

Discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Giancarlo Giorgetti ed altri: Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (A.C. 3921-A).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, d'iniziativa dei deputati Giancarlo Giorgetti ed altri: Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

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. 3921-A)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il Presidente del gruppo parlamentare del Partito Democratico ne ha 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 Baretta.

PIER PAOLO BARETTA, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'unità dell'Europa è uno dei più importanti obiettivi tuttora da perseguire e sempre più l'Europa è un fattore di politica interna dei singoli Stati membri. Come affermato in occasione dell'esame del Programma Europa 2020, dobbiamo favorire ogni passo che ne rafforzi l'unione politica e l'integrazione. Questa prospettiva è resa ancor più urgente dalla recente crisi economica globale che ha colpito anche l'economia europea mettendo in evidenza l'esigenza di realizzare a livello europeo un nuovo meccanismo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, fino ad ora affidato ai vincoli, meno stringenti, del metodo del «coordinamento aperto».

In quest'ottica, il Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010, in attuazione di un indirizzo espresso dal Consiglio europeo del mese di giugno, sulla base di una comunicazione della Commissione europea, ha dato l'avvio, a partire dal mese di gennaio 2011, al semestre europeo, approvando contestualmente le conseguenti modifiche al codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità. Il semestre europeo si sostanzia nell'introduzione di una procedura organica volta al preventivo coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. Ciò comporta la necessità di prevedere una discussione preventiva in sede europea sulle politiche nazionali e sui principali effetti di interventi di riforma economico-finanziari. La Commissione europea raccomanda che a questa *governance* economica rafforzata dell'Unione europea siano strettamente associati, in fase precoce, i Parlamenti nazionali e che sia inoltre rafforzato il dialogo con il Parlamento europeo.

Il semestre europeo coprirà tutti gli aspetti della sorveglianza economica, comprese le politiche intese a garantire la disciplina di bilancio e la stabilità macroeconomica e a favorire la crescita e la competitività, conformemente alla strategia Europa 2020.

A tale fine, nell'ambito del semestre europeo, sono previste la presentazione contestuale da parte degli Stati membri e la valutazione simultanea da parte della Commissione europea dei programmi di stabilità o di convergenza (PSC) e dei programmi nazionali di riforma (PNR). Le ichiamate

modifiche al codice di condotta predisposte dal Comitato economico e finanziario definiscono in maniera dettagliata i nuovi contenuti dei suddetti programmi, che dovranno contenere una molteplicità di dati e di informazioni.

Sotto il profilo procedurale, il semestre europeo si articolerà come segue.

Nel mese di gennaio la Commissione europea presenta al Parlamento l'indagine annuale sulla crescita; nel mese di febbraio il Consiglio europeo elabora le linee guida trasversali di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione che gli Stati membri devono prendere in considerazione nella predisposizione dei Programmi di stabilità o di convergenza e dei Programmi nazionali di riforma; nel mese di aprile gli Stati membri sottopongono contestualmente i due documenti; nel mese di giugno, sulla base dei due documenti, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica e di bilancio; nel mese di luglio il Consiglio Ecofin e, per la parte che gli compete, il Consiglio occupazione e affari sociali approvano le raccomandazioni; nella seconda metà dell'anno gli Stati membri approvano le rispettive manovre economiche e le leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni espresse dal Consiglio europeo.

Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione europea dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni. È opportuno sottolineare che le raccomandazioni, che saranno rivolte ai singoli Stati, dovranno essere esplicite e concrete. Inoltre, nell'ambito delle politiche di bilancio sarà chiaramente indicato se gli obiettivi previsti e le misure individuate per conseguirli risultino congrui.

Per quanto riguarda le politiche volte a promuovere la crescita e a fronteggiare i rischi finanziari, le raccomandazioni si concentreranno su un numero limitato di riforme-chiave, fissando termini precisi per la loro attuazione.

La nuova procedura di coordinamento rappresenta un'opportunità fondamentale per realizzare una piena coincidenza tra programmazione europea e programmazione nazionale, in quanto nella nuova cornice i due documenti sono destinati a divenire gli atti fondamentali della programmazione economico-finanziaria degli Stati membri.

In particolare, per l'Italia, il Programma di stabilità o di convergenza (che viene predisposto sulla base dei documenti di programmazione nazionali - dei quali, se necessario, venivano aggiornati gli obiettivi e gli interventi previsti - ed è finalizzato a consentire la verifica in sede europea delle politiche di bilancio) diviene così il principale atto di programmazione nazionale, definito sulla base di orientamenti e perfezionato sulla base di raccomandazioni espresse dalle istituzioni europee. Il Programma nazionale di riforma dovrebbe, invece, essere configurato in termini assai più pragmatici rispetto ai programmi per l'attuazione della Strategia di Lisbona, assicurando una piena coerenza tra le strategie di riforma e le politiche di bilancio attraverso un'indicazione puntuale degli obiettivi perseguiti e dei risultati raggiunti.

In tale contesto, occorre poi considerare che la Commissione europea, il 29 settembre 2010, ha presentato un pacchetto di sei proposte legislative (cinque regolamenti e una direttiva), volte al rafforzamento della *governance* europea in due ulteriori ambiti di intervento, individuati dal Consiglio europeo nel giugno scorso. In particolare, il Consiglio europeo aveva deliberato: la creazione di una più forte sorveglianza macroeconomica, che includa meccanismi di allerta e di sanzione, per affrontare gli squilibri di competitività e di crescita; l'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita. Le proposte presentate dalla Commissione europea presentano in particolare modifiche dei due regolamenti vigenti, relativi all'attuazione del Patto di stabilità e crescita, e introducono vincoli, procedure di coordinamento e meccanismi sanzionatori completamente nuovi.

Il nuovo sistema di coordinamento delle politiche economiche nell'Unione europea dovrebbe, in ogni caso, tenere conto del Rapporto finale della *task force*, approvato dal Consiglio europeo nello scorso fine ottobre 2010, che individua i cinque pilastri per il rafforzamento della *governance* dell'Unione europea: la disciplina di bilancio, da perseguire in particolare attraverso il Patto di stabilità e crescita più forte ed efficace; l'ampliamento del campo di applicazione dei meccanismi di sorveglianza economica; un coordinamento delle politiche economiche; un consolidamento dei

meccanismi di risoluzione; la creazione di istituzioni più forti ed inserite in un processo decisionale. Tutti questi temi, che vanno a rafforzare la *governance* economica europea, sono stati oggetto di attento approfondimento in questi mesi da parte della Commissione bilancio.

Il nuovo quadro delle procedure di coordinamento richiede quindi un tempestivo intervento di riforma della legge n. 196 del 2009, in materia di contabilità e finanza pubblica, nonostante tale legge sia entrata in vigore poco più di un anno fa. Il semestre europeo 2011 ha, infatti, già avuto avvio, con la presentazione, il 12 gennaio scorso, della comunicazione della Commissione relativa all'analisi annuale sulla crescita. Si rende, quindi, necessario un complessivo ripensamento delle scadenze del ciclo della programmazione nazionale, al fine di tenere conto del nuovo calendario previsto in sede europea.

In questo senso si è elaborata la presente proposta di legge, che è stata sottoscritta dai rappresentanti di tutti i gruppi presenti in Commissione bilancio, coerentemente con lo spirito unitario già sperimentato, tra i due rami del Parlamento e tra le diverse componenti politiche, in occasione del varo della nuova legge di contabilità e finanza pubblica.

Il lavoro svolto in Commissione è stato estremamente proficuo e ha consentito - grazie anche all'attività conoscitiva svolta nell'ambito dell'esame preliminare del provvedimento - di mettere a fuoco alcuni punti problematici del testo presentato e di individuare, sempre in uno spirito di condivisione tra le diverse parti politiche (lo voglio sottolineare), le opportune modifiche ed integrazioni. La proposta di legge si compone di otto articoli. L'articolo 1, alla luce delle ricadute procedurali e di merito del semestre europeo, inserisce tra i principi fondamentali della legge n. 196 del 2009 quello della coerenza della programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea.

L'articolo 2 definisce tutte le previsioni normative che rappresentano una diretta conseguenza dell'introduzione del semestre europeo. Si provvede, in primo luogo, a sostituire l'articolo 7 della legge n. 196 del 2009, che individua gli strumenti della programmazione di bilancio, prevedendo, entro il 10 aprile di ogni anno, il Documento di economia e finanza (DEF), nel quale incorporare lo schema del Programma di stabilità e lo schema del Programma nazionale di riforma. È inoltre prevista la presentazione, entro il 20 settembre, di una Nota di aggiornamento e si stabilisce che entrambi i documenti siano oggetto di deliberazioni parlamentari. I tempi per l'esame parlamentare dei due documenti di programmazione sono effettivamente stringenti e, rispetto al testo iniziale, si è previsto solo un anticipo di cinque giorni del termine di presentazione della Nota di aggiornamento. Anche alla luce delle difficoltà prospettate nel corso delle audizioni svoltesi, si è tuttavia ritenuto che non vi fossero le condizioni, almeno in questa fase, per un loro ampliamento. Le modifiche più rilevanti contenute nell'articolo 2 riguardano l'articolo 10 della legge n. 196 del 2009 e sono relative ai contenuti del Documento di economia e finanza, che sono articolati in tre sezioni. La prima sezione reca lo schema del Programma di stabilità, che dovrà contenere tutti gli elementi e le informazioni previsti dall'Unione europea. La seconda sezione del Documento contiene invece una serie di dati e di informazioni che in massima parte il Governo, nell'ambito della Relazione sull'economia e la finanza pubblica e della Decisione di finanza pubblica, era già tenuto a fornire alle Camere. In questa sezione, a seguito dell'approvazione di un emendamento, si procederà inoltre all'individuazione di regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche, in linea con l'esigenza, evidenziata anche in sede europea, di individuare forme efficaci di controllo dell'andamento della spesa pubblica, anche attraverso la fissazione di tetti di spesa.

La terza sezione del Documento conterrà invece lo schema del Programma nazionale di riforma, di cui sono enunciati i contenuti principali che, in ogni caso, potranno essere adeguati all'evoluzione della disciplina dell'Unione europea. Anche in questo caso al Parlamento risulterà sottoposto il medesimo programma che sarà inviato a Bruxelles.

Nel corso dell'esame in sede referente è stato sensibilmente rafforzato il coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle procedure di programmazione economica e finanziaria, recependo in tal modo le indicazioni formulate in materia dagli organismi rappresentativi degli enti territoriali. In

particolare, si prevede che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica - e, fino alla sua istituzione, la Conferenza unificata - valuti gli andamenti della finanza pubblica al fine di fornire al Governo indicazioni in ordine alla definizione dei contenuti del DEF. La *ratio* di queste procedure è quella di confermare, anche in questa riforma, il livello di partecipazione delle autonomie al processo decisionale, già previsto dalla legge n. 196 del 2009. A seguito delle modifiche introdotte nel corso dell'esame in sede referente, al DEF sono allegati il programma delle infrastrutture strategiche previsto dalla cosiddetta legge obiettivo, che nel testo iniziale era invece allegato alla Nota di aggiornamento, e un documento relativo allo stato di attuazione degli impegni in materia di riduzione dei gas ad effetto serra, già previsto, con riferimento al protocollo di Kyoto, dall'articolo 26 del decreto-legge n. 159 del 2007.

Per quanto riguarda i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, si prevede che essi possano essere indicati sia nel DEF sia nella Nota di aggiornamento. L'articolo 10-bis, introdotto dal comma 3 dell'articolo 2, disciplina il contenuto della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, che dovrà contenere, oltre all'eventuale aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e alle eventuali modifiche del Documento di economia e finanza, relative al Programma di stabilità, l'obiettivo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e del saldo di cassa del settore statale. La Nota può anche aggiornare gli obiettivi programmatici individuati dal DEF. La Nota dovrà inoltre recare gli eventuali aggiornamenti del Patto di stabilità interno. Alla Nota di aggiornamento dovranno essere allegate le relazioni programmatiche per ciascuna missione di spesa che vanno attualmente allegate alla Decisione di finanza pubblica. La presentazione della Nota non è più, pertanto, esclusivamente legata agli eventuali correttivi che si ritenessero necessari, a fronte di rilevanti scostamenti degli andamenti di finanza pubblica, ma diventa uno strumento obbligato e necessario di indirizzo generale. Ciononostante, si dispone, comunque, in coerenza con quanto stabilito dalla legge n. 196 del 2009, che, qualora il Governo intenda aggiornare gli obiettivi definiti dal Documento di economia e finanza, ovvero, quando gli scostamenti facciano prevedere una manovra, sia tenuto a trasmettere al Parlamento una relazione finalizzata a motivare le ragioni dell'aggiornamento o degli scostamenti e a illustrare gli interventi correttivi.

Anche alla luce dell'esigenza di assicurare il contenimento dell'indebitamento e del debito pubblico, in linea con le indicazioni di un rafforzamento del rilievo dei parametri in sede europea, l'articolo 3 reca disposizioni idonee ad agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, favorendo il contenimento della spesa e la riduzione del debito. Viene, in particolare, modificato il secondo periodo del comma 6 dell'articolo 11 della legge n. 196 del 2009, che consente di utilizzare, purché presenti un valore positivo, il risparmio pubblico per la copertura finanziaria della legge di stabilità. Attualmente, infatti, gli eventuali margini positivi rispetto all'assestamento relativo all'esercizio precedente sono utilizzabili, in presenza di un risparmio pubblico, per la copertura di tutte le spese correnti previste dalla legge di stabilità.

Rivedendo l'impostazione originaria della proposta di legge, che escludeva *tout court* l'utilizzo del risparmio pubblico, il testo elaborato dalla Commissione consente, invece, il suo impiego per la copertura finanziaria delle sole riduzioni di entrata. Si è, infatti, ritenuto opportuno limitare l'utilizzo di tale forma di copertura, consentendo, tuttavia, il suo impiego per misure di carattere fiscale che, senza incrementare il livello della spesa corrente, possano, comunque, favorire la crescita economica. Si prevede, inoltre, una modifica dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009, volta a precludere l'utilizzo, in corso d'anno, con finalità di copertura, di eventuali «tesoretti» derivanti dal miglioramento delle previsioni di entrata rispetto a quanto previsto a legislazione vigente. Un'altra limitata, ma significativa, modifica riguarda la correzione di un principio della delega legislativa per la revisione della struttura del bilancio volta ad estendere alle spese non rimodulabili la facoltà, attualmente prevista solo per le rimodulabili, di fissare, in linea di massima con la Decisione di economia e finanza, e di adottare, poi, con la legge di bilancio, tetti di spesa coerenti con la programmazione triennale delle risorse. Tale previsione dovrebbe consentire una più efficace programmazione di medio termine che fornisca alle amministrazioni maggiori certezze

oltre alle risorse disponibili.

L'articolo 4, introdotto nel corso dell'esame in Commissione, intende rafforzare le procedure parlamentari di controllo sulla finanza pubblica, disciplinate dall'articolo 4 della legge di contabilità e finanza pubblica. In particolare, si prevede un rafforzamento del coordinamento tra le attività delle due Camere in materia, prevedendo che, sulla base di intese tra i Presidenti delle Camere, si possa procedere all'integrazione delle attività delle strutture di supporto tecnico. Al fine di accrescere la disponibilità di elementi di valutazione dei Documenti di finanza pubblica, si prevede, inoltre, che le Camere possano stipulare apposite convenzioni con l'ISTAT per l'acquisizione di dati ed elaborazioni prodotte dall'Istituto di statistica.

L'articolo 5 sopprime l'articolo 12 della legge n. 196 del 2009, che disciplina la Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica e la Relazione generale sulla situazione economica del Paese. Mentre il primo documento non risulta più necessario alla luce del nuovo quadro, la Relazione generale sulla situazione economica necessita di essere aggiornata e snellita al fine di fornire al Parlamento uno strumento conoscitivo effettivamente utile e mirato a completare un corredo informativo già abbastanza corposo.

L'articolo 6, introdotto nel corso dell'esame in Commissione, reca una modifica dell'articolo 42 della legge di contabilità e finanza pubblica, relativo al passaggio dalla redazione del bilancio in termini di competenza e cassa ad una redazione in termini di sola cassa. Si tratta di un passaggio estremamente complesso e delicato, per il quale la legge n. 196 del 2009 non a caso ha previsto un'ampia fase di sperimentazione che serve per attuare meglio la delega legislativa. Con la modifica introdotta, si è inteso rafforzare ulteriormente il controllo effettuato nella fase di sperimentazione al fine di verificare la sostenibilità del passaggio alla redazione del bilancio in termini di sola cassa. Si richiede, infatti, che nel rapporto annuale, che il Ministro dell'economia e delle finanze deve trasmettere alle Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti, si evidenzino gli effetti che il passaggio al bilancio di cassa è destinato a determinare sull'intera contabilità pubblica, anche in relazione al contemporaneo processo di armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio.

Sulla base delle informazioni acquisite, il Parlamento potrà, quindi, valutare consapevolmente se e come intervenire sulla delega legislativa prevista dall'articolo 42.

L'articolo 7 reca ulteriori modifiche alla legge n. 196 del 2009 e ad altre leggi connesse al processo di programmazione economico-finanziaria. In questo ambito, oltre a modifiche di carattere formale e di coordinamento, si prevedono talune novelle alla delega legislativa in materia di completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato. Il termine per l'esercizio della delega è prolungato di un anno, da due a tre anni. Ritengo, peraltro, che la Commissione bilancio debba attivare una proficua interlocuzione con il Governo e un costante monitoraggio per quanto riguarda la concreta attuazione della delega sulla riforma del bilancio.

È prevista inoltre l'introduzione di un criterio di delega volto a consentire l'introduzione, in via sperimentale, di un bilancio di genere...

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Baretta.

PIER PAOLO BARETTA, *Relatore*. ..per la valutazione del diverso impatto delle politiche pubbliche sulle donne e sugli uomini. Si tratta di una innovazione di particolare significato, che ci allinea alle più avanzate esperienze in campo internazionale.

Infine, l'articolo 8, introdotto nel corso dell'esame in Commissione, prevede che la legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, in considerazione dell'esigenza di assicurare l'immediata efficacia delle disposizioni del provvedimento e consentirne l'applicazione anche nel «semestre europeo» del 2011.

La strumentazione che emerge - concludo - da questa nuova *governance* consente di offrire alla politica l'opportunità di affrontare e gestire al meglio il delicato intreccio, di cui ha particolare bisogno l'Italia, tra risanamento e crescita. Richiamo, a questo proposito, l'attenzione di tutti noi,

ma, in particolare, del Governo, sul significato che assume, nell'ampia tastiera di strumenti stabiliti, il Programma nazionale di riforma, che deve diventare, per l'ottica rivolta al futuro che lo caratterizza, un vero e proprio punto di sintesi e rilancio; legame stretto tra le scelte politiche e la loro traduzione finanziaria e di bilancio.

In conclusione, la realizzazione, attraverso la legge n. 196 del 2009 prima e l'attuale proposta ora, di un'organica e moderna struttura del bilancio rappresenta un passo avanti non solo nella efficacia della azione di Governo e nella operatività e nei poteri del Parlamento, ma direi della stessa vita democratica. Abbiamo avuto modo di parlare, in occasione della definizione della legge n. 196 del 2009, della esigenza di dare corpo ad una vera e propria «democrazia del bilancio». Ancor più oggi questa definizione mi appare pertinente e necessaria (*Applausi*).

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

È iscritto a parlare l'onorevole Duilio. Ne ha facoltà.

LINO DUILIO. Signor Presidente, riprenderò alcune considerazioni rimodulandole dal punto di vista del lavoro che, come opposizione, abbiamo fatto in Commissione e che ci apprestiamo a fare in Aula. Come è stato detto, si tratta di un lavoro costruttivo con spirito *bipartisan*, come si afferma in qualche caso. Infatti, come diceva il relatore e come è già accaduto in occasione dell'approvazione della legge n. 196 del 2009, cioè della legge di riforma della precedente legge del 1978 in materia di bilancio, come già è accaduto in quell'occasione - eravamo alla fine del 2009, un anno e mezzo fa circa - anche adesso abbiamo fatto in Commissione un lavoro costruttivo a dimostrazione del fatto - lo vorrei sottolineare dal punto di vista politico - che noi dell'opposizione, quando ci sono i presupposti, siamo disponibili a fare un lavoro comune sulle regole da modificare che interessano sia la maggioranza sia l'opposizione e - il presidente della Commissione potrà testimoniare - anche un lavoro fattivo sia in Commissione sia in Aula.

La riforma della legge di bilancio ci porta a sottolineare che avevamo appena riformato la legge finanziaria del 1978 e ci accingiamo adesso a riformarla di nuovo, cioè stiamo parlando della riforma della riforma, dovuta al fatto che, come anche qui prima veniva richiamato, ci sono rilevanti novità che stanno accadendo a livello comunitario, cioè in Europa, in particolare a partire dal primo semestre del 2011 e questo ci richiede, ci impone e per certi versi ci mette nella condizione di scrivere quasi «sotto dettatura» alcune modifiche della legge che avevamo da non molto approvato affinché ci si coordini con il discorso comunitario su cui tornerò tra poco.

Vorrei a questo punto anche richiamare un altro degli aspetti che prima venivano evocati nella parte finale - io lo faccio all'inizio - e cioè lo spirito che aveva informato il nostro lavoro in occasione della riforma della legge n. 468 del 1978, che tra le altre cose era quello che ci muoveva a creare, come dicemmo a suo tempo, una vera e propria democrazia del bilancio, cioè ad avere un bilancio dello Stato e una legge finanziaria che fossero costruiti in modo intellegibile da parte degli operatori, ma anche da parte dei cittadini. Infatti, ogni volta che facciamo delle norme e costruiamo degli strumenti - e il bilancio è un documento di sintesi complessivo - dobbiamo porci la domanda di come riusciamo a costruirli affinché il comune cittadino possa guardarli, capirci qualcosa e rendersi conto di quello che noi trasferiamo poi dentro al bilancio in termini di decisioni che, almeno nelle intenzioni, ci augureremmo fossero finalizzate a perseguire e a conseguire un maggior bene comune.

All'epoca abbiamo fatto questo lavoro di costruzione di una migliore e di una maggiore democrazia del bilancio e dicemmo anche che volevamo passare da una contabilità dello Stato ad una contabilità pubblica, più precisamente ad una contabilità della Repubblica, quindi andando oltre la dimensione del bilancio strettamente statale. Adesso, volando un poco con la fantasia, diciamo che stiamo mettendo le premesse per quella che probabilmente dovrà essere una contabilità degli Stati Uniti d'Europa. Prima o poi ci dovremo arrivare, nel senso che i diversi Stati nazionali cominciano a confrontare le linee di politica economica di costruzione dei propri documenti contabili con

un'uniformità ed un'omogeneità che in prospettiva prefigurano evidentemente la costruzione di regole di bilancio e di documenti di bilancio, in una logica di armonizzazione e di uniformità che ci renderanno più uguali agli altri Paesi, in modo che anche su questo piano costruiremo quelli che prima chiamavo gli Stati Uniti d'Europa.

Questa nuova legge che è stata illustrata brillantemente dal relatore prima peraltro ci vede in una condizione temporale che porterà anche credo, secondo un *work in progress* come si dice, a doversi in qualche modo coordinare con l'altra legge, che è una legge di delega, la legge n. 42 sul federalismo, perché è chiaro che da tutto ciò che partorisce - si è cominciato a fare questo lavoro con i decreti legislativi - vi saranno implicazioni di natura finanziaria che rifluiranno nella più complessiva legge di contabilità di cui stiamo parlando.

Allo stesso modo, l'altro aspetto che pure veniva richiamato e che è una vera e propria rivoluzione, cioè il passaggio al bilancio di cassa, è questione un poco controversa, nel senso che non tutti sono d'accordo, ma noi l'abbiamo già messa nella legge n. 196 del 2009, cioè quella che abbiamo già approvato, e adesso abbiamo inserito in Commissione un emendamento che porta a prevedere esplicitamente, in termini di chiosa di quella legge, una valutazione delle implicazioni degli effetti che determina il passaggio al bilancio di cassa. Infatti, passare dall'attuale sistema misto al bilancio di cassa non sarà una cosa agevole, anche se è stata pensata per renderci più facile la vita, diciamo così, da un punto di vista contabile, cosa che però implica appunto una serie di approfondimenti e di valutazioni preliminari degli effetti che questo determinerà sulla costruzione dei bilanci. Venendo alla proposta di legge a prima firma Giancarlo Giorgetti, il nostro autorevole presidente della Commissione bilancio, dicevo già prima, scherzando un po', che l'abbiamo fatta sotto dettatura dell'Europa, quindi per la necessità di adeguare la nostra legislazione a quella europea. Quindi, vi è un'esigenza tecnica, però non è solo un'esigenza tecnica: è anche un'esigenza politica, perché evidentemente nel mettere mano ad una nuova legge che disciplina e governa la procedura e le procedure di bilancio e ci fa arrivare alla sessione di bilancio, quello che mi sta a cuore sottolineare, e che è stato richiamato prima, è che ne va di mezzo anche il tema - anche questo è complicato, poi dirò meglio perché - della sovranità del Parlamento.

In altre parole, qui inizia ad emergere una questione: le misure che dovremo approvare in Parlamento - che, evidentemente, riguardano decisioni, che poi ricadono a valle, sulla vita reale, sui comportamenti finanziari degli operatori e sui maggiori o minori sacrifici che i cittadini dovranno affrontare - sono decise in piena autonomia, oppure ciò che dobbiamo fare è stabilito altrove, in questo caso, a livello comunitario? Inoltre, se esiste l'esigenza di coordinarci con gli altri Paesi in ordine alle linee di politica economica e finanziaria, qual è il grado di autonomia che il nostro Parlamento ha, se è vero che esso è sovrano? In altri termini, ci chiediamo come si possano tradurre ed importare nel nostro ordinamento e nella costituzione dei nostri bilanci quelle decisioni, in modo che noi che rappresentiamo, che dovremmo rappresentare, il popolo, in qualche modo, possiamo dire qualcosa.

Qui si misura non solo una questione complessa e un po' sofisticata, ma anche il livello di protagonismo del Parlamento nel compiere tali operazioni. Infatti, per dirla in altre parole e più sinteticamente, il processo che si sta avviando anche a livello europeo - che parte dal semestre europeo, che è stato prima richiamato - rischia di fare riferimento ad un dialogo tra gli esecutivi, piuttosto che tra le assemblee legislative. I Parlamenti, infatti, rischiano di diventare realtà che ratificano decisioni prese a livello di Governi. Di conseguenza, noi ci troviamo a fare gli attori, ahimè, in una contingenza storica - è una mia opinione personalissima - in cui tutte le assemblee legislative stanno rischiando di trasformarsi in Camere di vera e propria ratifica rispetto alle decisioni degli esecutivi. Ciò accade per i consigli comunali, per i consigli provinciali, per le assemblee regionali e per il Parlamento.

Tuttavia, poiché, in questo caso, la posta in gioco è di una certa consistenza, abbiamo cercato di prevedere, con la modifica della legge n. 196 del 2009 (quindi, all'interno del provvedimento di cui stiamo discutendo), alcune regole volte a coinvolgere il Parlamento nelle decisioni che dovremo assumere a Bruxelles, a livello europeo, quindi, sin dall'origine, cioè da quando nasce l'esigenza, già

da gennaio, dal primo momento, da quando vengono scritte le linee guida del semestre europeo, con riferimento alla politica economica e finanziaria che viene richiesta a livello europeo. Nel provvedimento in discussione abbiamo previsto che il Parlamento venga coinvolto nelle decisioni che il Governo dovrà assumere, che entro il 30 aprile porterà a Bruxelles: la sua «valigetta» dovrà contenere le nostre proposte, sia con riferimento al Patto di stabilità e di crescita che al programma nazionale di riforme.

Il contenuto di quell'immaginaria valigetta dovrà essere l'esito di procedure che vedano il Parlamento coinvolto nella sostanza e, quindi per tempo: non si può vedere il Governo che arriva in Parlamento due giorni prima, dopo che ha fatto tutto, e che fa finta di discutere. Tutto deve avvenire per tempo: dopo l'enunciazione delle linee guida, il Governo deve sottoporle al Parlamento e inviarle alla Conferenza permanente Stato-regioni, laddove vengano coinvolti, contestualmente, anche le regioni e gli enti locali (proprio perché vi è un'esigenza di contabilità della Repubblica, di cui parlavo in precedenza). Ciò affinché, dalle citate linee guida e dagli elementi che emergono già nella fase preventiva parlamentare, il Governo possa poi attingere ciò che ritiene opportuno e migliorare il quadro di economia e finanza che deve elaborare.

Il quadro di economia e finanza - come abbiamo detto - una volta che è stato elaborato, dopo che si è acquisito il parere del Parlamento e della Conferenza permanente, viene presentato di nuovo al Parlamento e alla Conferenza Stato-regioni; abbiamo previsto che venga inviato anche al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Vorrei ricordare, se qualcuno se ne fosse dimenticato, che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è un organo costituzionale, che oggi vive in una terra un po' improbabile, se così posso dire: infatti, ai pareri del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro non si dà l'importanza che meriterebbero, dato che è ancora un organo costituzionale. Ed allora noi, che amiamo la nostra Costituzione, che è la più bella del mondo - secondo noi -, abbiamo previsto che non solo si deve sottoporre questo Documento di economia e finanza alla Conferenza permanente Stato-regioni, affinché possano essere coinvolti i soggetti che risentono poi direttamente delle decisioni finanziarie, cioè regioni, comuni e province, ma lo si debba trasmettere anche al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, dove le parti sociali - così è scritto nella Costituzione - si ritrovano per formulare, in un documento di sintesi, proposte e osservazioni al Parlamento. Ciò nel caso che si possa fare la sintesi più complessiva e offrire al Governo quella che è l'opinione del Paese e permettergli di elaborare le migliori linee da portare a Bruxelles, così da poter costruire una *governance* economica europea, affinando progressivamente le tecniche e coordinando progressivamente i documenti di bilancio.

Spero che questo accada al più presto, anche perché c'è una questione più ampia del livello europeo che è la *governance* economica mondiale. Mi auguro che l'Europa non solo riesca politicamente a fare un salto costruendo procedure e decisioni efficienti ed efficaci, ma contribuisca, poi, guardando ad *extra* e non solo ad *intra* - e quindi al resto del mondo, come si dice -, a decisioni più complessive laddove pure si gioca il nostro destino, e cioè contribuisca a elaborare una *governance* economica mondiale dopo aver messo a posto un po' di più le cose in casa propria. Per quanto riguarda altre considerazioni che attengono alla proposta di legge che verrà esaminata qui in Assemblea, dopo che l'abbiamo esaminata in Commissione, sul contenuto del provvedimento - non lo ripeto perché ciò è stato in modo efficace già richiamato dal nostro relatore, il collega Baretta - si è già detto che all'articolo 1 queste linee guida verranno trasmesse alle Camere ed entro quindici giorni il Ministro viene in Parlamento. Non è prevista solo la trasmissione dei documenti, e cioè delle linee guida per la costruzione del Documento di economia e finanza, ma in Commissione abbiamo aggiunto che entro quindici giorni il Ministro dell'economia e delle finanze deve venire in Parlamento e deve dire: quindici giorni fa ho trasmesso questo documento e adesso vengo ad illustrare quali sono le caratteristiche dello stesso, quali sono le implicazioni per il nostro Paese e quali sono le nostre intenzioni che vogliamo confrontare con il Parlamento.

All'articolo 2 è prevista la programmazione anticipata che, a differenza di quanto avveniva prima, adesso si sposta ad aprile. Entro il 30 aprile - si è già detto - bisogna andare in Europa a presentare le proprie intenzioni e questa è la ragione per cui si elabora questo «vecchio DPEF» che adesso si

chiama DEF, cioè Documento di economia e finanza, che viene presentato entro il 10 aprile e peraltro contiene al suo interno sia il programma di stabilità e di crescita che il cosiddetto programma nazionale di riforma di cui diceva il relatore poc'anzi.

È inoltre previsto che questo Documento, essendo molto anticipato, perché siamo ad aprile, possa - non necessariamente debba, ma realisticamente così sarà - avere una Nota di aggiornamento in settembre, di cui noi abbiamo anticipato la presentazione al 20 settembre. Infatti, aggiornati i dati e gli elementi che hanno qualificato la proposta portata in Europa, è addirittura previsto che se ci fosse un mutamento così sostanziale da dover modificare addirittura le linee guida complessive del Documento di economia e finanza che era stato presentato all'inizio dell'anno, ci potrà essere un aggiornamento entro i primi di settembre anche delle linee guida, prima che si elabori la Nota di aggiornamento.

Insomma, tutte le carte in regola per giungere alla sede referente della sessione di bilancio, come per la vecchia legge finanziaria - diciamo così - di modo che quest'ultima abbia alle sue spalle un quadro complessivo che fa riferimento non solo agli andamenti tendenziali dell'economia del nostro Paese, ma faccia riferimento a questi andamenti e a ciò che si è concordato a livello comunitario. Ciò, peraltro, con una prospettiva temporale triennale, che è stata introdotta formalmente già nel nostro Paese meritoriamente dal Ministro Tremonti, in verità ci avevamo pensato anche noi, ma non lo avevamo fatto.

Pertanto, con questa prospettiva triennale si costruisce quella contabilità della Repubblica, a cui accennavo prima, sulla base di questo Documento di economia e finanza, di cui ho già detto, che contempla queste tre sezioni, su cui si è già soffermato il nostro relatore.

Da un punto di vista di voci specifiche, che ci vedranno impegnati nella sessione di bilancio, anche e sempre, probabilmente, sotto dettatura (e speriamo che non sia una dettatura troppo stringente, visto come siamo messi su alcune voci, magari in tedesco, dice qualcuno), vorrei richiamare un altro aspetto. Una delle voci che qualificherà la sessione di bilancio e, quindi, il Documento di economia e finanza, riguarderà - ed è scritto nella proposta - la riduzione del debito. Infatti, una novità, che è emersa nel teorizzare e praticare questa esigenza del semestre europeo, riguarda il fatto che non si deve sorvegliare solo l'andamento del deficit, ma anche quello del debito, e che si deve rientrare, soprattutto da parte di quei Paesi che hanno un debito eccessivo. Rimanendo alle stime Eurostat più recenti, al 2013 noi abbiamo un andamento del debito che si attesta intorno al 120 per cento, più o meno. L'obiettivo vero dovrebbe essere il 60 per cento. Quindi, capiamo tutti benissimo cosa significhi avere un debito doppio di quello che dovrebbe essere e cosa significhi dover rientrare, ovviamente con frazioni che siano tali da non, come si dice, ammazzare il cavallo. Tuttavia, vi è l'esigenza di far rientrare il debito: ciò è fuor di dubbio e vale per i Governi di destra o di sinistra, di centrodestra o di centrosinistra.

Non credo che si possa andare avanti per molto, senza che tale questione venga assunta in termini stringenti ed efficaci, che si riverbereranno sulle manovre che andranno a finire nella sessione di bilancio, di cui parlavo prima, e che contemplan, tra le altre cose, anche il rientro del debito. Come ci dice l'Europa, occorre accelerare tale processo: è uno dei punti previsto nella prima sezione del Programma di stabilità e del Documento di economia e finanza, di cui dicevo prima. Sulle previsioni triennali ho già detto. Dal punto di vista del merito, vorrei richiamare - e anche questo è stato inserito nella proposta di legge - il fatto che abbiamo previsto che si individuino regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche. Il discorso della spesa pubblica è diventato un altro «mostro», che sembra ingovernabile. Tutti lo citano, però, alla fine, la spesa, in particolare quella corrente, continua ad aumentare. Occorre individuare regole precise, occorre fare un lavoro di scavo e scendere sotto la superficie per fare in modo che questa «bestia», se così la possiamo chiamare, possa essere domata.

In questa sede mi permetto di ricordare - e lo faccio in Aula, parlando di queste cose - che, nella precedente legislatura, già a partire dalla prima relazione unificata effettuata dal precedente Governo, l'allora Ministro dell'economia e delle finanze, Tommaso Padoa Schioppa, si soffermò puntualmente su questi aspetti, in particolare sul tema di come si può ridurre la spesa. Lo faccio

perché, purtroppo, egli è venuto meno nel dicembre scorso e specificamente in questa sede credo che sia doveroso ricordarlo, magari non per fare retorica, ma invitando ad andare a leggersi quelle pagine, laddove si diceva che la riduzione della spesa pubblica non si fa con le sciabolate retoriche e un poco demagogiche, ma si fa in modo assolutamente articolato e puntuale, con un'analisi che, mutuando ed importando dal termine inglese, dovrebbe essere una puntuale *spending review*, ossia un'analisi e revisione della spesa, per scendere fino all'ultimo ufficio pubblico d'Italia, se posso dire così, e fare in modo che, anche dallo spegnimento dell'interruttore della luce, si possa - lo dico metaforicamente - risparmiare spesa pubblica.

Ebbene, questo discorso della spesa, insieme al debito, sarà un altro degli elementi che incombe sempre più: infatti, dobbiamo ridurre la spesa ed aumentare l'entrata, in un Paese in cui succede esattamente il contrario, e cioè aumentano le spese e si riducono le entrate, il che evidentemente realizza l'effetto esattamente opposto a quello che dovrebbe essere la riduzione del debito complessivo. Questo è un altro punto che abbiamo inserito.

Il terzo punto - e procedo più rapidamente perché, guardando l'orologio, vedo che mancano solo cinque minuti - riguarda il discorso della competitività e della crescita.

In questo senso, abbiamo previsto - l'abbiamo messo al primo punto di questa terza sezione - lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con eventuali scostamenti rispetto ai risultati che si erano ipotizzati e abbiamo definito esplicitamente quali sono i prevedibili effetti di questa riforma sulla crescita, sulla competitività e sull'occupazione del nostro Paese. Questo lo richiamo per far capire che anche a tal proposito, come per la spesa, dobbiamo uscire dal generico: tutti parlano di crescita, tutti dicono che bisogna crescere di più, ma noi rischiamo di diventare non piccoli, ma nani e questa sarebbe una tragedia perché i piccoli possono crescere, i nani invece - come sappiamo - non crescono. Bisogna, inoltre, scendere sotto la superficie dell'evocazione generica alla crescita, bisognerebbe che ci domandassimo più puntualmente in Parlamento - facendo diventare il Parlamento il luogo centrale della discussione sulla crescita del Paese - quali sono le misure, le politiche, i nuovi prodotti e i nuovi mercati ai quali ci dovremmo dedicare per far sì che questo obiettivo venga perseguito e conseguito.

Una cosa in più che certamente possiamo fare - l'abbiamo inserita in questa legge di riforma della contabilità - è introdurre la cultura della verifica, in una sorta di *accountability* dei principi che scriviamo. Ciò significa che, se vogliamo fare delle riforme, dobbiamo vedere quali sono gli effetti che ci aspettiamo da queste riforme sulla crescita, sulla competitività e sull'occupazione e stabilire un momento in cui controllare se quello che avevamo previsto si è verificato ed in cui eventualmente spiegare perché ci sono stati degli scostamenti rispetto alle previsioni che avevamo effettuato. Questo è un altro punto qualificante che abbiamo introdotto.

Le ultime due o tre cose che volevo dire riguardano un aspetto che non ha ricevuto il consenso della Commissione e che mi sono permesso di sottoporre all'Assemblea perché almeno se ne discuta nel merito. Esso attiene al ruolo dei collegati, che abbiamo recuperato già con la legge n. 196 del 2009 e, ulteriormente, con questa legge di modifica della legge n. 196.

In particolare, se elaboriamo un piano nazionale di riforme, a nostro avviso, bisogna prevedere esplicitamente alcuni collegati tematici che organicamente possano vedere il Parlamento discutere su quel tema: uno dovrebbe riguardare il Patto di stabilità e gli enti locali per evitare che ogni anno ci troviamo di fronte alla cerimonia di dover discutere drammaticamente con i comuni, le province e le regioni su cosa bisogna fare di più o di meno; bisognerebbe invece fare un unico ragionamento organico. L'altro collegato riguarda il tema della produttività e della crescita, di cui dicevo prima. Sono poi previste alcune relazioni importanti allegate al DEF, ossia al Documento di economia e finanza: una riguarda il Fondo per le aree sottoutilizzate, introdotto con un emendamento proposto dai colleghi dell'Italia dei Valori - se non ricordo male - con il quale, in particolare, si è previsto che si debba esplicitamente far riferimento all'effetto dei fondi addizionali che si introducono per quanto riguarda le aree sottosviluppate, cioè non solo a quelli che ci sono già, ma anche a quelli ulteriori che si introducono. Quindi, bisogna prevedere il contributo dei fondi addizionali per lo sviluppo di queste aree in via di sviluppo.

È previsto un altro allegato che riguarda tutto il tema delle infrastrutture e dei trasporti: basta leggere *Il Sole 24 Ore* di oggi per «mettersi a piangere» rispetto alla situazione che abbiamo su questo versante. Nel Documento di economia e finanza ben si prevede infatti di inserire un allegato esplicito su cui il Parlamento si possa soffermare per quanto riguarda tutta la materia delle infrastrutture e dei trasporti, così come sulla materia dell'ambiente e delle emissioni di gas che producono effetto serra.

Inoltre, l'ultimo allegato riguarda l'esplicitazione delle risorse previste per le singole regioni e specifica, regione per regione, quante sono le risorse che vanno alle stesse.

Questo è complessivamente l'impianto su cui in Commissione - come diceva bene il relatore - abbiamo cercato di migliorare qualitativamente ciò che avevamo fatto già con la legge n. 196 del 2009, per un verso adeguandoci a quello che si fa in Europa e che ci richiede questo cambiamento, per un altro verso cercando ulteriormente di migliorare il contenuto qualitativo della legge di bilancio perché si realizzi - come dicevo all'inizio - quella «democrazia di bilancio», che è un guadagno per la democrazia più complessiva del nostro Paese.

Trascuro la sezione relativa al quadro conoscitivo e di controllo sulla finanza pubblica: abbiamo destinato qualcosa in più all'ISTAT, con un'apposita convenzione, come si diceva. Abbiamo previsto che vi sia una commissione tecnica che ci fornisca dei dati, anzi, che li fornisca al Ministro, in verità. Su questo sarebbe bene che si facesse - e ne parleremo in sede di Comitato dei nove - una precisazione. Siccome non vi è più la relazione sull'economia e finanza pubblica, e tutto è ricondotto al DEF, si tratta di una commissione tecnica composta da sei persone che ha il compito di recuperare questi dati sul quadro conoscitivo affinché si possa, in sessione di bilancio, avere tutti gli elementi a disposizione per decidere meglio.

Ho concluso, anche perché è finito il tempo a mia disposizione, e vorrei esprimere ora il rammarico per tre punti che non sono nel provvedimento. Se infatti, fino ad adesso, ho elencato ciò che è previsto nel provvedimento, va detto che vi sono altri aspetti non trattati dallo stesso; ne cito solo i titoli: in primo luogo, avevamo previsto che vi fosse una quota riservata - prevista esplicitamente nella nuova legge di bilancio - per le proposte di legge di origine parlamentare. Ciò perché una delle ragioni che si eccepiscono circa il fatto che il Parlamento lavora poco - per me solo parzialmente vero, peraltro, ma non è tema di questo mio intervento - è che non ci sono soldi per le coperture delle proposte di legge di origine parlamentare. Noi avevamo previsto che una quota del 30 per cento delle risorse da stanziare complessivamente a bilancio venisse dedicata e vincolata alle proposte di origine parlamentare, purtroppo, per ragioni «amministrativo-burocratiche» non è stata approvata, ce ne rammarichiamo.

In secondo luogo, in merito ai collegati, non solo del Patto di stabilità degli enti locali, ma anche per lo sviluppo: neanche questo punto è stato approvato. Abbiamo ripresentato una proposta emendativa: speriamo almeno vi sia una buona discussione in tal senso, perché, in particolare sugli enti locali, ma anche sullo sviluppo, ci potremmo pentire nel non prevedere questo collegato specifico. In terzo luogo, vi è il tema della clausola di salvaguardia, anche questa non approvata in Commissione e che noi abbiamo ripresentato in Aula. Si tratta di una clausola che attualmente esiste in quanto inserita nella legge n. 196 del 2009, ma, a dir la verità: o facciamo finta che non esiste o, per come è scritta, se esiste e se la dobbiamo applicare, si rischia di amputare diritti soggettivi di cui godono i cittadini, perché si arriva alla conclusione che i soldi non ci sono più e si dice ai cittadini: ci dispiace, i soldi non ci sono più. Ciò alimenterebbe un grandissimo contenzioso, per cui noi avevamo previsto che la clausola di salvaguardia ivi prevista... ho concluso, signor Presidente, la invito a non scampanellare, considerato che manca solo un secondo al mio intervento; è per risparmiarle il disturbo, evidentemente.

Da parte nostra si diceva: facciamola operare solo in via provvisoria, quella clausola di salvaguardia, come un automatismo provvisorio, dopodiché il Ministro venga in Parlamento e dica: avevamo fatto questa legge, pensavamo costasse X, costa Y, i soldi non bastano e io, Ministro, vi dico che, con una disposizione legislativa, i soldi li vado a prendere da quest'altra parte, di nuovo responsabilizzando anche il Parlamento. Non lo si è fatto, secondo me è un peccato, prima o poi

bisognerà farlo; in ogni caso credo che, al di là di queste cose, si è fatto un buon lavoro per il quale sin da ora il mio gruppo ringrazia il relatore, innanzitutto - ma qui giochiamo in casa -, e tutta la Commissione (*Applausi*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Duilio, anche per avere aiutato il bilancio della Camera, limitando l'usura del campanello.

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

GIOACCHINO ALFANO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, l'avvio del cosiddetto semestre europeo ha comportato che i nuovi documenti politico-contabili previsti in tale ambito dovranno essere presentati da ciascun Paese prima della fine dell'anno, assumendo una centralità politica assoluta.

Su questo nuovo schema europeo, sul quale si sta concentrando la discussione sulla politica economica è nata l'esigenza immediata, da parte di tutti i capigruppo parlamentari della Commissione bilancio, di presentare una proposta di legge che riforma la recente legge n. 196 del 2009, per coordinare la nuova sessione di bilancio europea con l'articolato processo di definizione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e di ripartizione degli stessi tra i livelli territoriali e i settori della pubblica amministrazione (amministrazione centrale, locale e enti di previdenza), nonché di individuazione delle misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi.

Si ricorda che l'attuazione del semestre europeo prevede un tempestivo coinvolgimento del Parlamento nelle diverse fasi di programmazione dei documenti da presentare in sede europea, in linea con gli orientamenti emersi in ambito europeo dove è stata evidenziata l'esigenza di associare strettamente e in una fase precoce i Parlamenti nazionali al processo del semestre europeo e di rafforzare il dialogo con il Parlamento europeo.

Tale riforma di fatto era già stata anticipata dal nostro Governo, perché nel contesto di una crisi drammatica come quella di primavera, innescata da diversi fattori esterni come il caso della Grecia, il Governo ha ritenuto di dover anticipare all'inizio dell'estate la manovra triennale di finanza pubblica per gli anni 2011-2013.

In questi termini, il decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, ha consentito di mettere in sicurezza i conti pubblici e di tracciare una linea di rientro per *deficit* e debito accettata in sede europea; questa azione di Governo è risultata ed è in linea con gli impegni politici indicati per il 2010 nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica che è stata presentata in Parlamento il 6 maggio scorso, e con la stessa Raccomandazione definita per l'Italia nell'ambito della procedura europea di disavanzo eccessivo.

La revisione della legge di bilancio costituisce un'occasione per un rafforzamento delle regole e delle procedure di bilancio nazionali in linea con le altre riforme che si prospettano in Europa. In particolare, la Commissione europea suggerisce di procedere al rafforzamento di regole, procedure di bilancio e istituzioni a livello nazionale.

In tale ambito la presente proposta di legge si prefigge, con l'adeguamento della disciplina nazionale al nuovo assetto europeo, di trovare il giusto equilibrio tra la coerenza normativa comunitaria e la conservazione delle specificità proprie del nostro sistema istituzionale e di bilancio.

Quindi, la presente proposta di legge, recependo le indicazioni della Commissione europea prosegue sui principi e i criteri già tracciati dalla Legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009) soprattutto con riferimento al controllo della spesa, che rappresenta un elemento chiave per la politica di bilancio italiana, cruciale per ridurre l'indebitamento netto e il debito senza aumentare la pressione fiscale.

Infatti, il provvedimento si concretizza su alcuni temi: le nuove scadenze del ciclo di bilancio; i contenuti dei nuovi programmi, valutati tenendo conto sia delle regole europee, sia dell'esigenza di trasparenza dei conti; l'importanza di un orientamento al medio termine nella programmazione di bilancio, l'esigenza di rafforzare il controllo della spesa, anche mediante l'introduzione di regole quantitative; il coordinamento tra i livelli di governo, essenziale per garantire l'equilibrio dei conti

del nostro Paese nel contesto istituzionale definito dal federalismo fiscale.

Tra gli aspetti più importanti succitati della riforma di bilancio bisogna soffermarsi, come già detto, sul controllo della spesa pubblica. Si ricorda che la legge di contabilità si è già mossa nella direzione di un rafforzamento del controllo della spesa. In particolare, la delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato dispone l'inserimento di limiti per le spese rimodulabili coerenti con la programmazione delle risorse. Si conferma e si formalizza l'innovazione nella prassi già partita dall'estate del 2008.

A ciò si aggiunge la disposizione che stabilisce l'adozione di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri per la fissazione degli obiettivi da conseguire nel triennio. Questa norma di modifica della legge di contabilità e finanza pubblica prevede un ulteriore passo in avanti, estendendo i limiti anche alle spese non rimodulabili.

Sempre a presidio dell'efficacia della regola della spesa, le ulteriori novità che l'attuale proposta di legge ha introdotto sono in materia di copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi. Innanzitutto giova ricordare le novità che la legge di contabilità e finanza pubblica ha inserito nel contenimento della spesa e, in particolare, il rafforzamento della clausola di salvaguardia per la copertura di eventuali spese superiori alle attese, la cui applicazione è diventata automatica. La legge delega al Governo per il passaggio ad un bilancio di sola cassa sarà preceduto da una congrua fase sperimentale che consentirà di valutare le possibili problematiche che emergeranno in sede applicativa. Questo potrà costituire la base per il passaggio definitivo ad una contabilità di carattere economico.

Tra le novità è utile segnalare che è molto positiva la disposizione che prevede l'utilizzo, ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, delle maggiori entrate correnti rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione e quindi il coerente divieto del loro utilizzo con finalità di copertura finanziaria di maggiori spese o di minore entrate.

Tale vincolo dovrebbe consentire di sfruttare eventuali fasi cicliche più favorevoli rispetto alle previsioni per migliorare i conti pubblici.

Pertanto, la Camera si sta apprestando ad esaminare un ulteriore tassello alla riforma del bilancio portata avanti in un clima costruttivo, come più volte si è detto. Per questo motivo, ringrazio sin da ora il presidente Giancarlo Giorgetti, tutti i gruppi di opposizione, ma anche i soggetti auditi come la Ragioneria dello Stato, l'Istat, l'Anci, l'Upi, l'Uncem, la Banca d'Italia, la Conferenza delle regioni, il direttore generale del Tesoro, i quali tutti hanno dato preziosi consigli tesi a migliorare il testo di legge e a dividerne lo scopo.

Questo provvedimento è profondamente innovativo e adeguato alle esigenze del Paese, sotto il profilo della sua partecipazione e del suo ruolo nell'Europa, come hanno detto un po' tutti. Oggi più che mai questo Parlamento è chiamato a fornire una risposta seria ed eloquente all'Italia. Questa riforma è necessaria, ovviamente anche accompagnata da una riforma dei Regolamenti parlamentari, al fine di introdurre nel sistema normativo disposizioni che possano assicurare maggiore rigore e maggiore sviluppo in un Paese che necessariamente ha bisogno di regole certe e chiare per attivare quei processi virtuosi di spesa pubblica non più rinviabili. Il presente provvedimento, che vede un'ampia e sostanziale convergenza dei gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione, contribuirà ulteriormente a rafforzare il significato di lungo termine del nuovo assetto che la finanza pubblica acquisisce come esito della riforma (*Applausi*).

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

RENATO CAMBURSANO. Signor Presidente, lei che è sempre stato un convinto europeista, così come lo era il nostro grande partito d'origine, la Democrazia Cristiana, sa che il percorso verso l'Unione europea non può essere solo un percorso tecnico-contabile, monetario addirittura, ma deve essere un percorso politico. Quest'ultimo ha avuto invece degli alti e dei bassi - e soprattutto dei bassi - ed è nei momenti di difficoltà che vengono fuori le idee migliori. È quanto sta accadendo in Europa e credo che ciò rappresenti il fatto che finalmente vi è una presa di coscienza nuova. Non

bastano le regole finanziarie e le regole monetarie, ma ci vuole qualcosa di più: ci vuole uno spirito veramente europeista! La tappa della costituzione dell'unione europea monetaria è sicuramente una tappa importante e ha rappresentato in assoluto il più importante fattore di stabilità nella politica economica europea, anche se, per la verità e per dirla tutta, non tutte le forze politiche, quando bisognava arrivare a quell'obiettivo, ci credevano con pari intensità, così come qualcuno ha messo in forte dubbio la sussistenza e l'opportunità che l'unione monetaria rappresentasse gli interessi del nostro Paese nel momento in cui è scoppiata la grande crisi economico-finanziaria degli ultimi anni. Oggi, alle prese con la più grave crisi del dopoguerra, l'enorme beneficio che ne era derivato negli anni precedenti, cioè dall'avvio dell'unione monetaria europea alla grande crisi, viene messo in forte rischio. Occorre dunque mettere in campo tutte le azioni necessarie per allontanare il rischio di una crisi strutturale, riprendendo il cammino di stabilità intrapreso all'indomani dell'avvio dell'unione monetaria e affiancandolo ad uno stabile sentiero di crescita. L'apertura dell'economia italiana in tutti i sensi non può che essere il motore principale dello sviluppo del nostro Paese, così come il rafforzamento della *governance* economica europea è parte integrante dell'interesse nazionale italiano.

Come tutti i colleghi sanno, e lei Presidente ancora di più, dalla crisi del credito, che è scoppiata nel secondo semestre del 2007 ed è durata per i due anni successivi, siamo passati alla crisi del debito. Siamo cioè passati alla necessità di gestire sui mercati il problema della sostenibilità del debito pubblico esploso a seguito del combinato disposto dell'aumento di spesa pubblica decisa dai governi insieme alla caduta della crescita.

Risulta del tutto evidente che finanziare una crisi del debito con la promessa di emissione di altro debito futuro altro non è che una misura tampone in attesa di soluzioni strutturali di più ampia portata. Quali, dunque, le soluzioni a questa svolta della crisi in Europa e quali le implicazioni per l'Italia? Prima della crisi ogni Stato membro ha potuto scegliere il proprio grado di affezione all'Unione economica e monetaria e, in generale, il proprio grado di europeizzazione. Quello espresso negli ultimi anni credo sia una dimostrazione che anche coloro che avevano maggiore scetticismo rispetto al ruolo dell'Europa invece oggi si rendono conto che, senza l'Europa, non si va da nessuna parte.

Quindi, oggi, all'alba della crisi del debito, tale scelta di relativa autonomia fiscale non è più possibile per almeno due ordini di motivi. In primo luogo, l'avanzare del percorso di integrazione ha fatto sì che comportamenti non adeguati da parte di alcuni Stati membri generino una forte esternalità negativa per tutti i paesi dell'euro. Tale nuovo atteggiamento si è già tradotto nella richiesta in sede europea - come veniva ricordato dal relatore Baretta, ma come ben descritto anche dalla relazione che accompagna il testo del disegno di legge al nostro esame - e passa attraverso una forte ridimensionamento del *deficit*. Naturalmente, si tratta di un ridimensionamento più ampio di quelli programmati dai singoli paesi insieme anche alla riforma del patto di stabilità e di crescita. Tale riforma obbligherà, quindi, gli Stati meno virtuosi ad aggiustamenti del debito e non solo del *deficit*. Si tratta di aggiustamenti che dovranno essere più rapidi, insieme a meccanismi sanzionatori più severi. Per l'Italia, quindi, i nodi strutturali della finanza pubblica soprattutto sul fronte per alcuni versi della spesa locale e del debito stanno arrivando al pettine. L'altra ragione sta nell'enorme espansione dei mercati finanziari.

Occorre risolvere alla base il punto debole della speculazione finanziaria internazionale. Il coordinamento fiscale risulta oltremodo fondamentale per risolvere il problema del differenziale di competitività dentro l'area dell'euro. Dunque, o l'Unione monetaria diventerà presto anche fiscale o non sarà più unione. Il tabù è già stato rotto con lo stanziamento a sostegno del debito di alcuni paesi. Sappiamo che i 60 miliardi gestiti direttamente dalla Commissione europea attraverso il *budget* dell'Unione stessa vanno nella direzione di operazioni di perequazione fiscale con la discrezionalità tra paesi. Ciò dimostra che, senza una politica fiscale, non c'è Europa. Mi permetteranno i colleghi - poi arrivo al disegno di legge - di interrogarmi su quanto accaduto non più tardi di tre giorni fa, cioè quando c'è stata la riunione dell'eurozona. In quella sede, è stata di fatto sancita - mi permetterò di usare questo termine, come peraltro lo ha usato anche il giornale

economico più conosciuto nel nostro Paese - di «germanizzazione» dell'economia europea. Si sono tuttavia riscontrate dall'altra parte alcune resistenze, anche italiane, a questa accelerazione che l'asse franco-tedesco vorrebbe rappresentare e «imporre», lo dico tra virgolette, anche agli altri paesi. La proposta tedesco-francese di un patto di convergenza economica rafforzata ne è la conferma. In cambio del via libera a un più efficace fondo di stabilizzazione della zona euro, ecco una stretta della disciplina sui conti pubblici, cui ora si aggiungerà un governo economico europeo, in salsa tedesca, ovviamente, su importanti settori sui quali anche il nostro Paese ha necessità di intervenire; su altri, per fortuna, grandi passi avanti sono già stati fatti, e mi riferisco alle pensioni, da una parte, al fisco e ai salari, dall'altra.

Esso si articola su una dichiarazione di principi e su sei punti concreti. La dichiarazione annuncia tre indicatori, a cui il patto si ispira: un indicatore di competitività, che mette in relazione il costo del lavoro con la crescita della produttività; un indicatore della stabilità dei conti pubblici, che fissa i parametri sull'indebitamento pubblico; un livello minimo della percentuale del PIL che deve essere investito in ricerca, educazione e infrastrutture.

Voi capite, quindi, che anche solo questo incontro e questa dichiarazione, anche se, per il momento, è una dichiarazione sottoscritta solo da due Paesi, ma importanti, dell'Unione europea, cambia completamente il nostro approccio all'atteggiamento verso lo stare insieme in Europa. Finalmente stiamo andando verso un'Europa politica. La discussione che facciamo oggi, signor Presidente, se mi permette - lo ricordava il collega Duilio prima - è per certi versi tecnica, perché le norme di contabilità sono norme tecniche, ma hanno una valenza e una portata così alta dal punto di vista politico che - mi permetteranno: come sempre succede, non sono i colleghi presenti a dover subire le rampogne personali, ma semmai quelli assenti - questo Parlamento dovrebbe dedicare maggiore attenzione, non solo in termini di tempo, ma anche di qualità di proposte, a quello che sta avvenendo nel nostro Paese e in Europa.

Poi vi sono le sei riforme che l'asse franco-tedesco, che citavo prima, ha previsto, e che i Paesi membri dovranno impegnarsi a realizzare, dalla data in cui l'accordo verrà firmato, nei dodici mesi successivi, che, come sappiamo, passano molto velocemente. Le ricordo, perché queste sei riforme vanno nella direzione - probabilmente, mi interrogo - di mettere mano, sin da subito o quando saranno davvero vincolanti, ad un'ulteriore - perché no - riscrittura della legge di riforma della contabilità dello Stato.

Proviamo ad elencarle: abolizione dell'indicizzazione dei salari e dell'inflazione. Credo che, da questo punto di vista, l'Italia rispetto agli altri Paesi sia a posto, sia in regola (come si dice a Roma, *da mo'*). Secondo: riconoscimento reciproco e automatico dei titoli di studi per favorire la mobilità del lavoro in Europa. Terzo (questo è importante): definizione di una base d'imposizione unica per le imprese. I colleghi presenti, sia di maggioranza sia di opposizione, sanno quanto l'Italia dei Valori - il sottoscritto, mi permetto, in particolare - insista su questo da sempre.

Nelle risoluzioni che abbiamo approvato nel corso del 2010 in Commissione bilancio e nelle Commissioni riunite bilancio e affari europei, ma anche nell'ultima risoluzione della scorsa settimana, indicavamo proprio questo percorso, cominciando almeno nella direzione della fiscalità delle imprese, per tentare di avere un'uniformità di comportamenti. Quarto, riforma dei sistemi pensionistici, per adeguarli all'andamento demografico. Anche su questo, credo, vada dato atto ai Governi che si sono succeduti che si è già andati nella direzione di dare risposte all'andamento demografico, e quindi di rapportare il sistema pensionistico all'allungamento medio della vita. Quinto (torniamo alla questione che ci riguarda): inserimento nelle costituzioni di ciascun Paese di una norma che imponga un tetto inderogabile all'indebitamento pubblico.

Voi sapete che la Germania lo ha già fatto e sta spingendo - si potrebbe dire come un Carterpillar - insieme alla Francia perché si vada esattamente in questa direzione. La Germania ha posto un tetto molto basso, dello 0,35 per cento, inserendolo nella propria Carta costituzionale.

Il sesto ed ultimo punto concerne l'introduzione dei regimi nazionali omogenei per la gestione delle crisi bancarie. Ringraziando il cielo, l'Italia, non per merito del Governo, della maggioranza, né dell'opposizione, ma forse anche un po' per demerito di un certo sistema bancario ahimè arretrato -

provengo da quel mondo -, non si è dovuta incrociare con le degenerazioni che vi sono state invece in altri Paesi.

Quindi, dodici mesi a partire da quando? Dal mese di marzo, che è domani come sapete, verrà sottoscritta, magari anche un po' alleggerita, la proposta di legge in oggetto e trascorsi dodici mesi scatteranno le sanzioni.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, vi sareste chiesti il perché di questa mia lunga premessa. Credo che il Parlamento italiano, una volta tanto, sia riuscito ad anticipare i tempi già con la legge n. 196 del 2009 che oggi con la proposta di legge in esame si va a modificare. Quella legge, e a maggior ragione questa proposta di legge alla nostra attenzione, andava già nella direzione di rapportarsi e di essere in linea con gli orientamenti e con le regole europee.

Ebbene, rispetto a questa lunga premessa, la risposta sta nel fatto che le modifiche che noi dobbiamo apportare alla legge n. 196 del 2009 sono il frutto di un nuovo meccanismo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali introdotto dal Consiglio Ecofin nel settembre scorso e dall'avvio del semestre europeo, con le conseguenti modifiche al codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e di crescita.

Se il ricordato nuovo meccanismo e l'introduzione del semestre europeo comportano una preventiva discussione in sede europea sulle politiche nazionali e sui principali interventi di riforma con effetti economico-finanziari, l'approvazione a marzo del nuovo Patto di convergenza economica rafforzata renderà ancor più stringenti, se non, come dicevo prima, ulteriormente modificabili, le norme che con la proposta di legge in esame andiamo ad introdurre per essere in linea con le disposizioni comunitarie.

Non ripercorrerò, come hanno fatto molto bene sia il relatore Baretta sia l'onorevole Duilio, tutte le modifiche previste nella proposta di legge in oggetto. Prima di tutto, però, va dato atto - e lo ringrazio a titolo personale e anche a nome del gruppo Italia dei Valori - al Presidente Giorgetti di averci stimolato con la proposta di legge in discussione, proposta che tutti i gruppi parlamentari presenti in Commissione hanno sottoscritto.

Semmai in questo mio intervento mi soffermerò su alcune modifiche apportate in Commissione bilancio con il contributo di quasi tutti i gruppi presenti.

La prima modifica riguarda, come ricordava già il collega Duilio, il coinvolgimento del Parlamento nell'esame di tutti i documenti rilevanti ai fini della procedura del semestre europeo. Per inciso, permettetemi di dire che, visto che siamo dentro al semestre europeo ed il mese di aprile è vicino ad arrivare, spero non si ripeta quanto già successo nel mese di dicembre dello scorso anno, quindi due mesi fa, quando abbiamo dovuto approntare con urgenza un primo orientamento di programma nazionale di riforma un po' rabberciato perché i tempi stringevano.

La seconda modifica importante, frutto di questo confronto in seno alla Commissione, concerne il coinvolgimento rafforzato delle autonomie territoriali tramite la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prevista dalla legge n. 42 del 2009. Si tratta quindi di rendere compatibile la legge n. 196, così come intendiamo modificarla, con la citata legge delega per l'introduzione del federalismo fiscale nel nostro Paese.

La terza modifica riguarda la definizione di risorse destinate dal Documento di economia e finanza non solo alle regioni, ma anche ai comuni e alle province, un emendamento che il gruppo Italia dei Valori ha proposto e che è stato fatto proprio dal relatore e condiviso da tutta la Commissione.

La quarta modifica riguarda una migliore definizione dei contenuti del Programma nazionale di riforma (proposta avanzata dal collega Duilio e anche in questo caso sottoscritta e condivisa per intero) con l'indicazione di collegati alla finanziaria, già fin dalla predisposizione del Documento di economia e finanza (DEF) e, quindi, già dal mese di aprile. Tale documento dovrà contenere anche la relazione sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate con i relativi risultati conseguiti, come ricordava il collega che ha presentato la proposta emendativa.

Il quinto intervento riguarda l'inserimento tra i contenuti del DEF di un preciso obiettivo da conseguire: la riduzione del debito unitamente al divieto di utilizzo di eventuali «tesoretti», compresi anche quelli derivanti da maggiori entrate in conto capitale, onde evitare sorprese a cui

abbiamo assistito non più tardi di due anni e mezzo fa. Credo che la riduzione del debito, oltre al fatto che ci verrà imposta dall'Unione europea e dai Paesi trainanti (soprattutto dalla Germania che è poi quello che impiega maggiori risorse per far fronte alle difficoltà degli altri Paesi), sia un obiettivo che ci debba vedere congiuntamente, unitariamente e convintamente proiettati, senza dimenticare però che la crescita è anche uno strumento per ridurre il debito. Coniugare le due prospettive non sarà quindi facile.

La sesta modifica concerne l'introduzione di *fiscal rule* per il controllo delle spese e della destinazione delle entrate, sia quelle *una tantum* che straordinarie. Il collega prima ricordava molto bene quanto sia indispensabile in questo nostro Paese darci un orientamento che non sia quello dei tagli trasversali sulle spese, in particolare quelle della pubblica amministrazione, ma che sia volto a colpire là dove sono le deficienze e le devianze, sostenendo invece quelli che hanno dimostrato di saper spendere e saper spendere bene.

La settima modifica consiste nell'introduzione nel Documento di economia e di finanza di obiettivi che rivolgano un'attenzione particolare all'avanzo primario. Se, infatti, dovesse realizzarsi davvero a marzo l'introduzione delle regole sul debito, che incideranno o potrebbero incidere pesantemente per il nostro Paese, potremmo farvi fronte o tendere a rispettarla soltanto se saremo in grado di avere a nostra disposizione - perché lo abbiamo creato - un sufficiente avanzo primario. In conclusione, signor Presidente, non vi è dubbio oramai che l'evoluzione del Patto di stabilità e crescita vada sempre più verso un rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché delle procedure in materia di prevenzione e di correzione degli squilibri macroeconomici, che non potranno non avere effetti anche sulle politiche di bilancio adottate a livello nazionale. Ai singoli Paesi sarà richiesta una più rigorosa disciplina fiscale, un'accelerazione sulla riduzione del debito e del deficit, finanche la costituzionalizzazione di precisi parametri, come ricordavo prima. Quindi, se vogliamo stare in Europa, sono queste le regole: prendere o lasciare.

La legge n. 196 del 2009 - purtroppo un poco disattesa in occasione dell'approvazione della legge di stabilità dello scorso autunno, ma che deve essere ripresa, così come andiamo a modificarla - e questa proposta di legge di modifica vanno nella direzione di accettare le regole comunitarie. Ma occorre non solo accettare tali regole: bisogna rispettarle. Questo potrà accadere solo se tra il Governo e il Parlamento nel suo complesso, maggioranza e opposizione, vi è - o vi sarà - non solo sintonia di obiettivi, ma anche sintonia di strumenti, sui quali ovviamente la disponibilità, per quanto riguarda il gruppo che qui rappresento, è piena e totale (*Applausi*).

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

AMEDEO CICCANTI. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, la legge n. 196 del 31 dicembre 2009, entrata in vigore il successivo 1° gennaio, nasce dall'esigenza di adeguare il contesto normativo della finanza pubblica alle mutazioni istituzionali e all'andamento dei conti pubblici nazionali.

L'unione monetaria, con il conseguente impegno al rispetto degli obiettivi di bilancio definiti con il trattato di Maastricht, rivisti annualmente con l'aggiornamento del Programma di stabilità e crescita, rappresenta il primo vincolo da rispettare nel nostro sistema di contabilità pubblica. L'euro che ciascun italiano porta in tasca è un valore convenzionale rispettato da tutto il mondo, se tale vincolo sarà rispettato da tutti i Paesi, però, dell'eurozona.

L'altro vincolo è la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha riformato la nostra Repubblica in senso spiccatamente regionalista, meglio definita poi con la legge n. 42 del 25 maggio dello stesso 2009 con il nome di federalismo fiscale. Questo secondo vincolo impone l'esigenza di un maggior coordinamento tra i vari soggetti che fanno parte delle amministrazioni pubbliche, in particolare tra i diversi livelli di Governo.

Si tratta, quindi, di contenere il disavanzo pubblico senza ulteriori aumenti della pressione fiscale. Si tratta però anche di ridurre l'enorme debito pubblico senza aumento della pressione fiscale, quale presupposto del rilancio della crescita e del PIL. Posto quindi l'insuperabile limite della pressione

fiscale, che comunque andrebbe ridotta, per ridurre il debito pubblico secondo ritmi adeguati, come richiede il Trattato di Maastricht, occorre ottenere un avanzo primario tra il 4 e il 5 per cento ogni anno per almeno i prossimi dieci anni, quindi una riduzione del disavanzo e una forte politica di controllo della spesa pubblica che porti al pareggio nel giro di qualche anno. Per perseguire tali ineludibili obiettivi programmatici bisogna, però, porsi traguardi di trasparenza del bilancio e controllo dei risultati, soprattutto quando i comparti di spesa sono così autonomi e così complessi, come quello dello Stato, della previdenza e delle autonomie territoriali (soprattutto di queste).

Il coordinamento tra i livelli di Governo impone l'armonizzazione dei sistemi contabili e la programmazione degli obiettivi di finanza pubblica in rapporto ai vincoli del Patto di stabilità e crescita. Si tratta di un meccanismo da sincronizzare nel migliore dei modi perché alle decisioni politiche del Parlamento corrispondano poi i risultati. Alcuni interventi, come la riclassificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, la legge di stabilità e la programmazione triennale con la rimodulazione per programmi, con la relativa flessibilità del bilancio, i nuovi sistemi di controllo della Ragioneria generale dello Stato e l'introduzione di un sistema di indicatori in grado di monitorare l'andamento dei conti pubblici durante l'esercizio finanziario sono punti fermi ed acquisiti nella legge n. 196.

La riforma che ci accingiamo ad approvare riguarda la diversa dislocazione temporale delle decisioni politiche e quindi della programmazione finanziaria. Si tratta però di rivedere non solo il ciclo della programmazione, ma anche gli strumenti alla luce della nuova *governance* europea decisa dal Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010 in attuazione del Consiglio europeo dello scorso mese di giugno.

Dal 1° gennaio dell'anno in corso decorre un meccanismo di controllo *ex ante* delle politiche economiche nazionali da parte della Commissione europea, che va sotto il nome di semestre europeo, che rafforza il coordinamento delle politiche economiche dei Paesi membri dell'Unione europea.

La crisi finanziaria della Grecia e dell'Irlanda e le tensioni dei mercati finanziari che possono esplodere con azioni speculative in occasione del rinnovo dei finanziamenti dei titoli pubblici, pongono, soprattutto agli Stati membri dell'Eurozona, la necessità di piani di stabilizzazione a difesa dell'euro, ma anche la necessità di un piano di sviluppo delle economie nazionali dei 27 Paesi secondo gli obiettivi di crescita del Trattato di Lisbona e della strategia Europa 2020. In questo quadro di rafforzamento del coordinamento e controllo dei bilanci e delle economie nazionali, all'Italia spetta una vetrina privilegiata a causa del suo alto debito pubblico, il più alto dei 27 Paesi dell'Unione europea, e doppio del limite del 60 per cento previsto dal Trattato di Maastricht. Con il semestre europeo, la valutazione delle politiche economiche nazionali in sede europea sarà fatta prima che il bilancio nazionale sia approvato dal Parlamento affinché gli obiettivi dell'Unione europea siano integrati a livello nazionale.

Il semestre europeo inizia a gennaio con il Rapporto annuale sulla crescita, redatto dalla Commissione europea; esso è stato presentato lo scorso 12 gennaio ed ha identificato dieci azioni prioritarie riguardanti i bilanci pubblici, la stabilità macroeconomica, le riforme del mercato del lavoro e le misure che possono favorire la crescita. Nel mese di marzo, il Consiglio europeo, alla luce del rapporto, definisce gli orientamenti strategici per le politiche economiche di cui gli Stati membri devono tener conto nei propri programmi di stabilità e nei propri programmi nazionali di riforma, la cui presentazione dovrà avvenire entro il 30 aprile. Si tratta di saper coniugare crescita e stabilità dei conti pubblici, soprattutto il controllo della spesa pubblica che, con la crisi finanziaria mondiale del 2008, ha sovvertito tutti i bilanci nazionali, in modo particolare quelli dei Paesi dell'area occidentale. Nel mese di aprile, quindi, dobbiamo allineare gli obiettivi del Programma di stabilità, che includono informazioni dettagliate sulla politica di bilancio, con gli obiettivi di crescita della strategia Europa 2020. Questo confronto consente di verificare eventuali squilibri macroeconomici già nello stesso mese di aprile oppure di rilevarli dalla Commissione europea, a giugno, con formali raccomandazioni che saranno valutate, a luglio, dal Consiglio Ecofin. Nella

seconda parte dell'anno, gli Stati membri approvano, secondo propri calendari, le proprie leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni definite dalle istituzioni europee. Come ben si comprende, il primo semestre vengono verificati i presupposti per la politica di bilancio in relazione alle indicazioni del Consiglio europeo di marzo e, nel secondo semestre, si impostano le conseguenti politiche di bilancio sulla base delle decisioni del Consiglio Ecofin di luglio. Europa ed Italia, pertanto, devono camminare insieme, mano nella mano, sempre più strettamente. Nessuno può più andare per proprio conto come è capitato negli anni scorsi. Il ciclo del bilancio, nel primo semestre, quindi, ha scadenze diverse da quelle previste dall'attuale legge n. 196 del 2009 e, perciò, esse vanno modificate e, con questo provvedimento, le modifichiamo. Si propone, pertanto, di introdurre un Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento, l'uno entro il 10 aprile, l'altra entro il 20 settembre, invece che il 25 settembre come era previsto. Sulla data del 10 aprile si poteva fare meglio anticipando magari di qualche settimana. Il Documento di economia e finanza comprenderà lo schema del Programma di stabilità, le informazioni che erano previste dalla redazione unificata di economia e finanza e dal Documento di finanza pubblica e lo schema del Piano nazionale delle riforme. Gli altri strumenti di programmazione e le relative scadenze rimangono invariate.

Il programma di stabilità e il piano nazionale delle riforme saranno inderogabilmente presentati al Consiglio europeo e alla Commissione europea entro il 30 aprile. L'ampliamento però dell'intervallo tra la fissazione degli obiettivi di finanza pubblica, con il Documento di economia e finanza, e la concreta definizione ad ottobre della manovra di bilancio per l'anno successivo, da una parte rende l'Italia più vicina e coerente con le strategie di crescita e controllo dei conti pubblici dell'Europa ma dall'altra rende più aleatorie le stime dei conti pubblici stessi tra previsione ed effettività. La Banca d'Italia nell'audizione del 18 gennaio scorso ci ha reso uno studio che dimostra lo scostamento di PIL previsto ad aprile rispetto a quello registrato a settembre, che è superiore mediamente allo 0,3 per cento nel periodo di anni tra il 1992 e il 2009. Lo scostamento in valore assoluto è addirittura dello 0,6 per cento. Non è cosa di poco conto. Se il divario tra le previsioni primaverili e quelle registrate in autunno è così significativo, è prevedibile che in futuro il Governo debba rivedere, con la nota di aggiornamento di settembre, le stime del quadro economico e finanziario. Sbagliare un punto di crescita in più o in meno determina in linea generale un corrispondente mezzo punto di disavanzo. Giusto per fare un esempio, un punto di PIL equivale a circa 15 miliardi di euro. Il disavanzo corrispondente comporta quindi una manovra eventualmente correttiva di 7-8 miliardi di euro. Appare opportuno quindi prevedere con norma anticipatamente le modalità con cui gestire queste revisioni. In tale ottica per noi dell'Unione di Centro, in sede di discussione in Commissione bilancio, è apparso opportuno suggerire l'invarianza del saldo strutturale sia in un contesto di miglioramento sia di peggioramento del quadro macroeconomico. Ci ha appassionato la provocazione del relatore Baretta, in sede di prima piattaforma di discussione, quando ha proposto una possibile destinazione dell'extragettito. I termini della questione erano il miglioramento del debito pubblico o il sostegno alla crescita. La nostra tesi è stata a favore della riduzione della pressione fiscale per famiglie ed imprese, una specie di terza via incidendo così sul rilancio dei consumi interni e sulla riduzione della spesa per il *welfare*, con particolare riferimento alle famiglie. La soluzione finale del relatore è stata invece una soluzione intermedia tra due scuole di pensiero diverse: quella del *deficit spending* e quella dello *spending review*.

Un altro punto critico di questo provvedimento di modifica è stato quello relativo al coinvolgimento del Parlamento nella discussione delle linee guida della politica economica e nelle difficoltà del breve periodo, cioè appena 20 giorni che sarebbero intercorsi tra la presentazione del Documento di economia e finanza, che è del 10 aprile, e il 30 aprile che è la data di trasmissione alla Commissione europea e al Consiglio europeo sia del programma di stabilità sia del piano nazionale riforme. La discussione, soprattutto con l'audizione del professor Giovannini, dell'ISTAT, ha portato ad ampliare gli approfondimenti parlamentari per l'accelerazione della raccolta dei dati aggiornati dei conti delle amministrazioni locali, ma al momento l'esito non è stato quello sperato. Altro obiettivo di questa riforma è l'indicazione chiara e trasparente del quadro programmatico in merito alla

sostenibilità di lungo periodo della revisione del nostro debito pubblico. L'analisi finanziaria del nostro sistema pensionistico, la sostenibilità finanziaria del comparto della sanità e l'assistenza di lunga durata dei cittadini non autosufficienti e dell'invecchiamento della popolazione sono fattori sottoposti a forti attenzioni da parte delle istituzioni europee.

Concordo con un elemento che lo stesso presidente Giorgetti ha ricordato più volte: come la questione demografica sia la grande assente sullo scenario delle strategie macroeconomiche dell'Europa. Sarà dato infatti massimo rilievo al criterio del debito nell'ambito delle procedure per i disavanzi eccessivi in questa prima tornata di sperimentazione del nuovo sistema di *governance* europea. Secondo le nuove regole di questa *governance* sulle finanze nazionali, la procedura per i disavanzi eccessivi - il cosiddetto cartellino giallo che mette sotto osservazione i Paesi fuori riga anche con sanzioni - non sarebbe più attivata per il mancato rispetto del 3 per cento del PIL e prevista finora per i soli disavanzi, ma anche per il debito, secondo alcuni indicatori numerici che rischiano di essere tragici per il nostro Paese. L'Italia ha il più alto debito pubblico dell'Europa - 119,6 per cento del PIL - rispetto al limite di soglia consentito del 60 per cento. L'Italia ha però il più basso debito privato d'Europa. È evidente che gli italiani hanno disponibilità di reddito maggiori di altri cittadini europei, in quanto la spesa pubblica assorbe molta parte di spese private. È altrettanto evidente che in futuro saranno trasferite sui bilanci delle famiglie e delle imprese porzioni di spesa pubblica per ridurre il debito. Ciò però dovrà avvenire in un quadro di conoscenza e trasparenza dei conti pubblici che dia cognizione e ragione delle decisioni pubbliche. Si tratta quindi di rafforzare i controlli della spesa pubblica. Nel decennio che ha preceduto la crisi la spesa primaria corrente delle pubbliche amministrazioni è cresciuta in termini reali del 2 per cento annuo, contro una crescita del PIL dell'1,5 per cento. Abbiamo speso più della ricchezza che producevamo, benché avessimo un alto debito da ripianare. Abbiamo avuto una politica di bilancio che per un'azienda privata sarebbe stata fallimentare.

Un altro punto di criticità - e mi avvio alla conclusione, signor Presidente - è stato rappresentato dai cosiddetti collegati alla manovra finanziaria. Si tratta di disegni di legge tendenti ad introdurre norme correttive di meccanismi di spesa che servono ad eliminare l'extradeficit o a ridurre la spesa a legislazione vigente rispetto ai tendenziali. Attualmente era stabilito dovessero essere emanati entro il mese di febbraio. Il collegato ha una sua procedura speciale nel Regolamento: è stato rimosso il termine del mese di febbraio come data ultima di presentazione dei collegati alla manovra di finanza pubblica e sono stati invece previsti sia nel Documento di economia e finanza sia nella Nota di aggiornamento, per meglio coprire la sfasatura determinata dall'intervallo tra le previsioni primaverili e l'impostazione della manovra con la legge di stabilità.

In conclusione, ritengo che sia stato fatto un buon lavoro di revisione della legge n. 196 del 2009, legandone il significato al nuovo calendario del semestre europeo e ai contenuti della nuova *governance* economica e finanziaria, un buon lavoro non soltanto dal punto di vista tecnico ma anche politico, per avere improntato la discussione su un piano di parità tra maggioranza ed opposizione, avendo dato il presidente Giorgetti - che ringrazio per la sua sensibilità - all'onorevole Baretta, dell'opposizione, la relazione sul provvedimento. Si tratta di una legge di struttura che riguarda regole di contabilità pubblica comuni a chiunque governi. L'ampia ed approfondita discussione che è stata fatta in Commissione bilancio è sicuramente motivo di comune condivisione, che fa di questo disegno di legge, atto Camera n. 3921-A un esempio per altre riforme di struttura delle nostre istituzioni repubblicane (e penso al federalismo fiscale).

Ulteriori considerazioni, come è ovvio, sono rimandate al dibattito parlamentare e alla dichiarazione di voto, ma sin da ora voglio ringraziare il relatore Baretta e la Commissione per l'accoglimento di diversi emendamenti dell'Unione di Centro, fatti propri in quanto assorbiti da emendamenti del relatore (*Applausi*).

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

ROBERTO OCCHIUTO. Signor Presidente, limiterò il mio intervento a poche considerazioni, avendo già l'onorevole Ciccanti, nel suo intervento prima di me, svolto compiutamente una serie di argomentazioni sulle ragioni per le quali oggi siamo chiamati qui a discutere e ad approvare il provvedimento in oggetto.

Signor Presidente, vorrei preliminarmente esprimere un sentito apprezzamento nei confronti del relatore per la competenza e l'equilibrio dimostrati ma, soprattutto, nei confronti del presidente della Commissione bilancio che, ancora una volta, ha dato prova di saper valorizzare il lavoro e la funzione della Commissione che presiede, chiamando tutti i gruppi a promuovere insieme una condivisa proposta di legge di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica.

Evidentemente, signor Presidente, non è sempre vero che il Parlamento è il «porto delle nebbie» di ogni riforma, piccola o grande che sia. È vero, invece, che se chi propone il confronto ha equilibrio e senso delle istituzioni, come nel caso del presidente della Commissione bilancio, allora si può fare un buon lavoro anche quando si discute di riforme e di regole.

Oggi, attraverso una proposta di iniziativa parlamentare - una delle poche proposte di iniziativa parlamentare approdate in quest'Aula - possiamo fare davvero un buon lavoro, dimostrando all'Europa che, senza ritardi e senza incertezze, stiamo allineando i tempi e gli strumenti della programmazione di bilancio nazionale al semestre europeo, cogliendo così la sfida posta al nostro Paese dai principi del rafforzamento e del coordinamento delle politiche economiche dei Paesi membri dell'Unione europea.

La riforma della legge di contabilità, proseguendo sulle linee già tracciate dalla legge n. 196 del 2009, è anche un'occasione in sé per il nostro Paese: non è solo l'occasione per dimostrare al resto d'Europa che abbiamo la forza e la capacità di adeguarci a quanto disposto in tema di *governance* europea, ma è anche un'occasione in sé per il nostro Paese per rendere più efficaci le regole e le procedure di bilancio; soprattutto, è un'occasione per rafforzare il controllo della spesa, che rappresenterà per noi, insieme al problema della crescita, un elemento cruciale per le politiche di bilancio degli anni che verranno, nei quali sarà sempre più avvertita la necessità di ridurre il debito senza aumentare la pressione fiscale.

Infatti, per esempio, con il provvedimento in discussione, si conferma, rafforzandolo, l'orizzonte del medio termine nella programmazione della spesa e delle politiche di bilancio, che già era stato affermato nella legge n. 196 del 2009, e che è essenziale per l'esercizio del contenimento della spesa. Nella legge n. 196, infatti, proprio muovendo nella direzione di un rafforzamento del controllo della spesa, si prefigurava l'introduzione di limiti per le spese rimodulabili dello Stato, coerenti con la programmazione triennale delle risorse. Nell'attuale provvedimento di riforma della legge n. 196 del 2009 si fa un ulteriore passo avanti, estendendo questi limiti anche alle spese non rimodulabili.

Certo, signor Presidente, non siamo ancora ai livelli della Svezia, dove il Parlamento vota prima il valore complessivo delle erogazioni e, poi, la loro distribuzione tra le diverse destinazioni, tuttavia, la nostra legge di bilancio offrirebbe, già oggi, gli strumenti per arginare la dinamica della spesa primaria corrente, generalmente superiore, negli anni passati, a quella programmata.

È di tutta evidenza, però, che l'attività del legislatore, che, oggi, in quest'Aula e domani, quando voteremo, aggiorna la legge di bilancio, non è sufficiente, non lo è affatto: infatti, occorrerebbe innanzitutto che vi fossero scelte di Governo più responsabili per tenere sotto controllo la spesa primaria, non i soliti tagli lineari, che non hanno sortito gli effetti auspicati dall'Esecutivo negli ultimi anni.

Voglio dire che possiamo scrivere la migliore delle leggi di bilancio: se poi, però, il Governo non dimostra di voler mettere mano ad un' incisiva opera di revisione della spesa pubblica, tagliando quella improduttiva e valorizzando quella per la crescita, a poco servono gli sforzi del legislatore.

Se l'obiettivo non è quello di applicare queste buone regole a buone politiche di ristrutturazione dell'apparato pubblico dello Stato e delle autonomie locali, allora le regole soltanto, anche quelle buone che stiamo scrivendo, non bastano e non servono.

Faccio un altro esempio: un principio già contenuto nella legge n.196 del 2009 e confermato in

questa legge di riforma è quello del coordinamento della finanza pubblica. Del suo coordinamento, cioè, non solo con il resto dell'Europa - ed infatti nella legge definiamo i tempi perché ci possa essere una valutazione in sede europea delle politiche economiche nazionali prima che il Parlamento approvi la manovra di bilancio e affinché il Parlamento stesso possa tener conto delle indicazioni del Consiglio dell'Unione europea - ma soprattutto con gli enti territoriali. È assodato, infatti, che uno stretto e costante coordinamento tra i diversi livelli di governo e in tutto il ciclo della programmazione e della gestione del bilancio sia assolutamente necessario, soprattutto alla vigilia di una riforma in senso federalista dello Stato.

Infatti, il decentramento dei poteri di spesa e di entrata richiederebbe che gli enti territoriali partecipassero alla definizione dei documenti programmatici anche per assicurare la coerenza tra le loro politiche di bilancio e la politica di bilancio nazionale. Per questa ragione, a parole, nella legge n. 196 del 2009, in questa proposta di legge e anche nella legge n. 42 del 2009, quella che dovrebbe realizzare il federalismo, si enfatizza la necessità di conciliare le politiche di bilancio locali con quella nazionale sotto il profilo dei contenuti, delle regole contabili e dei tempi - nella legge n. 42 del 2009 è previsto anche un decreto legislativo per l'armonizzazione dei bilanci delle regioni e degli enti locali -, mentre poi, però, nei fatti quando si predispongono manovre di bilancio, si continua a procedere in un modo che non ha nulla di federalista e che mortifica continuamente il principio del coordinamento della finanza pubblica tra livelli territoriali diversi di governo. Lo dimostra chiaramente l'atteggiamento avuto dal Governo in occasione delle ultime manovre, in particolare quella dell'estate scorsa quando quasi tutti i tagli di bilancio hanno riguardato le regioni e gli enti territoriali, che passivamente li hanno subiti. Altro che concertazione. Altro che coordinamento interistituzionale. Che cosa voglio dire? Quello che sostenevo prima: che oggi stiamo scrivendo delle buone regole, ma non bastano se non ci sono poi atteggiamenti conseguenti da parte del Governo.

Una volta tanto, però - e concludo -, il Parlamento, anzi, ancora una volta il Parlamento dimostra di saper fare un lavoro più virtuoso delle maggioranze e dei Governi (*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. 3921-A)

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

PIER PAOLO BARETTA, *Relatore*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GIACOMO CALIENDO, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, mi resta ben poco da dire dopo una discussione e una relazione più che compiuta, che hanno posto in evidenza la necessità delle modifiche proposte e indotte dal semestre europeo, così come sono state poste in evidenza e singolarmente evidenziate le modifiche proposte per i regolamenti che riguardano la sorveglianza preventiva e correttiva del patto di stabilità.

È stato altresì evidenziato come il dibattito in Commissione sia stato proficuo e abbia visto il coinvolgimento di tutti i gruppi che già risultavano proponenti della proposta di legge. Ma è stato anche evidenziato che il testo è stato ulteriormente migliorato con emendamenti del relatore e di una serie di deputati.

Da più parti è stata evidenziata, e mi limito a citare solo uno degli emendamenti che è stato richiamato da più interventi, la necessità di un coinvolgimento del Parlamento sugli atti delle istituzioni europee nel coordinamento delle politiche di bilancio. Credo che sia un fatto positivo e che deve vedere coinvolto il Governo. Così come ha dato la sua disponibilità e il suo apporto

nell'ambito della lavori della Commissione, mi auguro che il Governo possa contribuire, anche nel prosieguo del dibattito in quest'Aula, a far approvare questa proposta di legge, che è una legge necessaria e più che opportuna (*Applausi*).