione dell'attività legislativa.

D'altra parte, l'impossibilità di definire in termini dettagliati i contenuti della normativa che viene inserita nella finanziaria ha indotto il legislatore a ricorrere allo stratagemma di rinviare l'attuazione di una parte crescente di tale normativa a successivi provvedimenti ministeriali. Ciò determina un ulteriore effetto negativo, per cui l'attuazione di sempre più numerose disposizioni è soggetta all'incertezza derivante dai comportamenti che assumeranno le amministrazioni competenti. Paradossalmente,

negli ultimi anni si è registrato un progressiva ridimensionamento del tasso di attuazione delle disposizioni recate dalle finanziarie.

Più aumenta l'entità dei flussi finanziari che sono oggetto di decisioni assunte nell'ambito della legge finanziaria, più cresce l'esigenza di inserire al suo interno le norme necessarie a garantire la sostenibilità dei diversi interventi con riferimento a tutti i soggetti che ne sono destinatari, contemperando istanze diverse e molto spesso di difficile composizione.

In sostanza la tendenza a demandare alla finanziaria il compito di dare risposta alle più diverse questioni risale in ultima analisi all'indisponibilità di strumenti alternativi, per cui la finanziaria ipertrofica è più la conseguenza che la causa delle carenze del nostro sistema normativo e istituzionale e dei processi decisionali.

Le soluzioni possibili

La complessità degli interventi che derivano dalla analisi svolta nel corso dell'indagine suggerisce di non trascurare i vantaggi di una sperimentazione a normativa invariata o sulla base di modifiche limitate, in modo da sfruttare tutti i margini che si offrono per apportare alcune innovazioni concretamente praticabili – entro il termine per l'esame del prossimo DPEF – che possano contribuire all'obiettivo di rendere meno confuso e convulso l'iter di formazione della legge finanziaria. Ciò non deve intendersi nel senso che si intenda rinunciare alla prospettiva di un processo riformatore di più ampia portata. Al contrario, questo processo va avviato subito e sperimentato per alcuni aspetti nel corso della prossima sessione, ma vanno tuttavia evitati interventi che non siano collegati alle prospettive di riforma.

A titolo d'esempio, si può osservare che la mera esclusione dal contenuto proprio della legge finanziaria delle misure volte a sostenere lo sviluppo, se non accompagnata da interventi finalizzati a garantire un percorso meno accidentato ai disegni di legge collegati, finirebbe per privare il legislatore della possibilità di incidere in termini positivi sugli andamenti dell'economia. Ne deriverebbe un complessivo indebolimento degli spazi di manovra in materia di politica economica.

Il contenimento della legge finanziaria entro dimensioni accettabili e comunque compatibili con l'obiettivo di consentire un suo iter ordinato e regolare richiede di muoversi su più piani. Di seguito vengono delineate alcune ipotesi di intervento.

Una nuova legge di contabilità pubblica

Occorre porsi l'obiettivo di superare il quadro storico della legislazione contabile, vale a dire della legge 468 del 1978 e delle sue successive modificazioni, posto che essa si riferisce quasi esclusivamente al bilancio dello Stato, per impostare una legge quadro interamente nuova per la finanza pubblica. A questo proposito, è possibile ipotizzare un percorso ar-

tiolato che prepari tale complessiva riforma, introducendo gradualmente interventi correttivi, anche attraverso una fase sperimentale che potrebbe realizzarsi già in occasione della prossima sessione. Tale fase sperimentale dovrebbe fondarsi sulla collaborazione e l'intesa tra le diverse istituzioni sulle modalità di svolgimento della sessione. L'intesa dovrebbe partire dall'iniziativa del Governo, che con la presentazione del DPEF dovrebbe assumere impegni precisi in ordine ai contenuti del disegno di legge finanziaria che intende presentare.

Non va, infatti, trascurato che alcuni dei maggiori problemi sin qui emersi non attengono a difetti del quadro normativo, ma discendono soprattutto da comportamenti concreti, in alcuni casi ormai consolidati, che talora rappresentano un'oggettiva forzatura delle regole esistenti.

Valorizzare il ruolo del DPEF

Il documento di programmazione economica e finanziaria dovrebbe quindi essere il perno per riorganizzare la prossima sessione di bilancio allo scopo di consentire un dibattito parlamentare ordinato e concentrato sulle questioni essenziali.

A tal fine si segnala l'esigenza di:

rafforzare il quadro conoscitivo offerto dal DPEF disaggregando i dati anche con riferimento ai diversi settori con specifico riferimento ad una scomposizione della spesa per grandi finalità che tenga conto della nuova struttura del bilancio e considerando partitamente sia gli andamenti a consuntivo sia quelli tendenziali;

individuare i punti di maggiore criticità valutando gli interventi da assumere con esplicito riferimento ai livelli istituzionali e negoziali da attivare al fine di individuare soluzioni concretamente praticabili;

delineare una proposta di organizzazione della manovra legislativa attraverso uno o più provvedimenti collegati, funzionali alla manovra nei settori cruciali della finanza pubblica, articolati secondo un coerente programma di lavoro legislativo, differenziando gli interventi di rapida approvazione da quelli da distribuire in un arco di tempo più lungo;

definire criteri suppletivi quanto al contenuto proprio della legge finanziaria sia per reintegrare definizioni che appaiono consunte e carenti alla luce delle nuove forme di politica economica, come quella relativa agli interventi ordinamentali, sia per preordinare l'articolazione del testo in parti corrispondenti ai grandi settori di intervento;

procedere ad una più proficua utilizzazione della Nota di aggiornamento al DPEF, cui potrebbe essere affidato il compito di precisare in maniera più stringente, rispetto alle previsioni del DPEF medesimo, le modalità di organizzazione degli interventi legislativi nell'ambito della sessione di bilancio e del suo immediato seguito, oltre che di contenere stime più aggiornate delle entrate a legislazione vigente, da mettere a base della definizione di obiettivi di pressione fiscale da conseguire nel periodo di riferimento.

In questo modo il DPEF potrebbe offrire un forte contributo per una più ordinata e razionale organizzazione della sessione di bilancio e della connessa attività legislativa con la relativa tempistica, ponendo così le premesse per un sostanziale cambiamento nelle modalità di esame della legge finanziaria, diretto a riattivare il dibattito parlamentare sulle grandi scelte, riducendo la tendenza alla frammentazione e ai microinterventi.

La struttura della legge finanziaria

Dall'impostazione del DPEF dovrebbe discendere una struttura più compatta e coerente del disegno di legge finanziaria che accorpi i diversi interventi in relazione ai principali comparti della finanza pubblica (entrate, pubblico impiego, previdenza, sanità, sostegno al sistema produttivo), limitando il numero degli articoli. Ciò favorirebbe un'organizzazione dell'esame parlamentare più razionale ed ordinata.

Un assetto di questo tipo porrebbe le Commissioni di settore nella condizione di valutare con maggiore cognizione di causa e in una prospettiva complessiva l'insieme delle disposizioni che incidono su materie di loro competenza. Uno degli aspetti di oggettiva difficoltà nella organizzazione dell'iter parlamentare della legge finanziaria è, infatti, costituito dalla insoddisfacente regolazione dei tempi a disposizione, rispettivamente, delle Commissioni competenti in sede consultiva, della Commissione bilancio e dell'Assemblea. Ne deriva lo svilimento del ruolo delle Commissioni di settore il cui contributo al miglioramento del testo risulta pressoché irrilevante. Ciò finisce per aggravare il lavoro istruttorio che sono chiamate a svolgere le Commissioni bilancio le quali, negli anni scorsi, in considerazione dell'aumento delle dimensioni della finanziaria, si sono trovate spesso nella impossibilità di esaminare l'intero testo, per cui si è rimesso alla fase della discussione in Assemblea il compito di una discussione compiuta.

È evidente che un'insufficiente istruttoria in Commissione è una delle concause dell'eccessivo numero degli emendamenti che rende ingestibile l'esame in Assemblea e finisce per offrire i presupposti per il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia da parte del Governo.

Il recupero della legge di bilancio

Al parziale ridimensionamento dei contenuti della legge finanziaria potrebbe concorrere anche il recupero della funzione dello strumento del bilancio come sede nella quale si provvede all'allocatione delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Negli ultimi anni si è di fatto rinunciato alla potenzialità del bilancio come strumento decisionale. Sono state poste in essere per finalità correttive manovre di importo anche assai consistente sul bilancio, tuttavia effettuate nell'ambito del disegno di legge finanziaria.

La normativa intervenuta negli scorsi anni, a partire dal cosiddetto decreto «tagliaspese» per proseguire con gli interventi di riduzione generalizzata e uniforme degli stanziamenti iscritti a bilancio, ha evidenziato l'esigenza di procedere ad una verifica puntuale della idoneità dell'attuale assetto del bilancio a rispondere ad una duplice esigenza:

per un verso, quali siano i margini di manovra a disposizione per una riallocazione delle risorse disponibili. Ciò comporta che si verifichi in che misura debbano ritenersi effettivamente insuperabili i vincoli riconducibili al cosiddetto fattore legislativo;

per altro verso, quella di rappresentare in termini chiari quali siano le effettive esigenze finanziarie per il perseguimento delle politiche relative ai diversi comparti a legislazione invariata. Ciò comporta che si definisca un'articolazione delle poste iscritte a bilancio meno frammentata rispetto alle attuali unità revisionali di base e tale da dare evidenza al complesso delle risorse assegnate per ciascuna finalità.

Anche a normativa vigente, vi sono spazi per introdurre correttivi e dare maggiore risalto alla classificazione per funzioni obiettivo con riferimento alle finalità corrispondenti alle missioni istituzionali dei Ministeri (quarto livello della classificazione funzionale). In questo quadro potrà procedersi ad un accorpamento delle unità previsionali di base, combinando le esigenze di flessibilità gestionale con quelle di deliberazione e controllo da parte del Parlamento.

È evidente che quanto più perverrà ad uno stato avanzato il lavoro di revisione complessiva e di riclassificazione delle voci di bilancio sulla base della procedura indicata ai commi 474 e seguenti della legge finanziaria per il 2007, tanto più risulterà possibile fare recuperare valore e significato alla legge di bilancio e attribuire ad essa quella parte di decisioni che impropriamente è stata trasferita sulla legge finanziaria.

Il ruolo dei collegati

Il ruolo dei disegni di legge collegati va riconsiderato alla luce dell'adozione di una legge finanziaria ricompattata intorno ai suoi grandi e tipici settori di intervento.

Va distinto il ruolo delle maggiori riforme il cui iter potrebbe svolgersi in un arco temporale più ampio da interventi urgenti e necessari all'efficacia della manovra, da approvarsi entro pochi mesi dalla chiusura della sessione.

In particolare, i collegati di spesa riguardanti specifici settori la cui copertura sia posta a carico degli accantonamenti di fondo speciale recati dalla nuova legge finanziaria vanno approvati in ciascuna camera subito dopo l'approvazione della legge finanziaria.

Il quadro di utilizzazione dei diversi tipi di provvedimenti collegati dovrebbe essere prefigurato nel DPEF in modo che la risoluzione parlamentare possa porre le basi per una corrispondente organizzazione dei la-

vori parlamentari, assicurando tempi congrui ma certi per l'esame e l'approvazione.

Conclusioni

Le considerazioni svolte evidenziano la complessità dei problemi da affrontare.

Si impone l'avvio di un serio lavoro che si ispiri all'obiettivo di una riforma che non si limiti all'aggiustamento delle disciplina vigente ma che abbia l'ambizione di provvedere ad un aggiornamento complessivo del quadro normativo sulla base dell'evoluzione sia delle situazioni di fatto che del contesto istituzionale.

Questo lavoro dovrà impegnare Governo e Parlamento che, in ogni caso, dovranno attivarsi quanto prima per addivenire ad opportune innovazioni legislative e regolamentari e apportare alcuni correttivi nelle prassi e nei comportamenti concreti, che anticipino e siano coerenti con il processo di riforma più generale cui si è fatto riferimento.

In questa prospettiva, si segnala:

a) l'esigenza che, a distanza di diversi anni dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, si pervenga alla definizione dei relativi aspetti attuativi, per quanto riguarda in particolare il federalismo fiscale, in modo da alleggerire il disegno di legge finanziaria. In ogni caso, è opportuno che si pervenga, attraverso una concertazione con le regioni e gli enti locali, a definire stabilmente, per più anni, con un'apposita legge organica, criteri, regole e obiettivi essenziali del patto di stabilità interno, dando certezza al sistema delle autonomie locali sul presumibile ammontare delle risorse disponibili, sulle regole per la loro distribuzione, su incentivi e penalizzazioni, da decidere, di anno in anno, per gli aspetti quantitativi, con lo strumento del disegno di legge finanziaria;

b) la necessità di valorizzare il DPEF come la sede in cui prefigurare l'articolazione in più strumenti normativi della manovra, con un'indicazione dei contenuti di settore dei disegni di legge collegati in modo da consentire un dibattito più puntuale sugli obiettivi programmatici per grandi comparti nonché con riferimento alla pressione fiscale, affidando alla nota di aggiornamento, sulla base delle previsioni aggiornate sulle entrate, la definizione in termini più puntuali dei contenuti della manovra con riferimento ai diversi settori. In particolare, il DPEF dovrebbe essere corredato di analisi disaggregate, sia in termini di andamenti tendenziali che di obiettivi programmatici, che tengano conto del criterio funzionale (funzioni-obiettivo) ed economico (categorie), nonché per settori istituzionali (Stato, Regioni ed enti locali, previdenza);

c) la assoluta necessità di ridimensionare l'eccessiva ampiezza e varietà del contenuto della legge finanziaria che ha raggiunto dimensioni abnormi, rendendone l'esame estremamente complesso, spesso confuso e poco comprensibile dall'opinione pubblica. È quindi indispensabile che il Governo provveda a predisporre il prossimo disegno di legge finanziaria

incoerenza con la legge di contabilità e quindi anche al fine di evitare di innescare la presentazione di un numero elevato di emendamenti i cui contenuti vertano su questioni che non siano direttamente riconducibili ai contenuti propri della legge finanziaria stessa. A tal fine si segnala l'esigenza che il testo governativo contenga un numero limitato di articoli omogenei quanto al contenuto e che risulti pienamente coerente alle indicazioni che potranno essere fornite, anche sulla base dell'apposita risoluzione parlamentare di approvazione, in sede di esame del DPEF, per quanto concerne: la limitazione delle disposizioni che possono confluire nella Legge Finanziaria relativamente alle misure per il rilancio dell'economia attraverso una più puntuale rideterminazione delle loro caratteristiche (ovvero, alternativamente, l'esclusione dal disegno di legge finanziaria delle norme di tale contenuto) e un più stringente criterio per l'individuazione delle misure di carattere localistico e microsettoriale, così come di quelle di carattere ordinamentale non strettamente necessarie al raggiungimento degli obiettivi finanziari, che non possono trovare sede nella legge finanziaria stessa;

d) un aggravamento della procedura relativa alla presentazione degli emendamenti da parte del Governo, prevedendone la previa delibera del Consiglio dei ministri;

e) una migliore utilizzazione dello strumento dei disegni di legge collegati, che potrebbe essere favorita anche attraverso la previsione delle necessarie coperture nell'ambito dei fondi speciali, in considerazione del fatto che ai collegati dovrebbe affidarsi larga parte del contenuto normativo relativo alle misure di sviluppo che attualmente confluisce nella legge finanziaria anche attraverso la anticipazione della loro presentazione;

f) l'esigenza che il Governo proceda, in una prima fase in via sperimentale per il 2008 ed eventualmente a regime per il 2009, ad una riorganizzazione del bilancio dello Stato sulla base del criterio delle funzioni-obiettivo, allo scopo di pervenire ad un'aggregazione, anche attraverso l'individuazione di programmi di spesa, che permetta una migliore leggibilità del documento ai fini della deliberazione parlamentare di approvazione e del successivo controllo, ed un più chiaro collegamento tra gli obiettivi, i programmi e le norme che li sostengono, anche in relazione alla verifica dei risultati. In particolare, si tratterà di individuare un numero ristretto di missioni al di sotto delle quali articolare programmi in un numero comunque contenuto, con riferimento a ciascun stato di previsione, collocando a questo livello l'unità previsionale di base cui è correlato il voto parlamentare. Sarà altresì indispensabile pervenire a tale nuova articolazione evidenziando le connessioni tra norme e relative autorizzazioni di spesa, confermando l'attuale distinzione tra stanziamenti relativi al funzionamento, agli interventi ed agli investimenti nonché la differenza tra le voci di parte capitale e quelle di parte corrente, fornendo inoltre una prospettazione che affianchi alla finalità della spesa la titolarità della struttura amministrativa competente. Allo scopo di assicurare una maggiore trasparenza del bilancio, appare opportuno che esso sia corredato di allegati che consentano una chiara ed immediata evidenziazione dei fattori legisla-

tivi e degli altri obblighi giuridici che determinano la componente obbligatoria di ciascun programma. Sulla base di questa riorganizzazione sarà possibile pervenire a modifiche che comportino un'aggregazione delle unità elementari e una eventuale riduzione del numero delle unità su cui il Parlamento è chiamato a deliberare;

g) l'esigenza di valorizzare il ruolo del rendiconto come la sede in cui procedere ad una accurata verifica dei risultati conseguiti, con particolare riferimento ad una più razionale ed efficace allocazione delle risorse stanziare, anche ai fini della predisposizione del bilancio di previsione dell'esercizio successivo. La scarsa attenzione che sino ad ora è stata attribuita a tale strumento ha privato in particolare il Parlamento della possibilità di un controllo che non sia meramente formale sui flussi del bilancio dello Stato e in particolare sugli andamenti della spesa e sulla sua composizione.

A questi elementi dovrà fare riscontro una puntuale verifica della efficacia delle norme regolamentari al fine di raggiungere i seguenti obiettivi:

la valorizzazione del lavoro istruttorio, sul piano della stesura del testo, svolto dalle Commissioni. Conseguentemente, in relazione alla specificità dei Regolamenti di Camera e Senato, si potrà procedere ad un sostanziale accentramento del lavoro legislativo nella sede delle Commissioni Bilancio, anche, per quanto riguarda il Senato, attraverso il contingentamento dei tempi per l'approvazione e l'invio dei testi alle assemblee; la revisione delle unità di bilancio e la concentrazione del lavoro legislativo nelle commissioni Bilancio consentiranno alle assemblee di dedicare la discussione alle opzioni e alle scelte di più ampia portata e quindi renderanno possibile la riduzione del numero degli emendamenti ammissibili in aula, anche attraverso una responsabilizzazione dei gruppi parlamentari per la loro selezione;

la presentazione, da parte del Governo e del relatore, di propri emendamenti in tempi tali da assicurare una approfondita valutazione dei relativi contenuti;

il rafforzamento della documentazione a disposizione del Parlamento, attraverso la predisposizione della relazione tecnica anche con riferimento agli emendamenti a firma del relatore e a quelli su cui il Governo esprime parere favorevole;

per quanto concerne il Regolamento del Senato, la garanzia della approvazione sia dei disegni di legge collegati che del disegno di legge finanziaria entro termini certi a richiesta del Governo; ciò potrà avvenire operando sul Regolamento per estendere lo strumento del contingentamento dei tempi alla fase di esame in commissione dei disegni di legge collegati (oltre che del disegno di legge finanziaria), sulla base peraltro di precedenti, riferiti proprio ai disegni di legge finanziaria (per gli anni 1991 e 1992);

per quanto concerne, ancora, il Regolamento del Senato, la disciplina dell'eventuale presentazione del maxiemendamento, con apposizione

della questione di fiducia da parte del Governo, prevedendo che esso sia soggetto al vaglio del Presidente del Senato (previo parere della Commissione bilancio) per gli aspetti relativi non solo alla copertura finanziaria e al contenuto proprio rispetto alle prescrizioni della legge di contabilità, ma anche all'obbligo per cui i testi presenti nel maxiemendamento debbono essere già stati oggetto di valutazione da parte della Commissione bilancio; i tempi dovranno essere tali da consentire questo vaglio e un sia pur sommario esame da parte dei parlamentari.



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 2

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

5^a COMMISSIONE PERMANENTE (Bilancio, programmazione economica)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE LINEE DI RIFORMA DEGLI STRUMENTI E DELLE PROCEDURE DI BILANCIO

(Facente seguito alle sedute svolte dalle Commissioni 5^a del Senato della Repubblica e V della Camera dei deputati, pubblicate in autonoma serie di Resoconti stenografici)

97^a seduta: martedì 15 maggio 2007

Presidenza del presidente MORANDO

I N D I C E

Documento conclusivo
(Seguito dell'esame e rinvio)

* PRESIDENTEPag. 3

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

I lavori hanno inizio alle ore 15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo

(Seguito dell'esame e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, sospeso nella seduta del 10 maggio scorso.

Preciso, innanzi tutto, sulla base dei contatti avuti con il senatore Vegas, che l'assenza dei rappresentanti di molti Gruppi dell'opposizione è determinata da circostanze del tutto casuali: in sostanza, per cause diverse non sono riusciti ad arrivare in tempo per la nostra seduta. Per tale motivo, oggi mi limiterò ad illustrare alcune ulteriori correzioni apportate alla bozza del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla base della discussione svoltasi nella precedente seduta dedicata a questo tema.

Il testo al nostro esame sarà sottoposto al voto come documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio. Sulla scorta degli interventi svolti nella precedente seduta (in particolare quello del senatore Vegas a proposito di un tema e quelli dei colleghi Albonetti e Tecce per quanto riguarda un altro tema), ho provveduto ad apportare due modifiche al testo non del tutto marginali. Per il resto, la bozza del documento conclusivo è rimasta immutata.

La prima variazione riguarda la lettera *c*) delle conclusioni. Come ricorderete, la lettera *c*) prevedeva una soluzione alternativa rispetto alla questione del contenuto proprio della legge finanziaria. In sostanza, si prefiguravano due ipotesi: la prima era quella di eliminare *tout court* le norme di promozione dello sviluppo dal contenuto proprio della legge finanziaria per spostarle nei provvedimenti collegati, naturalmente fatta salva la necessità di prevedere nella legge finanziaria, nel caso di norme onerose, adeguate risorse all'interno di fondi speciali. La seconda ipotesi era invece quella riguardante l'esigenza di una manutenzione – per così dire – dell'attuale previsione della legge di contabilità sul contenuto proprio: si proponeva cioè di rafforzare il divieto di introdurre nella finanziaria norme meramente ordinamentali prive di effetti finanziari e norme di carattere microsettoriale e localistico, ma di lasciare in sostanza le norme relative alla promozione dello sviluppo nel contenuto proprio della legge finanziaria. Su questo punto si è sviluppata una complessa discussione sia

in occasione del dibattito congiunto con la V Commissione della Camera dei deputati, sia successivamente.

La soluzione che io vi propongo è parzialmente diversa da quella adottata dall'altro ramo del Parlamento (propongo tale soluzione perché evidentemente ritengo sia quella migliore, ma resto comunque a disposizione per ascoltare ulteriori osservazioni sul punto). La Camera dei deputati si è limitata ad espungere dal testo l'ipotesi dell'intervento più radicale di eliminazione delle norme per il sostegno dello sviluppo dal contenuto proprio della legge finanziaria. Io vi propongo di procedere nella stessa direzione per quanto riguarda la prospettazione dell'alternativa, cioè di sciogliere l'alternativa nell'immediato e di lavorare a quell'operazione di manutenzione e di migliore applicazione circa la norma sul contenuto proprio, già presente nel testo. Vi propongo quindi di eliminare l'inciso che conteneva l'alternativa e di introdurre l'altra ipotesi solo come intervento successivo. Mi spiego meglio: con la lettera c) delle conclusioni del documento si prevede di fare un'operazione di manutenzione e di tentare di applicare con maggiore rigore ed eventualmente di precisare meglio i divieti relativi a norme meramente ordinamentali, microsettoriali e localistiche. Se però, malgrado tale intervento, non si ottenesse un ridimensionamento della legge finanziaria, allora potrebbe tornare in campo l'ipotesi di un intervento più radicale; però, ciò avverrebbe solo in via ipotetica, alla luce di una verifica del fallimento dell'iniziativa di migliore applicazione e di marginale modificazione dell'attuale normativa.

A mio avviso, tale soluzione terrebbe maggiormente conto del dibattito sviluppatosi in questa sede. Infatti, è vero che molti colleghi di maggioranza e di opposizione hanno eccepito sulla soluzione più radicale di espungere i provvedimenti per la promozione dello sviluppo dalla legge finanziaria, ma tutti hanno riconosciuto la serietà del problema relativo ad una diversa applicazione delle attuali norme. Credo, pertanto, che tenga meglio conto dell'orientamento manifestato sia dai Gruppi di maggioranza che dai Gruppi di opposizione la soluzione che io vi propongo di parziale correzione del testo.

Il senatore Vegas, nella seduta di giovedì scorso, ha svolto alcune osservazioni degne di considerazione a proposito dell'eccessiva nettezza e forse anche dell'eccessiva semplificazione con cui si prevedeva di risolvere il problema dell'andamento dei lavori in Commissione attraverso l'ipotesi del mero contingentamento dei tempi (ovviamente si fa riferimento alla discussione dei disegni di legge finanziaria e collegati). È stato evidenziato che la previsione di una migliore programmazione dei lavori della Commissione probabilmente potrebbe ottenere risultati analoghi, se non identici, a quelli della previsione del contingentamento dei tempi. A mio avviso, tale ragionamento ha un fondamento e, per tale ragione, ho modificato la bozza del documento conclusivo, nel senso di prevedere che preliminarmente in sede di Commissione bilancio si proceda ad una programmazione dei lavori, anche attraverso l'individuazione dei tempi da dedicare ad ogni materia fondamentale affrontata dal disegno di legge finanziaria. Inoltre, l'ipotesi del contingentamento dei tempi, che trova già

fondamento in applicazioni realizzate in base al Regolamento in vigore, è da considerare in via residuale, fallito il tentativo di realizzare l'obiettivo di far concludere i lavori della nostra Commissione in sede di sessione di bilancio attraverso una migliore programmazione del lavoro.

Per questa ragione, se confrontate il testo presentato la volta scorsa con quello che oggi viene sottoposto al vostro esame, la modifica avrà il seguente tenore: «dovranno quindi essere create – anche previa un'adeguata programmazione dei tempi di esame del disegno di legge finanziaria in relazione ai principali gruppi di materie – condizioni che favoriscano un completo esame della legge finanziaria e di tutti i relativi emendamenti da parte della Commissione bilancio, anche operando sul Regolamento per estendere lo strumento del contingentamento dei tempi alla fase di esame in commissione dei disegni di legge collegati (oltre che del disegno di legge finanziaria), sulla base peraltro di precedenti, riferiti proprio ai disegni di legge finanziaria (per gli anni 1991 e 1992);». L'ipotesi del contingentamento, che nel testo precedente veniva presentata come un'ipotesi sostanzialmente tassativa e priva di alternative, adesso, anche se resta sempre un'ipotesi da praticare, viene ora prospettata in un contesto di maggiore apertura tendente ad ottenere lo stesso risultato ma attraverso una migliore programmazione dei lavori.

Queste sono le uniche due modificazioni che sono state introdotte nel testo rispetto alla seduta scorsa. Mi auguro di essere riuscito a tener conto di quanto emerso in quella discussione. Tra parentesi, desidero precisare ancora una volta che l'assenza alla seduta odierna dei Gruppi dell'opposizione non sottintende un atteggiamento analogo a quello emerso alla Camera dei deputati ma è del tutto casuale. Pertanto ribadisco che le dichiarazioni di voto e il voto finale si terranno nella giornata di domani.

Mi sembra però opportuno fare una seconda considerazione in merito alla parte del documento relativa alla riclassificazione delle voci di bilancio. È in corso un lavoro da parte del Governo, ormai giunto ad uno stadio avanzato, tendente ad ipotizzare una riclassificazione del bilancio a legislazione vigente. La proposta che avanzo a questo proposito, fermo restando quanto già statuito nel documento al nostro esame, è stata valutata anche dai colleghi dell'opposizione. Sarebbe opportuno un apposito incontro informale prima di esaminare in una sede prettamente politica il testo in modo da procedere ad adeguati approfondimenti tecnici preliminari. D'accordo con il presidente Duilio della Camera e con il Governo, si vorrebbe dar luogo ad una riunione assolutamente informale, in sede dei Comitati paritetici costituiti presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato per il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, alla quale sono chiamati a partecipare, oltre al Governo nella figura del sottosegretario Sartor, tecnici della Ragioneria generale dello Stato, del Servizio del bilancio della Camera e del Senato e delle rispettive Commissioni interessate. In quella sede si vuole procedere ad approfondimenti tecnici per garantire una conoscenza adeguata della proposta da parte dei parlamentari. Solo successivamente, sciolti i nodi di comprensione tecnica di un lavoro che presenta una certa complessità, andrebbe prevista un'audizione

formale nel corso della quale il Ministro presenta l'ipotesi di lavoro precedentemente concordata. Per questa ragione invito tutti i colleghi a partecipare. Si tratta – lo ripeto – di una riunione informale alla quale annetto personalmente particolare importanza perché la comprensione della procedura tecnica attraverso la quale il Governo sta cercando di provvedere ad una riclassificazione è fondamentale per poter poi formulare i giudizi politici che ognuno riterrà di formulare nella fase immediatamente successiva.

In terzo luogo, infine, bisogna chiarire cosa accadrà dopo l'eventuale approvazione del documento conclusivo dell'indagine. Da questo punto di vista vorrei prendere due impegni precisi nella mia veste di Presidente della Commissione. Da un lato svolgerò un lavoro istruttorio che consiste in un esame approfondito del documento al termine del quale, laddove si ipotizzano interventi di modificazione dei Regolamenti o della legge di contabilità, mi farò carico della predisposizione tecnica della trasposizione del documento in interventi di modificazione regolamentare o della legge di contabilità. Le proposte elaborate verranno poi sottoposte a tutti colleghi di maggioranza ed opposizione i quali, in rapporto al loro orientamento politico e al loro giudizio, decideranno se aderire alla proposta o no. Mi sembra utile che le strutture della Commissione, tramite il sottoscritto, siano messe a disposizione di un tentativo di tradurre le ipotesi di riforma previste dal documento in interventi concreti di modificazione dei Regolamenti o della legge di contabilità. Naturalmente non tutto si potrà fare in pochi giorni, ma certamente i possibili cambiamenti saranno resi noti in tempi brevi. La parte che avrà bisogno di un'elaborazione più approfondita e complessa sarà resa nota in una fase immediatamente successiva. Questo è il primo impegno che, in caso di approvazione del documento, io assumo.

Il secondo impegno è di carattere più prettamente politico, anche se intendo assumerlo in qualità di Presidente della Commissione. È chiaro che il sottoscritto, ma forse anche molti altri colleghi, sperano ed operano perché già nella prossima sessione di bilancio si lavori il più possibile nel contesto creato dalle innovazioni regolamentari e legislative che qui si auspicano, ma è possibile – e anzi con un minimo di realismo è persino probabile – che emergano interventi, pur condivisi da tutti, di modificazione dei Regolamenti o della legge di contabilità che, per la complessità della procedura che si deve seguire, non riusciranno per quel tempo a trovare esplicitazione in una modificazione del Regolamento o della legge di contabilità. In quel caso e ovunque si possa, io credo non solo di potere ma anche di dovere prendere l'impegno di sollecitare tutti i soggetti, a partire dal Presidente della Commissione naturalmente, ad adottare il più possibile, per accordo politico ed in termini di comportamento concreto, le modificazioni qui previste, anche se naturalmente resta l'esigenza di arrivare in tempi molto celeri alla modificazione degli strumenti regolamentari e normativi.

Badate che non si tratta di cose di poco conto. Non pensiate che una soluzione di questo tipo preveda un drastico ridimensionamento delle no-

stre aspirazioni a cambiare perché nel documento sono indicate soluzioni (soprattutto per quel che riguarda, per esempio, vincoli all'attività di presentazione di emendamenti da parte del Governo e del relatore, caratteristiche degli emendamenti che devono essere presentati, tempi per la loro presentazione e così via) molto impegnative e che, come dimostra la sessione di bilancio dello scorso anno, potrebbero essere adottate in via di fatto anche se le modificazioni regolamentari non fossero ancora intervenute. Per tutto quel che sarà possibile, se la Commissione approverà questo documento, cercherò di comportarmi in modo tale che si possa attuare una parte significativa del documento stesso anche prima che le modificazioni regolamentari e legislative vengano definitivamente adottate. È chiaro che a questo scopo servirà la collaborazione di altri soggetti, cioè Gruppi parlamentari e Governo. Ma se questa cooperazione ci sarà – e non ne dubito, laddove il documento sarà approvato – potremo, anche in via di fatto e non soltanto in via di diritto, adottare soluzioni di comportamento molto innovative già nel corso della prossima sessione di bilancio.

Per le ragioni precedentemente precisate, propongo quindi di rinviare il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

Se non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

I lavori terminano alle ore 15,25.



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

5^a COMMISSIONE PERMANENTE (Bilancio, programmazione economica)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE LINEE DI RIFORMA DEGLI STRUMENTI E DELLE PROCEDURE DI BILANCIO

(Facente seguito alle sedute svolte dalle Commissioni 5^a del Senato della Repubblica e V della Camera dei deputati, pubblicate in autonoma serie di Resoconti stenografici)

98^a seduta: mercoledì 16 maggio 2007

Presidenza del presidente MORANDO

I N D I C E**Documento conclusivo**(Seguito dell'esame e approvazione del *Doc.* XVII, n. 5)

* PRESIDENTE	Pag. 3, 12, 13
ALBONETTI (<i>RC-SE</i>)	10
AZZOLLINI (<i>FI</i>)	3
* BALDASSARRI (<i>AN</i>)	10
* LEGNINI (<i>Ulivo</i>)	7
<i>ALLEGATO (contiene il testo del Doc. XVII,</i>	
<i>n. 5)</i>	14

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo

(Seguito dell'esame e approvazione del *Doc. XVII*, n. 5)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, sospeso nella seduta di ieri.

Ricordo ai colleghi che nella seduta odierna saranno svolte le dichiarazioni di voto sul documento conclusivo.

AZZOLLINI (*FI*). Signor Presidente, intendo sottolineare anzitutto l'intenso lavoro compiuto dalle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento nel presentare una diagnosi molto puntale dei problemi connessi alle attuali procedure di esame della manovra di bilancio, dal Documento di programmazione economico-finanziaria alla legge finanziaria fino alle leggi collegate. Si tratta di una diagnosi complessivamente accurata, che riguarda sia gli aspetti di merito, a cominciare da quelli propriamente costituzionali, sia le questioni regolamentari, mettendo in luce le evidenti difficoltà che oggi il Parlamento italiano incontra nelle procedure di esame dei documenti di bilancio.

Per quanto riguarda le soluzioni individuate nella bozza di documento, pur contenendo senza dubbio alcune idee condivisibili che, attraverso interpretazioni più puntuali dei Regolamenti e delle leggi vigenti, possono condurre ad una migliore definizione della sessione di bilancio, riteniamo tuttavia insoddisfacente l'insieme delle proposte per le ragioni che proverò ad esprimere.

Innanzitutto, per quanto concerne gli aspetti costituzionali, come abbiamo avuto modo di sperimentare in occasione della discussione sul decreto-legge di ripiano dei debiti sanitari, la difficoltà di coordinamento della finanza pubblica è oggi un fatto del tutto evidente. Quando si è discusso della necessità di portare alla Conferenza Stato-Regioni il parere sul monitoraggio della situazione debitoria delle Regioni, c'era addirittura l'incertezza se ciò fosse già previsto o se non fosse invece necessario prevederlo. D'altra parte, non si è neppure chiarito il peso di tale parere, nel senso che, pur essendo obbligatorio, non si capisce se sia o no vincolante, il che – lo ribadisco – pone un serio problema di coordinamento. Ricordo che quando era vice ministro il senatore Vegas talvolta il Parlamento ebbe a recepire per intero l'accordo Stato-Regioni, in quanto si diceva che si

trattava di una norma cosiddetta rafforzata, una fattispecie di cui non c'è traccia nell'ordinamento ma che, per esempio, è definizione che viene fatta valere per la legge n. 468 del 1978. È un problema serio che non può essere affrontato con la legge finanziaria, ma attraverso un lavoro attento sulla legislazione ordinaria in materia contabile.

Ricordo ai colleghi che, inesorabilmente, gran parte delle norme che discendono dall'attuale legislazione contabile e ordinamentale in materia di rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali peseranno sulla legge finanziaria. Si pensi al solo Patto di stabilità interno, che nell'ultima legge finanziaria ha occupato alcune decine di commi, cosa che inevitabilmente si ripeterà nella prossima finanziaria, dal momento che ci sarà bisogno di coordinare i livelli finanziari dello Stato e degli altri organi che ora sono ad esso costituzionalmente equiparati. E se i commi che hanno riguardato il Patto di stabilità interno sono alcune decine, quelli che riguardano materie di pertinenza delle Regioni sono molti, molti di più, nell'ordine di centinaia. D'altra parte la legge finanziaria deve occuparsi di questi aspetti, tanto che alla fine si sente il bisogno di specificare che le norme devono essere compatibili con quelle degli Statuti delle Province autonome di Trento e Bolzano, proprio per un problema di coordinamento che, a nostro avviso, non viene superato dalle proposte contenute nella bozza di documento conclusivo sottoposto all'approvazione della Commissione.

La problematicità dei rapporti tra tali enti non si può risolvere attraverso modifiche delle regole di esame della manovra di bilancio, ma soltanto attraverso l'attuazione di un serio federalismo fiscale. Solo così, infatti, si renderà più forte la correlazione tra capacità di spesa e responsabilità delle entrate. Questo è il punto di forza. Poi ci saranno i meccanismi di compensazione, di promozione dello sviluppo, forse di alcune Regioni rispetto ad altre, ma il principio di fondo esemplificativo è che alla capacità di spesa deve corrispondere la responsabilità dell'entrata. Fino a quando tale concetto non prenderà forma in un provvedimento legislativo, ci troveremo di fronte ad un problema. In particolare, se i Comuni cominciano ad avviarsi verso una quota consistente di entrate proprie – nell'ordine tra un terzo e il 40 per cento circa, tanto da diventare una significativa autonomia e quindi una responsabilità dell'amministratore nei confronti dei cittadini – ciò ha un'incidenza di gran lunga minore per le Regioni, per esempio nella sanità, che a sua volta costituisce una parte, non significativa ma molto rilevante, del bilancio delle Regioni stesse.

Alla luce di queste considerazioni e della convinzione che il problema, pur essendo correttamente sottolineato nella bozza di documento conclusivo, non viene tuttavia risolto, chiediamo al Governo di intervenire in maniera puntuale. L'Esecutivo deve dirci in che senso intende muoversi a proposito del federalismo fiscale. Già due legislature fa vennero presentate proposte sulla materia, ma devo dire che a tutt'oggi non vi è stato nessun disegno di legge puntuale; anzi, a complicare molto la situazione sono intervenuti le norme sulla legislazione concorrente che, a mio avviso, costituiscono un problema molto serio. Infatti, quando si associa la respon-

sabilità delle entrate alla capacità di spesa e quando le responsabilità sono concorrenti, occorre definire come si concorre e con quale grado di responsabilità. Non è questa la sede per affrontare tale problema. Mi limito a dire che questo è per noi motivo di insoddisfazione; il Governo deve dirci, in tempi rapidi, per poter capire come fare poi la legge finanziaria, qual è il suo orientamento in materia di rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali e come si coordinano questi tre livelli che sono attribuiti allo Stato dalla stessa norma dell'articolo 119 della Costituzione.

Per quanto concerne la riclassificazione del bilancio, naturalmente condivido l'obiettivo di conseguire una maggiore trasparenza nelle poste di bilancio, con una migliore leggibilità e conoscibilità delle stesse. Non sono invece convinto che questo lavoro, a giudicare dal modo in cui viene impostato, porti ad individuare buone soluzioni. Il nostro primo motivo di insoddisfazione, che rassegnò alla Commissione, concerne la tempistica del bilancio: non credo che fra tre mesi potremo avere un bilancio migliore. Certo, non dobbiamo essere eccessivamente conservatori, ma talvolta non bisogna affrettarsi, anche perché – come dice bene la bozza di documento – le potenzialità della riforma del bilancio del 1997 (e lo so bene, avendo fatto parte della commissione che se ne è occupata) ancora non sono state colte a pieno.

Condivido quindi quanto viene detto in materia di riclassificazione del bilancio, ma quello che si sta facendo – ripeto – non mi convince nei tempi; non capisco come si possa avere un bilancio totalmente rivoluzionato fra tre mesi. Come ho già avuto modo di ricordare, un paio di anni fa c'è stato un modello ispiratore di una possibile riclassificazione del bilancio, presentato alla scuola della Guardia di finanza da uno studioso francese, ma la riforma in Francia fu messa a punto in più di due anni. Ebbene, la Francia non sarà un modello straordinario, ma quanto a capacità della pubblica amministrazione è almeno pari all'Italia, certamente non inferiore.

Credo quindi che la riclassificazione del bilancio non debba essere fatta in tempi stretti, quasi per portarla sui giornali. Capisco pure questa esigenza e lo dico senza alcun intento polemico, ma non penso che simili riforme possano essere introdotte già prima della prossima sessione di bilancio. Ad un certo punto era stata ventilata la possibilità di una fase sperimentale, quasi in parallelo con la sessione di bilancio effettiva; già questa sarebbe cosa un po' diversa, ma riteniamo che i tempi per la riclassificazione del bilancio non possano essere quelli indicati nella bozza di documento.

Apprezziamo comunque e valutiamo molto positivamente il fatto che riclassificazione ci sarà e, come d'abitudine, cercheremo di dare il nostro contributo. Riteniamo che i nostri controlli debbano essere, in quella fase, molto puntuali per evitare, almeno a legislazione vigente che il Governo persegua, come è ovvio attendersi da parte dell'Esecutivo, una maggiore discrezionalità amministrativa. Del resto, ricordo che l'attuale maggioranza mosse delle obiezioni sul decreto «taglia spese» che allora tendeva

a lasciare un maggiore spazio di discrezionalità amministrativa nelle poste di bilancio.

Un altro aspetto su cui desidero richiamare la vostra attenzione è la frammentazione della manovra tra finanziaria e collegati. Non c'è dubbio che la finanziaria abbia assunto proporzioni onnicomprensive ed onniscenti; d'altra parte, le condizioni politiche tendono visibilmente in questa direzione. Lo sforzo di evitare tale risultato è chiaro, ma a nostro avviso non sufficiente. A noi pare che il tema dell'unitarietà della manovra debba essere approfondito.

L'ultima versione della bozza di documento conclusivo sulle misure di sviluppo è più problematica, e secondo me correttamente più problematica. Credo che il Governo intenda avere una definizione complessiva che non può essere soltanto per grandi aggregati, ma che deve individuare i settori, perché la scelta tra un macrosettore e un altro è una cosa seria. Non voglio mettere il dito nella piaga, ma la riforma delle pensioni da noi proposta ha come conseguenza un consistente aumento delle entrate, o diminuzione della spesa, e quando si passerà dal dibattito politico a qualsiasi modifica si dovrà fare i conti con questo aspetto. L'ordine di grandezza delle cifre è in miliardi di euro, quindi è una questione su cui la nostra Commissione non potrà che soffermarsi con puntuale attenzione. È chiaro che la connessione tra la dimensione macroeconomica, o macrofinanziaria, e la dimensione del problema di settore è notevole.

Badate che non si tratta solo delle pensioni. Se, come ho detto all'inizio, dovessimo affrontare le spese sanitarie si porrebbe lo stesso problema. Tutti ci siamo accorti che la progressione della spesa sanitaria, di cui sono responsabili linearmente tutti i Governi fino ad oggi, è letteralmente fuori da ogni parametro. Ricordo che il Governo da me sostenuto nella passata legislatura in cinque anni ha portato la spesa sanitaria da 65 miliardi di euro a 93 miliardi di euro; con l'Esecutivo ancora precedente si è registrato un aumento più o meno simile e credo che anche con quello attuale si stia andando nella stessa direzione: c'è già stato un aumento di tre miliardi e lentamente, un miliardo dopo l'altro, si arriverà al medesimo risultato. Non sto polemizzando perché ho parlato innanzitutto del Governo di centro-destra. Ribadisco, però, che anche l'attuale Esecutivo si è messo di buona lena e tra non molto tempo farà registrare un aumento analogo. La stessa percentuale in valore assoluto sarà sempre maggiore. Vorrei richiamare l'attenzione sul fatto che l'aumento dei *ticket*, che abbiamo giudicato socialmente iniquo, si traduce in 511 milioni di euro su 95-96 miliardi di euro di spesa sanitaria. Pertanto, quando si porrà mano seriamente alla spesa sanitaria, anche una riduzione dell'1 per cento sarà pari a 950 milioni di euro, anzi tra breve ad un miliardo di euro. Comunque, se si dovesse mettere mano a quel settore, non sarebbe possibile altra norma se non quella della legge finanziaria.

Signor Presidente, immagini di chiedere alla Commissione sanità del Senato, che è certamente più rigorosa della sua omologa dell'altro ramo del Parlamento, non dico di ridurre, ma di lasciare invariata la spesa sanitaria! Ritengo che sarà necessario un cambiamento culturale, perché la

storia delle istituzioni parlamentari dà solo a noi lo spiacevole compito di essere «affamatori del popolo». In verità non è così, ma le grandezze sono enormi: pensioni, sanità, pubblico impiego sono settori che hanno dimensioni di spesa di miliardi di euro.

Da ultimo, vorrei aggiungere un'ulteriore perplessità a quelle già evidenziate per quanto concerne il rapporto tra legge finanziaria e disegni di legge collegati, sulla quale ritengo sia opportuno riflettere. Mentre nella finanziaria non c'è la possibilità di inserire leggi delega al Governo, negli eventuali disegni di legge collegati sì. Questo è un punto che giustifica l'insoddisfazione dell'opposizione, perché è chiaro cosa ciò può comportare. D'altra parte, l'opposizione punta ad avere norme precettive per avere chiarezza. Stante l'*iter* della legge delega e il controllo molto più superficiale del Parlamento sui decreti delegati, bisognerebbe rivedere il rapporto tra legge finanziaria e disegni di legge collegati tenendo conto che in questo modo si possono inserire deleghe al Governo, che – ripeto – comporterebbero un controllo di gran lunga più affievolito da parte del Parlamento.

In definitiva, deve essere svolta una più puntuale riflessione su tali temi, e così arrivo all'ultimo punto, relativo alle modifiche regolamentari.

Nella scorsa legislatura anche noi ci siamo posti il problema della ridondanza delle procedure. Oggi però ci troviamo all'opposizione e pertanto non possiamo concordare con il contingentamento dei tempi di esame dei documenti di bilancio in Commissione (che si aggiungono ai vincoli di contingentamento già previsti in Assemblea). Ribadisco che la ridondanza delle procedure è evidente, ma sottolineo che non è possibile prevedere un sistematico contingentamento dei tempi sulle leggi fondamentali. In realtà, i Governi hanno pensato prima di noi a questo problema, tanto che, oltre alla legge finanziaria, viene presentato un decreto-legge per definire tutte le questioni da risolvere entro l'anno.

Di fatto si pone un problema serio: o la revisione della procedura parlamentare assicura le prerogative dell'opposizione oppure in questo momento non è possibile un contingentamento sistematico dei tempi di esame dei documenti di bilancio.

Per tali ragioni, pur ritenendo che la bozza di documento conclusivo sia apprezzabile sotto molti punti di vista, non possiamo esprimerci in senso favorevole. Pertanto preannunciamo sin d'ora il nostro voto contrario, consapevoli dell'assoluta chiarezza dell'esposizione dei problemi, della soluzione positiva di alcune questioni, ma manifestando la nostra insoddisfazione per come sono stati affrontati alcuni aspetti a nostro avviso rilevanti.

LEGNINI (*Ulivo*). Signor Presidente, il Gruppo Ulivo ritiene che il lavoro svolto in queste settimane sia stato molto serio, approfondito, efficace e relativamente rapido. Il contenuto del documento conclusivo che siamo chiamati ad approvare è, dal nostro punto di vista, assolutamente pregevole perché sintetizza il dibattito che si è svolto nelle Commissioni congiunte con conclusioni puntuali e per noi totalmente condivisibili.

Non entrerò nel merito degli argomenti oggetto dell'indagine conoscitiva, perché abbiamo già svolto un dibattito e tutti abbiamo espresso la nostra opinione; da ultimo il collega Morgando ha esposto argomentazioni di merito approfondite, che trovano la condivisione di tutti noi. Voglio soltanto replicare brevemente alle osservazioni poc'anzi svolte dal senatore Azzollini.

Innanzitutto, intendo sottolineare che la sua analisi mi appare contraddittoria: da una parte fa riferimento all'apporto positivo fornito dalle opposizioni al dibattito e dall'altra conclude preannunciando il voto contrario al documento conclusivo. Naturalmente ciascuno è libero di esprimere il voto e l'opinione che ritiene, ma a mio avviso la problematicità di taluni aspetti evidenziati dal collega Azzollini non giustifica un voto contrario, che quindi appare improntato più a un pregiudizio politico che non a valutazioni di merito di un lavoro che credo possa essere considerato un patrimonio comune. Sono convinto che, se ci fossimo cimentati a parti invertite, saremmo arrivati a conclusioni molto vicine a quelle sintetizzate nella bozza di documento oggi sottoposta alla nostra approvazione. Le conclusioni in essa contenute non sono il frutto di un approccio superficiale, ma sono anzi approfondite e il risultato di un dibattito sedimentato negli anni.

Replico su un solo punto di merito alle obiezioni del collega Azzollini. Si è parlato dell'unitarietà della manovra e del rischio di spezzettamento, con perplessità e valutazioni che naturalmente hanno il loro pregio. Tuttavia, a mio avviso, la scansione procedimentale prefigurata nella bozza di documento conclusivo – valorizzazione del Documento di programmazione economico-finanziaria, finanziaria snella, apprestamento di fondi speciali, funzioni e tempi certi dei collegati, valorizzazione del lavoro svolto dalla Commissione bilancio e, aggiungerei, prescrizione dell'obbligo dell'esame dei provvedimenti collegati in Commissione bilancio e Commissione di merito in sede congiunta – garantirebbe l'unitarietà della manovra ed una visione organica dell'intervento di politica economica, del Patto di stabilità interno e delle altre problematiche evidenziate. In ogni caso, se si volesse meglio precisare e garantire l'esigenza di unitarietà dell'approccio macroeconomico della manovra – a mio modo di vedere già sufficientemente assicurata – vi sarebbe un modo per farlo. La riorganizzazione degli strumenti della sessione di bilancio, in realtà, a mio avviso garantisce unitarietà, coerenza e l'apporto delle Commissioni di merito; evita l'ipertrofia della sola legge finanziaria ed altri problemi che sono stati ben analizzati nel dibattito che abbiamo svolto.

Credo che il documento conclusivo non presenti un approccio minimalista. Se, magicamente, le conclusioni in esso contenute fossero tradotte, così come sarebbe peraltro possibile, in norme di legge e regolamentari in tempi ristretti, l'economia dell'attività legislativa cambierebbe molto, e non solo quella della sessione di bilancio, che risulterebbe indiscutibilmente tonificata e armonizzata, ma l'intera produzione legislativa. Vi è infatti un nesso chiaro tra gli aspetti politici e regolamentari che riguardano l'attività legislativa ordinaria e la tendenza a rifugiarsi nella

legge finanziaria, e in generale negli strumenti della sessione di bilancio, per sopperire alle difficoltà dell'attività legislativa ordinaria. È evidente che una riorganizzazione degli strumenti e delle procedure di bilancio farebbe bene all'intera attività legislativa del Parlamento.

Non ritengo neanche vi sia una qualche dose di velleitarismo nelle conclusioni cui siamo pervenuti, in quanto le proposte presentate sono molto equilibrate. Esse si muovono nell'alveo della legislazione vigente – dei principi costituzionali, della legge di contabilità – e della prassi, che in talune fasi, quelle più virtuose delle sessioni di bilancio degli anni passati (mi riferisco, per esempio, alla valorizzazione del lavoro della Commissione bilancio) è stata già sperimentata e costituisce un approccio innovativo ma coerente con alcuni principi che, come veniva detto, sono già norma di legge, ma non vengono di fatto applicati e osservati nell'attività della sessione di bilancio.

Mi auguro che anche l'opposizione si convinca di partecipare appieno a tale percorso e di accompagnare la fase che abbiamo di fronte; il nostro Gruppo esprime senz'altro un sostegno convinto. Spero che nella fase successiva di revisione normativa e regolamentare le perplessità dell'opposizione possano essere superate.

Il Presidente, nella scorsa seduta, nell'illustrare le integrazioni alla bozza di documento, anche per andare incontro a talune sollecitazioni avanzate, formulava un auspicio, e cioè che almeno alcune delle indicazioni contenute in questo documento, ove non tradotte in norme, fossero assunte in via di prassi già dalla prossima sessione di bilancio. Questa affermazione è da noi condivisa, anche se personalmente ritengo che tale acquisizione dovrebbe essere frutto di un accordo non solo tra maggioranza e Governo, ma anche con l'opposizione e, ovviamente, con l'altro ramo del Parlamento. È evidente che una simile impostazione, finalizzata per così dire a praticare l'obiettivo, deve essere il frutto di un convincimento comune. Se fossimo d'accordo solo noi, Commissione bilancio del Senato, o solo noi, maggioranza della Commissione bilancio del Senato, il lavoro sarebbe scarsamente efficace.

Ciò che certamente non può più accadere – questa, sì, può essere una conclusione minimale, ma comunque immediatamente acquisibile – è ciò che è avvenuto nell'ultima sessione di bilancio, quando le Commissioni bilancio della Camera e del Senato non sono state poste nelle condizioni di poter concludere l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio in sede referente. Si tratta di una difficoltà che dobbiamo superare, in merito alla quale vi è un'indicazione precisa contenuta nel documento che noi, nell'approvarlo, riteniamo debba orientare il lavoro della prossima sessione di bilancio.

Mi auguro che al voto favorevole che oggi auspicabilmente esprimerà la Commissione segua un tentativo altrettanto serio di tradurre in norme i principi e le indicazioni programmatiche contenute nel documento e soprattutto segua un atteggiamento diverso da parte dell'opposizione, perché ciò di cui stiamo discutendo è un patrimonio che appartiene a tutti e non alla sola maggioranza, transitoria o stabile che sia.

ALBONETTI (RC-SE). Signor Presidente, il nostro Gruppo considera il documento una sintesi utile dei contributi offerti dalle Commissioni bilancio di entrambi i rami del Parlamento e dal Governo. È utile sia perché presenta un'analisi largamente condivisa, come è emerso dagli interventi che mi hanno preceduto, sia perché avanza proposte di riforma che potranno concretizzarsi in interventi legislativi e regolamentari.

A questo proposito, ragionando sul Regolamento del Senato, appena il dibattito politico lo consentirà sarebbe utile verificare se ci sono le condizioni affinché questa Commissione avanzi alla Giunta per il Regolamento una proposta organica di modifica. Ritengo che questa sarebbe una preconditione per facilitare il confronto e una rapida approvazione di modifiche regolamentari che, altrimenti, come senatori più esperti di me mi insegnano, sarebbero di difficile realizzazione o comunque di lunga gestazione. Vi sono poi interventi legislativi che, come mi sembra abbiano sostenuto molti colleghi, si intende concretizzare al più presto, indipendentemente dall'effetto che nell'immediato avrà il documento in approvazione. Noi auspichiamo che abbia un effetto benefico, che possa agire cioè come stimolo a una sorta di autoregolamentazione di tutti i soggetti che partecipano alla formazione della legge di bilancio e finanziaria, quindi il Parlamento *in primis* (in particolare le Commissioni) e il Governo.

Voglio manifestare il mio sincero apprezzamento per il comportamento tenuto dall'opposizione in questa Commissione, che rende credibile all'esterno, nel Paese, una volontà condivisa di riforma, al di là dell'espressione del voto, come in ultimo ha dimostrato l'intervento del senatore Azzollini, che è stato un contributo ulteriore a un dibattito che deve continuare piuttosto che l'intervento conclusivo di un *iter*. Lo stesso senatore Azzollini faceva riferimento alla necessità di condividere una cultura istituzionale, senza la quale non sono possibili veri cambiamenti; sono d'accordo ed aggiungo che probabilmente è un'intera classe dirigente che deve avere – non so se il termine è appropriato – l'umiltà di mettersi in discussione e a disposizione. Non vi sono infatti Regolamento o norme legislative che tengano là dove latitano la volontà e la progettualità della politica.

In definitiva, credo che il documento conclusivo sottoposto alla nostra approvazione possa considerarsi utile perché la politica ritrovi, sebbene con le differenziazioni che le sono proprie, una capacità di sintesi che dovrà tradursi in norme legislative e regolamentari. Questo è il nostro compito per il futuro. Con queste motivazioni il Gruppo Rifondazione Comunista-Sinistra Europea voterà convintamente a favore del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

BALDASSARRI (AN). Mi associo alle valutazioni positive espresse sui lavori che in questa Commissione sono stati dedicati al tema della riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, anche in collaborazione con i colleghi della Camera. Esprimo inoltre il necessario, doveroso apprezzamento per lo sforzo compiuto dal Presidente di questa Commis-

sione, facendosi promotore dell'indagine conoscitiva. Ciò nonostante, non dobbiamo dimenticare che da molti anni nel nostro Paese si chiede una sessione di bilancio che esprima, in primo luogo al Parlamento e poi ai cittadini, con chiarezza, trasparenza, efficacia ed efficienza, la politica economica del Governo. È compito della maggioranza, ma anche dell'opposizione, in un corretto confronto e in una corretta contrapposizione, lavorare per il raggiungimento di questo obiettivo.

A mio parere, l'idea di dedicare i nostri lavori a questo argomento e anche il modo in cui tali lavori si sono svolti deriva in primo luogo dal fatto che mai come quest'anno abbiamo vissuto un'esperienza che è bene che i posteri rileggano al fine di evitarla, indipendentemente, anche in questo caso, dalle posizioni di maggioranza e di opposizione. Nell'ultima manovra, infatti, il Governo ha presentato più versioni della legge finanziaria ed è stato approvato un bilancio dello Stato non veritiero. La conferma del grado di falsità del bilancio approvato dal Parlamento a dicembre viene clamorosamente dal Governo e dal Ministro dell'economia e delle finanze che, stando ai numeri di marzo, ci ha detto che esiste un extraggettito o «tesoretto». Ciò vuol dire che le cifre scritte a dicembre sono clamorosamente sbagliate e, poiché tra marzo e dicembre corrono pochissime settimane, è chiaro che queste differenze non sono dovute a fenomeni improvvisi, imprevisti e imprevedibili al 12 dicembre, data nella quale il ministro Visco rese noti i preconsuntivi. Vivremo quindi per molte settimane, forse per l'intero anno, con un bilancio che non riporta neanche ad oggi il famoso «tesoretto», così chiamato del tutto impropriamente, come hanno avuto modo di dire anche molti colleghi della maggioranza.

L'esperienza dell'ultima manovra finanziaria si è svolta nella totale incertezza dei numeri di riferimento e delle scelte di politica economica. Sulla stampa del mattino vedevamo apparire l'annuncio di provvedimenti che scomparivano il pomeriggio e magari riapparivano la mattina dopo, mentre i disegni di legge finanziaria e di bilancio continuavano a seguire un *iter* formale quasi indipendente.

Tutto si è concluso poi con un altro fatto gravissimo: la stessa maggioranza al Senato e numerosi ed autorevoli membri del Governo hanno votato una finanziaria e un bilancio dello Stato privi di alcuna conoscenza di quello che stavano votando, ovviamente sull'altare della richiesta di fiducia avanzata dal Governo. Situazioni analoghe si sono verificate anche in precedenza, con Governi diversi dall'attuale, anche con Governi di centro-destra, ma mai come quest'anno si è raggiunto l'apice della totale incertezza quantitativa e contenutistica di quello che si stava approvando.

Questo è il punto di partenza, cari colleghi, che ci ha spinto tutti – giustamente – a lavorare seriamente, perché il problema esiste ed è grave.

Se oggi chiedessi cosa sono le SIIQ, forse qualcuno avrebbe ancora dei dubbi: si tratta delle società di investimento immobiliare quotate in borsa, alle quali la finanziaria ha prestato un'attenzione specialissima, dedicando all'argomento commi su commi, che pochissimi avevano letto e capito nelle implicazioni, salvo poi accorgerci che avevamo concesso

uno sgravio fiscale a quel tipo di società, a cui è facile collegare nomi e cognomi, perché non credo che il numero delle SIIQ quotate superi quello delle dita di una mano. Cito questo caso, ma ce ne sono altri, per sottolineare anche nello specifico l'inaccettabilità di una simile situazione da parte di ciascuno, anche da parte di quei Gruppi – come Rifondazione Comunista – che non credo potessero davvero apprezzare il fatto che si concedessero sgravi fiscali a società di investimento immobiliare quotate, non prevedendo contestualmente sgravi fiscali, ad esempio, per l'ICI sulla prima casa.

Questa è l'esperienza che abbiamo vissuto. Poi abbiamo svolto un eccellente lavoro, che però non può considerarsi concluso con il documento conclusivo oggi in votazione. Infatti, votando questo documento non impediremo il ripetersi di quanto abbiamo vissuto l'anno scorso. Non è così, e forse era impensabile che potessimo risolvere tutti i problemi nel giro di poche settimane.

Nel merito, molti suggerimenti proposti dall'opposizione sono stati recepiti, ma non sono stati risolti tutti i nodi critici. La distanza tra la gravità della situazione che ci siamo trovati a vivere e l'obiettivo finale volto ad escludere il ripetersi di tale situazione appare, sulla base del documento conclusivo presentato, indubbiamente ancora ampia.

Vorrei dare un segnale politico al Senato, al Parlamento in generale, ma anche all'opinione pubblica: è appena iniziato un lavoro serio, su binari solidi, di corretto confronto tra maggioranza ed opposizione, indipendentemente da quando, se e come questi ruoli saranno invertiti. Si tratta, però, soltanto dell'inizio. Non possiamo considerare questo documento come un traguardo raggiunto, votato all'unanimità dalla Commissione; dobbiamo ritenere piuttosto che sia una linea di partenza apprezzabile, un contributo serio a un lavoro che dovrà essere articolato nel tempo. In caso contrario daremmo un segnale scorretto. Con il documento conclusivo in esame non siamo in grado di impedire che si ripeta quanto è avvenuto lo scorso anno. Certamente è stato inserito qualche paletto, ma non vi è alcuna garanzia che non si ripetano le patologie registrate nell'ultima manovra.

Per tali motivazioni, il Gruppo Alleanza Nazionale preannuncia il voto contrario sulla bozza di documento conclusivo in esame, ma rinnova la volontà e la disponibilità a lavorare su questi temi. Se così non fosse, chiunque assumerà il ruolo di maggioranza o di opposizione rischierà di ritrovarsi nelle medesime condizioni: potrebbe decidere di aumentare o di ridurre il prelievo fiscale o una componente della spesa pubblica senza sapere se ve ne è bisogno, se gli effetti sono positivi e soprattutto su quale base di riferimento, sia contabile sia di politica economica, si stanno assumendo tali decisioni.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, rinnovo il ringraziamento a tutti coloro che non solo oggi con le dichiarazioni di voto, ma anche nelle precedenti sedute hanno reso possibile con il loro contributo la stesura del

documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

In qualità di Presidente della Commissione bilancio considero impegnative le indicazioni contenute nel documento per la prossima sessione di bilancio, naturalmente in un confronto che bisognerà rendere ancora più proficuo tra Governo, maggioranza ed opposizione.

(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).

PRESIDENTE. Metto ai voti lo schema di documento conclusivo, così come modificato, con l'intesa che la Presidenza si intende autorizzata ad effettuare i coordinamenti che si rendessero necessari.

È approvato.

Dichiaro conclusa l'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

I lavori terminano alle ore 16,10.

ALLEGATO

**DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA
SULLE LINEE DI RIFORMA DEGLI STRUMENTI E DELLE
PROCEDURE DI BILANCIO (Doc. XVII, n. 5)**

Considerazioni preliminari

L'indagine conoscitiva ha consentito di effettuare una discussione approfondita sulle procedure di bilancio e sulle riforme da apportare alla relativa disciplina, sia legislativa, sia regolamentare. Il dibattito aperto, basato sull'esperienza di chi ha vissuto la sessione di Bilancio, ha consentito di individuare i fattori che sono all'origine delle attuali criticità e i possibili rimedi.

La discussione si è potuta avvalere dell'apporto positivo del Governo, in uno spirito di ampia collaborazione tra le diverse istituzioni che appare indispensabile per la ricerca di soluzioni praticabili ed equilibrate. Il problema non è infatti quello di pervenire ad un diverso riparto del potere decisionale tra esecutivo e Parlamento, ma di unire le forze per garantire unitarietà, coerenza e trasparenza della decisione di bilancio. In particolare, il Ministro dell'economia ha dato conto dell'intenso programma di lavoro già avviato, sulla base di alcune disposizioni recate dalla legge finanziaria per l'anno in corso (commi 474 e seguenti), mirato alla ristrutturazione del bilancio dello Stato. Il lavoro che il Governo intende effettuare su questo aspetto in un confronto costante con il Parlamento potrà concorrere al miglioramento dell'attuale situazione.

I problemi da affrontare

Il punto di maggiore criticità è costituito dalle crescenti difficoltà che contraddistinguono il processo di approvazione della legge finanziaria, ma l'ipertrofia della legge finanziaria soltanto in parte è attribuibile ad aspetti patologici propri del procedimento di bilancio.

È evidente che la certezza dei tempi di approvazione e i più ampi margini di manovra, per quanto concerne la disponibilità di risorse da destinare a copertura di disposizioni onerose, alimentano la tendenza ad approfittare dello strumento per inserire nella legge finanziaria il maggior numero di disposizioni. Ciò produce in Parlamento una vera e propria esplosione del fenomeno emendativo e la difficoltà dello stesso Governo, per la pressione dei diversi Ministeri, di limitare l'ambito di intervento della finanziaria.

Ma vi sono altre cause, profonde e strutturali, dell'ipertrofia della legge finanziaria che riguardano i contenuti propri e necessari quali:

l'assenza di una disciplina organica dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali nel quadro del coordinamento della finanza pubblica previsto dall'articolo 119 della Costituzione. Nel corso dell'indagine è stato, in particolare, sottolineato che la mancata definizione, in termini soddisfacenti, del tema del federalismo fiscale costituisce un fattore di precarietà e di tensione che si scarica immancabilmente sull'*iter* parlamentare del disegno di legge finanziaria. La mancanza di un quadro normativo consolidato e tendenzialmente stabile si traduce nel fatto che viene demandato alla legge finanziaria il compito di tradurre concretamente, in termini normativamente efficaci e penetranti, i vincoli derivanti dalla partecipazione all'UEM. Tale compito implica la difficoltà di ripartire il relativo onere su tutti i soggetti che costituiscono il quadro assai articolato e frammentato delle amministrazioni pubbliche;

più in generale, l'indisponibilità di una legge organica e stabile per il federalismo fiscale e per il coordinamento della finanza pubblica in conformità all'articolo 119 della Costituzione impedisce un'adeguata ridistribuzione delle responsabilità con conseguente concentrazione sulla legge finanziaria di un eccesso di carichi normativi anche in ordine a competenze regionali e locali. Anche sotto il profilo contabile, la persistente assenza di una legge per il coordinamento della finanza pubblica in un quadro che prevede molteplici e crescenti raccordi tra i livelli territoriali è fonte di numerosi problemi da risolvere anno per anno al di fuori di una visione unitaria e di generale armonizzazione dei sistemi contabili alla luce dei principi stabiliti dall'Unione europea;

la crescente complessità assunta dalle regole della contabilità adottate in sede comunitaria e la necessità di adottare normative coerenti con tali regole o di adeguarle per rispettare i criteri di classificazione in presenza di diverse discipline contabili e finanziarie delle medesime poste;

la difficoltà di individuare strumenti efficaci di contenimento della spesa che non riproducano i tagli di carattere automatico ed uniforme ampiamente sperimentati negli scorsi anni, ivi compresa l'ultima finanziaria. È chiaro che la legge finanziaria è congestionata anche per effetto dello scarsissimo spazio decisionale del bilancio. Occorre quindi rispondere all'esigenza di una gestione più consapevole della spesa pubblica, che ridimensioni l'incidenza dei fattori inerziali e consenta di recuperare margini di manovra per una diversa allocazione delle risorse disponibili. Ciò comporta innovazioni significative nelle regole così come nelle prassi amministrative ed implica, preliminarmente, l'effettuazione di un'accurata ricognizione del livello di efficienza nell'utilizzo delle risorse a legislazione vigente per ciascun settore. È in particolare emerso che non sono state interamente sfruttate le potenzialità della riforma del bilancio delineata dalla legge n. 94 del 1997 per quanto concerne l'articolazione del bilancio in funzioni obiettivo che consenta, oltre che una maggiore trasparenza e legibilità dei dati contabili, un chiaro collegamento tra gli obiettivi, i pro-

grammi e le norme che li sostengono, anche ai fini della verifica dei risultati. Allo stesso modo, non risultano fino ad oggi adeguatamente valorizzati altri strumenti disponibili, a cominciare dagli esiti di un puntuale e mirato controllo di gestione;

L'esigenza di affiancare e contemperare gli interventi di carattere correttivo, di riduzione delle spese ovvero di incremento delle entrate, con misure volte ad assicurare il sostegno allo sviluppo, in una proporzione pari e, negli ultimi anni superiore, a quelle di contenimento a causa di una situazione di perdurante rallentamento dei tassi di crescita dell'economia. A queste misure si affianca un'altra quota imponente di interventi volti ad attenuare l'impatto di misure restrittive sulle categorie interessate, considerato che ogni misura di contenimento suscita reazioni e aspettative cui risulta estremamente difficile non fornire risposte. Della stessa natura appaiono gli interventi per il sostegno del reddito di diverse categorie con speciali motivazioni di ordine sociale. La necessità di soddisfare queste esigenze ha offerto ulteriori occasioni per un'impropria espansione del contenuto della legge finanziaria.

L'insieme degli elementi cui si è accennato ha prodotto la conseguenza di far assumere alla legge finanziaria una pluralità di funzioni di peso e complessità crescenti negli ultimi anni. Essa è diventata lo strumento con il quale si adottano, allo stesso tempo e per le più diverse finalità, misure con finalità anticongiunturali, interventi di carattere più strutturale di riordino di interi comparti e misure accessorie di carattere politicamente compensativo.

La finanziaria è il contenitore in cui si concentra una quota sempre più ampia della legislazione riducendo progressivamente gli spazi per altri interventi. Di fatto, negli ultimi anni la finanziaria ha fagocitato larga parte della legislazione di spesa limitando la restante parte dell'attività legislativa alla disciplina di questioni di carattere meramente ordinamentale.

La crescita dei contenuti normativi fatti confluire direttamente nella finanziaria si è accompagnata al progressivo svuotamento dei fondi speciali le cui disponibilità vengono utilizzate quasi interamente dalla stessa finanziaria. Quest'ultima tendenza rischia di pregiudicare il ruolo del tutto peculiare che il legislatore aveva affidato alla finanziaria di preordinare le risorse da destinare al finanziamento dei provvedimenti da adottare in corso d'anno. L'indisponibilità di adeguate risorse a valere sui fondi speciali rende più difficile una programmazione ordinata secondo chiari criteri di razionale organizzazione dell'attività legislativa.

D'altra parte, l'impossibilità di definire in termini dettagliati i contenuti della normativa che viene inserita nella finanziaria ha indotto il legislatore a ricorrere allo stratagemma di rinviare l'attuazione di una parte crescente di tale normativa a successivi provvedimenti ministeriali. Ciò determina un ulteriore effetto negativo, per cui l'attuazione di sempre più numerose disposizioni è soggetta all'incertezza derivante dai comportamenti che assumeranno le amministrazioni competenti. Paradossalmente,

negli ultimi anni si è registrato un progressiva ridimensionamento del tasso di attuazione delle disposizioni recate dalle finanziarie.

Più aumenta l'entità dei flussi finanziari che sono oggetto di decisioni assunte nell'ambito della legge finanziaria, più cresce l'esigenza di inserire al suo interno le norme necessarie a garantire la sostenibilità dei diversi interventi con riferimento a tutti i soggetti che ne sono destinatari, contemperando istanze diverse e molto spesso di difficile composizione.

In sostanza la tendenza a demandare alla finanziaria il compito di dare risposta alle più diverse questioni risale in ultima analisi all'indisponibilità di strumenti alternativi, per cui la finanziaria ipertrofica è più la conseguenza che la causa delle carenze del nostro sistema normativo e istituzionale e dei processi decisionali.

Le soluzioni possibili

La complessità degli interventi che derivano dalla analisi svolta nel corso dell'indagine suggerisce di non trascurare i vantaggi di una sperimentazione a normativa invariata o sulla base di modifiche limitate, in modo da sfruttare tutti i margini che si offrono per apportare alcune innovazioni concretamente praticabili – entro il termine per l'esame del prossimo DPEF – che possano contribuire all'obiettivo di rendere meno confuso e convulso l'iter di formazione della legge finanziaria. Ciò non deve intendersi nel senso che si intenda rinunciare alla prospettiva di un processo riformatore di più ampia portata. Al contrario, questo processo va avviato subito e sperimentato per alcuni aspetti nel corso della prossima sessione, ma vanno tuttavia evitati interventi che non siano collegati alle prospettive di riforma.

A titolo d'esempio, si può osservare che la mera esclusione dal contenuto proprio della legge finanziaria delle misure volte a sostenere lo sviluppo, se non accompagnata da interventi finalizzati a garantire un percorso meno accidentato ai disegni di legge collegati, finirebbe per privare il legislatore della possibilità di incidere in termini positivi sugli andamenti dell'economia. Ne deriverebbe un complessivo indebolimento degli spazi di manovra in materia di politica economica.

Il contenimento della legge finanziaria entro dimensioni accettabili e comunque compatibili con l'obiettivo di consentire un suo iter ordinato e regolare richiede di muoversi su più piani. Di seguito vengono delineate alcune ipotesi di intervento.

Una nuova legge di contabilità pubblica

Occorre porsi l'obiettivo di superare il quadro storico della legislazione contabile, vale a dire della legge 468 del 1978 e delle sue successive modificazioni, posto che essa si riferisce quasi esclusivamente al bilancio dello Stato, per impostare una legge quadro interamente nuova per la finanza pubblica. A questo proposito, è possibile ipotizzare un percorso ar-

tiolato che prepari tale complessiva riforma, introducendo gradualmente interventi correttivi, anche attraverso una fase sperimentale che potrebbe realizzarsi già in occasione della prossima sessione. Tale fase sperimentale dovrebbe fondarsi sulla collaborazione e l'intesa tra le diverse istituzioni sulle modalità di svolgimento della sessione. L'intesa dovrebbe partire dall'iniziativa del Governo, che con la presentazione del DPEF dovrebbe assumere impegni precisi in ordine ai contenuti del disegno di legge finanziaria che intende presentare.

Non va, infatti, trascurato che alcuni dei maggiori problemi sin qui emersi non attengono a difetti del quadro normativo, ma discendono soprattutto da comportamenti concreti, in alcuni casi ormai consolidati, che talora rappresentano un'oggettiva forzatura delle regole esistenti.

Valorizzare il ruolo del DPEF

Il documento di programmazione economica e finanziaria dovrebbe quindi essere il perno per riorganizzare la prossima sessione di bilancio allo scopo di consentire un dibattito parlamentare ordinato e concentrato sulle questioni essenziali.

A tal fine si segnala l'esigenza di:

rafforzare il quadro conoscitivo offerto dal DPEF disaggregando i dati anche con riferimento ai diversi settori con specifico riferimento ad una scomposizione della spesa per grandi finalità che tenga conto della nuova struttura del bilancio e considerando partitamente sia gli andamenti a consuntivo sia quelli tendenziali;

individuare i punti di maggiore criticità valutando gli interventi da assumere con esplicito riferimento ai livelli istituzionali e negoziali da attivare al fine di individuare soluzioni concretamente praticabili;

delineare una proposta di organizzazione della manovra legislativa attraverso uno o più provvedimenti collegati, funzionali alla manovra nei settori cruciali della finanza pubblica, articolati secondo un coerente programma di lavoro legislativo, differenziando gli interventi di rapida approvazione da quelli da distribuire in un arco di tempo più lungo;

definire criteri suppletivi quanto al contenuto proprio della legge finanziaria sia per reintegrare definizioni che appaiono consunte e carenti alla luce delle nuove forme di politica economica, come quella relativa agli interventi ordinamentali, sia per preordinare l'articolazione del testo in parti corrispondenti ai grandi settori di intervento;

procedere ad una più proficua utilizzazione della Nota di aggiornamento al DPEF, cui potrebbe essere affidato il compito di precisare in maniera più stringente, rispetto alle previsioni del DPEF medesimo, le modalità di organizzazione degli interventi legislativi nell'ambito della sessione di bilancio e del suo immediato seguito, oltre che di contenere stime più aggiornate delle entrate a legislazione vigente, da mettere a base della definizione di obiettivi di pressione fiscale da conseguire nel periodo di riferimento.

In questo modo il DPEF potrebbe offrire un forte contributo per una più ordinata e razionale organizzazione della sessione di bilancio e della connessa attività legislativa con la relativa tempistica, ponendo così le premesse per un sostanziale cambiamento nelle modalità di esame della legge finanziaria, diretto a riattivare il dibattito parlamentare sulle grandi scelte, riducendo la tendenza alla frammentazione e ai microinterventi.

La struttura della legge finanziaria

Dall'impostazione del DPEF dovrebbe discendere una struttura più compatta e coerente del disegno di legge finanziaria che accorpi i diversi interventi in relazione ai principali comparti della finanza pubblica (entrate, pubblico impiego, previdenza, sanità, sostegno al sistema produttivo), limitando il numero degli articoli. Ciò favorirebbe un'organizzazione dell'esame parlamentare più razionale ed ordinata.

Un assetto di questo tipo porrebbe le Commissioni di settore nella condizione di valutare con maggiore cognizione di causa e in una prospettiva complessiva l'insieme delle disposizioni che incidono su materie di loro competenza. Uno degli aspetti di oggettiva difficoltà nella organizzazione dell'*iter* parlamentare della legge finanziaria è, infatti, costituito dalla insoddisfacente regolazione dei tempi a disposizione, rispettivamente, delle Commissioni competenti in sede consultiva, della Commissione bilancio e dell'Assemblea. Ne deriva lo svilimento del ruolo delle Commissioni di settore il cui contributo al miglioramento del testo risulta pressoché irrilevante. Ciò finisce per aggravare il lavoro istruttorio che sono chiamate a svolgere le Commissioni bilancio le quali, negli anni scorsi, in considerazione dell'aumento delle dimensioni della finanziaria, si sono trovate spesso nella impossibilità di esaminare l'intero testo, per cui si è rimesso alla fase della discussione in Assemblea il compito di una discussione compiuta.

È evidente che un'insufficiente istruttoria in Commissione è una delle concause dell'eccessivo numero degli emendamenti che rende ingestibile l'esame in Assemblea e finisce per offrire i presupposti per il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia da parte del Governo.

Il recupero della legge di bilancio

Al parziale ridimensionamento dei contenuti della legge finanziaria potrebbe concorrere anche il recupero della funzione dello strumento del bilancio come sede nella quale si provvede all'allocazione delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Negli ultimi anni si è di fatto rinunciato alla potenzialità del bilancio come strumento decisionale. Sono state poste in essere per finalità correttive manovre di importo anche assai consistente sul bilancio, tuttavia effettuate nell'ambito del disegno di legge finanziaria.

La normativa intervenuta negli scorsi anni, a partire dal cosiddetto decreto «tagliaspese» per proseguire con gli interventi di riduzione generalizzata e uniforme degli stanziamenti iscritti a bilancio, ha evidenziato l'esigenza di procedere ad una verifica puntuale della idoneità dell'attuale assetto del bilancio a rispondere ad una duplice esigenza:

per un verso, quali siano i margini di manovra a disposizione per una riallocazione delle risorse disponibili. Ciò comporta che si verifichi in che misura debbano ritenersi effettivamente insuperabili i vincoli riconducibili al cosiddetto fattore legislativo;

per altro verso, quella di rappresentare in termini chiari quali siano le effettive esigenze finanziarie per il perseguimento delle politiche relative ai diversi comparti a legislazione invariata. Ciò comporta che si definisca un'articolazione delle poste iscritte a bilancio meno frammentata rispetto alle attuali unità revisionali di base e tale da dare evidenza al complesso delle risorse assegnate per ciascuna finalità.

Anche a normativa vigente, vi sono spazi per introdurre correttivi e dare maggiore risalto alla classificazione per funzioni obiettivo con riferimento alle finalità corrispondenti alle missioni istituzionali dei Ministeri (quarto livello della classificazione funzionale). In questo quadro potrà procedersi ad un accorpamento delle unità previsionali di base, combinando le esigenze di flessibilità gestionale con quelle di deliberazione e controllo da parte del Parlamento.

È evidente che quanto più perverrà ad uno stato avanzato il lavoro di revisione complessiva e di riclassificazione delle voci di bilancio sulla base della procedura indicata ai commi 474 e seguenti della legge finanziaria per il 2007, tanto più risulterà possibile fare recuperare valore e significato alla legge di bilancio e attribuire ad essa quella parte di decisioni che impropriamente è stata trasferita sulla legge finanziaria.

Il ruolo dei collegati

Il ruolo dei disegni di legge collegati va riconsiderato alla luce dell'adozione di una legge finanziaria ricompattata intorno ai suoi grandi e tipici settori di intervento.

Va distinto il ruolo delle maggiori riforme il cui *iter* potrebbe svolgersi in un arco temporale più ampio da interventi urgenti e necessari all'efficacia della manovra, da approvarsi entro pochi mesi dalla chiusura della sessione.

In particolare, i collegati di spesa riguardanti specifici settori la cui copertura sia posta a carico degli accantonamenti di fondo speciale recati dalla nuova legge finanziaria vanno approvati in ciascuna camera subito dopo l'approvazione della legge finanziaria.

Il quadro di utilizzazione dei diversi tipi di provvedimenti collegati dovrebbe essere prefigurato nel DPEF in modo che la risoluzione parlamentare possa porre le basi per una corrispondente organizzazione dei la-

vori parlamentari, assicurando tempi congrui ma certi per l'esame e l'approvazione.

Conclusioni

Le considerazioni svolte evidenziano la complessità dei problemi da affrontare.

Si impone l'avvio di un serio lavoro che si ispiri all'obiettivo di una riforma che non si limiti all'aggiustamento delle disciplina vigente ma che abbia l'ambizione di provvedere ad un aggiornamento complessivo del quadro normativo sulla base dell'evoluzione sia delle situazioni di fatto che del contesto istituzionale.

Questo lavoro dovrà impegnare Governo e Parlamento che, in ogni caso, dovranno attivarsi quanto prima per addivenire ad opportune innovazioni legislative e regolamentari e apportare alcuni correttivi nelle prassi e nei comportamenti concreti, che anticipino e siano coerenti con il processo di riforma più generale cui si è fatto riferimento.

In questa prospettiva, si segnala:

a) l'esigenza che, a distanza di diversi anni dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, si pervenga alla definizione dei relativi aspetti attuativi, per quanto riguarda in particolare il federalismo fiscale, in modo da alleggerire il disegno di legge finanziaria. In ogni caso, è opportuno che si pervenga, attraverso una concertazione con le regioni e gli enti locali, a definire stabilmente, per più anni, con un'apposita legge organica, criteri, regole e obiettivi essenziali del patto di stabilità interno, dando certezza al sistema delle autonomie locali sul presumibile ammontare delle risorse disponibili, sulle regole per la loro distribuzione, su incentivi e penalizzazioni, da decidere, di anno in anno, per gli aspetti quantitativi, con lo strumento del disegno di legge finanziaria;

b) la necessità di valorizzare il DPEF come la sede in cui prefigurare l'articolazione in più strumenti normativi della manovra, con un'indicazione dei contenuti di settore dei disegni di legge collegati in modo da consentire un dibattito più puntuale sugli obiettivi programmatici per grandi comparti nonché con riferimento alla pressione fiscale, affidando alla nota di aggiornamento, sulla base delle previsioni aggiornate sulle entrate, la definizione in termini più puntuali dei contenuti della manovra con riferimento ai diversi settori. In particolare, il DPEF dovrebbe essere corredato di analisi disaggregate, sia in termini di andamenti tendenziali che di obiettivi programmatici, che tengano conto del criterio funzionale (funzioni-obiettivo) ed economico (categorie), nonché per settori istituzionali (Stato, Regioni ed enti locali, previdenza);

c) la assoluta necessità di ridimensionare l'eccessiva ampiezza e varietà del contenuto della legge finanziaria che ha raggiunto dimensioni abnormi, rendendone l'esame estremamente complesso, spesso confuso e poco comprensibile dall'opinione pubblica. È quindi indispensabile che il Governo provveda a predisporre il prossimo disegno di legge finanziaria

incoerenza con la legge di contabilità anche al fine di evitare di innescare la presentazione di un numero elevato di emendamenti i cui contenuti vertano su questioni che non siano direttamente riconducibili ai contenuti propri della legge finanziaria stessa. A tal fine si segnala l'esigenza che il testo governativo contenga un numero limitato di articoli omogenei quanto al contenuto e che risulti pienamente coerente alle indicazioni che potranno essere fornite, anche sulla base dell'apposita risoluzione parlamentare di approvazione, in sede di esame del DPEF, per quanto concerne: la limitazione delle disposizioni che possono confluire nella Legge Finanziaria relativamente alle misure per il rilancio dell'economia attraverso un più puntuale rideterminazione delle loro caratteristiche e un più stringente criterio per l'individuazione delle misure di carattere localistico e microsettoriale, così come di quelle di carattere ordinamentale non strettamente necessarie al raggiungimento degli obiettivi finanziari, che non possono trovare sede nella legge finanziaria stessa; solo la successiva verifica dell'incapacità dei comportamenti e delle misure sopra esposti di ridimensionare effettivamente il contenuto della legge finanziaria potrà essere posta a base di eventuali, più profondi interventi di riforma, fino a quelli che prevedano l'esclusione dal disegno di legge finanziaria delle norme recanti misure per il rilancio dell'economia;

d) un aggravamento della procedura relativa alla presentazione degli emendamenti da parte del Governo, prevedendone la previa delibera del Consiglio dei ministri;

e) una migliore utilizzazione dello strumento dei disegni di legge collegati, che potrebbe essere favorita anche attraverso la previsione delle necessarie coperture nell'ambito dei fondi speciali, in considerazione del fatto che ai collegati dovrebbe affidarsi largamente il contenuto normativo relativo alle misure di sviluppo che attualmente confluisce nella legge finanziaria, anche attraverso la anticipazione della loro presentazione;

f) l'esigenza che il Governo proceda, in una prima fase in via sperimentale per il 2008 ed eventualmente a regime per il 2009, ad una riorganizzazione del bilancio dello Stato sulla base del criterio delle funzioni-obiettivo, allo scopo di pervenire ad un'aggregazione, anche attraverso l'individuazione di programmi di spesa, che permetta una migliore leggibilità del documento ai fini della deliberazione parlamentare di approvazione e del successivo controllo, ed un più chiaro collegamento tra gli obiettivi, i programmi e le norme che li sostengono, anche in relazione alla verifica dei risultati. In particolare, si tratterà di individuare un numero ristretto di missioni al di sotto delle quali articolare programmi in un numero comunque contenuto, con riferimento a ciascuno stato di previsione, collocando a questo livello l'unità previsionale di base cui è correlato il voto parlamentare. Sarà altresì indispensabile pervenire a tale nuova articolazione evidenziando le connessioni tra norme e relative autorizzazioni di spesa, confermando l'attuale distinzione tra stanziamenti relativi al funzionamento, agli interventi ed agli investimenti nonché la differenza tra le voci di parte capitale e quelle di parte corrente, fornendo inoltre una prospettazione che affianchi alla finalità della spesa la titolarità

della struttura amministrativa competente. Allo scopo di assicurare una maggiore trasparenza del bilancio, appare opportuno che esso sia corredato di allegati che consentano una chiara ed immediata evidenziazione dei fattori legislativi e degli altri obblighi giuridici che determinano la componente obbligatoria di ciascun programma. Sulla base di questa riorganizzazione sarà possibile pervenire a modifiche che comportino un'aggregazione delle unità elementari e una eventuale riduzione del numero delle unità su cui il Parlamento è chiamato a deliberare;

g) l'esigenza di valorizzare il ruolo del rendiconto come la sede in cui procedere ad una accurata verifica dei risultati conseguiti, con particolare riferimento ad una più razionale ed efficace allocazione delle risorse stanziare, anche ai fini della predisposizione del bilancio di previsione dell'esercizio successivo. La scarsa attenzione che sino ad ora è stata attribuita a tale strumento ha privato in particolare il Parlamento della possibilità di un controllo che non sia meramente formale sui flussi del bilancio dello Stato e in particolare sugli andamenti della spesa e sulla sua composizione.

A questi elementi dovrà fare riscontro una puntuale verifica della efficacia delle norme regolamentari al fine di raggiungere i seguenti obiettivi:

la valorizzazione del lavoro istruttorio, sul piano della stesura del testo, svolto dalle Commissioni. Conseguentemente, in relazione alla specificità dei Regolamenti di Camera e Senato, si potrà procedere ad un sostanziale accentramento del lavoro legislativo nella sede delle Commissioni Bilancio, anche, per quanto riguarda il Senato, attraverso il contingentamento dei tempi per l'approvazione e l'invio dei testi all'Assemblea; la revisione delle unità di bilancio e la concentrazione del lavoro legislativo nelle commissioni Bilancio consentiranno alle Assemblee di dedicare la discussione alle opzioni e alle scelte di più ampia portata e quindi renderanno possibile la riduzione del numero degli emendamenti ammissibili in aula, anche attraverso una responsabilizzazione dei gruppi parlamentari per la loro selezione;

la presentazione, da parte del Governo e del relatore, di propri emendamenti in tempi tali da assicurare una approfondita valutazione dei relativi contenuti;

il rafforzamento della documentazione a disposizione del Parlamento, attraverso la predisposizione della relazione tecnica anche con riferimento agli emendamenti a firma del relatore e a quelli su cui il Governo esprime parere favorevole;

per quanto concerne il Regolamento del Senato, la garanzia della approvazione sia dei disegni di legge collegati che del disegno di legge finanziaria entro termini certi a richiesta del Governo; dovranno quindi essere create – anche previa un'adeguata programmazione dei tempi di esame del disegno di legge finanziaria in relazione ai principali gruppi di materie – condizioni che favoriscano un completo esame della legge finanziaria e di tutti i relativi emendamenti da parte della Commissione

bilancio, anche operando sul Regolamento per estendere lo strumento del contingentamento dei tempi alla fase di esame in commissione dei disegni di legge collegati (oltre che del disegno di legge finanziaria), sulla base peraltro di precedenti, riferiti proprio ai disegni di legge finanziaria (per gli anni 1991 e 1992);

per quanto concerne, ancora, il Regolamento del Senato, la disciplina dell'eventuale presentazione del maxiemendamento, con apposizione della questione di fiducia da parte del Governo, prevedendo che esso sia soggetto al vaglio del Presidente del Senato (previo parere della Commissione bilancio) per gli aspetti relativi non solo alla copertura finanziaria e al contenuto proprio rispetto alle prescrizioni della legge di contabilità, ma anche all'obbligo per cui i testi presenti nel maxiemendamento debbono essere già stati oggetto di valutazione da parte della Commissione bilancio; i tempi dovranno essere tali da consentire questo vaglio e un sia pur sommario esame da parte dei parlamentari.