

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

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di mercoledì 14 febbraio 2007

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

La seduta comincia alle 20,40.

(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.
(Così rimane stabilito).

Indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.
Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire.

FRANCESCO PIRO. Presidente, esprimerò sole alcune considerazioni su alcuni aspetti che mi paiono importanti per la nostra discussione.

In via preliminare, vorrei osservare che ritengo molto importante poter giungere ad un risultato utile di questo nostro lavoro, che è comunque propedeutico al risultato vero, vale a dire riqualificare l'intero processo decisionale in materia di bilancio e di manovra finanziaria: mi pare che la riqualificazione del processo decisionale, in qualche modo, abbia un rapporto stretto di dipendenza con la riqualificazione della spesa pubblica. Anche nell'intervento del ministro Padoa Schioppa di qualche giorno fa, è stato individuato questo principale obiettivo, sul quale il Governo concentra, nella fase attuale, la sua attenzione: la riqualificazione della spesa pubblica, al fine di liberare risorse per gli investimenti, per la qualità della vita - quindi, per il benessere dei cittadini - e per diminuire la pressione fiscale. Credo che questo risultato utile si possa ottenere senza por mano a grossi interventi, quindi senza dovere prefigurare numerose, sostanziali e pesanti misure legislative e, anche, di natura regolamentare. Ritengo lo si possa ottenere, soprattutto, senza la necessità di uno spostamento nell'allocazione dei poteri decisionali e, piuttosto, rendendo più chiari, più trasparenti e, alla fine, più semplici i rapporti tra Governo e Parlamento
Ho fatto riferimento alla questione dei poteri decisionali, perché nella discussione che abbiamo

avuto questa mattina - che non apparteneva evidentemente a questo dibattito, ma si è svolta in maniera incidentale in Commissione - da parte di alcuni colleghi, segnatamente dell'opposizione, è stata individuata la necessità di porre «paletti» al nostro lavoro. Si è fatto, credo abbastanza esplicitamente, riferimento al «paletto» relativo proprio all'allocazione dei poteri decisionali, anche se poi, quando siamo passati ad esaminare i due disegni di legge già presentati in materia di riforma della contabilità (in particolare, quello che ha come primo firmatario l'onorevole Leone), abbiamo notato qualche elemento curioso, sicuramente in controtendenza rispetto alla necessità avanzata dall'opposizione. Nel disegno di legge Leone, ad esempio, sicuramente si affievoliscono i poteri del Parlamento rispetto a quelli del Governo, dal momento che si prefigura l'apposizione, già al momento del deposito del disegno di legge da parte di quest'ultimo, di un tetto alla spesa corrente, e si prevede l'obbligo di coprire nuovi interventi soltanto con la diminuzione di spese già esistenti. Del resto, desidero sottolineare, con altrettanta chiarezza, che, al contrario, non si può chiedere non tanto al Governo, quanto proprio all'attività di Governo di rinunciare ad uno strumento che, comunque, con i suoi anche macroscopici difetti, rimane fondamentale e conducente rispetto alla necessità dell'Esecutivo di esplicitare ed attuare il suo programma. Credo, inoltre, non si possa separare l'elemento relativo alla stabilità - quindi la manovra finanziaria in senso stretto, tesa al contenimento dei disavanzi e al miglioramento dei saldi -, dalla manovra sullo sviluppo. Neppure credo che questa manovra sullo sviluppo possa essere affidata per intero ai cosiddetti «disegni di legge collegati» perché ritengo che esista comunque un legame stretto, e per molti versi così è, tra la manovra correttiva e gli interventi strutturali, che sono anche interventi per lo sviluppo. Non ritengo, in conclusione, possa esistere una vera manovra correttiva, laddove ce ne fosse bisogno, senza configurare al tempo stesso e contestualmente una capacità di intervento su alcuni nodi strutturali della spesa.

Accanto a questa discussione sul processo decisionale e sui contenuti riguardanti l'eventuale allocazione (o riallocazione) dei poteri decisionali in materia di bilancio, credo che dovrebbe farsi una riflessione sul contesto nel quale si colloca ogni manovra finanziaria: un contesto che, in parte, sfugge al nostro processo decisionale. Penso che vadano considerati alcuni elementi: la crescita forte del dato legato al federalismo e gli effetti - anche in termini di maggiori risorse e poteri decisionali sulle risorse stesse - che la crescita dell'aspetto «federalista» ha portato nella nostra struttura costituzionale e istituzionale; sicuramente l'elemento legato al patto di stabilità, che come sappiamo coinvolge tutte le amministrazioni pubbliche; infine, l'esistenza di numerosi e corposi canali di spesa paralleli, che spesso sfuggono, anch'essi, alla nostra considerazione. Io penso, pertanto, che la contestualizzazione e l'esatta individuazione di queste tematiche debbano portare ad includere queste ultime all'interno dei nostri processi decisionali, evidentemente da adeguare. Faccio riferimento, ad esempio, alla necessità che, nel momento in cui si forma il patto di stabilità, questo sia davvero un patto, cioè che ci sia un momento e una fase di costruzione del patto che, così come vuole la Costituzione, veda orizzontalmente presenti i vari livelli istituzionali del nostro paese. Rilevo, inoltre, la necessità che venga inserito nel DPEF anche il tendenziale legato al complesso della pubblica amministrazione: faccio riferimento agli enti locali, agli enti di previdenza, alle aziende sanitarie locali. A proposito di DPEF, credo vada mantenuto l'attuale riferimento temporale, sia in termini di presentazione, sia in termini di approvazione, anche perché, in ogni caso, l'attuale previsione di una nota di aggiornamento al documento fornisce la possibilità di aggiornare o anche di modificare o precisare alcune previsioni contenute nel documento di programmazione economica e finanziaria che, a mio avviso, va costruito essenzialmente sul tendenziale. In sede di audizione sul bilancio, qui in Commissione, ho avuto la possibilità di ascoltare l'intervento del professor Giarda, che è stato per lungo tempo sottosegretario dell'allora Ministero del tesoro e della programmazione economica, e il suo richiamo alla costruzione del DPEF, soprattutto sul tendenziale, mi pare estremamente significativo e pregnante.

Ritengo, altresì, che potrebbero essere rese più vincolanti le regole di variazione delle entrate e delle spese - uso esattamente la terminologia della legge che disciplina il DPEF - nonché l'articolazione degli interventi. Questi due elementi, soprattutto se l'articolazione è abbastanza puntuale,

potrebbero diventare, tal quali, i contenuti propri della legge finanziaria e dei provvedimenti ad essa collegati: a questi ultimi, in particolare, dovrebbero essere assegnate corsie privilegiate e tempi di definizione certi e abbastanza ravvicinati, se vogliamo renderli strumenti utili per la manovra di bilancio, in termini sostanziali e di tempo.

Complessivamente, ritornando al discorso dell'allocazione dei poteri decisionali, non si tratta di spostare i poteri, quanto di rafforzare i ruoli. In questo caso, credo vada rafforzato il ruolo del Parlamento, che non può esplicitarsi - mi auguro sia un dibattito superato - nell'individuazione di quale sia il livello della decisione: le unità previsionali di base, con riferimento al bilancio, piuttosto che le funzioni obiettivo o qualche altro elemento ancora. Il ruolo del Parlamento si può e si deve rafforzare aumentando cospicuamente i poteri e l'attività di conoscenza e di controllo che il Parlamento ha, oltre che, ovviamente, di indirizzo. La questione della conoscenza involge e coinvolge diversi aspetti: l'individuazione dei flussi conoscitivi, delle procedure e, soprattutto, delle risorse da mettere a disposizione per implementare la capacità di conoscenza stessa da parte del Parlamento. Tutto ciò serve, innanzitutto, per far tornare il bilancio ad essere uno strumento utile: quando mi riferisco al bilancio, mi riferisco al complesso degli strumenti e quindi al bilancio di previsione, al rendiconto, alla manovra di assestamento. È infatti noto che il bilancio è oggi praticamente quasi inutilizzato: vari elementi, quali quelli che ho elencato all'inizio, assieme alla assoluta e spasmodica concentrazione dell'interesse intorno alla legge finanziaria, hanno reso lo strumento bilancio pressoché inutilizzato nella fase di discussione della manovra. Inoltre, credo che il rendiconto, oltre a fornire i dati sintetici sui saldi, debba fornire una valutazione puntuale sui risultati ottenuti: questa è la base imprescindibile di ogni seria assunzione di responsabilità, di ogni seria decisione in materia di finanza pubblica: la valutazione sull'impatto e sui risultati che le varie manovre finanziarie e le varie scelte che sono state fatte hanno avuto. Sul rendiconto devono allora essere aumentati gli strumenti a disposizione del Parlamento: ad esempio - l'ho sollecitato già altre volte anche in sede di relazione sul bilancio - esso andrebbe accompagnato da un *report*, almeno sulle leggi più importanti di spesa, che non contenga solo i dati quantitativi - tanto stanziamento, tanti impegni, tante erogazioni di spesa - bensì un *report* che colleghi i dati finanziari ai risultati e quindi che possa svilupparsi intorno a indicatori fisici prestabiliti.

Ritengo, inoltre, sia tempo ormai, anche per lo Stato, di dare vita a forme di bilancio sociale (anche per rendere lo strumento bilancio più comprensibile ai cittadini e soprattutto per avvicinare di più i cittadini stessi alla vita istituzionale e alle decisioni che contano), che potrebbe, per intanto, essere organizzato intorno ad alcuni grandi aggregati di spesa significativi. Si redige, ormai da qualche anno, un bilancio ambientale: io credo che questo «ecobilancio» debba essere fatto a consuntivo, per l'appunto esplicitando i risultati ottenuti attraverso indicatori fisici: si potrebbe fare, per esempio, per la spesa per l'istruzione, per lo sviluppo della conoscenza e così via.

È ovvio che per avere strumenti reali, soprattutto sulla riqualificazione e sul controllo della spesa, occorre che esistano strumenti adeguati anche sotto il profilo del monitoraggio. Io credo che, da questo punto di vista, bisognerebbe tendere sempre più all'implementazione di un controllo di gestione effettivo e adeguato alle nuove esigenze, con la messa a disposizione del parlamento stesso dei dati derivanti da tale controllo. Ho già avuto modo di osservare che i tagli percentuali alla spesa, soprattutto delle pubbliche amministrazioni, non servono, anzi hanno creato problemi più numerosi di quanti non ne abbiano risolti: questo strumento dovrebbe essere sostituito, invece, dalla capacità di analizzare, in maniera puntuale, l'andamento della spesa - anche qui il controllo di gestione non può che essere collegato, da una parte agli obiettivi e dall'altro ai parametri, quindi agli indicatori stessi - per l'adozione dei conseguenti provvedimenti.

Per quanto riguarda, poi, la struttura del bilancio, io credo che il documento fornitoci dal Governo, nella persona del ministro, contenga spunti interessanti; soprattutto nell'individuazione del tentativo di riclassificazione e rimodellamento della struttura del bilancio intorno alle funzioni obiettivo, come base della valutazione, nonché nel collegamento stretto di queste ultime con le decisioni per l'allocazione delle risorse da parte della legge finanziaria. Peraltro, non ritengo siano necessari molti interventi legislativi, probabilmente neanche uno lo è, dal momento che già l'attuale legge di

contabilità in qualche modo ha provveduto ad intervenire in tal senso, qualificando le funzioni obiettivo che devono essere volte - cito testualmente - a definire le politiche di settore, a misurare il prodotto dell'attività amministrativa, anche in termini di servizi finali resi ai cittadini: dunque, non credo occorran ulteriori qualificazioni, caso mai ciò che è mancato, in questi anni, è stato l'intreccio proprio fra le funzioni obiettivo e le unità previsionali di base. Si pone poi un problema inerente alla fase di controllo e anche alla certificazione dei dati di bilancio; da questo punto di vista, credo che la Corte dei conti potrebbe e dovrebbe essere maggiormente utilizzata e presente nei processi di conoscenza da parte del Parlamento. Infine, credo che sarebbe necessaria, in accompagnamento al bilancio, la presentazione di documenti che esplicitino in maniera analitica i flussi di spesa, ma anche di entrata, collegati ai fondi ed alle gestioni extrabilancio. Il collegamento tra le funzioni obiettivo ed alcuni dei contenuti della legge finanziaria, credo già ponga i presupposti - anche qui, ripeto, senza grossi interventi - per individuare, con più appropriatezza e meno dispersione, i contenuti della legge finanziaria stessa. Credo che tale collegamento individui, inoltre, la possibilità di disporre di collegati ordinamentali, o anche di settore, che possano essere analizzati, discussi ed approvati in tempi certi e definiti; individui, altresì, la previsione di stanziamenti e la decisione sulle risorse da allocare esclusivamente per interventi di settore e quindi senza specificazione, al più con una regolamentazione, appunto, delle modalità di erogazione delle risorse stesse; individui, infine, il potenziamento del lavoro delle Commissioni (al riguardo, anche per brevità non entrerei nel merito, sebbene siano state avanzate alcune proposte proprio in questa direzione, dirette a prevedere limiti più stringenti alla possibilità di introdurre sempre nuovi argomenti sino al limite dell'ultimo voto finale, come adesso avviene). Ebbene, io credo che tutte queste misure insieme possano definire un contenuto più appropriato e sostenibile dei provvedimenti richiamati, rispetto al ruolo del Parlamento ma rispetto, anche e soprattutto, alla qualità delle decisioni in materia di bilancio, di spesa e di manovra finanziaria che il Governo e il Parlamento, congiuntamente, devono assumere.

MARIO FERRARA. Presidente, noi le abbiamo già parlato in passato: la discussione che stiamo svolgendo investe, sostanzialmente, una notevole trasformazione dell'assetto istituzionale e costituzionale del nostro paese. D'altronde, i due fondamenti ai quali ci vogliamo riferire per il loro cambiamento, cioè la legge di contabilità ed il regolamento, trovano riferimento proprio nella Costituzione: la legge di contabilità è fondata tutta attorno al rispetto dell'articolo 81, mentre il regolamento, in una Costituzione che formalmente è parlamentare, va a difesa e garanzia del Parlamento in ordine alla produzione legislativa specificamente, quindi, per quanto riguarda la legge finanziaria e la legge di bilancio. Cosa succede, presidente? Abbiamo dovuto osservare, di fatto, negli ultimi anni, una notevole trasformazione in senso materiale della Costituzione. Per cui, mentre il regolamento e la legge di contabilità erano state strutturate per una Costituzione - non solo formalmente, ma anche sostanzialmente - di democrazia parlamentare, di fatto, il paese ha vissuto la trasformazione della democrazia da parlamentare in parapresidenziale, con presidenzialismo non compiuto, e la conseguente grande difficoltà che, via via, si è potuta osservare. In particolare negli ultimi tre anni, ossia con la legge finanziaria di quest'anno e le ultime due varate dal precedente Governo, con la posizione della questione di fiducia - si è assistito ad una deriva - termine coniato nel 1994 e concretizzatosi soltanto dieci anni dopo - assolutamente presidenzialista dell'assetto dello Stato. Ora, si assiste alla sofferenza di un Parlamento che non riesce ad avere una produzione legislativa compiutamente osservabile e significativa, nonché alla grande difficoltà del Governo a governare in modo che non gli venga attribuita una deriva di tipo presidenzialista: da ciò, discendono le dichiarazioni rese dal Capo dello Stato, alla luce di un dibattito che si apre nel paese tra giornali, sistemi di rappresentanza, Confindustria, sindacati (dai benzinai ai tassisti), in cui si sostiene che tutto ciò ha necessità di essere rivisto. Ma la rivisitazione l'avevamo cominciata a fare già prima, ed era una rivisitazione che aveva portato addirittura nel 1999, con il passato Governo, ad una modifica: infatti, era stata modificata la struttura dei collegati, in quanto già allora, nella previsione di un *trend* positivo, di un tendenziale che favorisse la programmazione della spesa, gli

studi di chi l'aveva proposto, di chi c'era, erano stati animati dal tentativo di articolare la produzione legislativa richiamata, secondo un modello di tipo anglosassone o comunque «transalpino». L'intento era di rendere più agevole il percorso della legge finanziaria, e contemporaneamente, far sì che l'agevolazione introdotta per la struttura legislativa connessa direttamente a quella di bilancio non sottraesse facoltà al Parlamento, anzi tenesse conto della necessità del Parlamento di assicurare una produzione legislativa staccata ma, allo stesso tempo, collegata alla produzione di base (da cui il titolo della legge). Mille anni luce di distanza, dunque, dalla produzione legislativa di tipo statunitense, dove, di fatto, il bilancio è l'unica delle leggi ricondotta alla perfezione nel sistema parlamentare americano (in quanto è la legge per cui Congresso e Senato lavorano in modo perfetto, con la stessa capacità di intervento), e laddove le Commissioni (è il sistema che viene ripreso un po' dal Parlamento francese, anche se lì c'è una diversità fra Camera e Senato, diversità che avvalorava, quindi, questo ragionamento) finiscono per essere, esse stesse, Commissioni di merito, e di merito totale. Esse, infatti, non funzionano come la Commissione bilancio del nostro Parlamento, bensì, verificano l'efficienza della spesa, nonché la titolarità e l'indirizzo della spesa medesima nei singoli capitoli. Parlo dei sistemi francese e americano, perché tali sistemi, di fatto, vengono strutturati e modificati nel modo illustrato, nel tempo, in quanto cercano di adeguarsi ad una struttura di tipo presidenziale. Ebbene, noi stiamo rilevando una sofferenza, perché abbiamo una materialità che porta la nostra struttura ad essere di tipo parapresidenziale, mentre non è questa la formalità alla quale ci riferiamo: ciò causa una difficoltà nella produzione legislativa. Ho voluto sviluppare questa introduzione un po' presuntuosamente, ripetendo quanto avevo detto lo scorso anno, ma l'ho fatto per sottolineare che abbiamo svolto un ragionamento relativo al cambiamento della struttura di bilancio, dell'*iter* della legge finanziaria e, quindi, della modifica della legge di contabilità, e contemporaneamente un ragionamento sul regolamento: nulla, infatti, può essere rivisto sulla legge di contabilità e sul regolamento (non già sulla struttura di bilancio, che comunque potrebbe essere riesaminata indipendentemente dalla modifica della legge di contabilità), se non affrontandole due questioni contemporaneamente, coniugando le modifiche della legge al regolamento, e viceversa. Mi permetta di affermare - non c'è blandizia in proposito - che sono assolutamente pregevoli i documenti della presidenza di Camera e Senato ma, presidente Duilio, forse, un po' più pregevoli sono quelli del Senato rispetto a quelli della Camera. Si tratta di una difesa assolutamente di parte e poi, se blandizia c'è (anche se negata), mi permetta che ci sia nei confronti del mio presidente. La proposta fatta in ordine alla modifica della legge di contabilità, contiene qualcosa in più: infatti, espungere dalla discussione di bilancio i contenuti per l'autorizzazione dei fondi, facendo, quindi, una forte differenza tra le due compensazioni nelle quattro direttrici fondamentali (l'aumento della spesa e la diminuzione dell'entrata), mentre nella parte finanziaria un aumento ha già una sua situazione di entrata per correzione del tendenziale -, fa sì che tutto quello che è maggiorazione di spesa lo andiamo guardare nei collegati. Da dove nasce il problema? È difficile pensare che il Governo possa non consentirsi, in futuro, nel momento in cui non prende in considerazione una parte delle decisioni che non è quella delle minori ma delle maggiori entrate, di cercare il consenso all'approvazione delle maggiori entrate, visto che siamo nell'ambito di una formalità appena accennata e non compiuta, in cui il Parlamento debba rinunciare a vedere immediatamente la finalizzazione delle maggiori spese. La proposta che a questo punto si pone, ovvero che i due provvedimenti, cioè la legge finanziaria ed i collegati debbano camminare contemporaneamente, si scontra con una difficoltà: la domanda che si pone è come facciano a procedere simultaneamente, se questo non viene consentito dal regolamento. Come possiamo parlare di una proposta di modifica del regolamento, in una Commissione paritetica, quando il regolamento non viene investito da una proposta legislativa come quella esitata dalla Commissione paritetica che noi pensiamo di poter costituire? Peraltro, un intervento al regolamento deve coinvolgere un dibattito parlamentare *latu sensu*, cioè con i capigruppo, con Camera e Senato contemporaneamente (giacché non può essere fatta una modifica regolamentare senza procedere contemporaneamente nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento).

Quindi, a parte la grande difficoltà che vedo in proposito, per una parte che attiene la modifica della

struttura del bilancio, diciamo che sono valide tutte le proposte in ordine al conseguimento di una migliore efficienza e chiarezza del bilancio: su ciò siamo tutti d'accordo.

Ieri, in Commissione bilancio, abbiamo dovuto sollevare - il collega onorevole Piro sa benissimo di cosa parlo - la stessa osservazione che era stata fatta in questo ramo del Parlamento, secondo cui, per la scarsa chiarezza esistente nella disposizione del bilancio, l'autorizzazione dei fondi trasferiti all'ENAC per spesa corrente (quindi provenienti da altre leggi, che non sono quelle della ristrutturazione degli aeroporti), potrebbe essere ottenuta per semplice decreto ministeriale (il Ministero dei trasporti, nel caso di specie). Nel bilancio vengono ancora appostate cifre in ordine ad una legge ancora vigente che, però, non ha più motivo di essere, vista l'impugnativa comunitaria in ordine alla concorrenza sulle tratte aeree (applicabile non per le isole minori, bensì per le grandi isole), senza che il Parlamento ne abbia contezza. Proprio oggi, del resto, abbiamo avuto la risposta dal Governo, secondo la quale 60 milioni di euro - pari a 120 miliardi di vecchie lire - sono stati trasferiti con un semplice decreto, senza passare per la via parlamentare: risulta evidente che la struttura del bilancio debba essere rivista. Ma, ripeto, una cosa è la revisione della struttura del bilancio, altra cosa è la revisione della legge di contabilità e la possibilità che quest'ultima possa riguardare la formulazione e la formazione delle disposizioni in ordine alla legge finanziaria, senza che ciò ci preoccupi, data la grande difficoltà che una tale impostazione possa essere ricevuta dal Parlamento. Quasi quasi, mi accontenterei, alla fine, che in Parlamento si potesse apportare una modifica del regolamento imposta da una proposta di legge di contabilità fatta dal Governo. Il Governo, per difendere la sua possibilità di non essere giudicato negativamente, nel paese, per la posizione della questione di fiducia, dovrebbe poter evitare di dover ricorrere a quest'ultima per non incorrere nell'evento negativo di un esercizio provvisorio. Ciò è tanto più vero in questo momento, in cui abbiamo un Governo che, di fatto - per costante ammissione, non soltanto dei suoi componenti, ma anche di autorevoli rappresentanti della maggioranza al Senato della Repubblica -, ha una debolezza fondamentale in uno dei due rami del Parlamento. Il Governo, in questo momento, dovrebbe essere indotto da una nostra proposta a spossessarsi di una prerogativa, in cambio di un'altra prerogativa fondamentale, per poter assicurare la prosecuzione della legislatura e della propria attività. Come bilanciare questo spossesso? Dovremo bilanciarlo in un modo che ancora non riesco ad individuare. Da qui la mia perplessità. Vedo, nei discorsi fatti dai colleghi, dibattersi una perplessità profonda tra due posizioni antitetiche: da un lato, quella di consentire al Governo una capacità di proposta, senza che questa venga verificata e vigilata sufficientemente; dall'altro, la possibilità - nella presunzione di tutelare il Governo - che vengano accresciuti i poteri del Parlamento, contraddicendo, in questo modo, quella che è una rilevante formalità, ormai presente nell'assetto costituzionale. Non è un dilemma di facile soluzione e, in questo senso, presento le mie difficoltà, senza negare per questo la mia volontà. Il sistema migliore sarebbe quello di arrivare ad una posizione in grado di tener conto della rilevante modifica formale alla Costituzione e della necessità di rivedere completamente l'assetto parlamentare, in ordine alla produzione legislativa e alla vigilanza delle Commissioni parlamentari sulla spesa e sull'efficienza. Ad esempio, ormai, nessuno sente parlare, in America, del fatto che i componenti della Commissione difesa del Senato se ne vanno dal Senato, come stiamo vedendo in questi giorni, per discutere pienamente, in ordine alla vigilanza, alla utilizzazione dei fondi e al numero di cacciabombardieri F16: non stanno parlando della legge di bilancio americana, bensì dell'utilizzazione dei fondi che già sono a disposizione della rubrica difesa. O, dunque, facciamo nuovamente un volo pindarico di rilevante importanza, e quindi addirittura affermiamo che occorre una modifica costituzionale (che però non può essere fatta), o dobbiamo, tutti insieme, riconoscere l'esigenza di compiere un grande sforzo, maggioranza e opposizione, per fare una proposta che possa avere buon esito.

Da un lato, apprezzo la proposta dei presidenti, da un altro lato mi preoccupa per il fatto che tale proposta appaia di notevole portata e, da un altro ancora, sono assolutamente disponibile a pensare ad una modifica che sia addirittura al di là delle stesse proposte fatte dalle presidenze. Se si va avanti alla giornata, con una sorta di *work in progress*, non si riesce a risolvere la questione: le difficoltà, che emergono, successivamente alle piccole modifiche, rispetto al grande

tema che abbiamo davanti, non risolvono il problema: quest'ultimo è molto importante e fondante, per l'ulteriore novella materiale che vogliamo apportare alla Costituzione. Di fatto la modifica, in un senso o nell'altro, nella scelta che andiamo ad operare, o significa fermare il processo presidenzialista in chiave parlamentare o significa rafforzare la formalità presidenzialista e quindi, a questo punto, rilevare un bilanciamento rispetto a quelle che sono delle prerogative di proposta che finiscono per essere molto più importanti. Quando, infatti, riduciamo la legge finanziaria, cioè la dimezziamo rispetto alla diminuzione delle entrate e alla maggiorazione delle spese, quello che noi andiamo a individuare nel Governo è una proposta di gran lunga più elevata, rispetto a quello che oggi il Governo stesso può fare. D'altronde, i documenti che ci ha esibito il Governo sono di enorme rispetto e, per quanto riguarda la struttura del bilancio - mi si permetta di dire -, anche notevolmente apprezzabili in ordine alla possibilità di introdurre migliore chiarezza nella struttura del bilancio. Per il resto, sono tatticamente in attesa rispetto al frutto del nostro dibattito e ciò è apprezzabile, poiché la posizione del Governo significa che esso non è assolutamente disattento, anzi tutt'altro, rispetto alla difficoltà della base. Difficoltà evidente, a causa della quale ci ritroviamo a fare il dibattito in essere.

NATALE RIPAMONTI. Cercherò di attenermi alla scaletta delle relazioni esposte dai presidenti, poi, alla fine, dirò qualcosa sulla struttura del bilancio e sulle proposte del Governo, relativamente alle procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio.

Tutti, credo, possiamo convenire sul fatto che, in questi ultimi anni, si sia verificata una crescita spropositata del contenuto normativo della legge finanziaria, interessata da molteplici riscritture - anche su aspetti rilevanti -, nel passaggio dalla Commissione all'Assemblea, e da un ramo del Parlamento all'altro. Si sono verificate, ormai da diverso tempo, approvazioni di proposte emendative, sia del Governo sia del relatore, che cambiavano radicalmente il testo presentato all'esame parlamentare e poi, pratica di questi ultimi tre-quattro anni, la posizione della questione di fiducia, sulla quale il Governo riproponeva un suo testo, a volte - negli ultimi anni no - anche diverso rispetto a quello esaminato dal Parlamento.

Personalmente, ritengo che una prima proposta sulla quale dovremmo ragionare, contenuta anche nella relazione del senatore Morando, riguardi l'esigenza di concentrare di più l'attenzione su procedure e tempi di approvazione dei disegni di legge collegati alla finanziaria: se avessimo la certezza che questi disegni di legge, fossero approvati in tempi definiti, facendo parte della manovra complessiva di politica economica del Governo definita dal Documento di programmazione economica e finanziaria, credo che alcuni problemi potrebbero essere visti in via di risoluzione. Sono del parere che bisognerebbe assegnare ai collegati uno spazio predefinito dopo la sessione di bilancio. Il senatore Morando parla di tutto l'anno successivo: io ritengo che sarebbe meglio definire uno spazio temporale più breve.

Sarebbe utile, a mio avviso, la presentazione dei disegni di legge collegati durante la sessione di bilancio, nel passaggio tra un ramo e l'altro del Parlamento, poiché ciò consentirebbe la definizione e la predeterminazione delle risorse finanziarie necessarie per i fondi speciali, i quali, appunto, devono contenere le coperture per i provvedimenti collegati: queste coperture non possono essere stravolte in seguito, nel corso dell'esame di altri provvedimenti, cioè non possono essere stornate. Potrebbe, a mio parere, essere previsto un contingentamento dei tempi in Commissione bilancio, per l'esame del disegno di legge finanziaria, per garantire che esso venga completamente esaminato in Commissione e per evitare, come è capitato a volte, che in Commissione bilancio si arrivi ad un certo punto e poi si sia costretti ad interrompere l'esame, mandando tutto in Assemblea: al riguardo, ritengo necessario ragionare anche sulla opportunità di prevedere un contingentamento dei tempi per quanto riguarda le Commissioni di merito chiamate ad esaminare i collegati. Infine, se ragionassimo su questo complesso di procedure, si potrebbero realizzare le condizioni per rendere più agevole ai Presidenti di Camera o Senato - dipende, appunto, se il disegno di legge finanziaria sia in prima lettura in un ramo o nell'altro del Parlamento - procedere agli stralci. Una delle difficoltà che abbiamo riscontrato deriva anche da questo: il Governo presenta un testo; alcune

disposizioni potrebbero essere stralciate, ma esiste una difficoltà a procedere agli stralci in quanto non si sa dove mettere queste norme. Se avessimo la sicurezza di poter inserire tali disposizioni nei provvedimenti collegati e, se questi arrivassero senza alcun dubbio ad essere esaminati dal Parlamento, si potrebbe anche garantire meglio la procedura relativa agli stralci. Ovviamente, credo si debba tenere in considerazione anche l'esigenza di una più puntuale strutturazione delle relazioni tecniche ed una più stringente formulazione delle regole di copertura, così da garantire un processo più rigoroso. Io ritengo - e non dico cose nuove perché è da tempo che se ne parla (tra l'altro, si tratta di istanze già inserite nelle relazioni che hanno aperto questa nostra discussione) - sia necessaria la presenza di una relazione tecnica sugli emendamenti del relatore e del Governo - «anche» sugli emendamenti del relatore, ovviamente, e il Governo deve impegnarsi a presentare le relazioni tecniche - e che debbano essere garantiti gli stessi tempi previsti per l'esame parlamentare anche per il relatore e per il Governo, nella presentazione degli emendamenti.

Sarebbe altresì opportuna la presentazione di una relazione tecnica nel passaggio del disegno di legge finanziaria da un ramo all'altro del Parlamento, poiché, come abbiamo visto, entra un provvedimento e ne esce un altro: in altri termini, ritengo necessario disporre di una relazione tecnica di accompagnamento.

Inoltre, condivido particolarmente la proposta del senatore Morando relativamente all'impossibilità, per il Governo - ovviamente il DPEF deve definire bene queste cose -, di introdurre attraverso emendamenti interventi non previsti dalle indicazioni e dalla risoluzione di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria: credo che ciò garantirebbe un esame più ordinato e più efficace di tutta la manovra di politica economica. Dicevo prima che il DPEF deve assumere caratteristiche più stringenti, definire meglio gli argomenti, definire i provvedimenti collegati: in tal senso, ritengo che sia meglio ragionare sull'ipotesi di spostare il DPEF a settembre. Non condivido l'ipotesi di quanti sostengono che il DPEF stia perdendo la caratteristica originaria, giacché, adesso, alcune misure sono decise fuori dal nostro paese, nell'ambito del patto di stabilità e crescita dell'Unione europea, alle cui regole ci dobbiamo attenere. A mio avviso, il DPEF, pur mantenendo la caratteristica di documento di programmazione, dovrebbe essere spostato a settembre.

Vengo alla questione dell'esame della legge finanziaria, così come proposto dalla relazione del senatore Morando: mi riferisco all'esigenza di concentrare l'esame in Commissione bilancio, dove si prevede un esame dettagliato di tutti gli emendamenti, per poi portare in Assemblea il provvedimento sul quale presentare un numero limitato di proposte emendative. Questa è, a mio parere, una materia che dovrebbe essere approfondita meglio, almeno per quanto mi riguarda: tale aspetto, se fossero garantite tutte le condizioni citate in precedenza, diverrebbe meno rilevante, tuttavia, esso dev'essere comunque approfondito. Ritengo, però, che dobbiamo sempre partire dall'affermazione che la decisione di bilancio spetti al Parlamento; in secondo luogo, non me la sentirei di limitare il diritto del singolo parlamentare di presentare emendamenti in Assemblea e di esercitare il suo diritto, anche in quella sede, intervenendo sulla decisione di bilancio nel suo complesso. Tuttavia, questo è un tema che merita di essere approfondito.

Credo sia anche interessante svolgere un approfondimento relativamente alla questione di fiducia, ovviamente intesa come questione da porre in casi eccezionali, non in via ordinaria, come è avvenuto, invece, in questi ultimi tre o quattro anni. In ogni caso, credo sia giusto definire regole precise anche su questo aspetto, sia sui tempi, sia sulle modalità, sia su cosa scrivere nel maxiemendamento - nel caso la questione di fiducia venisse posta (così da dare la possibilità al Parlamento di esercitare il suo ruolo) -, sia sul contenuto proprio, sia sulle coperture finanziarie. Anche questa credo sia una questione importante, che deve essere approfondita, dal momento che essa si è concretamente verificata. Personalmente, ritengo che, se fossero attuate tutte le misure di cui parlavo prima, quest'eventualità si potrebbe verificare in misura molto minore sebbene sia utile intervenire e regolare anche tale ipotesi.

Infine, sollevo due ulteriori questioni: dal momento che stiamo discutendo la possibilità di modificare la legge di contabilità, per migliorarla, io ritengo che sarebbe opportuno intervenire

anche sull'eliminazione delle norme introdotte con il cosiddetto «decreto taglia-spesa». Rimango convinto che quelle norme siano anticostituzionali e che, comunque, non abbiano garantito l'efficacia della procedura di bilancio: in particolare, ritengo meriti di essere eliminata quella disposizione che consente al ministro dell'economia e delle finanze di ridurre percentualmente, con un suo atto amministrativo, gli stanziamenti deliberati dal Parlamento. Credo che questa sia una cosa abnorme: il Parlamento ha la responsabilità del bilancio, assume le proprie decisioni e poi il ministro, con atto amministrativo, le modifica. Ritengo assolutamente inammissibile una tale procedura.

La seconda questione, un po' forte, che però io sottopongo alla vostra attenzione, riguarda il fatto che in questi anni, si sia modificata un po' la prassi relativa alle coperture finanziarie delle leggi di spesa: si sono affermate procedure nuove, oltre a quelle già previste dall'articolo 11 della legge n. 468. Praticamente, si è introdotto un criterio di copertura differita, un criterio di utilizzo di effetti indiretti non automatici, criterio dell'anticipazione delle entrate future. Io ritengo che anche questa procedura debba essere rivisitata e rimessa a posto; so che una misura che abrogasse tali norme sarebbe un po' forte, ma personalmente non ritengo che questi criteri di copertura siano da mantenere.

Terminerò il mio intervento, soffermandomi sulla questione della struttura del bilancio e sulle procedure parlamentari: la proposta, se ho capito bene, riguarda la ristrutturazione del bilancio per funzioni, e la possibilità di vedere un prototipo di questa riforma già a marzo o aprile. Ritengo che riformulare i documenti contabili in poche decine di voci rappresentative di tutte le funzioni del bilancio, anziché delle migliaia di unità previsionali di base, sia un impegno gravoso, probabilmente immenso e forse non perseguibile in tempi brevi: se il Governo ritiene di farlo, ben venga, però mi sembra poco raggiungibile in tempi ridotti. Vorrei peraltro segnalare che, riguardo alle procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio, il Governo, da una parte, ha dichiarato di voler garantire il Parlamento sulle decisioni di bilancio (poiché le revisioni di procedura parlamentare sono materia di competenza, appunto, parlamentare); dall'altro lato, però, indica un percorso e propone linee che mi sembrano già abbastanza definite. Intanto, ritengo che il procedimento legislativo, così come previsto dalla Costituzione per l'approvazione dei bilanci, sia una procedura normale. I regolamenti parlamentari, quindi, non possono prevedere un procedimento diverso dalla sede referente, mentre la proposta del Governo - se ho capito bene -, sembra modificare questa procedura. In altri termini, secondo quello schema, il procedimento, avviato con la presentazione della proposta del Governo, proseguirebbe con le discussioni nella Commissione competente, (bilancio, per la ripartizione delle risorse), e in quelle di merito (per quanto riguarda gli interventi specifici e settoriali), per concludersi, infine, con un nuovo intervento di recepimento governativo. Tra tutte queste procedure si collocherebbe una pausa temporale, fino al voto in Assemblea, secondo un modello che sembrerebbe precludere la possibilità di ulteriori modifiche. Se quanto ho detto è giusto, allora mi sembra un procedimento da non condividere; se ho capito male, il Governo mi spieghi meglio.

MASSIMO GARAVAGLIA. Vista l'ora, cercherò di essere breve. Svolgerò un breve intervento per esporre alcuni problemi, lasciando le soluzioni alla fine del dibattito, quando avremo un quadro di riferimento più completo. Indubbiamente, i problemi vengono dalla scarsa esperienza che abbiamo in materia, da qualche lettura e da scambi di opinioni con i colleghi.

Innanzitutto, è necessaria una premessa di fondo: la legge di bilancio, in quanto tale, non può essere sconnessa dal contesto generale cui ci troviamo dinanzi, sostanzialmente per due aspetti. Da un lato, ci troviamo in un sistema divenuto, negli ultimi anni, forzatamente bipolare, e di questo bisogna tener conto; dall'altro, siamo nel mezzo di un processo di federalizzazione e di devoluzione di competenze sia verso l'Europa, sia verso le regioni.

Fuori da tale contesto, la legge di bilancio modificata ha poco senso; meglio fare piccoli aggiustamenti che una grande riforma che non tenga conto di questi due aspetti: questa è la premessa, a cui ritorneremo nelle conclusioni.

Ciò detto, procederò con un elenco di problemi che, secondo noi, dovrebbero essere tenuti in considerazione allorché si intendesse intervenire per modificare gli strumenti normativi esistenti. In primo luogo, bisogna fare attenzione a procedere ad una ulteriore aggregazione delle unità previsionali, anche perché è ormai comunemente acquisito che un'ulteriore aggregazione comporti automaticamente maggiore discrezionalità e che a ciò consegua un aumento della spesa pubblica in un contesto pubblico.

Fuori da un contesto pubblico, chiunque abbia esperienza di bilancio, sa che laddove si trova il dettaglio massimo, lì si può operare una sintesi e successivamente ritornare al controllo: in assenza di tale requisito, il controllo è di fatto impossibile. Perciò, bisogna stare molto attenti a questa eccessiva aggregazione. Unitamente a ciò, sussiste una questione di connessione al rapporto fra sacrificio e beneficio, che si è andata perdendo: il testo della Costituzione, all'articolo 81, quarto comma, di fatto non viene quasi più applicato. Quando mettiamo in un unico calderone, che è la legge di bilancio, tutte le entrate per saldi e successivamente le destiniamo alla spesa, non andiamo più a fare quell'opera di trasparenza per il cittadino contribuente, relativamente ad ogni singola determinazione di spesa: questo è un ulteriore problema connesso all'aggregazione. In teoria, avremmo unità previsionali finalizzate, noi, però, abbiamo effettuato un esperimento e, di fatto, non si riesce a fare una verifica di questa finalizzazione. Prendiamo un esempio, quello sulle aree depresse: se volessimo calcolare un totale per le aree, diciamo, «sottoutilizzate» (per usare il termine che è più in voga attualmente), non lo si riesce più a fare, in quanto i fondi sono sparsi in una miriade di unità previsionali e non è possibile arrivare ad una totalizzazione per finalità. Oltretutto, l'utilizzo dei fondi generali - e quindi della spesa pubblica - aumenta ancora, per via di tale discrezionalità. Si è parlato prima, di sfuggita, del «decreto taglia-spesa». In esso si rilevano due aspetti da tenere in considerazione: da un lato, l'utilizzo del tetto di spesa può comportare dei problemi di garanzia dei diritti soggettivi sottesi alle spese fatte con questo criterio, poiché laddove andiamo a esaurire il fondo, di fatto, non abbiamo poi la possibilità di garantire tutti i diritti soggiacenti a questo tipo di stanziamento; dall'altro lato, c'è il problema della clausola di salvaguardia, che con il meccanismo del monitoraggio, di fatto, ha comportato uno spostamento da una modalità di redazione del bilancio, sulla base della previsione *ex ante*, ad un utilizzo - da parte del Governo medesimo - della gestione del bilancio e quindi della copertura *in itinere* delle eventuali eccedenze, se e quando vengono fuori. Quindi, si è parlato prima di problemi di copertura e di non corretta copertura della spesa, ma questo è un dato di fatto. Oltretutto, esiste anche uno slittamento su più anni e ciò può comportare - e comporta - alcuni problemi. Sempre tenendo conto che il dettato costituzionale non prevede la cosiddetta politica attiva di bilancio che è stata in seguito introdotta. In tal senso, il problema di fondo della copertura di oneri certi con coperture incerte è, secondo noi, molto rilevante.

Abbiamo visto anche in questa manovra finanziaria, come pure nelle passate, l'utilizzo di sistemi quali il monitoraggio e l'utilizzo di copertura anche tramite previsioni di entrate. Prendiamo il caso delle entrate da evasione ed elusione fiscale, utilizzate come copertura di spesa: ecco, questo è un criterio che non andrebbe utilizzato a Costituzione vigente, salvo poi modificare la Costituzione (scelta, che però, esige tutta un'altra via da percorrere). Di reali clausole di salvaguardia ne abbiamo viste ben poche: in tutto, si tratta di qualche caso di automatica modifica delle aliquote, a fronte di una scarsità di copertura, ma anche qui, solo sostanzialmente sulla carta. Prendiamo l'esempio della sanità: ad oggi, non abbiamo visto, se non in casi molto rari, l'applicazione automatica della clausola di salvaguardia.

Di fatto, invece, abbiamo avuto un travisamento di quelle che sono le *ratio* di questi meccanismi contabili. Facciamo un altro esempio, quello dei residui, che adesso è di attualità, per le province di Monza, Fermo e Barletta: anche lì, andremmo a tagliare residui messi dal Parlamento con una legge, sulla base di un meccanismo amministrativo dovuto, di fatto, alla inazione del Governo che non ha attivato tutte le procedure per far partire questi enti.

Quindi, andiamo ad abrogare una legge sulla base di un criterio puramente amministrativo e sulla base di un'azione del Governo: questa è una forzatura eccessiva e, secondo noi, anche non

giustificata.

In sostanza, il grande problema da affrontare è la rottura del rapporto fra onere, beneficio e copertura che, chiaramente, trova esplicitazione nella Costituzione ma che, nei fatti, invece, non c'è: abbiamo una legge finanziaria che, per dimensione, per numero dei temi in essa inseriti, per dimensione delle cifre stesse, per commistione di interventi, rende impossibile questa connessione. Lo stesso dicasi per la trasparenza, che viene a mancare per l'utilizzo del meccanismo della clausola di salvaguardia, con conseguente spostamento o rinvio della copertura a leggi finanziarie successive, a maggiori entrate ed altro. Questi due problemi, fanno dunque cadere la trasparenza del bilancio.

Chi di noi conosce - giustamente, il collega Giudice, stamattina, l'ha esplicitato in una maniera abbastanza semplice e chiara per tutti - i mille e passa commi della legge finanziaria? Magari ci ricordiamo gli articoli, perché abbiamo esaminato articolo per articolo il provvedimento, ma l'esito del maxi emendamento, ormai, ci è completamente sfuggito di mente: dovremmo riprenderlo e andare a vedere, con enormi difficoltà. Questa è la situazione per gli addetti ai lavori; figuriamoci per i commercialisti e chi ci deve lavorare. Sicuramente, avrete avuto anche voi lo stesso riscontro: noi siamo subissati di telefonate di professionisti sostanzialmente disperati perché incapaci di districare la matassa. Ciò detto, il problema centrale è la mancanza di trasparenza del sistema. Ora, nemmeno negli Stati Uniti - che qualche parte della maggioranza vede come Stato molto distante da noi, dal punto di vista della partecipazione, della trasparenza e della gestione della spesa pubblica - esiste la quasi totale delega al Governo in materia di utilizzo dei soldi pubblici: negli Stati Uniti, Stato presidenziale, è il Congresso a fornire le risorse al Governo. Negli ultimi anni, ed in particolare nell'ultimo, il binomio maxi emendamento e fiducia, di fatto, ha trasferito le competenze di bilancio dal Parlamento al Governo. E neanche tanto al Governo, quanto alle segreterie di partito, con una modifica costituzionale di fatto, che porta alla nascita di uno Stato non tanto presidenziale, quanto sostanzialmente oligarchico: questo è un problema che va affrontato.

Non si invochi neppure la scusa dei parametri europei, che indicano *input*, cioè limiti, da rispettare. Ciò, tuttavia, può soltanto costituire un aiuto per evitare lo spreco e il *deficit*, per dare un indirizzo di maggior rigore; però, se si vanno a vedere le norme ed i trattati, non c'è la delega al Governo in quanto Governo «formale». Bisognerebbe capire che cosa si definisce come «Governo», in quelle regole; secondo noi, non è solo formalmente il Governo: è l'insieme di Governo più Parlamento. Noi non pensiamo che i trattati europei demandino all'Esecutivo le decisioni puntuali in materia finanziaria, pensiamo sia sempre il Parlamento a dover prendere queste decisioni. Oltretutto, giusto per fare un piccolo *remember* storico, i Parlamenti sono nati proprio quando c'è stata la necessità di gestire i bilanci: prima degli Stati nazionali, prima della raccolta fiscale e della successiva ripartizione, non c'era neanche la necessità dei Parlamenti, c'erano i signori, le dittature o i regimi monarchici. Il bilancio parlamentare è, sostanzialmente, la forma di tutela democratica che noi riteniamo non possa essere bypassata con questi tecnicismi. Inoltre - concludo - tornando alla premessa iniziale, il problema di inserire in un unico calderone tutte le spese e poi ripartirle, da un lato, fa sparire completamente la trasparenza e la diretta connessione fra chi paga e perché paga; dall'altro - problema che noi spesso solleviamo - non tiene conto della notevole distanza esistente fra periferia e centro. Se si arrivasse, e lo auspichiamo tutti, ad un federalismo fiscale effettivo e, quindi, ad una ripartizione di compiti per cui lo Stato centrale gestisca il bilancio della difesa e di qualche altra funzione essenziale, non avremmo i problemi che abbiamo avuto in finanziaria l'anno scorso e gli anni precedenti: è evidente, infatti, che ognuno ha la possibilità di controllare bene cosa succede nel suo comune, nella sua provincia, nella sua regione. Quello che succede a Roma, in occasione della manovra finanziaria, neanche gli addetti ai lavori riescono più a controllarlo.

MARIA LEDDI MAIOLA. Ho riletto con attenzione le relazioni dei nostri due presidenti, che avevo ascoltato l'altro giorno, in cui hanno rifiuto l'esperienza maturata in questi anni, dando una serie di indicazioni che, per certi versi, sono più contingenti e pragmatiche (per quanto riguarda il presidente Duilio) e, per certi altri, più complesse e teoriche (per quanto riguarda il presidente

Morando). In ogni caso, vorrei aggiungere alle vostre riflessioni, che poi sono le riflessioni dettate dall'esperienza, le considerazioni dettate dall'inesperienza: l'inesperienza sconta, certamente, il fatto di non conoscere alcuni meccanismi, ma anche quello di avere subito l'impatto, come primo esercizio di legislatura, con un'operazione, la manovra finanziaria, che - vi assicuro -, per un neofita, presenta aspetti allucinanti. Ciò mi porta a ritenere, comunque, anche alla luce delle riflessioni svolte in questa sede, che non ci sia un'enorme necessità di una grande riforma normativa - mi sembra conveniate anche voi in proposito -, perché ciò che fa della legge finanziaria, così com'è, uno strumento caratterizzato da elementi di perversità, non è tanto la *ratio* della norma, quanto, piuttosto, l'applicazione che della norma viene regolarmente fatta, nonché il significato di cui, per una serie di situazioni contingenti, quel provvedimento è andato caricandosi, come un «ultimo treno per Yuma» su cui attaccare qualsiasi cosa che si ritenga necessario far passare, avendo certezza di approvazione. Quindi, c'è questa forzatura collettiva, questo caricare lo strumento di valenze e di significati ultranei, come direbbe il nostro presidente, rispetto a ciò che effettivamente la norma prevede.

Credo, pertanto, che, nel ragionare intorno alle modifiche possibili per ottenere l'obiettivo che tutti conveniamo di voler realizzare, ossia avere uno strumento meno carico, più trasparente e, alla fine, più utile di quanto si rilievi oggi essere, sia senz'altro necessario un ritocco di natura normativa che tenga conto dell'insieme degli strumenti sottesi alla politica di bilancio (mi riferisco al Documento di programmazione economico-finanziaria, alla legge finanziaria stessa nonché al documento di bilancio ed ai collegati), e che non sia una rivoluzione strutturale degli strumenti stessi. D'altra parte, credo che tutto questo regga, ad una condizione esclusiva, peraltro ben sottolineata dal presidente Morando, vale a dire a condizione di intervenire sui regolamenti: la vera perversione, vi assicuro, l'ho rilevata sulla gestione regolamentare della legge finanziaria. Allora, non capisco le ragioni per cui tutti partecipino a questo delirio collettivo, costituito dalla produzione degli emendamenti: siamo persone ragionevoli e, se siamo parlamentari della Repubblica, su questo dovremmo riflettere. Sappiamo bene che 7000 emendamenti sono insostenibili: sono elementi che non verranno esaminati da nessuno, in quanto non ci sarà il tempo tecnico per leggerli tutti. Quindi è ragionevole che si trovino soluzioni, che non saranno di tipo regolamentare, bensì di prassi: quest'ultima va ben al di là di ciò che è previsto dal regolamento. Viene fatto compiere questo esercizio di tipo keynesiano a tutti i parlamentari, che lavorano per produrre 7000 emendamenti e poi lavorano per cancellarne 6990; insomma facciamo i buchi e poi li riempiamo.

Partecipiamo a questo esercizio collettivo di produzione di emendamenti, che sappiamo benissimo non condurranno da nessuna parte. Infatti, non perché previsto dal regolamento, bensì per rendere praticabile - per prassi consolidata - la produzione di emendamenti, sono poi i gruppi a decidere sostanzialmente quali e quanti emendamenti far passare. Alla luce di ciò, preferisco, come parlamentare, sapere che è mio diritto presentare un emendamento, piuttosto che presentarne *ad libitum*, sapendo benissimo, in tal modo, di fare un esercizio inutile. Questo per rispondere - siccome mi piacerebbe immaginare una modifica regolamentare diretta a ridurre drasticamente il numero di emendamenti al disegno di legge finanziaria - che non sento limitato il mio diritto se mi dicono che posso presentare una sola proposta emendativa. Se ne presento una, so che verrà esaminata se ne presento 10 mila, so che mi turlupinerò da sola e non mi sento di far questo, come parlamentare.

In tal senso, ritengo che uno dei primi elementi da esaminare, nel contesto dato, sia la volontà, la possibilità di incidere sul regolamento, accettando una limitazione della nostra possibilità di presentare emendamenti che ci riconduca non alla limitazione di un diritto, bensì alla reale possibilità di esercitarlo.

Vengo, quindi, ad esaminare un secondo punto. Rispetto all'ammissibilità degli emendamenti, ritengo ci sia un'ulteriore riflessione da fare: l'ammissibilità degli emendamenti, la minore o la maggiore duttilità nella ricevibilità degli emendamenti, è un fatto di natura tecnica, la cui applicazione ha un risvolto di natura politica molto pesante. Faccio un esempio contingente: emendamenti che *ratio materie* non vengono ammessi alla Camera e vengono ammessi al Senato,

discendono da valutazioni di ordine tecnico che hanno un immediato risvolto politico. Siccome gli emendamenti non sono di per sé irrilevanti, essi presentano un risvolto esterno, dando prova della misura in cui, nell'uno o dall'altro ramo del Parlamento, questo o quell'altro parlamentare, questa o quell'altra forza politica, siano in grado di incidere sulla stessa materia e sullo stesso provvedimento. Dunque anche in questo caso, le conseguenze di scelte tecniche presentano risvolti di natura politica molto rilevanti: anche sulla questione qui richiamata credo che si debba fare una riflessione.

Infine, dovendo aggiungere - sempre come novizia - una valutazione di ordine tecnico, io ho trovato per esempio non essere una questione di dettaglio, né uno sfizio, l'aver passato giorni e notti immersi nelle carte - avrete tutti memoria delle notti trascorse in mezzo alle «montagne russe» di carta, in quanto la continua produzione di emendamenti creava questa specie di grande biblioteca collettiva documentale (in quell'occasione, avremo abbattuto un ettaro di foresta amazzonica...!); mi chiedo perché, per nostra trasparenza ed utilità dei lavori, non sia possibile -, chiedere a tutti di presentare emendamenti - visto che, per prassi, li tagliamo addirittura - in via telematica, in modo che essi arrivino immediatamente, siano immediatamente leggibili, e infine confrontabili, senza produrre quegli effetti disastrosi che si riproporrebbero nel caso in cui si arrivasse - ipotesi sempre plausibile - alla prossima sessione di bilancio a legislazione e regolamenti ancora invariati.

Concludo, infine, il mio intervento con un'osservazione di ordine pragmatico: una volta che sia stata assunta la decisione di intervenire con modifiche normative, credo sia indispensabile operare contestualmente su quelle regolamentari. Diversamente, avremmo fatto un lavoro inutile.

ENRICO MORANDO, *Presidente della 5^a Commissione del Senato*. Collegli, con buona probabilità, nel corso della prossima seduta, riusciremo ad assolvere all'esigenza di dare la parola a tutti coloro che ne abbiano fatto richiesta: già in quell'occasione, pertanto, potremmo avviare una prima riflessione, attorno agli esiti di questo dibattito generale, iniziato con l'audizione del ministro, proseguito con le relazioni e sviluppato, poi, con i nostri interventi.

In sede di ufficio di presidenza, al fine di determinare una possibile proposta da sottoporre alla valutazione delle Commissioni, avevamo discusso dell'opportunità di costituire un gruppo ristretto di parlamentari, deputati e senatori, rappresentativi dei diversi gruppi, che si riunissero per provare a riassumere la discussione in corso in un documento il quale, contenendo alcune alternative sulle singole questioni, in rapporto alla discussione sviluppata in questa sede, provasse a individuare direttrici di riferimento, per indirizzare con precisione l'attività di modificazione delle leggi e dei regolamenti parlamentari.

In questo senso, inviterei tutti i gruppi - anche quelli non presenti questa sera - a compiere uno sforzo per individuare la soluzione più idonea a garantirne la rappresentanza all'interno del comitato ristretto, affinché, già dalla prossima settimana, sia possibile ipotizzare, prima di un ulteriore sviluppo della discussione generale, un lavoro del comitato rivolto alla formulazione di proposte operative.

Sarà nostro carico, del presidente Duilio e mio, avvisare i gruppi assenti circa la possibilità di definire, nella giornata di domani stesso, la composizione del predetto comitato.

PRESIDENTE. Nel ringraziare ancora i commissari qui riuniti, rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti delle procedure di bilancio ad altra seduta.

La seduta termina alle 22,15.