

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 242 di lunedì 9 novembre 2009

Discussione della proposta di legge: S. 1397 - Senatore Azzollini ed altri: Legge di contabilità e finanza pubblica (Approvata dal Senato) (A.C. 2555-A); e dell'abbinata proposta di legge D'Antona ed altri (A.C. 659)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata dal Senato: d'iniziativa del senatore Azzollini ed altri: Legge di contabilità e finanza pubblica; e dell'abbinata proposta di legge d'iniziativa dei deputati D'Antona ed altri.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

(Discussione sulle linee generali - A.C. 2555-A)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari Italia dei Valori e Partito Democratico ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Leone.

ANTONIO LEONE, *Relatore*. Signor Presidente, prende corpo oggi la revisione della disciplina contabile, che costituisce sicuramente una questione politica di rilievo e di prima grandezza che ha impegnato a fondo, come ricorderanno tutti, molti Parlamenti e molti Governi che si sono succeduti nelle ultime legislature.

L'assetto degli strumenti e delle procedure di bilancio condiziona, infatti, in maniera molto pregnante il modo di atteggiarsi della democrazia, non solo economica, del nostro Paese, incidendo significativamente sulla dinamica dei rapporti e delle interrelazioni reciproche tra Governo, Parlamento, autonomie territoriali ed Unione europea.

Ciò è ancor più vero nel sistema istituzionale policentrico e multilivello che è andato configurandosi negli ultimi anni, nell'ambito del quale si sono registrate due diverse e opposte tendenze: da una parte, il consolidarsi di un assetto istituzionale federalista e il conseguente riconoscimento agli enti territoriali di un proprio ambito costituzionalmente tutelato di funzioni politiche e amministrative assistite da autonomia finanziaria, che hanno generato rilevanti spinte centrifughe, che rendono estremamente complesso ricondurre nell'alveo di una corretta dialettica parlamentare segmenti rilevanti delle decisioni di bilancio.

Dall'altra parte, l'appartenenza dell'Italia all'Unione economica e monetaria e la connessa esigenza di rispetto dei vincoli finanziari da questa discendenti hanno viceversa determinato spinte centripete, inducendo gli Esecutivi ad esercitare più penetranti poteri di coordinamento e di governo unitario della finanza pubblica, accompagnati da un riconoscimento di spazi sempre più ampi di flessibilità nella gestione del bilancio, finalizzato anche a rendere sostenibili interventi generalizzati di contenimento della spesa.

È in questo contesto di profondi cambiamenti politici ed istituzionali che è emersa con forza l'esigenza di definire un quadro regolatore unitario delle fasi di costruzione delle decisioni di finanza pubblica, che sappia coniugare in modo nuovo il ruolo del Governo, responsabile a livello europeo del rispetto dei vincoli finanziari ivi posti, quello del Parlamento, detentore, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, di un «diritto al bilancio», e quello degli enti territoriali, titolari di un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa parimenti salvaguardata dalle norme costituzionali

e che implica un loro diverso e più intenso coinvolgimento nella fase ascendente della definizione degli obiettivi di finanza pubblica. Questo è il *mix* che permea sostanzialmente e praticamente tutto il provvedimento che oggi portiamo all'attenzione di quest'Aula.

È evidente come la proposta di legge oggi in discussione si saldi in modo inscindibile con l'altra grande riforma di sistema recentemente approvata da questo Parlamento, di cui sono stato onorato di fare il relatore, ossia la legge n. 42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale. Anche a seguito delle innovazioni introdotte durante l'esame in sede referente, il combinato disposto delle due riforme configura un *corpus* normativo organico che appare in grado, a regime, di avviare una profonda trasformazione nel sistema delle decisioni di bilancio, atta a contemperare la perdurante esigenza di risanamento dei conti pubblici con quella di una contestuale riqualificazione della spesa volta a migliorare il rendimento delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità e qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini e alle imprese. Inoltre, l'armonizzazione dei sistemi contabili, la maggiore trasparenza dei documenti di bilancio, la previsione di un orizzonte pluriennale per la programmazione della spesa, così come il rafforzamento del coordinamento delle azioni dei diversi livelli di governo e il potenziamento delle attività di monitoraggio, controllo, verifica e valutazione della spesa pubblica si inquadrano nella logica di complessivo ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, volto a garantire una gestione del bilancio più strategica e orientata ai risultati, in coerenza, anche questo, con la legge n. 15 del 2009, la cosiddetta «legge Brunetta». In questo quadro, la riforma della legge di contabilità mira a razionalizzare tutte le fasi in cui si articola la spesa pubblica, rafforzando contemporaneamente sia i poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento, sia i poteri di gestione dell'Esecutivo, con una sorta di bilanciamento tra i due poteri.

La proposta di legge configura, quindi, in modo nuovo strumenti e procedure di bilancio, delineando nel complesso un sistema delle decisioni di finanza pubblica che pone l'accento sullo *stock* delle risorse iscritte in bilancio, piuttosto che sulle modifiche al margine della legislazione di spesa da introdurre nel disegno di legge finanziaria favorendo, per tale via, una più approfondita analisi della quantità e della qualità della spesa storica e dei nodi strutturali che generano gli squilibri della finanza pubblica.

A tal fine, la riforma conferma e perfeziona la riclassificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, amplificando le potenzialità del bilancio quale strumento di politica economica; garantisce una maggiore condivisione delle informazioni disponibili per i diversi attori istituzionali, il che rappresenta un altro punto essenziale di questa riforma; amplia gli strumenti per il coordinamento e il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, potenziando nel contempo il sistema informativo e dei controlli, anche parlamentari, sul sistema delle pubbliche amministrazioni.

La proposta di legge provvede quindi a ridefinire il sistema delle decisioni di finanza pubblica secondo tre assi principali, che prevedono: un ampio coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di definizione degli obiettivi economico-finanziari; un'articolazione della manovra di finanza pubblica su più strumenti, di indirizzo e di carattere legislativo, da esaminare in Parlamento nel corso di un'apposita sessione dei lavori da disciplinare attraverso i regolamenti parlamentari e un rafforzamento delle procedure di collegamento con l'Unione europea.

Prima di passare all'illustrazione più dettagliata della proposta di legge, desidero ringraziare tutti i componenti della Commissione bilancio per l'impegno profuso durante l'esame preliminare, che ha consentito di poter svolgere un lavoro intenso, che si è tradotto in una serie di proposte emendative, devo riconoscerlo, in maniera molto equilibrata e serena.

Il testo approvato dal Senato è stato ampiamente modificato nel corso dell'esame in sede referente, secondo una logica di confronto costruttivo tra i diversi gruppi parlamentari che ha condotto alla definizione di un testo sostanzialmente condiviso. Le principali innovazioni normative introdotte attengono ai seguenti ambiti: il coordinamento della riforma in esame - lo ho già ricordato - con le altre due grandi riforme di sistema approvate quest'anno dal Parlamento, ossia la legge n. 42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale e la legge n. 15 del 2009, di riforma della pubblica

amministrazione; l'articolazione del ciclo di bilancio; le procedure di raccordo interistituzionale con l'Unione europea; la disciplina degli strumenti di finanza pubblica; il contenuto della legge di stabilità e le modalità di copertura finanziaria delle leggi; il completamento della riforma della struttura del bilancio e il passaggio alla redazione del bilancio in termini di sola cassa; infine, si tratta dell'ultimo degli ambiti che ho testè indicato, i modelli organizzativi da adottare al fine di rafforzare il controllo parlamentare sulla finanza pubblica.

Una prima serie di interventi correttivi del testo in esame è stata orientata a migliorare, in via generale, i profili di coordinamento con le deleghe, le procedure e gli organi previsti dalla legge n. 42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale, in special modo per quanto riguarda l'armonizzazione dei sistemi contabili e la partecipazione degli enti decentrati alla fase ascendente di definizione della decisione annuale di finanza pubblica.

Quanto al primo aspetto, quello dell'armonizzazione dei sistemi contabili, la scelta operata è stata quella di espungere dal testo in esame i criteri di delega relativi all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali, integrando contestualmente, mediante una apposita novella, i criteri direttivi della delega già prevista (abbiamo quindi operato un «ritocco» alla delega così come prevista all'articolo 2 della legge n. 42 del 5 maggio 2009).

Nel testo in esame rimane pertanto ferma la delega al Governo per l'armonizzazione dei sistemi contabili delle altre amministrazioni pubbliche, mentre quella relativa alle autonomie territoriali viene interamente ricondotta alla legge n. 42 del 2009 (abbiamo pertanto stabilito una netta divisione tra le due questioni).

Il raccordo tra le due distinte deleghe per l'armonizzazione dei sistemi contabili previste dalla proposta di legge in esame e dalla legge n. 42 del 2009 è assicurato dalla previsione in base alla quale il comitato per i principi contabili previsto dalla riforma in esame dovrà agire in reciproco raccordo con la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, la cui composizione tra l'altro è stata integrata anche con due rappresentanti dell'ISTAT.

Per quanto attiene, più in generale, al coordinamento della finanza pubblica, le disposizioni recate dalla proposta di legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

Viene quindi confermata la scelta di estendere l'ambito di applicazione della nuova legge di contabilità all'intero perimetro della pubblica amministrazione in coerenza con gli impegni contratti dal nostro Paese in sede comunitaria; una modifica all'articolo 1 ha inoltre specificato che le disposizioni della proposta di legge in oggetto si applicheranno anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti. Nel complesso, la filosofia di fondo delle modifiche introdotte è stata quella di individuare procedure di coordinamento della finanza pubblica atte ad evitare il rischio di comportamenti incoerenti.

In questa prospettiva, si è anzitutto convenuto sull'opportunità di confermare sostanzialmente le sedi e le modalità di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali previste dalla legge n. 42 del 2009, e in particolare il ruolo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica stessa, che concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto.

Fermo restando il ruolo della Conferenza, una modifica di rilievo è stata tuttavia operata con riferimento ai rapporti tra il patto di convergenza, previsto dall'articolo 18 della legge di attuazione del federalismo fiscale, ed il Patto di stabilità interno.

In particolare, a seguito di una novella operata al citato articolo 18 della legge n. 42 del 2009 è stato espunto dal contenuto proprio del patto di convergenza il riferimento alla definizione, per ciascun livello di governo territoriale, del livello programmato dei saldi da rispettare, delle modalità di ricorso al debito, nonché dell'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, lasciando pertanto a tale patto il compito fondamentale di perseguire l'obiettivo della convergenza dei costi e

dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo. Conseguentemente, le modalità di definizione del quadro di riferimento del Patto di stabilità interno sono state interamente ricondotte nell'ambito delle procedure previste dall'articolo 10, comma 5, della proposta di legge.

A seguito delle ulteriori modifiche introdotte dalla Commissione, sarà la Decisione di finanza pubblica a definire, in coerenza con gli obiettivi programmatici, sia il contenuto del patto di convergenza, sia il contenuto del Patto di stabilità interno, nonché le sanzioni per gli enti territoriali nel caso di mancato rispetto di quanto previsto da quest'ultimo, come stabilito dall'articolo 10, comma 2, lettera f).

Una volta definiti, in sede di Decisione di finanza pubblica, il contenuto sia del patto di convergenza sia del Patto di stabilità interno, nella legge di stabilità potranno essere introdotte le norme «eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità», nonché quelle dirette a realizzare il patto di convergenza.

Il combinato disposto delle modifiche introdotte demanda pertanto ad una specifica procedura di concertazione-consultazione con le autonomie la definizione del «quadro di riferimento normativo» del Patto di stabilità interno, i cui contenuti essenziali saranno poi definiti dal Parlamento in sede di deliberazione della Decisione di finanza pubblica, che dovrà peraltro indicare anche le sanzioni per gli enti inadempienti.

Tra le questioni inerenti i profili di coordinamento tra la proposta di legge in esame e la legge n. 42 del 2009, occorre infine evidenziare come nel corso dell'esame in Commissione siano state inserite alcune disposizioni volte ad agevolare la costituzione del patrimonio informativo necessario a dare attuazione al federalismo fiscale.

A tal fine, il nuovo comma 2 dell'articolo 13 dispone, in particolare, che i dati di bilancio che le amministrazioni sono tenute ad inserire nella banca dati unitaria da istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze debbano essere messi a disposizione, anche mediante accesso diretto, della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai fini dell'espletamento delle attività di competenza di tali organi ai sensi degli articoli 4 e 5 della stessa legge n. 42.

Un'analogia, benché meno intensa, esigenza di coordinamento è emersa, durante l'esame in sede referente, anche in relazione alla legge n. 15 del 2009, recante la riforma della pubblica amministrazione promossa dal Ministro Brunetta, con particolare riferimento, in questo caso, all'opportunità di un migliore raccordo tra il sistema di indicatori ivi delineato per la valutazione dei risultati dei dirigenti e delle pubbliche amministrazioni e quello prospettato per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi riferiti alle missioni e ai programmi di bilancio.

Una delle questioni evidenziate nel corso delle audizioni e del dibattito svoltisi in Commissione bilancio attiene alla congruità della tempistica del ciclo di bilancio delineata nella proposta di legge. In proposito, gli aggiustamenti al testo in esame operati in Commissione sono stati diretti a contemperare diverse finalità.

Da una parte, quella di ridurre il rischio di sovrapposizioni tra l'esame della Decisione di finanza pubblica e quello della manovra annuale, consentendo al Parlamento di esprimere i propri indirizzi al Governo in tempo utile e tale da garantire che il Governo ne possa tenere adeguatamente conto; a tal fine è stato lievemente anticipato, dal 20 al 15 settembre di ogni anno, il termine di presentazione al Parlamento della Decisione di finanza pubblica.

Dall'altra quella di favorire una più intensa possibile partecipazione degli enti decentrati alla definizione della decisione di bilancio, al fine di consentire una più agevole impostazione dei loro bilanci. A tal fine anche su questo punto c'è stata una rivisitazione dei termini: è stato anticipato dal 20 al 15 luglio il termine entro il quale il Governo è tenuto a comunicare alle autonomie territoriali le linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

La posticipazione al mese di settembre della data di presentazione alle Camere della Decisione di finanza pubblica appare quindi volta a soddisfare l'esigenza di disporre di un quadro di previsione di finanza pubblica più aggiornato rispetto a quello disponibile al 30 giugno (attualmente la data di presentazione, come sappiamo, alle Camere del DPEF), anche in relazione alla previsione

sull'evoluzione del gettito tributario, alla luce delle recenti modifiche normative che hanno spostato in avanti i termini per la presentazione delle dichiarazioni.

Ulteriori novità in tema di ciclo di bilancio - e non poteva che essere così - attengono ai rapporti con l'Unione europea.

Da una parte è stato disposto che in sede di predisposizione dell'aggiornamento del programma di stabilità da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione, il Governo debba trasmettere alle Camere e alla Conferenza unificata, entro i quindici giorni antecedenti la data di presentazione concordata in sede europea, lo schema di aggiornamento del programma di stabilità; tale schema dovrà comprendere sia un quadro generale sulle prospettive di medio termine della politica economica italiana nell'ambito dell'Unione europea, sia l'indicazione delle linee guida per la sua implementazione a livello di politiche nazionali.

Dall'altra, è stato previsto che, in sede di presentazione della relazione sull'economia e la finanza pubblica di cui all'articolo 12, il Governo debba dare conto del parere del Consiglio dell'Unione europea sull'aggiornamento del programma di stabilità.

Nel corso dell'esame in Commissione bilancio sono state affrontate talune questioni inerenti il contenuto degli strumenti di programmazione e attuazione della manovra di finanza pubblica.

Siamo così ai disegni di legge collegati. In tale ambito, al fine di delineare un sistema delle decisioni di bilancio in grado di assicurare maggiore ordine e coerenza all'interno del processo decisionale, prevedendo nel contempo il fenomeno, ricorrente negli ultimi anni, di manovre finanziarie realizzate attraverso procedure di decretazione d'urgenza, particolare attenzione è stata posta nei confronti della disciplina dei disegni di legge collegati, che è stata potenziata anche alla luce del restringimento del contenuto della legge di stabilità.

È stato pertanto previsto che i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica debbano recare disposizioni omogenee sia per materia, sia per competenza delle amministrazioni; si è inoltre specificato che ciascuno di essi è chiamato a concorrere al raggiungimento degli obiettivi programmatici già fissati dalla Decisione di finanza pubblica, anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio ovvero di rilancio e sviluppo dell'economia.

In poche parole si avrà una sessione limitata, dall'inizio fino alla fine, di tutti gli adempimenti che sono previsti, di tutte le informative, di tutti gli adempimenti non solo del Governo ma anche nei confronti dell'Unione europea e del Parlamento, con le decisioni che dovranno essere prese di conseguenza, nell'arco di un tempo ben prestabilito, per evitare che il Parlamento venga «ingolfato» quasi per tutto l'anno da provvedimenti attinenti alle manovre di bilancio.

Tra le ulteriori modifiche introdotte nel corso dell'esame in sede referente volte a garantire un corretto svolgimento della dialettica tra Parlamento ed Esecutivo, deve essere ricordato anche il comma 3 dell'articolo 10, ai sensi del quale il Governo, ogniquale volta intenda modificare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, ovvero in caso di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica rispetto ai medesimi obiettivi, che rendano necessari interventi correttivi, è tenuto a presentare alle Camere una Nota di aggiornamento della Decisione di finanza pubblica come deliberata dal Parlamento.

Un complesso di questioni di natura tecnica recanti un impatto rilevante in termini di tenuta dei saldi di bilancio ed attuazione degli interventi di politica economica attiene al contenuto della legge di stabilità ed alla copertura finanziaria delle leggi.

Per quanto attiene alla legge di stabilità, la proposta conferma la configurazione «snella» dello strumento, nel quale non potranno essere inserite disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, né norme di delega ovvero a carattere ordinamentale ed organizzatorio, ferma restando l'inclusione, sopra richiamata, nel contenuto proprio della legge, delle norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del patto di stabilità interno, nonché a realizzare il patto di convergenza.

Alcune innovazioni sono state introdotte in relazione alla copertura finanziaria della legge.

A tale ultimo proposito, una delle novità più rilevanti introdotte nel corso dell'esame in sede referente consiste nell'aver sostanzialmente ripristinato, nel testo della proposta di legge, il

contenuto dell'attuale comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 (quella che stiamo riformando), concernente l'obbligo di copertura degli oneri correnti recati dal disegno di legge finanziaria, che non era stato invece mantenuto o riprodotto nel testo approvato dal Senato. Richiamando espressamente l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, si è infatti previsto che la legge di stabilità possa disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente, assicurando comunque - come specificato dalla Commissione - il «valore positivo del risparmio pubblico».

Nella prospettiva della trasparenza e di una più agevole intelligibilità della decisione di bilancio si colloca, infine, la previsione di cui al comma 4 dell'articolo 11, ai sensi della quale al disegno di legge di stabilità dovrà essere allegato, a fini conoscitivi, un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra.

Per quanto concerne poi, in generale, la copertura finanziaria delle leggi, nel corso dell'esame in sede referente sono state anzitutto meglio precisate le modalità di copertura delle leggi di delega e dei relativi decreti legislativi di attuazione, prevedendosi altresì che la Corte dei conti, conformemente alla prassi esistente in materia, nella relazione quadrimestrale sulle coperture e le tecniche di quantificazione degli oneri, riferisca sulla tipologia delle coperture adottate dai decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti e le norme di copertura recate dalle leggi delega.

Sotto altro versante, è stato precisato che la relazione tecnica sugli effetti finanziari delle proposte legislative e degli emendamenti all'esame delle Commissioni parlamentari debba essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla tempistica dei lavori parlamentari, fermo restando, in ogni caso, il termine di trenta giorni dalla richiesta; qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione entro il termine stabilito, dovrà inoltre indicarne le ragioni.

È stata infine inserita una norma di chiusura, in base alla quale viene demandato ai Regolamenti parlamentari il compito di disciplinare gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica.

Un ulteriore ampio filone di questioni emerse durante l'esame preliminare della proposta di legge attiene al bilancio dello Stato, la cui riforma si attuerà in più fasi.

La proposta di legge, infatti, da un lato sistematizza le innovazioni apportate al bilancio nel corso degli ultimi due esercizi finanziari, dall'altro delega il Governo al completamento della riforma, prevedendo anche il graduale passaggio da una redazione di tale documento in termini di competenza e cassa, ad una redazione in termini di sola cassa.

Sotto altro profilo, viene confermata la rimodulabilità delle risorse destinate ai programmi di ciascuna missione, con espressa previsione dell'indicazione, nell'ambito del programma, della quota delle spese rimodulabili e non rimodulabili.

In questo quadro, l'ampliamento dei margini di flessibilità, oltre a valorizzare il ruolo della legge di bilancio come strumento di attuazione della manovra di finanza pubblica, appare funzionale sia al processo di consolidamento dei conti pubblici, rendendo maggiormente sostenibili gli interventi di contenimento della spesa, sia al processo di riqualificazione della spesa stessa.

Un'ulteriore novità - mi avvio velocemente verso le conclusioni - introdotta nel corso dell'esame in Commissione, diretta ad accrescere il corredo informativo del bilancio, è costituita dalla previsione, in ciascuno stato di previsione, di una scheda illustrativa dei capitoli recanti i fondi settoriali correlati alle principali politiche pubbliche di rilevanza nazionale (tra i quali il FAS), nella quale devono essere indicate una serie di informazioni di estremo interesse per il Parlamento, quali, ad esempio, il complesso degli stanziamenti previsti dal bilancio triennale, il riepilogo analitico dei provvedimenti legislativi e amministrativi che hanno determinato i suddetti stanziamenti e le relative variazioni, nonché gli interventi previsti a legislazione vigente a valere su detti fondi con separata indicazione delle spese correnti e di quelle in conto capitale.

Di ampia portata appaiono, infine, le modifiche introdotte dalla Commissione in relazione al completamento della riforma del bilancio e al passaggio alla redazione di tale documento in termini di sola cassa. Quanto alla prima questione, la principale novità consiste nell'aver ricondotto la revisione dell'attribuzione dei programmi e delle relative risorse tra i Ministeri ad un'apposita delega legislativa, che ai fini del completamento della riforma della struttura del bilancio prevede una complessiva revisione sia delle missioni, sia del numero e della struttura dei programmi di spesa. Il passaggio - e sintetizzo - avverrà attraverso *step* previsti regolarmente dal provvedimento in oggetto mediante una sorta di sperimentazione, per arrivare, poi, al completamento (se sarà il caso e se ne saranno ben visibili gli effetti). Per i nostri sistemi tale passaggio - mi riferisco al passaggio al bilancio di cassa - è epocale.

Un ultimo argomento a cui tengo è quello relativo al controllo parlamentare sulla finanza pubblica. Nel corso dell'esame in Commissione è stata unanimemente condivisa l'esigenza di rafforzare il ruolo di indirizzo e controllo del Parlamento, dotando le Camere di nuovi strumenti di conoscenza e valutazione, che consentano anche una riqualificazione del lavoro parlamentare.

In tale ambito, piuttosto che la costituzione - come era previsto nel testo che ci è pervenuto dal Senato - di una Commissione bicamerale *ad hoc* per la trasparenza dei conti pubblici, priva dei poteri parlamentari di indirizzo e controllo propri delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, nel corso dell'esame si è convenuto sull'opportunità di prevedere un potenziamento delle attività di controllo e di verifica sulla finanza pubblica delle Commissioni medesime, da svolgere anche in forma congiunta previa intesa tra i Presidenti delle due Camere.

PRESIDENTE. La prego di concludere.

ANTONIO LEONE, *Relatore*. Nel concludere questa relazione e nel formulare l'auspicio di un prosieguo dell'esame in Assemblea costruttivo ed approfondito quale quello svolto in Commissione di merito - ho concluso veramente -, voglio solo sottolineare come con la proposta di legge al nostro esame sarà possibile superare definitivamente i limiti di un circuito decisionale della finanza pubblica che, nonostante la previsione di stringenti vincoli incrociati di natura contenutistica e procedimentale, non è ancora riuscito a garantire né una trasparenza dell'indirizzo politico-finanziario sotteso alle manovre di bilancio, né un livello accettabile di ordine e di coerenza alla manovra finanziaria nelle sue diverse articolazioni.

Dovrà essere, pertanto, compito di questo Parlamento aggiornare ed armonizzare le procedure parlamentari con il nuovo assetto della contabilità nazionale delineato nella proposta di legge in esame, nella consapevolezza che le dinamiche del nostro sistema di bilancio non dipenderanno, tuttavia, solo da questioni tecniche e di ingegneria contabile o procedurale - così come, purtroppo, molte volte, è stato sino ad ora - ma da come le forze politiche, le istituzioni rappresentative e le amministrazioni pubbliche nel loro complesso riusciranno ad attuare con convinzione un disegno riformatore che appare, allo stato, come l'unica strada percorribile per coniugare la perdurante esigenza di risanamento dei conti pubblici con una politica di sviluppo e di sostegno all'economia, assicurando contestualmente la riqualificazione della spesa pubblica all'insegna dei criteri dell'efficienza, dell'efficacia e della verifica dei risultati raggiunti dall'azione amministrativa (*Applausi*).

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

È iscritto a parlare l'onorevole Cambursano. Ne ha facoltà per diciassette minuti.

RENATO CAMBURSANO. Signor Presidente, Viceministro Vegas, relatore Leone, colleghi, la revisione delle disciplina di finanza pubblica costituisce una grande questione politica, prima ancora che semplicemente tecnico-amministrativa e contabile, che ha impegnato i Parlamenti e i Governi negli anni passati e nelle precedenti legislature. Gli esiti sono stati piuttosto scarsi, anche se il

lavoro svolto in quelle legislature è utile oggi.

La legge quadro n. 468 del 1978 ha trentuno anni di età ed è giusto che lasci il campo e lo spazio a una nuova legge di contabilità e di finanza pubblica. Questo perché l'espansione del ruolo delle autonomie territoriali e l'avvenuta riforma del Titolo V della Costituzione, i vincoli comunitari esterni - cioè il patto di stabilità e di crescita - e il vincolo di stabilità interno nonché l'avvenuta approvazione della legge sul federalismo fiscale ci obbligano, per l'appunto, a rivedere l'insieme del complesso delle leggi di contabilità. L'assalto alla diligenza che è stato compiuto negli anni passati e lo stravolgimento per mettere la parola fine a quell'assalto da parte dei Governi (uso il plurale perché è stato fatto sia dai governi di centrodestra sia da quelli di centrosinistra), attraverso il ricorso al maxiemendamento e poi al voto di fiducia, hanno manifestato il limite di un cortocircuito decisionale che non è riuscito a garantire una procedura adeguata ad un dibattito parlamentare ordinato. Venendo meno questo, è venuta meno anche la trasparenza delle procedure decisionali relative all'indirizzo politico-finanziario sotteso alla manovra di bilancio.

L'enorme ampliamento delle dimensioni e dei contenuti normativi della legge finanziaria si è manifestato anche attraverso la prassi di affiancare uno o più decreti-legge collegati, che hanno reso ancora più complessi e confusi i procedimenti parlamentari, sia di indirizzo sia di controllo. Allo stesso modo, è stata pressoché impossibile un'analisi approfondita della quantità e della qualità della spesa storica e dei nodi strutturali che generano squilibri di finanza pubblica. A sua volta, i vincoli europei hanno fatto scattare l'esigenza di mettere un freno alla spesa con strumenti di intervento e di contenimento automatico e trasversale, attraverso i cosiddetti tagli lineari, ma non selettivi, delle dotazioni di bilancio.

La proposta di riforma, approvata dal Senato, ha tentato di dare una soluzione alla «ipertrofia» della legge finanziaria e alla opposta carenza di contenuto decisionale del bilancio, aprendo la via verso un più ampio processo di revisione della spesa pubblica. L'entusiasmo che ha accolto quel testo si è però via via spento, al punto che la riapertura del dibattito in questo ramo del Parlamento - in Commissione prima e da oggi in Aula - e il successivo lavoro svolto hanno portato a una corposa riscrittura, come ci ricordava, per l'appunto, il relatore Leone.

Un grande lavoro è stato compiuto in Commissione con un'ampia disponibilità anche da parte del relatore stesso ma con qualche freno posto dal Governo (anche se questa è una legge di iniziativa parlamentare), a scrivere insieme un nuovo testo ad integrazione e miglioramento parziale del prodotto del Senato della Repubblica e a correzione di alcuni veri e propri «scivoloni» presenti nel testo ricevuto dall'altro ramo del Parlamento. Ne voglio ricordare alcuni: l'insufficiente raccordo tra il testo e il dettato dell'articolo 119 della Costituzione, così come attuato dalla legge n. 42 sul federalismo fiscale.

Il successo della riforma federalista dipenderà molto, a nostro avviso, dall'operazione di standardizzazione dei costi, dei fabbisogni e dei prelievi, essenziale per la determinazione delle risorse da assicurare a regioni ed enti locali, mediante risorse proprie, compartecipazioni e quote del Fondo di perequazione per i territori con minore capacità fiscale. Permane ancora a nostro avviso - e qui richiamo l'attenzione del relatore - una sostanziale centralizzazione delle procedure che entra in collisione con l'autonomia di entrata e di spesa prevista dall'articolo 119 della Costituzione. Un secondo limite è l'eccessiva concentrazione degli strumenti di governo centrale e dei tempi della loro presentazione e discussione in Parlamento.

Nonostante le positive correzioni apportate in Commissione bilancio, riteniamo ancora troppo presente il tentativo di appropriazione di spazi decisionali non conformi alle esigenze di programmazione e di coordinamento della finanza pubblica.

Questa proposta di legge non tiene ancora in sufficiente conto che una parte consistente delle competenze in materia di spesa sono ormai trasferite alle regioni e per la concreta gestione amministrativa alle autonomie locali (comuni, città metropolitane e province) e che questi livelli di Governo sono tenuti ad esercitare tali funzioni - lo dice l'articolo 119, primo comma, della Costituzione - con autonomia di entrata e di spesa.

Il processo di coinvolgimento nella programmazione delle politiche di finanza pubblica dovrebbe

essere, a nostro avviso, più trasparente ed efficace attraverso schemi più appropriati. Per raggiungere tale obiettivo abbiamo proposto che i quadri tendenziali e programmatici della spesa per funzioni, oltre che per voce economica, debbano essere esposti in modo da rappresentare, anche solo sinteticamente, il quadro tendenziale delle politiche pubbliche e il connesso quadro programmatico, prevedendo anche un'articolazione per sottosettori, che riproponiamo all'attenzione dell'Aula con gli emendamenti che abbiamo presentato.

L'azione poi di monitoraggio del conseguimento degli obiettivi costituisce una funzione importante per avere contezza della distanza tra questi e i risultati ottenuti e di conseguenza per provvedere tempestivamente ad approvare i necessari interventi. La banca dati prevista dall'articolo 14, istituita presso il Ministero dell'economia ed alimentata dalle amministrazioni pubbliche con l'obiettivo di semplificare le procedure e ridurre gli oneri per le amministrazioni, così come riformulati in Commissione, è sicuramente un passo avanti nella direzione di un maggiore coinvolgimento delle autonomie.

Il comma 4-bis dell'articolo 14 è lì a confermarlo, così come l'inserimento - lo ricordava il relatore - dell'ISTAT e della Conferenza unificata, ma la concentrazione presso la Ragioneria generale dello Stato, da una parte, e il semplice «sentire» dei due organismi citati ci lasciano ancora del tutto insoddisfatti.

In merito all'articolo 40 (analisi e valutazione della spesa) riteniamo che al fine di rendere efficace il processo di programmazione, efficiente l'allocazione delle risorse ed effettivo il controllo obiettivo-risultati, si istituzionalizza una prassi già avviata, cioè la cosiddetta *spending review*. Al fine di rendere tale prassi più effettiva ed efficace, a nostro avviso, devono essere assicurati tutti i presupposti per l'interscambio dei dati al fine di conseguire ogni possibile sinergia tra le attività di acquisizione delle informazioni e l'analisi delle medesime.

La nuova formulazione della delega al Governo per il passaggio al bilancio di cassa (articolo 43) è sicuramente migliorativa. Essa prevede, infatti, che tale passaggio avvenga con gradualità. Cito alcuni passaggi: affiancamento al bilancio di cassa ai fini conoscitivi di un corrispondente prospetto redatto in termini competenza; la previsione di un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile ed amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile; la predisposizione da parte del dirigente responsabile di un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni sulla base delle quali ordina e paga le spese; infine, la definizione di limiti di assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile con previsione di appositi correttivi.

Il rischio però, relatore e Governo, che il controllo dei flussi di cassa sia l'unico imperativo del dirigente titolare di un programma di spesa è forte, mentre effetti nefandi potrebbero emergere solo negli esercizi futuri. Da qui discende la necessità di affiancare la contabilità redatta in termini di cassa con quella redatta in termini di competenza. Quindi non solo per i primi tre anni è stata tolta la dizione in via sperimentale, ma nella sostanza così è da leggersi. Inoltre, l'affiancamento, a soli fini conoscitivi, che invece è rimasto come dizione, ci lascia davvero parecchio perplessi se non, per l'appunto, contrari.

Appare altresì del tutto insufficiente la previsione relativa all'introduzione del sistema di contabilità economico-patrimoniale accanto a quella finanziaria, anch'essa prevista solo in via sperimentale e per finalità conoscitiva.

In sede di discussione sulle linee generali in Commissione bilancio abbiamo ribadito quanto aveva sostenuto nell'altro ramo del Parlamento il gruppo dell'Italia dei Valori, ovvero che nonostante quell'entusiasmo che si era creato, occorresse ricorreggere alcuni passaggi. Abbiamo visto lungo, avevamo ragione: la corposa riscrittura è lì a confermare la necessità che i nostri colleghi del Senato avevano evidenziato. Quello licenziato dalla Commissione bilancio è sicuramente un testo migliorativo, ma riteniamo - oltre a quanto sin qui evidenziato - che in primo luogo il ciclo della programmazione debba essere avviato prima di luglio, come peraltro indicato dalla legge n. 42 del 2009, evitando una concentrazione di documenti e procedure nei mesi di settembre e ottobre. In secondo luogo, riteniamo che la Decisione di finanza pubblica sia opportuno mantenerla a luglio

e che nella sessione estiva di bilancio si dedichi maggiore attenzione all'esame del rendiconto dell'esercizio precedente sul quale spesso e volentieri si sorvola (io per primo naturalmente). In terzo luogo, pensiamo che le disposizioni relative al coordinamento di finanza pubblica debbano essere approvate in tempo utile a consentire alle amministrazioni territoriali di approvare il proprio documento di bilancio entro il mese di dicembre.

In quarto luogo, la classificazione di bilancio per missioni e programmi deve intrecciarsi con la classificazione per funzioni-obiettivo per facilitare il raccordo con la contabilità economica e patrimoniale nazionale. La gestione per competenze giuridiche - ci ricordava una delle tante audizioni, quella del professor Carabba - è nella prassi reale attraversata da contraddizioni distorsive la cui manifestazione evidente è rappresentata dai residui di stanziamento, sicché la funzione del conto impegni non risponde all'esigenza essenziale di fornire un quadro sistematico e aggiornato delle obbligazioni delle amministrazioni e dell'impatto economico di medio periodo delle scelte di bilancio.

Non è condivisibile, infine, l'impostazione di schemi autoritativi relativi alle tecniche di *accountability* e alla raccolta di informazioni, dettate dal centro, con riferimento alla struttura decisionale e programmatica dei bilanci delle autonomie, seguendo peraltro una strada preclusa dal disegno costituzionale. Allo stesso modo non è condivisibile la scarsa attenzione dimostrata anche rispetto alla legge n. 42 del 2009, sulla quale (lo ricordiamo, contrariamente ad altri partiti o ad altri gruppi che hanno votato contro o si sono astenuti) l'Italia dei Valori aveva espresso voto favorevole, soprattutto con riferimento al ruolo degli enti decentrati nel procedimento di formazione della Decisione di finanza pubblica assolutamente preminente.

Allo stato è previsto esclusivamente un parere della Conferenza unificata su un documento semplificato contenente linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica. Il collega Causi, in sede di illustrazione del complesso degli emendamenti in Commissione, richiamava la necessità di un ulteriore approfondimento circa la collocazione del provvedimento nel quadro della disciplina costituzionale vigente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Noi ci associamo perché devono essere assicurate adeguate garanzie alla prerogativa che la nostra Carta costituzionale riconosce agli enti territoriali.

A tal fine riteniamo che la delega prevista dall'articolo 2 debba essere armonizzata con quella già prevista nella lettera h) del comma 2, articolo 2, della legge n. 42 del 2009. Un passo avanti è stato fatto, ma credo che si possa ancora; abbiamo, infatti, la possibilità di farlo in quest'aula del Parlamento. A tal fine sono stati presentati emendamenti che tendono ad assicurare la fissazione di criteri uniformi per la redazione del bilancio delle amministrazioni pubbliche e degli enti territoriali, ed affidano alla Commissione paritetica l'attuazione del federalismo fiscale e il compito di concorrere alla predisposizione dei decreti legislativi, previsti da entrambe le norme di delega, integrandola con rappresentanti dell'ISTAT e della Corte dei conti. Anche su questo ci sono nostri emendamenti.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, concludo. Questa è la prima proposta di iniziativa parlamentare, almeno in materia economica. Non poteva che essere così, visto che si scrivono le regole relative alla legge di contabilità, di bilancio e di finanza pubblica. Tali regole dovrebbero durare nel tempo e valere per tutti, a prescindere dalle maggioranze e dai Governi che si alternano. Serve una riforma che integri l'esigenza di coordinare i bilanci e le politiche finanziarie dello Stato e delle autonomie nell'ottica del nuovo modello di ispirazione federalista della Repubblica e nel rispetto del Patto europeo di stabilità e di crescita.

Serve anche il passaggio da un bilancio di risorse, che presenta i fondi suddivisi in base alla natura delle spese, ad una logica di obiettivi e di risultati. Siamo disponibili anche in Aula, così come lo siamo stati in Commissione, a confrontarci sino all'ultimo minuto sui passaggi ancora migliorabili, poi valuteremo che fare nel voto finale. Ma per cortesia - mi rivolgo in particolare al rappresentante del Governo, l'autorevole Viceministro - basta tavoli rovesciati, come è avvenuto nella sessione di bilancio dello scorso anno, basta voti di fiducia su manovre finanziarie e di bilancio. Sono certo che anche i colleghi che siedono al banco dei nove siano d'accordo sulla necessità di mettere mano con

urgenza alla rivisitazione dei Regolamenti parlamentari che sono prodromici ad un'attività vera e concreta di snellimento, ma anche di controllo del nostro operato.

Presidente Leone, mi rivolgo a lei, almeno per il nostro gruppo lei ha portato bene per l'altra legge di cui era relatore, quella sul federalismo fiscale. Mi auguro che la sua ulteriore disponibilità a confrontarsi possa portarci al voto favorevole. Grazie e buon lavoro (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Boccia. Ne ha facoltà per dieci minuti.

FRANCESCO BOCCIA. Signor Presidente, riprendo la chiusura dell'intervento di Cambursano: l'auspicio è che in qualche modo il lavoro già fatto con il presidente Leone e il Governo sulla legge n. 42 del 2009 possa consentirci, nelle giornate che abbiamo davanti, di completare l'opera già iniziata nelle Commissioni. Nelle Commissioni è stato fatto un lavoro importante che ha di fatto cancellato le ombre che c'erano dopo l'approvazione del provvedimento al Senato; ombre legate alla reale possibilità di armonizzare i sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche nel nostro Paese. Se l'obiettivo era, a regime, un unico piano dei conti del sistema pubblico italiano non potevamo raggiungerlo a spizzichi e bocconi. Pur avendo il Senato fatto un lavoro importante, soprattutto sul ciclo e sugli strumenti di programmazione, restavano molti dubbi su alcuni aspetti che non sono astrazione e non sono neanche teoria, ma fanno riferimento al funzionamento reale del raccordo tra i sistemi contabili delle diverse amministrazioni pubbliche.

Da questo punto di vista il Partito Democratico ha dato un contributo importante nella prima fase al Senato e lo ha ripreso in questa sede. Cambursano molto opportunamente richiamava alcuni passaggi che per il Partito Democratico l'onorevole Causi e l'onorevole Beretta hanno fatto in Commissione: questi sono per noi il punto dal quale ripartiamo in questa discussione generale e obiettivamente sono stati anche oggetto di una riflessione concreta da parte del relatore e del Governo.

In questo mio intervento vorrei riprendere alcuni concetti che molto spesso noi del Partito Democratico abbiamo richiamato al Governo in sede di approvazione di alcuni provvedimenti economici (certamente l'anno scorso prima dell'approvazione della legge finanziaria e non mancheremo di farlo anche con riferimento alla legge finanziaria di quest'anno quando arriverà alla Camera dopo il passaggio al Senato) perché, a mio avviso, ci sono alcuni aspetti che noi non possiamo non mettere insieme. Il relatore Leone nel suo intervento ha richiamato il combinato disposto tra questo provvedimento e la legge n. 42, la delega sul federalismo fiscale. Tuttavia, ho la sensazione che finalmente siamo ad un passo da una parola finale, che abbiamo il dovere di dire come legislatori, sul significato che vogliamo dare alla programmazione economica e al legame della stessa con i meccanismi di reperimento delle risorse finanziarie.

Se è vero che tutto quello che abbiamo detto in Aula in questi mesi, anche nel dibattito sul disegno di legge sul federalismo fiscale, è nei cromosomi del legislatore, allora non possiamo più nasconderci dietro alcuni temi. Tutti coloro che si occupano di economia sono cresciuti avendo la convinzione che la programmazione economica fatta dalle amministrazioni pubbliche ai vari livelli, perché questa è la novità che ci troviamo a vivere nel 2009 rispetto agli anni Sessanta o Settanta, ha un senso se riesce, come allora, a prevenire le incertezze sui livelli di crescita sempre più condizionati da fattori esterni, che molto spesso sono esterni anche al nostro stesso Paese, e se in qualche modo riesce ad incidere sulle diseconomie esterne.

L'attuale modello che porta alla definizione di questa legge finanziaria, così come di quella precedente, non dà tali risposte, non le fornisce ai vari livelli, non a quello centrale, ma neanche ai livelli regionali. Se è vero che questi due temi che oggi richiamiamo in Aula potevano essere gli stessi temi centrali del Parlamento negli anni Sessanta e Settanta, anche se allora magari si dava meno importanza alle incertezze sui livelli di crescita che in qualche modo venivano condizionati dalle economie dei Paesi vicini al nostro, oggi abbiamo la certezza inconfutabile che il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, che parte dal comune e passa attraverso le regioni, ha lo snodo principale nella programmazione economica che fa il Paese a livello centrale, ma non

può non tener conto del contesto europeo. Questo è un passaggio centrale che senza l'armonizzazione dei sistemi contabili non si può realizzare; questo passaggio è fondamentale e tutti gli sforzi che abbiamo fatto nelle Commissioni per avvicinarci a questo obiettivo sono sforzi che dimostrano anche la maturità politica dei gruppi parlamentari che hanno deciso di dare un contributo importante rispetto a tale passaggio.

Oltre al coordinamento dei diversi livelli istituzionali che abbiamo il dovere di garantire nel nostro Paese, ci sono altri due aspetti che sono figli del tempo che viviamo. Uno di questi è la valutazione *ex ante* dell'impatto degli interventi delle politiche stesse, che non attiene solo alla valutazione, alla quale siamo abituati, degli investimenti infrastrutturali. Molte amministrazioni regionali - la Lombardia lo fa già da tempo, ma posso citare l'Emilia Romagna e la Toscana - sono dotate all'interno non solo di normative regionali, ma anche di strumenti tecnici che consentono alle stesse di compiere una valutazione *ex ante* dell'impatto degli investimenti, e che portano spesso il legislatore regionale a dire «sì» o «no» in funzione del fatto che quella politica incida o meno sull'aumento dell'occupazione, incida o meno sull'aumento del PIL anche su scala regionale o sia capace di stimolare altri investimenti privati. Ebbene, questo «credo» deve diventare anche il «credo» dell'amministrazione centrale dello Stato. Diciamoci la verità: ciò non è mai accaduto in questi anni; molto spesso si è proceduto a politiche infrastrutturali che nulla avevano a che vedere con la crescita dei territori. Se noi riusciamo a costruire un meccanismo in grado di portare la valutazione dell'impatto economico delle politiche non solo sul livello degli investimenti infrastrutturali, ma anche sulle *policies* a tutti i livelli, anche sulle politiche sociali, probabilmente questo Paese, indipendentemente da chi lo governa, avrà strumenti di gestione della cosa pubblica in grado di reggere a qualsiasi impatto esterno, e per impatto esterno intendo quello legittimo, ma non certo finalizzato al bene collettivo delle *lobby* esterne al Parlamento.

Se noi costruiamo un meccanismo di questo tipo probabilmente raggiungiamo questo obiettivo, poi toccherà alla politica decidere se si cede o meno ad una *lobby* anziché ad un'altra, ma intanto abbiamo uno strumento condiviso che ci consente di costruire meccanismi che in qualche modo garantiscono l'erogazione dei servizi indispensabili ai cittadini.

Infine, vengo alle risorse private che non sono - e concludo signor Presidente - un tema di un partito e non di un altro, o di una coalizione e non di un'altra. I meccanismi con i quali noi abbiamo costruito il sistema di raccordo delle contabilità deve tener conto che molto spesso, su molti investimenti, è necessario capire se stimolano investimenti privati ulteriori e se, in qualche modo, sono in grado di attrarre investimenti privati. Penso che anche su questo piano si siano compiuti dei passi in avanti importanti.

In conclusione, riconosco alle modifiche apportate nelle Commissioni competenti, in particolar modo nella Commissione bilancio, un passaggio importante, ovvero quello del controllo parlamentare sulla finanza pubblica. I nuovi strumenti di conoscenza e di valutazione, in qualche modo accettati, garantiranno, a mio avviso, domani una discussione in Aula più in linea con le nostre attese. Per questo motivo, il contributo del Partito Democratico sarà ulteriormente costruttivo anche in Aula (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ciccanti. Ne ha facoltà.

AMEDEO CICCANTI. Signor Presidente, signor Viceministro, onorevoli colleghi, la legge n. 468 del 1978 disciplina la contabilità generale dello Stato e le procedure di bilancio e le sue norme sono in vigore, quindi, ormai da trent'anni. I Regolamenti parlamentari di Camera e Senato sono fermi ad una disciplina della sessione di bilancio organizzata sulla base di un Parlamento e di un sistema finanziario e monetario superati dalla prassi e dal diritto. In questi trent'anni, sono avvenuti tre eventi storici: l'Euro, la riforma del Titolo V della Costituzione e il sistema elettorale maggioritario. L'Euro ha vincolato il nostro Paese al patto di stabilità e crescita che ogni anno, in sede ECOFIN, valuta gli Stati membri di Eurolandia sul rispetto dei parametri di Maastricht. Quindi, il saldo netto da finanziare e il fabbisogno finanziario devono stare dentro il profilo dei tetti dell'indebitamento.

Ciò significa per l'Italia contenere e ridurre il deficit di bilancio fino ad arrivare al pareggio che è l'obiettivo verso il quale l'Italia si è impegnata. Il pareggio è la condizione per riportare il debito pubblico, oggi il più alto dell'Unione europea, nei parametri del 60 per cento, cioè della metà di quello che attualmente abbiamo.

Il Titolo V della Costituzione, riscritto nel 2001, impone l'autonomia contabile degli enti locali e delle regioni. Le stesse regioni, in base all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, hanno anche un potere concorrente nel definire le regole di contabilità del settore pubblico allargato. L'autonomia finanziaria degli enti territoriali significa anche autonomia di regole di contabilità relative ai rispettivi enti, soprattutto per le regioni che hanno potere legislativo.

Dal 2006, inoltre, si vota in Parlamento con un sistema maggioritario che prefigura maggioranze precostituite già con il voto popolare, attraverso un premio di maggioranza. Tale novità implica un diverso ruolo del Parlamento verso il Governo a causa di una più netta distinzione tra la decisione e il controllo. Di fronte a tre cambiamenti epocali come questi la legge n. 468 era diventata inattuale e tale legge ha resistito finora solo per la disciplina dell'applicazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. Già nella legislatura 2001-2006 si pose il problema di una riforma condivisa tra maggioranza e opposizione e nella legislatura 2006-2008 si è tornati sull'argomento.

In questa legislatura, per opportuna decisione della V Commissione bilancio, su iniziativa del presidente Azzollini, del Popolo della libertà, della Lega e dell'UdC, si è ripresa l'iniziativa parlamentare e, attraverso un voto condiviso tra maggioranza ed opposizione al Senato, abbiamo avuto un testo in prima lettura che ha visto la V Commissione bilancio della Camera svolgere un approfondito esame, anche ricorrendo a mirate audizioni in modo aperto e condiviso che ne hanno arricchito la riflessione. In tal senso un ringraziamento va al relatore Leone, che ha svolto una approfondita verifica delle proposte e delle ragioni di miglioramento offerte dalle opposizioni, raccogliendo le parti più ragionevoli e condivise anche dal Governo.

Le innovazioni di questa proposta di legge possono essere rintracciate seguendo i titoli che sono esplicativi: delega per l'armonizzazione dei sistemi contabili per un riallineamento con la legge delega n. 42 sul federalismo fiscale; programmazione degli obiettivi di finanza pubblica per riallineare il sistema delle autonomie, degli enti previdenziali e dello Stato alle decisioni assunte in sede europea in materia di finanza pubblica; monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica per prevedere aggiustamenti in corso d'anno; copertura delle leggi di spesa, bilancio dello Stato e delega per il completamento della sua riforma; sistemi dei controlli che si prevedono più rafforzati per il Parlamento a compensazione di quelli decisionali che in modo più incisivo fanno capo al Governo. Volendo inquadrare gli istituti di riforma delle regole di contabilità in una cornice politica possiamo dire che con questo provvedimento legislativo si amplia il perimetro di riferimento delle norme di contabilità dello Stato al complesso delle amministrazioni pubbliche secondo il sistema SEC 95, adottato dall'Unione europea per la rilevazione dei dati economici con i parametri EUROSTAT. L'armonizzazione dei dati economici e finanziari definita in sede europea comporta anche l'armonizzazione delle rilevazioni interne dei dati di ciascun paese membro. Tale armonizzazione significa anche definire regole per una maggiore efficacia del coordinamento degli schemi contabili per il perseguimento di comuni obiettivi di finanza pubblica.

Regole più diffuse e maggiore coordinamento devono prevedere un orizzonte di programmazione più ampio dell'annualità finanziaria. La triennialità introdotta dal decreto-legge n. 112 del 2008, insieme ad una maggiore flessibilità di gestione del bilancio che si prospetta attraverso il superamento dell'unità previsionale di base quale unità di voto di autorizzazione di spesa da parte del Parlamento per introdurre il programma quale unità di voto, è per un verso un passo avanti verso la semplificazione, la trasparenza e la rapidità delle decisioni e, per l'altro, un motivo per distinguere i ruoli tra controllo e decisione.

Con questa normativa si cerca quindi di conciliare la maggiore autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali prevista dal federalismo fiscale con le esigenze di un maggior coordinamento e controllo della finanza pubblica, affinché tutti i soggetti istituzionali previsti nell'articolo 114 della Costituzione possano partecipare con tali responsabilità al perseguimento degli obiettivi stabiliti dal

patto di stabilità e crescita definiti in sede europea per garantire la stabilità monetaria, unica strada per contrastare quella tassa occulta che si chiama inflazione, la quale erode i redditi di famiglie e di imprese in modo non selettivo, favorendo le spinte speculative di chi ha posizioni dominanti nei mercati di riferimento.

L'armonizzazione dei bilanci e il coordinamento della finanza pubblica ha come presupposto la ridefinizione del ciclo e degli strumenti di programmazione. In tal senso è stato riscritto il calendario delle verifiche e degli adempimenti. Ad aprile, la relazione sulla finanza pubblica, con lo stesso significato della relazione unificata sull'economia e finanza. Nel caso di scostamento dai dati previsionali e di correzione dei conti pubblici, il Governo presenta una nota di aggiornamento al Parlamento e, sulla base della definizione di nuovi obiettivi di finanza pubblica, propone una nuova manovra correttiva.

A luglio, il Governo presenta alla Conferenza unificata le linee guida con le quali si anticipano gli obiettivi di finanza pubblica, con particolare riferimento al comparto delle autonomie, al fine di definire percorsi condivisi, sia nella definizione degli stessi obiettivi che di attuazione per i rispettivi livelli di Governo. A settembre, la Conferenza unificata esprime il parere sulla proposta di Governo, che dopo due settimane propone la decisione di finanza pubblica che sostituisce l'attuale DPEF. Ad ottobre, il Governo presenta il disegno di legge di stabilità, ossia l'attuale disegno di legge finanziaria, con il relativo disegno di legge di bilancio, dove vengono decise le misure e le quantificazioni attraverso le quali raggiungere gli obiettivi macroeconomici definiti con la decisione di finanza pubblica, la quale, a sua volta, tiene conto - e non può non tener conto - del parere della Conferenza unificata.

Da novembre a febbraio, possono essere presentati i provvedimenti legislativi collegati alla legge di stabilità. Tale ciclo della programmazione degli strumenti di intervento nel controllo della finanza pubblica, da recepire anche nei Regolamenti parlamentari, ha lo scopo di concentrare nell'ultimo trimestre tutte le decisioni di finanza pubblica, facendo sì che il restante periodo sia riservato al controllo degli andamenti in rapporto alle previsioni e alle eventuali fasi congiunturali. La scelta di richiedere un'eventuale nota di aggiornamento, sia prima che dopo la relazione di finanza pubblica di aprile, mira ad accentuare il controllo parlamentare su eventuali manovre correttive, al fine di evitare la decretazione *omnibus*, come quella della manovra estiva del 2008, ovvero del decreto anticrisi di quest'anno, che si risolve in un maxiemendamento su cui porre la questione di fiducia, con un ruolo acritico e marginale del Parlamento. Un'altra significativa innovazione, che rende coerenti il bilancio e la legge finanziaria con il piano dei conti europeo definito con le classificazioni SEC 95 e con le nuove norme sul federalismo fiscale, che si basano sui costi standard e i fabbisogni standard dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali, è rappresentata dalla riclassificazione per missioni e programmi del bilancio annuale e pluriennale, che definisce le allocazioni delle risorse finanziarie con diretto riferimento agli obiettivi di intervento pubblico. Il conseguente fatto di assegnare la realizzazione del programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa e di riconoscerla come macroaggregato finanziario, su cui si esprime l'unità di voto parlamentare, rappresenta un forte nesso tra decisione, responsabilità e controllo. Il Parlamento, attraverso missioni e programmi, definisce dei macro aggregati funzionali e finanziari omogenei in rapporto alle finalità di spesa decise. Il Governo gestisce detti programmi con centri di responsabilità amministrativa, affidati a dirigenti che, secondo la riforma della pubblica amministrazione, devono essere valutati in rapporto ai risultati, i quali tornano al Parlamento per il controllo su come le proprie decisioni siano state attuate dall'Esecutivo. Un circuito virtuoso, dopo l'impianto istituzionale di un Parlamento che indirizza e controlla e un Governo che esegue, trova qui tutta la sua forza espressiva, secondo il disegno costituzionale di una Repubblica parlamentare. La naturale conseguenza di un sistema statale organizzato su programmi di spesa, il cui esito è valutato da parametri di risultato, e di un sistema di finanza decentrata organizzata sulla base di costi e fabbisogni standard è un sistema contabile organizzato su un bilancio di sola cassa. Quasi tutti i Paesi OCSE adottano il bilancio di cassa. Tale innovazione, però, viene enunciata affinché possa realizzarsi in un triennio,

eventualmente prorogabile, come è stato aggiunto dal relatore Leone.

Rimane pertanto l'attuale impianto, impostato su criteri di competenza e di cassa, prevedendo schemi di contabilità economico-patrimoniale previsti solo a fini conoscitivi. Sulla contabilità di cassa vi sono forti resistenze politiche e burocratiche. La stessa maggioranza si è dimostrata tiepida e divisa rispetto alle forti convinzioni espresse dal Viceministro Vegas, che personalmente condivido.

Lo stesso Ragioniere generale dello Stato, dottor Canzio, ha rilevato che l'adozione del previsto criterio di cassa imporrebbe la revisione completa degli schemi contabili del bilancio e delle attuali norme di contabilità dello Stato, nonché la riorganizzazione dei sistemi informativi di gestione del bilancio, con conseguenti rilevanti oneri finanziari.

Nelle preoccupazioni del dottor Canzio non vi sono valutazioni di merito negative, ma sovrastanti ragioni di metodo che ne inibiscono l'attuazione. La questione dei rilevanti oneri finanziari, infatti, non è una materia di competenza del dottor Canzio, ma del decisore politico.

Quello che però risalta dalle parole del Ragioniere dello Stato sono le inopportune difficoltà enunciate, che danno la misura delle forti resistenze burocratiche che renderanno inattuabile l'adozione del bilancio di cassa.

È una previsione personale che mi auguro sia smentita dai fatti. Indubbiamente, la compresenza di documenti di contabilità finanziaria e di contabilità economico-patrimoniale possono generare confusione ed incremento del carico di lavoro, soprattutto per la coesistenza nel sistema pubblico di ambedue i modelli di contabilità, con prevalenza una volta dell'uno, come per esempio nelle società di gestione dei servizi, e una volta dell'altro, come per esempio negli enti locali e nello Stato.

Da questo sistema binario bisogna però uscire: è necessario un sistema di trasformazione dei dati che consenta la coesistenza dei due modelli. Questo è il primo degli adempimenti di cui è fatto carico al Governo. La contabilità finanziaria è utile per la valutazione degli oneri correnti e per un più rigoroso controllo degli impegni che scoraggi il fenomeno dei debiti sommersi, ma la contabilità economico-patrimoniale consente di responsabilizzare la gestione delle risorse pubbliche, potendone valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità.

Questo è un sistema che evolve verso i costi *standard* e di spesa pubblica quale criterio orientativo per pesare il prelievo fiscale e che pone al centro la responsabilità del dirigente nella valutazione dei risultati di gestione. È di tutta evidenza la necessità di una flessibilità gestionale modulabile ai fini dell'ottenimento dei risultati attesi.

Proprio qui, su questi banchi, abbiamo discusso della validità di superare la spesa storica, di superare una concezione della pubblica amministrazione che va per procedimenti e di misurare di più l'efficienza della gestione, quando abbiamo discusso del federalismo fiscale.

Si rischia, però, di andare dalla parte opposta. Se il programma diventa l'unità di voto, è evidente che il responsabile del programma stesso deve avere la possibilità di manovrare le allocazioni di risorse all'interno dello stesso programma, soprattutto sapendo di poter fare le opportune compensazioni nell'arco di un triennio. È solo a questo fine che può avere un rilievo e un significato la triennialità.

Se non ci si sposta dalla responsabilità delle procedure a quella dei risultati, che pure contiene le procedure, se non si sposta l'attenzione su questo dato e su questo obiettivo, nessuna riforma per rendere efficiente la pubblica amministrazione avrà mai successo.

Se vi è un limite in questa proposta di legge rispetto alle ambizioni che ha è proprio la sottovalutazione dell'importanza e del rilievo che viene dato alla contabilità economico-patrimoniale come momento importante della gestione delle risorse pubbliche.

E su questo noi dell'Unione di Centro abbiamo insistito in seno alla Commissione. Ci rendiamo conto che passi avanti sono stati fatti e altri potranno meglio essere fatti nella delega data al Governo; però confidiamo nell'apertura culturale che il Viceministro ha più volte manifestato in Commissione, affinché alcuni di questi obiettivi, mancati in modo esplicito nel testo della proposta di legge e nei criteri della delega, possano essere meglio colti con norme più puntuali, in modo da attuare la contabilità economico-patrimoniale di cui la cassa è un sottosistema. Ciò consentirebbe

sicuramente di non avere soltanto a fini valutativi un sistema contabile parallelo a quello finanziario, perché nel tempo tale sistema potrebbe diventare dominante e determinare veramente una gestione delle risorse pubbliche, così come avviene nel settore privato, con la quale si possano misurare meglio capacità ed efficienze, un sistema di cui questo Paese ha molto bisogno, se vuole sia ridurre il debito pubblico sia razionalizzare la spesa pubblica in modo intelligente (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Gioacchino Alfano. Ne ha facoltà.

GIOACCHINO ALFANO. Signor Presidente, Viceministro Vegas, onorevoli colleghi, più volte è stato affermato che l'esigenza di una riforma complessiva delle procedure di bilancio è oggetto di dibattito politico da molti anni e quindi tale riforma è riconosciuta come necessaria sia dalle forze di maggioranza che di opposizione. È dunque con particolare soddisfazione, anche nella mia qualità di capogruppo del Popolo della Libertà in Commissione bilancio, che prendo oggi la parola per sostenere le ragioni di un testo che si propone di razionalizzare i principi della contabilità pubblica, e quindi anche del bilancio, coniugando una maggiore capacità di *governance* dell'economia da parte del Governo con un rafforzamento dei poteri di controllo e di indirizzo del Parlamento, in linea con le esperienze delle maggiori democrazie europee ed occidentali.

La riforma oggi al nostro esame rientra a pieno titolo nel quadro di quella stagione di riforme che la maggioranza intende con determinazione a perseguire, con l'obiettivo di cambiare il Paese, rendendolo più moderno. L'ambizione della maggioranza è quella di realizzare in questa legislatura leggi di sistema. Preciso subito che non mi piace sentir dire che si tratta di una riforma che nasce dalla crisi: anzi, questa è una riforma che può servire alla crisi, ma che non nasce da essa. In quest'ottica occorrerà procedere anche sulla strada delle riforme costituzionali, e non fermarsi quindi soltanto alla riforma di bilancio.

Devo tuttavia con piacere dare atto che il testo al nostro esame è il frutto di un lavoro approfondito, prima al Senato e poi alla Camera in Commissione bilancio, che ha visto un dialogo costruttivo tra maggioranza ed opposizioni (i colleghi lo hanno affermato anche oggi) sempre sul merito, senza tatticismi, e che ha consentito anche il recepimento di importanti proposte emendative avanzate dalla stessa minoranza e che la maggioranza ha accolto. Mi auguro che tale atteggiamento positivo possa caratterizzare anche il dibattito in Aula al fine di migliorare ulteriormente il provvedimento. La proposta di legge oggi in discussione, che nasce - mi piace ricordarlo - dall'iniziativa parlamentare, in un momento in cui si fa troppa critica all'eccessiva iniziativa del Governo, si intreccia strettamente con due importanti leggi recentemente approvate dalle Camere (la legge n. 15 del 2009, recante la riforma della pubblica amministrazione, e la legge n. 42 dello stesso anno, relativa al federalismo fiscale), che necessitano peraltro di essere armonizzate con la nuova legge di bilancio che stiamo esaminando.

Rispetto alla legge n. 42 del 2009 si è posta l'esigenza di coordinamento, in particolare con riferimento ai sistemi contabili ed alla partecipazione degli enti decentrati alla fase ascendente di definizione della finanza pubblica, come ha già anche detto più volte il relatore. Riguardo alla legge di riforma della pubblica amministrazione, in Commissione è stata affrontata la questione del raccordo del sistema di indicatori delineato per la valutazione dei risultati dei dirigenti con quello proposto per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi riferiti alle missioni ed ai programmi di bilancio. Un tale sistema, basato sull'individuazione di *performance* chiare e misurabili, rappresenterà quindi un utile strumento al fine di un più efficace controllo da parte del Parlamento. Sui contenuti di merito della riforma sono già intervenuti autorevolmente i miei colleghi, i quali hanno riportato una dichiarazione del relatore, che più volte è stata colta e che vorrei ripetere, ossia che questa è l'occasione di lavorare, ringraziando tutti.

In questa sede desidero però soffermarmi brevemente su alcune questioni, in particolare con riferimento ai rapporti con le istituzioni dell'Unione europea. Il criterio che è alla base delle scelte effettuate dalla Commissione è stato quello di prevedere un maggior coinvolgimento del Parlamento nella fase ascendente, quindi tenendo presenti i tempi. Ho più volte chiesto al Governo se non fosse

possibile considerare i momenti di approvazione degli strumenti contabili anche in riferimento alle esigenze degli enti locali italiani ma, come giustamente il Viceministro Vegas ha puntualizzato, bisogna sempre tenere presenti le scadenze che ogni Paese ha nell'adempiere alle direttive comunitarie.

In particolare, tornando alla questione europea, all'articolo 9 viene disposto che, in occasione della predisposizione dell'aggiornamento del programma di stabilità da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, il Governo trasmette alle Camere e alla Conferenza unificata, entro i 15 giorni antecedenti la data di presentazione concordata in sede europea, lo schema di aggiornamento del programma di stabilità, che comprende un quadro sulle prospettive di medio termine della politica economica italiana nell'ambito proprio dell'Unione europea, con l'indicazione delle linee guida per la sua implementazione a livello di politiche nazionali. Tale previsione consentirà al Parlamento di incidere maggiormente sulla definizione dei vincoli e degli obiettivi che l'Italia concorda con le richiamate istituzioni europee. Inoltre, il comma 3 dell'articolo 12 prevede che, nella relazione sull'economia e la finanza pubblica, il Governo debba dare conto del parere del Consiglio dell'Unione europea sul programma di stabilità. Quest'ultima previsione consentirà alle Camere di disporre del quadro complessivo degli obblighi di bilancio assunti dall'Italia.

Un altro aspetto della riforma in esame che voglio sottolineare è quello già accennato del conferire maggior rigore al ruolo di controllo e di indirizzo del Parlamento. La proposta di legge in esame, anche a seguito delle importanti modifiche introdotte dalla Commissione bilancio della Camera, ha inteso, da un lato, rafforzare il controllo che le Camere esercitano direttamente avvalendosi dei propri apparati tecnici, mentre dall'altro lato si assiste all'ampliamento degli obblighi informativi da parte del Governo. Entrambi i profili evidenziati, unitamente alla revisione dei termini per la presentazione dei documenti di bilancio, mirano a rendere la decisione parlamentare maggiormente consapevole e conseguentemente più efficace.

Particolarmente utili a tal fine risultano le modifiche introdotte con riferimento alle schede illustrative che saranno allegate al disegno di legge di bilancio e che dovranno dare conto anche dell'utilizzo delle risorse dei fondi di settore, ivi compresi i fondi FAS, offrendo in tal modo ai parlamentari un utilissimo strumento per tenere il polso delle politiche economiche più efficaci. Importante sotto lo stesso profilo è la revisione delle norme concernenti la relazione tecnica che potrà essere chiesta dalle Commissioni parlamentari su tutte le proposte di legge e gli emendamenti al loro esame e che dovrà essere presentata al Governo nei termini fissati dalla stessa Commissione richiedente. Anche tale disposizione, come ben sanno i colleghi della Commissione bilancio, appare particolarmente opportuna perché consentirà alle Commissioni di disporre di un elemento conoscitivo fondamentale per una corretta istruttoria legislativa.

Desidero soltanto aggiungere - l'ho già detto in premessa - che questo provvedimento nasce non in funzione della crisi, ma nonostante la crisi. Infatti, il Governo sa benissimo che in momenti di crisi il Parlamento e il Governo stesso sono spinti a preoccuparsi di quei provvedimenti necessari ad evitare che la crisi possa peggiorare, ma un Parlamento è tale quando non abbandona le attività fondamentali e le strade maestre e le riforme per noi sono strade maestre (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Causi. Ne ha facoltà per venti minuti.

MARCO CAUSI. Signor Presidente, chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale del mio intervento del quale mi limiterò, qui in sede orale, soltanto a richiamare i principali tratti.

PRESIDENTE. Onorevole Causi, la Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti.

MARCO CAUSI. Signor Presidente, riformare il processo di decisione della finanza pubblica italiana e i suoi strumenti a partire dalla struttura del bilancio dello Stato e dai contenuti dei documenti e delle leggi che annualmente ne definiscono la traiettoria è un obiettivo sacrosanto. È un pezzo di riforma normativa che, affiancandosi alla legge 5 maggio 2009, n. 42, sulla finanza decentrata può dimostrare che esiste ancora spazio, pur in una fase politica confusa e turbolenta, per lavorare all'innovazione del sistema Italia.

E quanto sia necessario questo lavoro lo dimostra uno studio della Commissione europea di due anni fa, nel quale sono stati messi a confronto i sistemi di bilancio pubblico di diciotto Paesi dell'Unione, calcolando un indice su diverse dimensioni del processo di bilancio: l'indice sintetico di qualità delle procedure di bilancio calcolato per l'Italia colloca il nostro Paese appena al terz'ultimo posto in Europa (al sedicesimo posto sui diciotto Paesi esaminati).

La crisi del processo di bilancio è manifesta da molti anni: la legge su cui oggi interveniamo è datata al 1978 ed è stata più volte riformata, negli anni Ottanta e ancora negli anni Novanta.

Le riforme hanno consentito l'ancoraggio della sessione parlamentare a predefiniti obiettivi finanziari e ciò ha contribuito alla tenuta dei conti pubblici, un fatto che non era scontato prima del 1978; tuttavia, si sono mano a mano incancreniti tanti altri aspetti, primo fra tutti quello relativo al circuito tra Governo e Parlamento in materia finanziaria.

Per cinque leggi finanziarie di seguito - da quella del dicembre 2003 a quella del dicembre 2007 - l'approvazione è avvenuta ricorrendo al voto di fiducia con maxiemendamento, un segnale certamente legato anche a dati politici e alle difficoltà insite nella conduzione di maggioranze di coalizione, ma al tempo stesso un segnale di scarsa qualità, prima del processo di redazione del bilancio da parte dei Governi, e poi dei processi relazionali tra gli stessi Governi e le loro maggioranze parlamentari.

La crisi assunse una forma diversa a partire dal 2008, quando la manovra finanziaria 2009-2011 fu anticipata con provvedimenti varati dal Governo nel mese di giugno ed approvati dal Parlamento all'inizio di agosto, con un tempo scarsissimo destinato alla riflessione ed alla discussione e comunque ricorrendo, una volta ancora, al voto di fiducia. Insomma, è chiaro che il circuito Governo-Parlamento in materia di decisioni finanziarie non funziona e che la prassi inaugurata nel 2008 non costituisce una risposta soddisfacente: occorre trovare un nuovo equilibrio tra le esigenze del Governo e quelle del Parlamento.

Con le leggi esistenti e con i Regolamenti parlamentari vigenti il Governo non è affatto sicuro di poter vedere approvate in tempo misure per le quali la tempestività è cruciale ancor più del merito; dall'altro lato, se si svuotano le leggi con un ricorso anomalo alla decretazione d'urgenza si rischia di alterare profondamente l'equilibrio dei poteri.

Ma la crisi, signor Presidente, è aperta anche su altri fronti. Il primo e più importante è quello del coordinamento tra le decisioni di finanza pubblica centrali e locali; il secondo è che poco si sa e poco si discute delle effettive realizzazioni, anche perché la reportistica esistente non consente con facilità di raccordare leggi di spesa, missioni, programmi del bilancio e valutazione dei risultati conseguiti su obiettivi misurabili; il terzo elemento di crisi è infine legato alla certezza delle poste finanziarie in gioco e dei loro effettivi andamenti.

La riflessione sulla riforma è avviata da tempo tra gli addetti ai lavori e nella letteratura scientifica ed ha ampie componenti e convergenze comuni a tutti gli schieramenti politici: di ciò sono testimonianza l'origine parlamentare e non governativa del progetto di legge che stiamo esaminando, l'ampio consenso che il testo ha raccolto al Senato, il proficuo lavoro di ulteriore miglioramento che è stato condotto in Commissione bilancio alla Camera, di cui diamo atto al relatore e al presidente della V Commissione.

Il consenso coinvolge vari obiettivi: il primo è quello di superare una formulazione eccessivamente estensiva della legge finanziaria; il secondo è quello di spostare l'attenzione politica e la stessa attività del Parlamento sui programmi e sulle azioni pubbliche da cui è composto il bilancio; il terzo è quello di ritrovare nei provvedimenti collegati la collocazione delle altre misure legislative prioritarie; il quarto è quello di armonizzare i bilanci delle pubbliche amministrazioni e superare le

reiterate difficoltà di acquisizione dei dati e di loro aggregazione; il quinto è quello di rendere più trasparenti e leggibili tutte le procedure con cui i bilanci vengono costruiti e modificati. Signor Presidente, è convinzione del Partito Democratico che il testo che oggi comincia il suo cammino in Aula possa permettere di raggiungere in modo soddisfacente questi obiettivi, e nondimeno riteniamo che questo testo sia ancora perfezionabile.

Procederò nell'analisi distinguendo tre grandi temi: i contenuti del bilancio, il processo di bilancio, le attività di monitoraggio, controllo e valutazione.

In materia di contenuti di bilancio il testo contiene alcuni punti di equilibrio innovativi. La legge finanziaria, che d'ora in poi si chiamerà «legge di stabilità», sarà *light* ma non sarà anoressica poiché potrà essere corredata dei disegni di legge collegati che intervengono su materie ordinamentali, strutturali e di sviluppo.

Poi verrà completata con delega la riforma della struttura del bilancio avviata nella precedente legislatura. Il bilancio verrà riorganizzato per missioni, programmi, azioni. All'interno delle azioni verranno riclassificate e raggruppate le norme di legge esistenti e l'occasione sarà eccellente per valutare la necessità di un loro mantenimento o modificazione. La nuova struttura del bilancio verrà sottoposta al parere delle Commissioni parlamentari di merito, non solo dunque della Commissione bilancio. Se le due Commissioni di merito di Camera e Senato esprimeranno un parere uniforme esso diventerà vincolante per il Governo. Inoltre nello stato di previsione del bilancio verranno indicate in apposite schede allegate le spese rimodulabili e, infine, il nuovo bilancio sarà più trasparente e più ricco di informazioni (altri ne hanno parlato prima di me).

Restano tuttavia, a nostro avviso, due aree di ulteriore possibile miglioramento. La prima concerne l'individuazione di poste da garantire in bilancio per il finanziamento nel corso dell'anno di progetti di legge di iniziativa parlamentare. Può trattarsi di cifre piccole o grandi a piacere, ma a questo punto è il principio che conta. Si tratta, come sapete, del motivo con cui è stata giustificata ancora ieri sera nell'intervento del Presidente Fini, in uno dei programmi televisivi più seguiti del Paese, una scelta politica niente affatto banale, come la chiusura dei lavori d'Aula di Montecitorio nella prima settimana del mese di novembre. Al di là delle trattative tutte interne alla maggioranza e al suo Governo, che potrebbero portare a destinare qualche marginale risorsa a tale iniziativa parlamentare nell'attuale sessione di bilancio, se la Presidenza della Camera e la maggioranza vogliono fornire una risposta strutturale e permanente al problema da loro stessi sollevato, allora potranno prevedere in considerazione un emendamento del Partito Democratico o proporci un'eventuale riformulazione.

La seconda area di miglioramento riguarda la clausola di salvaguardia per la copertura finanziaria. Il Governo insiste nel volere automatismi che potrebbero, non soltanto ad avviso nostro, ma di tutte le istituzioni e gli esperti auditi in Commissione, incidere sulla esigibilità dei diritti soggettivi. In questo caso abbiamo proposto in Aula un emendamento di compromesso rispetto a quelli esaminati in Commissione che vi preghiamo di esaminare insieme.

Passiamo adesso al processo di bilancio. In materia di processo di bilancio il Governo ha ritenuto indispensabile contrarre i tempi della sessione nella seconda metà dell'anno, posticipando così il documento programmatico da giugno a settembre e la presentazione della legge di stabilità da settembre a ottobre. La motivazione addotta riguarda l'affidabilità dei dati su cui costruire la manovra, che migliora solo durante il mese di luglio in seguito all'afflusso dei dati sull'autotassazione. In tutta sincerità noi continuiamo ad avere qualche riserva in proposito e potremmo polemicamente argomentarla ricordando al Governo che negli ultimi due anni le manovre triennali fatte per decreto-legge sono arrivate in Parlamento a fine giugno e sono state dallo stesso approvate all'inizio di agosto. Dunque, se la motivazione che oggi il Governo indica è valida ne seguirebbe che le due manovre approvate con il decreto-legge n. 112 del 2008 e con il decreto-legge n. 78 nel 2009 sono state fatte al buio senza disporre di dati sufficienti. Con ciò dunque il Governo darebbe ragione alle critiche che più volte l'opposizione ha avanzato sull'efficacia di tali manovre.

In ogni caso, lasciando da parte le questioni relative all'attuale congiuntura di politica economica, la

Commissione bilancio della Camera ha lavorato bene in due importanti direzioni. In primo luogo, è stata accettata una riformulazione di un emendamento del Partito Democratico ed è stata introdotta un'importante novità: se nel corso del primo semestre il Governo ritenga necessaria una manovra correttiva, dovrà presentare una nota di aggiornamento ai quadri previsivi per dimostrarne la necessità e assumere gli indirizzi del Parlamento.

In secondo luogo, si è introdotto un processo di coordinamento della finanza pubblica centrale con quelle locali, anche tenendo conto di quanto stabilito non più di qualche mese fa con il varo della legge n. 42 del 2009. Si tratta di un passo avanti rispetto al testo del Senato e di questo passo avanti la relazione introduttiva dell'onorevole Leone spiega bene gli elementi, pertanto non mi soffermerò ulteriormente su questi punti.

Su due questioni però devo richiamare l'attenzione dell'Aula e soprattutto dei colleghi più attenti ai problemi del governo locale e territoriale. Prima questione: nella legge n. 42 del 2009 avevamo previsto l'intesa in materia di patto di stabilità e l'eventuale motivazione al Parlamento della mancata intesa; nel testo della legge di contabilità pubblica si fa invece un passo indietro, non prevedendo l'intesa.

Seconda questione: la decisione sulla manovra relativa alle autonomie dovrebbe a nostro parere essere anticipata rispetto alla decisione sul resto della manovra, in modo da consentire a regioni ed enti locali di chiudere i loro bilanci entro la fine dell'anno. Basterebbe in tal senso introdurre in modo esplicito la previsione di uno o più disegni di legge collegati relativi alla sola manovra di finanza locale. Sarà poi il Parlamento, nella sua autonomia, a valutare come trattare questi collegati nell'ambito dei suoi Regolamenti.

Infine, un terzo aspetto: il rafforzamento di tutti i processi che concorrono al miglioramento del monitoraggio, del controllo e della valutazione dei conti pubblici. Una migliore conoscenza e trasparenza è, d'altra parte, il contraltare necessario per assicurare al Parlamento, a fronte della maggiore flessibilità gestionale del Governo, un esercizio più efficace dei suoi poteri di indirizzo e di controllo.

Non mi dilungo, se non per ricordare che stiamo a questo punto attivando tre processi di valutazione: quello dei risultati della spesa pubblica (in base a questa legge di contabilità), quello degli obiettivi di servizio (in base alla legge n. 42 del 2009) e quello dei risultati delle amministrazioni pubbliche (in base alla legge n. 15 del 2009). Sarà importante garantire che questi processi parlino tra loro e crescano in modo integrato anche dal punto di vista delle metodologie impiegate. A questo fine, abbiamo previsto in Commissione apposite norme che prevedono il raccordo tra le amministrazioni responsabili delle varie procedure e un preciso indirizzo per una riportistica congiunta in sede di rapporto sullo stato di attuazione della presente legge di riforma. Infine, in tema di controllo parlamentare, in Commissione non sono stati accolti i nostri subemendamenti - che ripresenteremo in Aula - volti a trasformare la Commissione bicamerale prevista dallo stesso Senato in un Comitato paritetico delle due Commissioni bilancio e a dare l'indirizzo per un rafforzamento ed una possibile graduale unificazione dei servizi tecnici dei due rami del Parlamento.

Signor Presidente, concludo: è chiaro che per innovare una materia così complessa non è sufficiente una legge; il bilancio è il cuore pulsante del funzionamento di un sistema democratico, è l'oggetto attraverso cui viene filtrato il patto sociale di cittadinanza, il processo che consente alla collettività di riconoscersi come tale e non solo come somma di individui, e perciò stesso di decidere su quali azioni e su quali interventi impegnare la forza delle pubbliche istituzioni. Per innovare davvero in questo campo non basterà una legge: saranno necessari comportamenti coerenti e di respiro lungo da parte del sistema politico e comportamenti altrettanto coerenti e di accettazione di nuove responsabilità da parte di tutte le amministrazioni centrali, locali e dei loro gruppi dirigenti tecnici e non solo politici.

Con questa consapevolezza la Camera oggi ha la possibilità di attivare una riforma importante, di profondo impatto sul funzionamento della macchina pubblica, e di attivarla su una base che, già oggi soddisfacente, potremo migliorare ancora con il lavoro delle prossime ore (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Borghesi. Ne ha facoltà, per diciassette minuti.

ANTONIO BORGHESI. Signor Presidente, credo che ne utilizzerò meno di quelli che mi sono concessi. Vorrei semplicemente svolgere alcune considerazioni, perché penso che quello in esame non sia uno di quei provvedimenti destinati ad essere magari dimenticati in fretta, non foss'altro perché nelle sue norme transitorie e finali porta l'abrogazione espressa della legge n. 468 del 1978 sulla contabilità nazionale.

Quindi, stiamo parlando di una legislazione che, sia pure con varie modifiche, ha rappresentato un punto fermo nella gestione della cosa pubblica e dello Stato per trent'anni.

Allo stesso modo, ritengo che la delega al Governo per la redazione di un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato e di tesoreria sia un altro strumento necessario. Infatti, di fronte ad un mondo che si evolve in modo così rapido, non è immaginabile tenere ferme determinate leggi realizzate in base a certi presupposti, usi e strumentazioni: la legge di contabilità nazionale è stata formulata quando ancora non era stato inventato il *personal computer*. Solo questo la dice lunga.

Tuttavia, forse, in qualche caso, la voglia di andare più in là ha preso - a mio giudizio - la mano. Dico questo, perché in una democrazia parlamentare il vero strumento attraverso il quale il Parlamento pone all'Esecutivo i paletti, dando le indicazioni e le linee guida all'interno delle quali l'Esecutivo dovrebbe poi muoversi, è proprio la legge di bilancio. Non possiamo togliere ad un organo come il Parlamento la possibilità di incidere, in misura rilevante, nella fase della definizione delle azioni che il Governo è chiamato ad eseguire, e non ad inventarsi. Esso può anche avanzare delle proposte ma, in una vera democrazia parlamentare, il Governo è l'organo esecutivo - lo dice la parola stessa - cioè esegue le linee guida che un altro organismo, che in questo caso è il Parlamento, ha definito. Purtroppo stiamo assistendo a qualcosa, sul piano effettivo, di radicalmente diverso da questa idea o da questa immagine: ci troviamo, infatti, di fronte ad un organo esecutivo che detta anche le linee guida dello Stato. Ciò è in contrasto con il principio di cui parlavo prima. Quindi, ben venga una legge che semplifichi e che renda chiarezza nel bilancio dello Stato (che è un oggetto, come è noto, difficilmente esplorabile e comprensibile, se non dagli addetti ai lavori), ben venga la trasparenza; si renda più efficace la macchina dello Stato, anche nelle decisioni conseguenti all'utilizzo e alle azioni previsti dal bilancio.

Tuttavia, se si sposta in modo, a mio giudizio, eccessivo - come è avvenuto attraverso il provvedimento in oggetto, dopo la prova fatta con legge di un anno fa - verso il Governo il consolidamento e, anzi, l'ampliamento della possibilità di un uomo solo, cioè del Ministro dell'economia, di rimodulare e di riscrivere il bilancio dello Stato, significa che qualcuno potrebbe anche spingere (così come è avvenuto per la decretazione d'urgenza) per trasformare ciò in un fatto normale. Potrebbe anche capitare che un Ministro dell'economia, con l'aiuto del suo Governo, spinga all'estremo questa operazione, facendo sì che un bilancio dello Stato qui approvato venga, di fatto, completamente rivisto attraverso una decretazione del Ministro stesso. Per questo motivo, abbiamo cercato - in qualche caso, credo anche con esito positivo - di mantenere in capo al Parlamento un minimo di controllo su questo tipo di atti.

È chiaro che avremmo voluto un controllo più stringente. Tuttavia, dobbiamo anche riconoscere che nei lavori in Commissione una serie di nostre proposte emendative sono state in parte assorbite sia da emendamenti del Governo, sia da riformulazioni ovvero dall'accoglimento di alcuni emendamenti presentati dall'opposizione. Non si tratta principalmente di nostri emendamenti, per la verità, ma questo non cambia i fatti, perché l'importante è il risultato. Mi riferisco, per esempio, all'emendamento 2.43 del Governo, che in parte ha assorbito alcuni nostri emendamenti in ordine alla necessaria armonizzazione con i principi e con gli schemi contabili europei e con la legge sul federalismo fiscale - e chiedevamo questo - ma anche ad alcune altre problematiche tra cui, ad esempio, una riduzione a date leggermente più favorevoli, che permettano maggiormente al Parlamento di esprimersi (anche se su questo punto si poteva, a nostro avviso, fare qualcosa in più) e, come dicevo, all'accoglimento di alcuni emendamenti presentati dall'opposizione e riformulati.

Mi riferisco all'emendamento Misiani 11.13 e all'emendamento Boccia 22.12 che, in qualche modo, vanno incontro ad esigenze che avevamo prospettato.

Certo, vi sono ancora alcune insufficienze, a nostro avviso. Le abbiamo sottolineate con alcuni emendamenti che ovviamente abbiamo ripresentato per l'esame in Assemblea. In particolare, ritenevamo opportuno un intervento su alcuni aspetti, tra cui l'adeguamento dei sistemi contabili, che a nostro avviso richiede una delega e un tempo più ampi. È evidente che se non si concorderanno realmente le modalità di armonizzazione ai principi e agli schemi contabili europei rischieremo, tra l'altro, di creare anche non pochi problemi agli eventuali decreti attuativi della legge sul federalismo. Per tale ragione abbiamo proposto anche un ulteriore emendamento in questo senso.

Allo stesso modo, a nostro avviso, i Comitati per i principi di contabilità pubblica rappresentano un ulteriore organismo che si sovrappone alle funzioni della Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale. Avremmo voluto che il documento «Decisione di finanza pubblica» contenesse i provvedimenti collegati alla manovra finanziaria a cui il Governo dà carattere prioritario. Avremmo anche voluto - e questo forse è l'emendamento al quale attribuiamo oggi ancora più significato - che allorché vi sia una copertura determinata da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa vi sia anche una relazione tecnica che dia indicazioni sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità originariamente destinate. In caso contrario rischiamo, come più volte è avvenuto in questo anno e mezzo, di vedere l'utilizzo di risorse previste da altri capitoli di bilancio o addirittura da altre leggi di spesa. Si tratta, quindi, di risorse che avevano una loro destinazione e che sono state utilizzate impropriamente per fornire copertura a provvedimenti nuovi: o quelle leggi erano inutili, oppure qualcuno dovrà spiegarci che cosa accade all'attuazione di quei provvedimenti per i quali era prevista una precedente copertura.

L'altra questione è la facilità - e mi accingo a terminare con un appunto finale - della lettura del bilancio. Vorremmo non dico che la lettura possa essere disponibile alla massaia, perché capisco che forse è un po' difficile, ma che quanto meno anche i non strettamente addetti ai lavori possano, in qualche modo, capire cosa è scritto nel bilancio.

Dunque chiedevamo (e chiediamo), con un emendamento che viene mantenuto, proprio per rendere il programma di facile lettura, che vi sia la previsione che il dirigente di ciascun programma rediga una relazione sulle leggi di spesa a legislazione vigente che comportino spese obbligatorie (inderogabili e derogabili) sia di finanziamento di spesa corrente, sia in conto capitale e pluriennale, e che proponga il mantenimento, l'accorpamento o la soppressione delle medesime leggi, con una relazione inviata al Parlamento. A noi sembra che questo sia un modo per rendere più chiaro e trasparente il sistema.

Faccio un ultimo appunto: chiedevamo che il bilancio fosse anche redatto per funzioni, perché la funzione è l'elemento che realmente ci consentirebbe di comprendere meglio il bilancio. Penso che il Viceministro Vegas conosca la rivista *L'Ircocervo*, che è una rivista non della mia parte politica e che leggo al fine di capire meglio quello che pensano anche gli altri. Nell'ultimo numero vi è un articolo proprio a firma del Viceministro Vegas sul tema della contabilità. C'è un passo che vorrei leggere, perché mi pare sia esattamente in contrasto con l'ultimo aspetto che ho trattato: la legge di riforma (è scritto) attualmente in discussione mira a ovviare a questi inconvenienti con tre principali obiettivi, tra cui la redazione di un bilancio per funzioni vere, uno strumento che consenta di conoscere con ragionevole certezza quanto si spende per ogni funzione dello Stato.

Signor Viceministro, si tratta del discorso che ho appena fatto e che, invece, in questo provvedimento non c'è. Allora se il Viceministro Vegas conferma quanto ha scritto in questo articolo a sua firma, credo che dovrebbe farsi parte diligente perché questo Parlamento accolga il nostro emendamento che chiede appunto che il bilancio sia redatto anche per funzioni (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Baldelli. Ne ha facoltà.

SIMONE BALDELLI. Signor Presidente, svolgo qualche considerazione in occasione di questa discussione generale, che pure ha fatto registrare un clima molto sereno in ordine al provvedimento che stiamo affrontando e di cui il relatore ha dato ampia e puntuale descrizione nell'ambito di una relazione lunga e importante che, al di là degli incidenti di percorso, ha fatto chiaramente comprendere che questo provvedimento non va annacquato.

Gli interventi di molti colleghi, seppure con dei distinguo e con alcune puntualizzazioni, hanno confermato la volontà comune di procedere su questa riforma importante che è stata seguita da vicino dal Viceministro Vegas, con la puntualità e la competenza di sempre, e che costituisce un punto di svolta importante non soltanto per il percorso politico-parlamentare di questa legislatura, ma anche come punto di arrivo di un'aspettativa che dura da diverse legislature.

Tante volte coloro che tra di noi siedono tra questi banchi da prima di questa legislatura hanno ascoltato diversi interventi, provenienti da diverse posizioni e da diversi gruppi parlamentari, sulla necessità e sulla «urgenza» di modificare il meccanismo della sessione di bilancio dei lavori parlamentari e il rapporto tra Governo e Parlamento in ordine alla redazione delle leggi finanziarie e della documentazione di programmazione economica e finanziaria.

Ebbene oggi, con questo provvedimento, si giunge all'epilogo di questa vicenda. Si giunge all'epilogo di questa vicenda che comprende, tra l'altro, come ricordava giustamente il relatore, onorevole Leone, anche l'inquadramento in un contesto più ampio dato dalla riforma del federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), che impone la responsabilità di spesa a coloro i quali gestiscono gli enti locali, e dalla riforma Brunetta, che deriva dalla legge n.15 del 2009 che reca la riforma della pubblica amministrazione, e che introduce ed amplifica il concetto di programmazione degli obiettivi e di controllo di tali obiettivi. Si prevedono, conseguentemente, la verifica e il monitoraggio non solo degli obiettivi, ma anche dell'attuazione del decreto legislativo stesso, come il Ministro Brunetta ha avuto modo di far presente non solo nelle Commissioni parlamentari, ma anche di fronte alla Conferenza unificata.

Si tratta, cioè, del meccanismo e del metodo di monitorare un provvedimento nella sua entrata in vigore per vedere se l'effettività e se la produzione degli obiettivi e dei risultati di un provvedimento di fatto sono positive e quindi se sia il caso di mantenere il provvedimento stesso nelle forme e nei termini stabiliti dal legislatore, oppure verificare con il legislatore e le parti interessate quali modifiche debbano essere apportate.

Allora, anche in questa occasione, non entro nel merito del provvedimento che - lo ripeto - è stato illustrato con grande chiarezza dal Presidente Leone, vi è la necessità di modificare il vecchio Documento di programmazione economica e finanziaria che diventa la Decisione del Governo, vincolante rispetto alle vecchie leggi finanziaria e di bilancio, che diventano la legge di stabilità. Vi è una modifica non solo nominale, ma anche contenutistica importante ed effettiva: l'armonizzazione dei bilanci rende finalmente chiaro e leggibile per tutti - o perlomeno fa sì che si arrivi a tale obiettivo - il bilancio non solo dello Stato, ma anche delle regioni e degli enti locali, ciò al fine di capire effettivamente che cosa c'è, chi spende, quanto spende, per quali obiettivi e poter fare e avere una fotografia completa delle uscite, delle entrate, non solo del sistema finanziario nazionale, ma di quello pubblico complessivo di tutte le pubbliche amministrazioni. Quindi, si avrebbe trasparenza e un bilancio al servizio dei cittadini, in cui il cittadino che paga le tasse diventa controllore di quanti soldi egli versa e di come questi soldi vengono spesi, su quali obiettivi e se questi obiettivi vengano o meno raggiunti.

Quindi, il combinato disposto di questo provvedimento, del federalismo fiscale per altri aspetti e della riforma delle pubbliche amministrazioni per altri ancora, diventa una *Gestalt*, un *unicum* che rende possibile un grande salto di qualità. Questo salto di qualità (evidentemente con il concorso degli enti locali, da un lato, e delle amministrazioni locali che partecipano, che vengono consultate e dell'Europa, dall'altro, per quanto riguarda una programmazione di stabilità di cui pure gli Stati membri devono rendere conto all'organismo sovranazionale europeo) diventa elemento di deterrenza e anche di controllo e di stabilità stessa.

Con questi elementi, il provvedimento in esame rappresenta un salto di qualità con il concorso

positivo di tutti i gruppi parlamentari, registrato nel percorso in Commissione, sotto la presidenza del presidente Giorgetti; percorso importante nel corso del quale si sono registrate alcune modifiche anche rispetto al passaggio che si è svolto al Senato e che si evidenzierà anche nel corso del passaggio parlamentare che andremo ad affrontare a partire dalla giornata di domani qui in quest'Aula; credo vi sarà un grande salto di qualità che spesso in questo Parlamento accade in tono silenzioso. Ma questo non toglie che il salto di qualità sia importante ed anche «rivoluzionario», lo dico tra virgolette.

Restano aperte anche altre questioni relative al rapporto tra Parlamento e Governo e mi riferisco alla grande sfida, alla quale anche noi non ci sottraiamo, della riforma dei regolamenti parlamentari, che troppo spesso emerge nella discussione di quest'Aula solo quando il Governo si trova ad apporre la questione di fiducia su questo o su quell'altro provvedimento o in sede di emanazione di decreti-legge e nella discussione dei decreti-legge stessi. I nostri regolamenti danno la possibilità di prolungare la discussione qualora i gruppi di opposizione intendano esercitare le proprie prerogative in maniera molto ampia, spesso mettendo a repentaglio la stessa conversione dei decreti-legge. Insomma, al di là di questo provvedimento, resta aperta una sfida alla quale credo non ci si debba sottrarre. Se si riuscisse ad affrontare questa sfida in maniera costruttiva, così come costruttivo è stato (lo testimoniano la relazione del presidente Leone e gli interventi svolti in quest'aula oggi, ma ci auguriamo anche quelli nella giornata di domani) il percorso di questa iniziativa legislativa, credo che si potrebbe vincere anche un'altra sfida, quella di modernizzare il funzionamento di questa Camera, venendo incontro a quelle esigenze che possono essere e che mi auguro siano il più possibile condivise, riconoscendo all'opposizione i diritti dell'opposizione e alla maggioranza e al Governo il diritto a governare e ad essere maggioranza.

Pertanto, signor Presidente, mi auguro di poter affrontare nella giornata di domani questo provvedimento, con i migliori auspici consapevole che il lavoro svolto dal relatore, dai commissari, dal presidente della Commissione bilancio e dal Governo, che ha seguito con attenzione questo provvedimento, è certamente qualcosa che non riguarda solo questa legislatura, ma che viene da molto più lontano, che viene auspicato da molto tempo e che forse oggi si trova per fortuna ad un punto di svolta (*Applausi*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Repliche del relatore e del Governo - A.C. 2555-A)

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Leone.

ANTONIO LEONE, *Relatore*. Signor Presidente, rinunzio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GIUSEPPE VEGAS, *Viceministro dell'economia e delle finanze*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, innanzitutto rivolgo un ringraziamento non formale per il lavoro svolto al relatore Leone, al presidente della Commissione Giorgetti e a tutti i commissari della Commissione bilancio e a quanti sono oggi intervenuti in Aula, perché si tratta di un lavoro che è stato portato a termine con un impegno unitario da parte di tutte le forze politiche del Parlamento, a testimonianza del fatto che il Parlamento, quando si tratta di scrivere regole importanti, riesce a trovare, anche nei momenti di difficoltà politica, le ragioni dello stare insieme e di guardare al futuro di questo Paese. Questo non è un provvedimento di poco momento, anche se forse, data la tecnicità di cui si occupa, non è oggetto di grandi luci da parte dei riflettori dell'opinione pubblica; tuttavia, andando a modificare la legge n. 468 di trent'anni fa, e anche in certe parti la legge di contabilità del 1923, ha un impianto non banale. Nell'ambito delle grandi riforme strutturali, vi è un minore clamore da

parte dell'opinione pubblica, ma è un provvedimento non è meno importante, toccando uno dei nodi fondamentali della vita politica e non solo parlamentare, quello dell'ordinato andamento dei conti pubblici.

Signor Presidente, una legge di contabilità è un requisito necessario e sufficiente per risanare i conti pubblici? Sufficiente sicuramente «no», ma necessario certamente «sì», non solo per i decisori politici, ma io direi soprattutto per i contribuenti. Non dimentichiamoci che i parlamenti nacquero con la *Magna Charta* nel XIII secolo proprio per far sì che i contribuenti e i loro rappresentanti in Parlamento ponessero un freno alla voglia smodata di spendere da parte dei Governi e dei sovrani di allora; quindi, il riappropriarsi del potere di controllo della spesa da parte del Parlamento è un elemento fondamentale affinché nella ripartizione dei poteri, che ancora oggi caratterizza la vita delle democrazie parlamentari, si possano salvaguardare alcuni principi fondamentali. Il principio fondamentale è proprio quello di dotarsi di strumenti che consentano di avere maggiore trasparenza nei conti pubblici affinché ciascun contribuente - quindi non solo ciascun parlamentare - possa comprendere la ragione del livello della tassazione a cui è sottoposto, cioè del livello della diminuzione del proprio reddito per destinarlo ad utilità collettiva, e della funzionalità e dell'efficienza della spesa pubblica relativamente al livello di reddito che gli viene richiesto di versare per il bene comune.

Quindi, in sostanza, una buona legge di contabilità è quella che consente una maggiore trasparenza dei conti pubblici e, consentendo una maggiore trasparenza - perché «no» - deve consentire anche uno di quegli obiettivi che, da Maastricht in avanti, ci poniamo come obiettivo fondamentale dell'azione politica di tutti i Governi europei in questo periodo: quello della razionalizzazione della spesa unita alla diminuzione della pressione fiscale, ben sapendo che una migliore spesa può portare a meno tasse e meno tasse portano a maggiori possibilità di sviluppo. Si tratta di un tema rispetto al quale ci dobbiamo confrontare sempre di più nel futuro perché, se una cosa la crisi ha reso ancora più evidente, è il fatto che una maggiore competitività internazionale è richiesta per superare la crisi e per affrontare con ragionevole speranza di successo le sfide che il domani, non solo nell'ambito interno ed europeo, ma soprattutto internazionale, ci pone.

Dunque, come dicevo, la legge di contabilità è essenziale come strumento di chiarezza e di trasparenza ed è essenziale anche per meglio definire i rapporti tra Governo e Parlamento.

Se i Parlamenti, come dicevo, sono nati per contrastare la voglia di spendere del Governo, cosa che è mancata negli anni, anche a causa di alcune carenze, non neghiamo, della legge n. 468 del 1978, è ovvio che il Parlamento deve riottenere quei poteri di controllo che si sono alquanto vanificati nel corso degli anni. Pensiamo, in primo luogo, al rendiconto che è quell'atto con il quale si certifica la bontà della spesa effettuata: il Parlamento, nella sostanza, non si è mai occupato seriamente del rendiconto; si è occupato di decidere appostazioni di spesa di bilancio, il più delle volte di competenza, magari poi non seguite dalla spendita reale di quelle risorse. In sostanza, si è fatto, se mi è consentito il termine, un po' abbindolare da proposte di spesa immaginifiche, magari sostenute da questo o da quella parte politica o dal Governo, senza che poi si avessero degli effetti complessivi. Invece, il fatto che il Parlamento si possa riappropriare seriamente di un controllo significa, in un'ottica, come è stato accennato prima, anche di diversa impostazione dei sistemi elettorali, dare un potere di cui fino adesso il Parlamento non ha sentito se non nei libri di scuola. Credo che questa rinnovata funzione del Parlamento sia molto importante in un'ottica di divisione dei poteri efficiente che porti, da una parte, alla decisione, ovviamente, e alla responsabilità concentrata sul Governo e al controllo concentrato sul Parlamento. Perché la responsabilità deve essere concentrata sul Governo? Per un semplice motivo, perché, se il nostro Paese, come gli altri partecipanti alla moneta unica, deve rispondere in termini molto seri, ovviamente in periodi ordinari, adesso siamo in un periodo relativamente eccezionale, all'Unione europea relativamente alle sue politiche di bilancio, e quindi con riferimento al deficit e al debito, è chiaro che il soggetto deve essere titolato ad essere responsabilizzato, a portare la responsabilità, il peso delle scelte di politica economica. Per questo motivo, il bilancio non può più essere il bilancio dello Stato come era nel 1923, e come era ancora nel 1978, quando lo Stato intermediava oltre l'80 per cento della

spesa pubblica. Adesso, la spesa pubblica è composta da una pluralità di centri di decisione, pensiamo solo alle regioni, alle province, ai comuni, agli istituti previdenziali, alle università, alla spesa sanitaria e lo Stato intermedia circa il 50 per cento del totale della spesa pubblica, perciò non avrebbe senso che vi fosse la responsabilità di rispondere all'Unione europea senza contemporaneamente costituire un meccanismo di coordinamento della finanza pubblica che è ciò che sostanzialmente prevede questo provvedimento.

Con l'omogeneizzazione e il coordinamento dei conti noi riusciamo in qualche modo, in un modo ovviamente tipico della finanza pubblica, non della finanza privata, a costituire una sorta di bilancio consolidato di gruppo, non diversamente dalle imprese commerciali, talché lo Stato possa rispondere di quello che si fa a livello locale, a livello di finanza decentrata, di finanza autonoma, ma sapendo *ex ante* quello che succederà e in qualche modo avendo gli strumenti per potere intervenire prima e non, come adesso, solo a consuntivo, quando sono noti i dati dell'ISTAT e si interviene semplicemente per dire: siamo nei limiti della spesa indicata nel Trattato di Maastricht, nel Patto di stabilità europeo, oppure stiamo andando fuori da questa spesa. Avere gli strumenti per decidere prima è una questione fondamentale per fare una buona pianificazione finanziaria, per poter adeguare la nostra finanza pubblica agli obiettivi europei che sono obiettivi, non dimentichiamolo, non astratti, ma concreti, perché, senza una sana finanza pubblica, l'ovvio rischio è che aumenti la spesa pubblica, aumenti il deficit, aumentino le emissioni di titoli pubblici, aumenti la tassazione con danno notevole non tanto delle persone che stanno bene finanziariamente, che se la cavano sempre, ma soprattutto delle classi economiche più disagiate che sentono più pesante il peso della tassazione, più pesante il peso delle difficoltà finanziarie del Paese.

Quindi, un sistema di coordinamento della finanza pubblica è indispensabile, ma non solo: anche il cambiamento e il passaggio dal sistema della competenza al sistema della cassa in prospettiva verso un sistema di contabilità economica, rende ancor più chiaro il rapporto tra il dare e l'avere, tra l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica e il sacrificio che viene richiesto al contribuente. In sostanza, questa proposta di legge, mi si perdoni il paragone forse improprio, è il tentativo di passare da un sistema di contabilità puramente finanziaria ad una sorta di sistema di partita doppia. In fondo, noi colleghiamo all'idea della partita doppia, quindi a Luca Pacioli, il fatto di aver consentito lo sviluppo delle società contemporanee in termini di società capitalistiche perché senza la partita doppia anche le imprese non sanno bene quanto spendono e qual è l'efficacia della spesa. È un meccanismo che, anche se non proprio così, tende a questo e arriva seicento anni dopo l'invenzione della partita doppia (ma nello Stato è sempre meglio arrivare che non arrivare mai). Questo meccanismo consente di valutare meglio quale sia l'efficacia della spesa e di ogni singolo euro richiesto a livello di imposizione a carico dei contribuenti come prestazione di servizi. Senza una chiara trasparenza è difficile anche applicare la legislazione sul federalismo fiscale, perché quest'ultima postula una sorta di concorrenza tra i diversi livelli istituzionali e tra le diverse realtà, al fine di dimostrare che ogni euro di imposta richiesta al contribuente (italiano o locale) serve per fornire un servizio pubblico di qualità migliore, in modo più efficiente e possibilmente con la spesa più bassa. È ovvio che in questo sistema, che richiederà sicuramente qualche tempo per essere attuato, ciò costituisce la via migliore verso una diminuzione della spesa pubblica senza, per il momento, arrivare a traumi che potrebbero derivare dal taglio della spesa pubblica in settori socialmente rilevanti. Quindi, un affinamento degli strumenti di bilancio può consentire una razionalizzazione della spesa senza intervenire pesantemente sul consenso e sul tessuto sociale del nostro Paese, e credo che questo rappresenti un qualche valore proprio come strumento.

Ho rapidamente parlato del bilancio di cassa, mentre il bilancio per funzioni, onorevole Borghesi, in realtà è previsto all'articolo 40, comma 2, lettera b). È chiaro che una funzionalizzazione del bilancio serve a capire meglio come si spende, ovvero serve a rendere comparabili la spesa tra una funzione e l'altra: ad esempio, tra la difesa, l'istruzione e la sanità. Il Parlamento, quando si sarà riappropriato di maggiori poteri, ovvero quando il peso della spesa fissa (e principalmente della spesa per gli stipendi) potrà diminuire in modo ragionevole, potrà scegliere su quale settore di spesa concentrare il proprio intervento. Bisogna tenere ovviamente conto che il passaggio ad un sistema

di bilancio per missioni e programmi (quindi sostanzialmente per funzioni) rappresenta una svolta fondamentale. Fino a quando, infatti, noi ragionavamo in termini di capitoli di bilancio o di unità previsionali di base, in realtà creavamo un bilancio poco comprensibile non solo al parlamentare, ma a volte anche a quello specializzato, quindi figuriamoci al cittadino comune. Creavamo un bilancio sostanzialmente rivolto all'amministrazione e non si pensava che il bilancio fosse lo strumento fondamentale, come invece emerge da questo provvedimento, per creare un rapporto di chiarezza tra il decisore pubblico e il contribuente. È il contribuente, infatti, che deve sapere quante risorse gli vengono richieste e per cosa sono utilizzate. In sostanza, è come riportare il bilancio dello Stato a quello di qualunque famiglia dove si sa quali sono le entrate e per cosa sono spese (per gli affitti o per l'alimentazione). Perché non deve essere così anche per lo Stato, ovviamente fatte salve le ovvie complicazioni che derivano dalla gestione di un bilancio di questa portata?

Relativamente al bilancio, questo provvedimento ha l'ulteriore pregio di dare maggiore risalto al bilancio stesso rispetto a quella che si chiamava una volta la legge finanziaria. Infatti, il bilancio intermedia la ricchezza del Paese e i grandi flussi di spesa, mentre la legge finanziaria in fondo agisce solo al margine e su quel delta che di anno in anno cambia e fa parte della manovra. Quindi, nella sostanza, la legge finanziaria rappresenta una questione relativamente marginale rispetto al governo della massa della spesa pubblica ed è una questione che ovviamente era oggetto di grande interesse da parte dei *mass media* perché comportava un'azione di stress anche della sensibilità della popolazione. Troppo spesso, infatti, come capita, ci si interessa del fenomeno marginale, ovvero della punta dell'*iceberg*, senza rendersi conto che la cosa importante è il volume dell'*iceberg* che non si vede perché sta sott'acqua.

In conclusione, signor Presidente, anche il fatto che la legge finanziaria cambi nome e non si chiami più in questo modo, ma legge di stabilità, dà il segno della volontà di questo Parlamento, rispetto alla quale il Governo è completamente concorde. D'altronde, tutta la procedura deriva da un provvedimento parlamentare rispetto al quale, però, è inutile nascondere che il Governo ha avuto sempre un interesse molto forte in materia e lo ha seguito dal suo inizio e, speriamo, lo seguirà fino alla sua prossima fine.

È stato un provvedimento sostanzialmente condiviso non solo tra Governo e Parlamento ma soprattutto tra maggioranza e opposizione, proprio per dare il senso dell'unità di intenti di questo Parlamento rispetto alla soluzione di problemi e di riforme di struttura di ampio livello.

Il fatto che si passi dalla legge finanziaria alla legge di stabilità non è solo un fatto nominalistico, che come tale potrebbe avere poco rilievo, ma è anche il segnale della volontà di Governo e Parlamento di andare verso una trattazione delle questioni di finanza pubblica secondo un approccio, non voglio dire programmatico, ma di maggiore pacatezza, di maggiore intenzione di risolvere i problemi reali e non i problemi episodici. Tutto ciò in modo da togliere anche quello stress che ha contraddistinto trent'anni di vita repubblicana, secondo il quale bisognava creare un grande momento di euforia o di agitazione in costanza dell'approvazione delle leggi finanziarie, trascurando poi la realtà dei conti pubblici, cioè l'andare a scavare dentro il bilancio, vedere ciò che è buono e ciò che è cattivo, come può essere corretta o migliorata la spesa. Quindi, sostanzialmente, anche con il cambiamento del nome, si tratta della cancellazione di una sorta di illusione ottica che ci ha guidati in questi trent'anni e che speriamo che nei prossimi anni possa essere definitivamente fugata (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.