

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del vice presidente CHITI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 17,04).

Si dia lettura del processo verbale.

STIFFONI, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del 10 giugno.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. L'elenco dei senatori in congedo e assenti per incarico ricevuto dal Senato, nonché ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicati nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Preannuncio di votazioni mediante procedimento elettronico

PRESIDENTE. Avverto che nel corso della seduta odierna potranno essere effettuate votazioni qualificate mediante il procedimento elettronico.

Pertanto decorre da questo momento il termine di venti minuti dal preavviso previsto dall'articolo 119, comma 1, del Regolamento (ore 17,08).

Omissis

Discussione del disegno di legge:

(1397) AZZOLLINI ed altri. - Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli (ore 17,10)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 1397.

Non essendo al momento presente in Aula il relatore, senatore Azzollini, invito i colleghi a prendere posto e ad evitare capannelli, perché non è questo il modo di lavorare nell'Aula del Senato. Stiamo affrontando un argomento di estremo rilievo, maggiore rispetto al livello di attenzione che si è registrato dentro e fuori il Senato, per le modifiche che il provvedimento apporta alla tanto discussa, sotto il profilo del confronto che si è avuto nel corso degli anni, sessione di bilancio.

Sospendo pertanto brevemente la seduta in attesa dell'arrivo del senatore Azzollini. Spero che alla ripresa dei lavori vi sia da parte dell'Aula una maggiore concentrazione.

(La seduta, sospesa alle ore 17,11, è ripresa alle ore 17,20).

Onorevoli colleghi, la seduta è ripresa.

La relazione è stata già stampata e distribuita.

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Azzollini, per integrare la relazione scritta.

AZZOLLINI, *relatore*. Signor Presidente, non mi soffermerò, nell'integrazione della relazione già presentata per iscritto, sulle considerazioni in ordine al testo, ma piuttosto sulle correzioni apportate in Commissione.

Va segnalata preventivamente la scelta di sciogliere il dilemma sulla soppressione o meno dell'attuale obbligo di copertura degli oneri correnti della «finanziaria» nel senso appunto di confermare la scelta iniziale del testo, ossia il superamento dell'attuale sistema. È stata una scelta ponderata in quanto da più parti, compresa la Corte dei conti, è stata sostenuta l'idea di una maggiore rigidità rispetto all'attuale situazione, nel senso della completa autocopertura degli oneri della «finanziaria», senza la possibilità attualmente in vigore di attingere all'eventuale miglioramento del risparmio pubblico. *(Brusio)*.

PRESIDENTE. Mi scusi, presidente Azzollini, ma l'argomento è veramente importante. Se ritenete che sia irrilevante, ci rivediamo tra 10 minuti, non c'è problema. Mi rifiuto di discutere una

questione rilevante come è quella della riforma della legge finanziaria e della sessione di bilancio in un clima di assoluta disattenzione, addirittura con un vociare intorno al relatore.

AZZOLLINI, *relatore*. Grazie, signor Presidente. Come dicevo, il dilemma tra le due opzioni consiste nel riconoscere, se si sopprime l'obbligo di copertura, una maggiore libertà al Governo di impostare la manovra, con il solo limite del saldo complessivo, secondo decisioni di merito di tipo squisitamente politico, oppure porre un vincolo giuridico all'interno della decisione.

La scelta è stata del primo tipo, anche nella consapevolezza che ciò implicherà la revisione dei criteri di ammissibilità degli emendamenti. Naturalmente, deve rimanere fermo in tale ipotesi ciò che è da ritenere acquisito sulla base delle prassi più recenti, ossia che il limite dell'ammissibilità per gli emendamenti è quello fissato dall'articolo 1 della legge finanziaria, quindi comprensivo degli effetti della manovra, senza alcuna valenza, sotto il profilo degli spazi di copertura, dell'eventuale margine esistente tra saldi a legislazione vigente al lordo della manovra e saldi programmatici, in linea peraltro con quanto già avvenuto nel passato, come nell'ultima sessione, quando i saldi programmatici erano migliori rispetto a quelli a legislazione vigente comprensivi della manovra senza che la differenza fosse sussumibile come fonte di copertura e così come in fin dei conti avveniva in vigenza dell'obbligo di copertura degli oneri correnti, quando l'eventuale residuo del miglioramento del risparmio pubblico (al netto dell'utilizzo a copertura degli oneri della finanziaria) non ha mai costituito base di copertura di nuovi o maggiori oneri.

Un altro tema da menzionare è quello relativo alla possibilità di utilizzare in corso d'anno eventuali migliori previsioni per quanto riguarda le entrate, per finalità di copertura. Anche qui si tratta di un'antica questione, che da anni è stata risolta nel senso di prevedere indirettamente tale possibilità in linea generale nella legge di contabilità e con modalità applicative di volta in volta decise con la singola legge finanziaria.

Il fatto che il meccanismo non sia stato riproposto nel presente disegno di legge sta a significare, tenuto conto anche che è stata ribadita all'articolo 12 la possibilità di effettuare coperture di legge ordinarie mediante nuove o maggiori entrate fissate con legge, che il combinato disposto delle varie disposizioni porta ad un sistema per il quale tutte le maggiori entrate che si dovessero verificare in corso d'anno rispetto alle previsioni iniziali vengono devolute al saldo, al netto di quanto eventualmente utilizzato dal provvedimento di assestamento che il Governo avrà, ove del caso, deciso di presentare. La decisione di pervenire a tale sistema nasce sia dall'ambiguità delle formulazioni contenute nelle varie leggi finanziarie al riguardo, sia dagli abusi che sono stati compiuti in relazione a vari motivi (dubbi e interpretazioni dei casi contemplati come eccezione, utilizzo di entrate a fronte di previsioni calanti del ciclo di medio termine e via dicendo). Sia consentito di aggiungere che la stessa interpretazione che è stata fornita della lettera i) dell'articolo 11, comma 3, della legge n. 468 del 1978 nasceva probabilmente da una cattiva interpretazione della *ratio* originaria della norma.

Un altro tema su cui ha ruotato la discussione è stato quello, sul quale si discute ormai da qualche anno, circa l'obbligo di compensare le norme sui tre saldi. Si tratta anche qui di una questione su cui le opinioni sono divergenti. La scelta compiuta è stata nel senso di fare rimanere tale obbligo per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, nell'intesa che, ove vi siano particolari effetti dal punto di vista degli altri saldi, sarà cura del Ministero dell'economia segnalare tale difficoltà, fermo rimanendo che il tema dovrà essere oggetto di analisi nelle relazioni tecniche.

Altra questione è se cristallizzare nella Decisione di finanza pubblica e nella stessa legge finanziaria l'obiettivo della pressione fiscale complessiva. Sul punto è stata fatta una scelta anche qui in linea con la filosofia dell'intero provvedimento (come dimostra ad esempio l'abolizione dell'obbligo di copertura corrente degli oneri del disegno di legge finanziaria), ossia concedere libertà nell'utilizzo da parte del Governo degli strumenti di politica finanziaria. Bloccare un obiettivo di pressione fiscale complessiva ha una serie di implicazioni, non tutte di segno positivo.

Anzitutto, ci si chiede il *quid agendum* ove per motivi indipendenti dalla volontà del legislatore e del Governo l'obiettivo non venga raggiunto. In secondo luogo, si è considerato che porre un obiettivo in termini di pressione fiscale significa automaticamente impedire coperture di nuovi o maggiori oneri diversi dalla riduzione delle spese, mentre l'articolo 12 consente tale copertura.

In generale, è apparso poco fondato far soggiacere la decisione di copertura, che costituisce uno dei passaggi chiave della politica finanziaria di un Governo, a vincoli ulteriori: deve essere il cittadino-elettore a giudicare come il Governo e la sua maggioranza avranno proposto la coppia beneficio-sacrificio, al di là di vincoli giuridici eventualmente esistenti (ovviamente, nel senso della Costituzione). Va altresì considerato che proporre un obiettivo in termini di pressione fiscale complessiva appare non coerente con il movimento a favore di una maggiore autonomia degli enti

locali, perché impedisce, ad esempio, ad una Regione o ad un Comune di agire sulla leva fiscale per raggiungere gli obiettivi proposti.

Per lasciare traccia comunque del dibattito è stato accolto un emendamento che pone a carico della Decisione di finanza pubblica l'onere di una indicazione di massima dell'andamento tendenziale della pressione fiscale complessiva.

Altra questione su cui è stata presa una decisione è quella della costituzione di *Authorities* di controllo dei conti pubblici. Sia che la relativa composizione preveda dei rappresentanti politici, sia nel caso opposto della sola presenza di tecnici è parso chiaro che la responsabilità delle previsioni e delle conseguenti manovre deve rimanere in capo al Governo con tutte le conseguenze di tipo politico che il sistema prevede. Va d'altra parte considerato che già adesso si adottano le «previsioni di consenso», di concerto peraltro con quanto previsto a livello comunitario.

Altro punto è la secolare questione del bilancio di cassa, su cui le opinioni possono essere le più ampie. Per la verità, il disegno di legge già prevede un principio di delega volto all'introduzione di un tale tipo di bilancio. Si è ritenuto a riguardo che ciò possa bastare per impostare un percorso la cui direzione si vedrà nel corso del tempo. Passare ad un bilancio di cassa pone comunque antichi problemi di decisione e gestione della spesa a livello sia della singola norma interna al programma, sia del controllo complessivo.

Sotto il primo profilo, mentre con il sistema misto cassa-competenza è la norma a creare l'obbligo di cui tener conto contabilmente, con la cassa è il relativo limite a decidere se e in che misura si possa attuare una norma. Ciò significa che è il singolo dirigente del programma in cui è inserita la singola legge a decidere, con la previsione finanziaria di cassa, la sorte delle norme. Ne consegue che il sistema della cassa si coniuga con una forte responsabilizzazione del dirigente e con un miglioramento della trasparenza dal punto di vista della responsabilità.

Dal punto di vista però dell'evidenza pubblica del "conto degli obblighi", il sistema basato sulla sola cassa fa perdere trasparenza, perché non si sa quale sorte hanno avuto gli *input* normativi, dal momento che conta solo il limite a valle del pagamento all'interno della dotazione: con questo sistema viene infatti esaltata l'autonomia del direttore del singolo programma.

Dal punto di vista del controllo delle grandezze di finanza pubblica, il sistema di cassa consente in teoria grandi possibilità, alla condizione però della esatta calibratura (e gestione) della dotazione di cassa del singolo programma. Se ciò non è, allora l'attuale sistema misto implica una maggiore capacità di controllo delle compatibilità generali, al cui rispetto è subordinata l'esecuzione delle varie norme di spesa. È evidente quindi che l'uno o l'altro sistema comportano anche una diversa calibratura di poteri tra il Dicastero dell'economia (controllo compatibilità) e i Dicasteri di spesa (autonomia a valle).

Va anche considerato se il sistema di cassa ribalti di fatto il rapporto costituzionale tra legge e bilancio, peraltro già di fatto rideterminato con i poteri attribuiti al bilancio a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008. Comunque, si è optato, accogliendo degli emendamenti, per la rivitalizzazione della cassa con il riafflusso dalla tesoreria al bilancio per le partite afferenti a quest'ultimo. La questione rimane problematica, ma la sensazione è che il punto focale non riguardi solo l'abolizione del bilancio di competenza, quanto piuttosto, a prescindere o meno dall'esistenza di un bilancio di competenza, la restituzione al bilancio di cassa di una sua validità quale esso non ha avuto in questi trent'anni di esperienza ex legge n. 468 del 1978.

La rivitalizzazione della cassa costituisce un obiettivo che è stato rafforzato anche con l'approvazione di un emendamento secondo cui la gestione delle risorse viene condotta dal responsabile del programma di spesa attraverso un continuo monitoraggio che garantisca sotto la sua responsabilità, contabile ed amministrativa, l'equilibrio delle disponibilità e delle spese, nel presupposto che lo stesso responsabile del programma ordini e paghi le spese sulla base di una programmazione da lui predisposta e che tiene conto della fase temporale di assunzione degli impegni.

In linea generale, trattandosi di una delega, sarà poi la sede dei decreti legislativi ad individuare le modalità più opportune per dare corso al principio del passaggio ad un bilancio solo di cassa.

È stato altresì previsto un rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità di Stato alle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento in ordine, in particolare, all'avanzamento e messa in opera della nuova organizzazione del bilancio.

Un altro punto affrontato è stato quello relativo all'istituzione della Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici, i cui compiti concernono l'espressione di indirizzi in materia metodologica circa i criteri per la redazione dei vari atti che il Governo deve presentare, specialmente per quanto riguarda la costruzione dei tendenziali di finanza pubblica, al fine di migliorare la struttura dell'informazione disponibile ai fini della predisposizione dei bilanci. La Commissione comunque svolge una funzione servente nei confronti delle Commissioni bilancio dei

due rami del Parlamento. È stato altresì chiarito in apposito emendamento il principio dell'accesso alle banche dati da parte della Camera e del Senato ai fini del controllo parlamentare della finanza pubblica, nell'intesa - formalizzata in un'apposita norma - che gli elementi tecnici di supporto a tale controllo siano forniti da un'apposita struttura di supporto da istituirsi di intesa tra i Presidenti delle due Camere.

Altri due temi da menzionare riguardano, da un lato, il ruolo della figura del provvedimento collegato e, dall'altro, l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale per gli enti pubblici. Per quanto riguarda il primo tema, è stata implicitamente ribadita, nonostante la non lineare evoluzione della prassi sul tema, la linea della legge di contabilità finora in vigore, ossia il fatto che il provvedimento collegato classico è da considerarsi fuori sessione, tant'è che ne è rimasto il termine di presentazione al 15 novembre, proprio per rendere plasticamente la non concorrenza degli effetti di tali provvedimenti ai fini della definizione dei saldi. *(Forte brusio)*.

MORANDO (PD). Presidente, non si può continuare così!

PRESIDENTE. Colleghi, sospendo la seduta per qualche minuto. Se continua in questo modo, o viene a presiedere un altro Presidente oppure questa sera l'esame del disegno di legge non proseguirà. È indegno che un provvedimento così importante venga affrontato con questo disinteresse.

La seduta è sospesa. *(Applausi dai Gruppi PD e IdV)*.

(La seduta, sospesa alle ore 17,34, è ripresa alle ore 17,36).

Prego, senatore Azzollini, prosegua il suo intervento, e mi scusi.

AZZOLLINI, *relatore*. Signor Presidente, per quanto riguarda il secondo punto, dopo una serie di audizioni sul tema, la Commissione ha convenuto sul fatto che non sono stati fugati ancora tutti i dubbi sulla ipotesi di introdurre in maniera generalizzata la contabilità economico-patrimoniale per tutti gli enti pubblici. Si è accentuato pertanto il relativo carattere sperimentale, fermo rimanendo che comunque l'introduzione di una tale contabilità dovrà essere solo a fini conoscitivi, appunto per permettere di verificare qual è la concreta praticabilità di un indirizzo di questo tipo.

Tra le questioni che si possono ancora affrontare nel passaggio d'Aula se ne possono menzionare due. Anzitutto, si tratta di meglio definire il complicato rapporto tra la bipartizione della spesa tra modulabile e non rimodulabile e le complesse categorie che inquadrano il rapporto tra leggi sostanziali e legge di bilancio. L'emendamento appositamente approvato è un primo passo nella definizione di tali questioni, ma merita un approfondimento. È appena il caso di rilevare che la questione è di assoluta e fondamentale importanza, in quanto si tratta di definire i limiti entro cui vengono esaltate con il presente disegno di legge le potenzialità della legge di bilancio.

Un'altra questione che deve essere sufficientemente approfondita è quella degli allegati al disegno di legge di bilancio per quanto riguarda gli interventi nelle aree depresse e la distinzione delle spese statali per quanto riguarda le singole realtà regionali. La Commissione ha approvato una serie di emendamenti facendo però rimanere i commi in argomento dell'articolo 16 del disegno di legge: è evidente che al momento esiste una parziale sovrapposizione, ma è altrettanto chiaro che nel lasso di tempo che intercorre rispetto all'esame in Assemblea la materia verrà sistemata, per evitare comunque che si perdano delle informazioni essenziali per quanto concerne i temi menzionati.

In conclusione, desidero sottolineare un fatto di grande rilevanza politica, ossia il pieno coinvolgimento delle opposizioni nella elaborazione del testo, di cui è conferma il voto di astensione espresso dal Partito Democratico e - penso - anche dagli altri Gruppi di opposizione. Della minoranza sono stati accolti molti emendamenti, all'insegna di uno spirito *bipartisan* che appare opportuno quando si tratta di ridiscutere le regole, specialmente in materie particolarmente tecniche, come quella in esame, riguardante la ridefinizione degli istituti di contabilità pubblica del nostro Paese. Si tratta di un appuntamento che notoriamente coincide con momenti di profonda trasformazione degli assetti istituzionali nel nostro Paese, dato lo storico e antico legame tra regole contabili e involucri istituzionali di diritto pubblico nel senso più ampio.

Infine, un punto che mi preme sottolineare è quello della costante attenzione che è stata dedicata, nella costruzione del testo, nei confronti del giusto ruolo delle autonomie. Da un lato, sono stati approvati numerosi emendamenti che hanno allineato il percorso e le procedure di questo disegno di legge con la legge n. 42 sul federalismo fiscale. Cito, per fare un esempio importante, la norma

che fa confluire nel contenuto proprio della nuova legge di stabilità il patto di convergenza previsto dall'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Dall'altro, è bene chiarire la scelta di fondo che stiamo facendo. Ci sono sicuramente materie che rientrano nelle competenze concorrenti, in particolare per quanto riguarda l'armonizzazione di tutti i bilanci della pubblica amministrazione. In questo caso si è prevista l'intesa da parte della Conferenza unificata. Ci sono altre materie, come il monitoraggio della finanza pubblica e la costituzione di banche dati, preliminare rispetto all'attività di controllo, che invece non possono che riguardare la competenza dello Stato, naturalmente dopo aver acquisito il parere della Conferenza unificata.

Ricordo che l'esperienza di altri Paesi europei federalisti, che hanno analoghi problemi di costruzione di quadri di finanza pubblica omogenei su cui costruire le manovre e da presentare in forma ufficiale all'Unione europea, va nel senso del riconoscimento delle prerogative dello Stato in ordine, appunto, alla chiusura di tutto il processo di finanza pubblica. La composizione naturalmente rimane, in relazione ai singoli sottosettori, appannaggio delle competenze delle singole autonomie, ma è del tutto evidente che ci deve essere un punto di chiusura del cerchio.

Intendo sottolineare, ed ho terminato, signor Presidente, questi ragionamenti, per evitare che, nelle valutazioni future sul lavoro che stiamo facendo, vengano messi in luce aspetti che hanno scarsa o poca connessione con la realtà delle cose. Il ragionamento che ci ha guidato è quello che ho esplicitato. *(Applausi dal Gruppo PdL)*.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Morando. Ne ha facoltà.

MORANDO (PD). Signor Presidente, contestando al monarca assoluto il potere di decidere sul bilancio, sulle politiche fiscali - per usare la lingua del Paese dove il Parlamento, come noi oggi lo intendiamo, è nato - sono nati i Parlamenti moderni. "Nessuna tassazione senza rappresentanza" è il principio guida nel lungo percorso che ci ha condotto alle democrazie contemporanee.

Per questo, signor Presidente, occupandoci oggi della legge di contabilità, che non è legge costituzionale, ma è attuativa dell'articolo 81 della Costituzione, noi interveniamo su un punto cruciale per l'equilibrio nel rapporto tra i poteri (Governo e Parlamento) e nel rapporto tra cittadini e potere politico. Ed è politicamente assai significativo che una legge decisiva per la qualità di questo equilibrio, sul quale in Italia la lotta politica assume quasi sempre toni esasperati fino a trasmettere ai cittadini una desolante immagine di rissa inconcludente, sia stata discussa in Commissione e lo sia in quest'Aula in modo tale da dar luogo ad importanti convergenze tra centrosinistra e centrodestra, tra Governo, maggioranza ed opposizioni.

So che molti attribuiscono questo risultato all'elevata complessità tecnica della materia. In sostanza, sembrano dire, anche se non esplicitano: vi siete messi d'accordo tra voi appartenenti alla setta dei bilanciisti semplicemente perché la cosa non ha alcun rilievo politico e nessuno - o pochi - ci capisce alcunché.

Capisco, signor Presidente, ma non condivido questo giudizio. In primo luogo, questa riforma ha grande rilievo politico, non solo - e già basterebbe - perché questa legge rialloca il potere di decisione, la funzione di gestione e quella del controllo sul bilancio, innovando significativamente su tutti e tre questi elementi la legislazione, le procedure e le prassi vigenti, ma anche e soprattutto perché si propone, grazie alla completa ristrutturazione del bilancio, di riorientare l'intera decisione di bilancio o, per usare l'espressione che riguarda il momento della decisione di bilancio, l'intera sessione di bilancio, a concentrare l'attenzione di tutti gli attori (Parlamento, Governo e cittadini organizzati, per interessi o no che siano), non - come è avvenuto in tutti questi anni - sulla manovra ai margini l'entità della correzione annuale rispetto ai tendenziali a legislazione vigente, ma su quel 98 per cento del bilancio che passa ormai, da molti anni, completamente inosservato, quasi che esso fosse sottratto alla decisione del Parlamento, alla gestione del Governo e alla critica dei cittadini.

Vorrei invitare i colleghi a tornare con la mente alle ultime sessioni di bilancio - non importa con quale Governo - degli ultimi 10 anni. Su cosa ci siamo confrontati? Su cosa ci siamo duramente scontrati? Di cosa abbiamo preso perfetta cognizione e padronanza come Parlamento? Su cosa abbiamo cercato di influire con i nostri emendamenti? La risposta è semplicissima e chiara, la conosciamo tutti: sulla legge finanziaria relativa all'anno immediatamente successivo oppure - il che è lo stesso - sui provvedimenti collegati di sessione, che c'erano una volta, oppure - il che è di nuovo lo stesso - sui decreti contenenti la manovra correttiva, secondo "l'abitudine" di questi ultimi anni.

Quando le correzioni dei tendenziali, necessarie per conseguire obiettivi di aggiustamento della finanza pubblica erano enormi - per tutti cito la legge finanziaria discussa nel 1992 per il 1993 o la

legge finanziaria discussa nel 1996 per il 1997 - si poteva anche capire questo atteggiamento. Ma, signor Presidente, colleghi, dopo l'ingresso nell'euro, la dimensione quantitativa degli interventi correttivi è, per fortuna, enormemente ridotta rispetto a quella a cui ci eravamo abituati negli anni dell'aggiustamento fondamentale - quelli successivi al 1992 - sicché l'attenzione univoca alla legge finanziaria e al decreto collegato appare per quella che è: una stortura derivante da un cattivo punto di vista, il punto di vista di chi vede l'albero e volutamente si ostina a non voler vedere la foresta.

Qui interviene la prima potenziale innovazione contenuta nel disegno di legge al nostro esame. Se gli attori lo vorranno (e gli attori sono il Governo, il Parlamento, inteso come maggioranza e opposizione, i cittadini, in particolare quelli informati e organizzati), d'ora in poi, con questa legge di contabilità, con il bilancio di cassa, la sua ordinata riarticolazione per missioni e programmi, l'introduzione di indicatori di *performance* a fianco di ogni programma ed il sistematico ricorso alla revisione della spesa sarà possibile concentrare l'attenzione sulle grandi componenti della scelta di bilancio, non sugli interventi ai margini, come abbiamo fatto nel corso di questi ultimi anni.

Ne risulterà esaltata, con la discrezionalità delle scelte, la libertà della politica, come si dice, la responsabilità della politica. Anche il normale cittadino potrà capire se il Governo "x", in carica *pro tempore*, vuole complessivamente spendere di più per la sanità o per l'assistenza sociale o la difesa, oppure vuole spendere di più con la spesa in conto capitale per la realizzazione delle grandi infrastrutture per il Paese. Finalmente si capirà quali sono le scelte di fondo e gli obiettivi essenziali cui il Governo intende ispirare le proprie scelte di allocazione delle risorse disponibili. Altro che tecnicità apolitiche, come si vuole sostenere: si tratta di garantire le condizioni di trasparenza che migliorano la qualità della politica e lo fanno operando su di una scelta, le politiche fiscali, che da sempre è il fondamento dell'esistenza stessa dei Parlamenti.

È stato il Governo Prodi, bisogna dirlo obiettivamente, in particolare con l'attività del ministro Tommaso Padoa-Schioppa, ad aprire la strada verso questa completa ristrutturazione del bilancio, con un'operazione che, utilizzando gli spazi ristretti della legge di contabilità allora vigente, ha realizzato la riorganizzazione per missioni e programmi, seppur con una grande quantità di contraddizioni, determinata dal fatto che la legge di contabilità era ancora quella vecchia, che adesso noi ci apprestiamo a modificare.

Qual è il grande merito, che non ho esitazioni a riconoscere, del Governo di centrodestra su questo tema? Quello di non fare ciò che ha fatto su tantissimi altri temi, cioè pretendere di ricominciare tutto da capo, di far girare le lancette dell'orologio all'indietro ritornando a prima del tentativo di riforma della struttura del bilancio del ministro Tommaso Padoa-Schioppa. Il Governo ha proseguito coerentemente nell'iniziativa di riforma della struttura del bilancio fino ad arrivare alla proposta attuale. È un merito che voglio riconoscere, assieme - spero, ma del resto il relatore lo ha già fatto - al riconoscimento del contributo che dall'opposizione è venuto alla maggioranza e al Governo per esprimere un indirizzo coerente lungo la direzione scelta.

Dunque, migliorare la struttura del bilancio e la sua leggibilità per migliorare la decisione di bilancio, e quindi migliorare la qualità della decisione politica e della politica più in generale; una decisione di bilancio che spetta al Parlamento, almeno nei sistemi parlamentari come il nostro. Ma all'interno di questa decisione non c'è dubbio che è necessario accrescere i livelli di flessibilità nell'attività di gestione riconosciuti al Governo.

Questa necessità l'abbiamo evidenziata quando sostenevamo il Governo in carica e - lo voglio dire chiaro - non abbiamo mutato la nostra opinione con il cambio di Governo; lo abbiamo detto prima, quando eravamo maggioranza e sostenevamo il Governo, e lo ribadiamo adesso che siamo all'opposizione e cerchiamo di contrastare duramente questo Governo. È chiaro che per avere una gestione corretta di un bilancio più leggibile e che esalti la capacità del Parlamento di prendere le decisioni fondamentali bisogna allargare la flessibilità nella gestione del bilancio riconosciuta al Governo. Siamo stati proprio noi nella Commissione a proporre addirittura la concessione di una delega per il passaggio al bilancio di cassa e - ripeto - siamo stati noi ad aprire la strada alla riarticolazione del bilancio per missioni e programmi, all'interno dei programmi risultando chiaro che il margine di flessibilità nella gestione per il Governo è certamente da accrescersi ed è dal disegno di legge al nostro esame correttamente accresciuto.

Allora come oggi, noi abbiamo accompagnato questa scelta a favore di un ampliamento degli spazi di autonomia nella gestione per il Governo con la richiesta di un drastico, decisivo innalzamento della quantità e della qualità dell'attività di controllo parlamentare.

La risposta contenuta nel disegno di legge a questo proposito è per noi pienamente soddisfacente. Abbiamo cioè introdotto, con un'iniziativa assolutamente convergente di maggioranza e opposizione, sulla base di emendamenti che in particolare avevamo presentato noi dell'opposizione del Partito Democratico, un intero capitolo sulla trasparenza della finanza pubblica, che si concentra

attorno, alla fine, alla scelta della Commissione bicamerale per la trasparenza, in un rapporto di coerenza e di assoluta non confusione con le Commissioni bilancio permanenti di Camera e Senato. Abbiamo introdotto, inoltre, signor Presidente, la scelta della struttura unica parlamentare per il supporto tecnico delle attività di controllo; una scelta che io considero cruciale. Il Parlamento non darà mai al Governo la necessaria autonomia per la gestione se il Parlamento, titolare della decisione del bilancio, non sarà messo in grado di conoscere esattamente quello che conosce il Governo, ferma restando la distinzione dei ruoli: al Parlamento il compito di controllare dopo avere deciso le grandi scelte; al Governo quello di gestire all'interno di quel contesto. Se gli uni e gli altri non sanno ciò che fa l'interlocutore, naturalmente questa attività risulta sostanzialmente impossibile.

È inoltre riconosciuto un totale e pieno accesso per le strutture tecniche del Parlamento, così rinforzate come ho richiamato prima, a tutte - così sta scritto nel disegno di legge - le banche dati rilevanti per il monitoraggio della finanza pubblica. Non deve esserci nessuna distinzione, in termini di accesso, tra Parlamento e Governo, naturalmente nel rispetto delle rispettive funzioni. Si tratta di un'innovazione che rafforza il Parlamento e migliora, secondo me, le prestazioni del Governo, se è vero, com'è vero, che nel campo della gestione della finanza pubblica gli *arcana imperii*, da che mondo è mondo, sono cattivi consiglieri.

Signor Presidente, restano alcune questioni aperte, dal nostro punto di vista, in un contesto positivo. Noi abbiamo proposto - ma su questo punto avevamo posizioni convergenti con la maggioranza - un decisivo rafforzamento del carattere pluriennale della Decisione quadro di finanza pubblica (è il nuovo nome del vecchio Documento di programmazione economico-finanziaria, lo dico per i colleghi che non avessero seguito con attenzione). Perché abbiamo insistito su questo punto fondamentale? Per ora gli obiettivi di finanza pubblica vengono definiti con particolare puntualità nel DPEF e nella risoluzione approvativa del DPEF che vota il Parlamento solo con riferimento al primo anno successivo a quello in cui interviene la decisione stessa. Questo è un limite molto grave della nostra decisione di bilancio perché, in uno Stato fortemente indebitato come il nostro, l'orizzonte di breve periodo non dà mai la possibilità di vedere attraverso quali percorsi di fondo si intende fuoriuscire da uno stato di difficoltà della finanza pubblica.

È per questa ragione, quindi, che si è verificata una convergenza importante sulla necessità di allungare il respiro temporale, con vincoli conseguenti, della Decisione di finanza pubblica. Cos'è che non ci soddisfa pienamente? Il fatto che non sia stata accolta, all'interno di questa scelta condivisa sulla pluriennalità della decisione di finanza pubblica, la nostra proposta di distinguere puntualmente - sulla base di obiettivi separati e non di obiettivi di saldo - entrate e spese, definendo un obiettivo per le entrate per ciascun anno e un obiettivo per le spese, in particolare per la spesa corrente primaria.

Questa nostra proposta non è stata accolta. Io mi rendo conto della sua difficoltà, perché è chiaro cosa succederebbe, signor Presidente, dal punto di vista del lavoro parlamentare se si accettasse un simile vincolo. Per esempio, noi dovremmo presentare emendamenti che, se fossero di spesa, dovrebbero essere compensati con una riduzione di spesa, e, se agissero sulle entrate, non dovrebbero aumentare la pressione fiscale, per cui se si aumentasse una certa imposta si dovrebbe diminuirne, per un gettito corrispondente, un'altra.

Io sono convinto della bontà della proposta, signor Presidente, e insisto: noi insistiamo su questo emendamento perché riteniamo di venire da un troppo lungo periodo di tempo (anche questo gestito in modo piuttosto *bipartisan*, ma in negativo) nel quale l'aumento delle entrate fiscali è stato chiamato ad inseguire una spesa corrente primaria che non abbiamo saputo tenere sotto controllo. In un Paese che si trova nelle nostre condizioni sotto il profilo della finanza pubblica, dunque, l'introduzione di obiettivi separati sarebbe una scelta che certo creerebbe un vincolo in più, ma, per i cittadini e per l'economia, creerebbe anche una condizione di maggiore certezza, soprattutto a causa di quel respiro pluriennale della Decisione di finanza pubblica di cui ho parlato in precedenza.

Il secondo punto che non ci soddisfa, per ora, riguarda il fatto che noi abbiamo proposto, in particolare per la spesa in conto capitale, di definire, nella legge di contabilità, una volta per tutte, il carattere permanente del Patto di stabilità interno, quello che lega le amministrazioni centrali alle amministrazioni autonome - enti locali, Comuni e Province - sul punto che riguarda la loro spesa in conto capitale. In questo senso, secondo noi, all'interno di un obiettivo-*target* definito una volta per tutte che sia compatibile con l'obiettivo europeo, è necessario creare un'articolazione dell'obiettivo stesso alla dimensione regionale in modo tale che sia possibile, ogni anno, arrivare ad esaurire le capacità di indebitamento del sistema delle autonomie in funzione degli investimenti di questo stesso sistema. Pensiamo alla crisi attuale e all'esigenza che abbiamo di forzare gli investimenti pubblici locali per sostenere il livello dello sviluppo economico e per migliorare le infrastrutture del Paese.

Se ci riferiamo al Patto di stabilità interno come è attualmente definito in Italia, che non consente l'esaurimento delle potenzialità, andiamo verso una situazione nella quale l'autonomia, su questo punto, del sistema delle autonomie locali è gravemente lesa e abbiamo una riduzione delle capacità di investimento. Per questo, quindi, insistiamo sull'emendamento da noi proposto e pensiamo che sarebbe assolutamente ragionevole che il Governo, andando oltre la sperimentazione su questo terreno, che è stata già fissata nel decreto-legge n. 185 del 2008 (quindi, non è una scelta che abbiamo inventato noi improvvisamente), consentisse di determinare, nella legge di contabilità, un elemento certo su questo punto.

Il terzo elemento di insoddisfazione riguarda la procedura per la nomina del Presidente dell'ISTAT. Lei sa, signor Presidente, qual è il rilievo cruciale che ha l'ISTAT nella determinazione della corretta trasparenza dei conti e dei risultati delle gestioni di finanza pubblica. Da questo punto di vista, sarebbe auspicabile una designazione sottratta alla discrezionalità del Governo *pro tempore*. Non sto parlando della nomina che bisogna fare adesso, ma di qualsiasi altra, anzi arrivo a dire che se vogliamo evitare la polemica sul fatto che è imminente la nomina del Presidente dell'ISTAT possiamo benissimo stabilire che questa regola si applichi a partire dalla prossima volta. Facciamo in modo, però, che la nomina del Presidente dell'ISTAT sia sottratta completamente alla discrezionalità del Governo *pro tempore*, perché questo eccesso di politicizzazione non giova, a mio giudizio, al buon esercizio dell'attività di questo ente così cruciale.

Signor Presidente, in Commissione noi abbiamo scelto di non nominare un relatore di minoranza - e questa è una scelta politicamente molto significativa, nel senso che ci riconosciamo, in larga parte, nel disegno di legge che è stato licenziato dalla Commissione - ma abbiamo espresso un voto di astensione, le cui ragioni ho sostanzialmente richiamato e sono rappresentate dall'insoddisfazione sui tre punti che ho illustrato. È bene non mettere limiti alla provvidenza sia in negativo, nel senso che speriamo di non dover cambiare il nostro voto in voto contrario, perché su alcune delle innovazioni accolte in Commissione la maggioranza e il Governo fanno un passo indietro - e dopo aver ascoltato la relazione credo che ciò non accadrà, anche se comunque è sempre meglio introdurre qualche *caveat* - che in positivo. È chiaro, infatti, che se alcuni, o tutti e tre, gli emendamenti per noi di particolare rilievo dovessero essere accolti, non ci sarebbe ragione da parte nostra per non votare a favore del disegno di legge in esame. (*Applausi dai Gruppi PD e IdV. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pichetto Fratin. Ne ha facoltà.

PICHETTO FRATIN (PdL). Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli senatrici e senatori, con l'esame del disegno di legge n. 1397 il Senato si accinge ad un ulteriore significativo passo nella direzione della riforma di alcuni fondamentali snodi per il migliore funzionamento della pubblica amministrazione ad ogni livello.

Probabilmente, l'elevata tecnicità della materia e il fatto che le norme proposte non abbiano un contenuto sostantivo, ma costituiscano i presupposti per regolare successivi provvedimenti legislativi, come appunto quelli relativi alla contabilità pubblica, rende il tema di meno facile approccio per il sistema dell'informazione e, di conseguenza, per la pubblica opinione. Ma resta indubitabile la rilevanza di questa iniziativa, che è stata condotta all'esame dell'Aula grazie alla disponibilità *bipartisan*, già sottolineata dal senatore Morando ma anche nella relazione del senatore Azzollini.

Si è infatti manifestata nel corso la discussione in sede di Commissione programmazione economica e bilancio un'ampia convergenza sull'esigenza di modificare nel profondo i meccanismi che presiedono alla formazione della legge finanziaria e del bilancio dello Stato, oltre che più in generale ai riflessi che ne vengono sulla gestione delle risorse pubbliche; una convergenza sull'esigenza di mettere mano a norme ormai superate, con una radicale revisione soprattutto dell'impianto della cosiddetta finanziaria (che con l'approvazione di questo disegno di legge prenderà il nome di legge di stabilità), che ha permesso di elaborare un testo con il concorso positivo di più voci appartenenti ai diversi Gruppi.

In ciò voglio innanzitutto registrare quindi un parallelismo con la cosiddetta riforma del federalismo fiscale, da poco condotta in porto dal Parlamento. Anche in quel caso, sebbene si trattasse di tema di caratura politica ben più evidente, si è avuta la consapevolezza, e il conseguente comportamento parlamentare, di dare finalmente corso alla riforma costituzionale del Titolo V varata nel 2001.

In realtà, il disegno di legge oggi in discussione presenta più di un punto di aggancio proprio con il tema del federalismo fiscale e, più in generale, con la maggiore autonomia di entrata e di spesa riconosciuta al sistema delle Regioni e degli enti locali. Opportunamente, il lavoro in Commissione ha permesso di intervenire al fine di raccordare l'attuale proposta con la legge n. 42 del 2009,

prevedendo con un emendamento all'articolo 8, comma 2, che «il coordinamento della finanza pubblica, con riferimento agli enti territoriali, si realizza altresì con le modalità e le procedure, nonché attraverso gli strumenti previsti dal Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42», facendo del Patto di convergenza il punto di incontro delle istanze federaliste dello Stato centrale e delle realtà locali.

Nella messa in atto del federalismo fiscale, attraverso la delega che il Governo dovrà esercitare nell'arco dei prossimi mesi, si dovrà dunque tenere conto anche del nuovo assetto normativo della finanza pubblica, il che rende quanto mai opportuno procedere con tempestività, come mi auguro avvenga, all'approvazione del presente provvedimento.

Un secondo elemento che ritengo opportuno sottolineare, e che è strettamente collegato a quello del coordinamento della finanza pubblica integrata, fra Stato, Regioni ed enti locali, è quello della uniformità dei criteri per poter consentire un confronto e un allineamento dei diversi strumenti di bilancio. La babele che esiste in questo Paese, che non rende leggibili e raffrontabili gli atti di bilancio e gli atti finanziari degli enti locali, delle Regioni, dello Stato e degli enti autonomi dello Stato fa sì che vi sia difficoltà a condurre ad una sintesi su un monte di fondi pubblici che - vorrei ricordare - è il 50 per cento del PIL del Paese (abbiamo un bilancio pubblico di oltre 700 miliardi di euro).

A tal fine, acquisisce centralità l'istituzione della Commissione bicamerale per la trasparenza dei conti pubblici, disciplinata con un emendamento introdotto in 5^a Commissione, con il compito di promuovere e tutelare la trasparenza e l'informazione nel campo della finanza pubblica. La norma infatti stabilisce anche le attività della Commissione relativamente alla definizione di indirizzi riguardanti il contenuto delle informazioni rese dal Governo al Parlamento, proprio in funzione di una maggiore omogeneità dei prospetti e di una loro effettiva comparabilità.

L'articolo 4 prevede inoltre una serie molto articolata di attività propedeutiche alla definizione dei documenti di bilancio, all'insegna della trasparenza e della controllabilità, perché le Commissioni parlamentari competenti, a cui il neoistituito organismo si riferisce, per «le conseguenze di carattere finanziario» siano effettivamente messe in condizione di esercitare un controllo consapevole e informato. Non solo, ma l'attività dell'istituenda Commissione bicamerale potrà esercitarsi anche nell'identificazione di ambiti per i quali sia possibile migliorare la struttura dell'informazione disponibile ai fini della predisposizione dei bilanci, nonché sul monitoraggio e sulla rendicontazione dell'attività pubblica, esulando dunque dall'aspetto finanziario in senso stretto.

Il punto centrale del disegno di legge all'esame è comunque, a mio avviso, la rideterminazione della diversa strutturazione degli strumenti di finanza pubblica, anche riguardo al ciclo temporale in cui sono collocati nell'anno finanziario.

In particolare, si deve notare come la Decisione quadro di finanza pubblica, che in sostanza va a sostituire il Documento di programmazione economico-finanziaria, sia da presentare entro il 20 settembre, spostando il termine del DPEF attualmente stabilito al 30 giugno, in modo da essere più aderenti alla velocità del cambiamento che stiamo vivendo e che porta automaticamente, nel momento in cui si giunge alla determinazione di ordine contabile e finanziario, a non avere più la corrispondenza con la relazione di base e gli indirizzi che venivano dal Documento, con la conseguente necessità ogni anno di integrazioni successive.

È posticipato in questo caso anche il termine per i disegni di legge di stabilità e di bilancio (ricordo che il disegno di legge di stabilità va a sostituire il disegno di legge finanziaria), da presentare entro il 15 ottobre. Per quanto riguarda la presentazione dei disegni di legge collegati permane il termine del 15 novembre.

Si deve sottolineare come l'avvicinamento dei tempi di presentazione della Decisione quadro di finanza pubblica a quelli dei disegni di legge di stabilità e di bilancio appare saldare temporalmente la fase della programmazione economico-finanziaria a quella dell'attuazione della manovra di finanza pubblica necessaria al conseguimento degli obiettivi programmatici, rendendo meno netta la separazione tra le due fasi.

La posticipazione al 20 settembre della data di presentazione alle Camere della Decisione quadro appare dunque coerente con l'esigenza di disporre di un quadro di previsione di finanza pubblica più aggiornato rispetto a quello che si ottiene attualmente. E ciò anche alla luce delle previsioni sull'evoluzione del gettito tributario, in considerazione anche delle recenti disposizioni che hanno spostato in avanti i termini per la presentazione delle dichiarazioni e correlativamente hanno comportato una minore robustezza delle stime di gettito derivanti dai versamenti in autoliquidazione elaborate a metà anno per tale comparto.

Non a caso, negli ultimi anni è quasi sempre intervenuta in autunno una Nota di aggiornamento del Documento di programmazione economico-finanziaria, per adeguare appunto il quadro di finanza

pubblica, con revisione delle previsioni concentrate prevalentemente sul lato delle entrate, in particolare delle entrate tributarie.

Mi sono limitato in questo intervento a evidenziare solo alcuni aspetti del disegno di legge che il Senato mi auguro possa approvare nella giornata di domani, al fine di sottolineare il ruolo cruciale che la nuova disciplina avrà per l'assetto delle pubbliche amministrazioni, statali e non statali, e per la ridefinizione degli stessi rapporti tra funzione di Governo, che compete all'Esecutivo, e funzione di indirizzo e controllo che compete alle Camere, segnatamente per l'aspetto finanziario e per l'impatto che la legislazione statale e la sua concreta applicazione hanno sulla vita sociale e economica del Paese. (*Applausi dai Gruppi PdL, PD e del senatore Fosson. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Lusi. Ne ha facoltà.

LUSI (PD). Signor Presidente, onorevoli senatori, il disegno di legge oggi all'esame dell'Aula ha un'altissima rilevanza istituzionale. È una legge che - come ha già detto il senatore Morando - modificherà profondamente la sessione di bilancio.

Il testo approvato in Senato è un testo al quale maggioranza e opposizione hanno lavorato insieme. Alcune nostre proposte sono state accolte in un clima di positiva reciproca collaborazione di cui diamo atto al relatore Azzollini, presidente della 5^a Commissione. Il Gruppo del Partito Democratico ha dimostrato un senso di responsabilità verso il Paese che non ha eguali. Siamo pronti a rinunciare a un risultato politico per dare all'Italia un risultato vero, frutto di un lavoro profondo e duraturo degno di un partito riformatore.

Infatti, il disegno di legge Azzollini nasce dalle ceneri del disegno di legge presentato da autorevoli esponenti del nostro Gruppo durante il Governo Prodi nella scorsa legislatura, arenatosi per l'assoluta mancanza di collaborazione dei colleghi dell'attuale maggioranza.

Noi stiamo offrendo al Paese una nuova visione di come ci si mette a servizio dei suoi cittadini, oltrepassando sterili e inutili contrapposizioni. La realizzazione della riforma di bilancio è questione di interesse primario per il Paese, indipendentemente dall'Esecutivo *pro tempore* in carica. È proprio partendo da queste basi che il Gruppo del Partito Democratico ha collaborato e collaborerà per la definizione di nuove regole.

Stiamo parlando di un argomento ostico, tecnico, estraneo ai più, di non immediata comprensione, eppure di grandissimo impatto sulla vita dei cittadini. La politica economica passa, infatti, per il bilancio dello Stato e per i rapporti che si stabiliscono tra Governo e Parlamento.

Molto è stato fatto ma ancora molto rimane da fare. Sono state accettate le nostre proposte per il passaggio al bilancio di cassa; l'istituzione di una Commissione bicamerale per la trasparenza dei conti pubblici; l'istituzione di una struttura unica di supporto tecnico (ovvero un servizio del bilancio unificato capace di dare supporto al controllo parlamentare sulla finanza pubblica).

Tuttavia, signor Presidente, signor Vice Ministro, altre rilevanti proposte sono state respinte. Si tratta dell'individuazione degli obiettivi espressi in termini di pressione fiscale e di tetti di spesa nei comparti principali: è stato, infatti, respinto il nostro emendamento che renderebbe vincolante la programmazione pluriennale sia in materia di entrate sia in materia di spesa articolata per le amministrazioni centrali, le amministrazioni locali e gli enti di previdenza.

È stata altresì respinta la modifica sul Patto di stabilità interno proposta dal nostro emendamento volto a stabilire un meccanismo tale da contemperare il rispetto dei vincoli posti dal Patto di stabilità interno con una maggiore flessibilità, fondamentale per la gestione finanziaria, in particolare per le spese di investimento per gli enti locali; tale flessibilità permetterebbe di favorire la spesa in conto capitale degli enti più virtuosi.

È stato, inoltre, respinto il nostro emendamento sulla nomina del Consiglio di garanzia dell'informazione statistica e sul Presidente dell'ISTAT.

Infine, sul *Fiscal Council* è stato respinto il nostro emendamento che prevede l'istituzione - quasi in antitesi rispetto alla struttura unificata di bilancio - di un'autorità sulla politica fiscale e sui conti pubblici, il cui obiettivo è quello di elaborare stime corrette ed accurate delle variabili macroeconomiche su cui si fondano le previsioni delle entrate e delle spese, così da porre a confronto queste stime con quelle fornite dal Governo. Si tratta di una questione politica che alcuni di noi ritengono fondamentale, volta a compensare il maggior potere di gestione del bilancio attribuito al Governo.

Signor Presidente, signor Vice Ministro, onorevole relatore, vi proponiamo di rivedere la vostra posizione su questi quattro emendamenti respinti in Commissione bilancio con l'obiettivo di offrire al Paese un risultato il più possibile condiviso.

Se tali proposte incontrassero l'orientamento favorevole della maggioranza, potremmo consegnare al Paese un disegno di legge di riforma istituzionale approvato da maggioranza e opposizione, dando un segnale altissimo di vitalità della democrazia e un forte senso di responsabilità delle istituzioni.

Signor Presidente, onorevoli senatori, auspichiamo una riforma che superi le ambizioni della riforma del 1978 con la quale vennero introdotti il DPEF ed istituiti i Servizi del bilancio di Camera e Senato. Non intendo fare cenno del primo dei quattro emendamenti che la Commissione ha respinto, poiché lo ha fatto, in maniera esaustiva, il presidente Morando prima di me. Analizzerò, invece, gli altri tre. In particolare, con quello sul Patto di stabilità interno proponiamo una scelta innovativa rispetto al passato, delineando un patto caratterizzato da stabilità, coerenza e conformità ai parametri europei, rispettando l'autonomia gestionale degli enti e valorizzando la sede della Conferenza unificata.

L'esperienza degli ultimi 10 anni dimostra che il cambiamento delle regole anno per anno non è più sostenibile. L'esigenza di una normativa stabile per una corretta programmazione degli enti non è una novità. La finanziaria per il 2003 introdusse una normativa a regime a decorrere dal 2005. La norma però venne modificata prima che entrasse in vigore; nel 2007, nuovamente, si auspicò la stabilità, ma numerose modifiche vennero introdotte nella struttura delle regole tra il 2007 e il 2008.

La volatilità della normativa sul Patto di stabilità interno, vale a dire, signor Presidente, quelle regole che cambiano di anno in anno - prima vi era un vincolo sui saldi, poi un tetto di spesa sulla spesa in conto corrente e su quella in conto capitale, poi si è tornati di nuovo ai saldi, ora siamo ai tetti di spesa per le spese in conto corrente e ai saldi per le spese in conto capitale - non discende quindi dalla scelta specifica di predisporre una normativa di breve periodo. Essa è un fatto, un risultato osservabile a consuntivo. Si potrebbe dire che essa deriva da precisazioni nella formulazione della normativa che, in ogni esercizio, non è coerente con gli obiettivi desiderati. Fatti quindi, non opinioni.

La stabilità del contesto di riferimento è, viceversa, una condizione garantita dalla bontà delle regole, soprattutto in termini di chiarezza, applicabilità, programmazione condivisa degli obiettivi. È questa la direzione indicata dall'emendamento. Per questi motivi il Patto di stabilità interno deve essere caratterizzato da stabilità e le regole ad esso relative devono trovare attuazione all'interno della legge finanziaria, in coerenza con il quadro del federalismo fiscale.

Attualmente il Patto di stabilità interno rappresenta un obbligo individuale (cioè un obbligo del singolo ente, della singola Regione, del singolo Comune) formulato in termini di cassa e di competenza giuridica, a fronte del quale non è individuato un *target* complessivo per ciascun gruppo di enti (Regioni, Province, Comuni). Ad oggi non esiste un percorso esplicito in cui, partendo dalla programmazione di medio periodo, sia individuabile il contributo di ciascun livello di governo (Regioni, Province, Comuni) al raggiungimento dell'obiettivo dell'intera pubblica amministrazione; obiettivo da cui derivare la formula di disciplina da applicare a livello di singolo ente.

Con il nostro emendamento miriamo a garantire questa struttura di programmazione, con l'obiettivo sia di avere dei parametri per valutare i risultati raggiunti in termini di aggregati sia di individuare le responsabilità nel caso di un eventuale mancato raggiungimento dell'obiettivo stesso. Inoltre, attraverso la programmazione delle fonti di finanziamento della spesa in conto capitale delle autonomie territoriali, si rende il volume di spesa dei sottosettori, cioè delle Regioni, delle Province e dei Comuni, coerente con gli obiettivi della pubblica amministrazione nel suo complesso per quanto riguarda la spesa in conto capitale.

Un altro emendamento, fra i più importanti da noi presentati e non accolto dalla maggioranza in Commissione bilancio, riguarda le regole di nomina della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica e del presidente dell'ISTAT. A questo riguardo, una breve premessa a qualsiasi discussione è necessaria.

Ogni volta che si affrontano argomenti sul processo di bilancio deve essere chiarito quanto siano importanti i fattori di indipendenza, di disponibilità, di affidabilità e di trasparenza dei dati statistici. Indipendenza dell'informazione statistica significa indipendenza dal potere politico, ovvero dal Governo *pro tempore*. Significa che il potere politico non deve avere alcuna capacità d'influenzare l'operato dell'Istituto. L'attività statistica deve essere *super partes* poiché tra i suoi compiti rientra non solo quello di fornire sostegno alle decisioni e all'attività del Governo, ma anche quello di consentire ai cittadini e alle forze sociali ed economiche di valutare l'operato del Governo stesso.

L'Istituto nazionale di statistica fornisce informazioni di assoluta rilevanza sui dati di contabilità nazionale, sull'inflazione, sulla definizione di pubblica amministrazione e sull'indebitamento della pubblica amministrazione (come appunto è richiamato nell'articolo 1, commi 2 e 3, del disegno di legge in discussione).

Sull'ISTAT non può dunque gravare alcun dubbio di parzialità o di non trasparenza. Invece, l'architettura del sistema statistico, delineata dal decreto legislativo n. 322 del 1989, non pone l'ISTAT al riparo da questi dubbi. Quel decreto legislativo stabilisce, infatti, che il Presidente del Consiglio dei ministri, cioè la massima espressione del potere esecutivo nel nostro ordinamento, nomina il presidente dell'ISTAT, il consiglio dell'ISTAT, cioè l'organo che programma, indirizza e controlla l'attività dell'Istituto, nonché la commissione di garanzia, il cui fine è quello di garantire imparzialità e correttezza dell'informazione statistica. In sostanza, nomina colui che è responsabile di quest'Istituto, il soggetto controllore e il soggetto controllato.

L'attuale normativa prevede che il presidente della commissione di garanzia faccia parte del consiglio dell'ISTAT e che il presidente dell'ISTAT partecipi alle riunioni della commissione di garanzia, realizzando cioè un incrocio di funzioni. Essendo tutti questi membri nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri e partecipando il controllato, cioè il presidente dell'ISTAT, alle riunioni del controllore, cioè la commissione di garanzia, non v'è chi non veda, signor relatore, come possa essere compromessa l'autonomia e l'imparzialità dell'informazione statistica. L'emendamento proposto non è rivoluzionario, presidente Azzollini, ma mira a slegare questa relazione, facendo sì che i membri di questa commissione di garanzia... Signor Presidente, se il relatore ed il rappresentante del Governo parlano, però, io mi fermo: vorrei che almeno uno dei due mi ascoltasse!

PRESIDENTE. Senatore Lusi, lei ha ragione. La invito a contare i presenti in Aula e vedrà come neppure con questi numeri si riesca a garantire l'attenzione su una legge che - lo ripeto - è tra le più importanti.

LUSI (PD). Signor Presidente, non chiedevo l'attenzione di tutta l'Aula, ma solo di due dei presenti. (*Commenti del senatore Ferrara*). L'unico del quale non parlavo eri proprio tu!

Signor Presidente, come dicevo, l'emendamento proposto mira a slegare questa relazione, facendo sì che i membri della Commissione di garanzia e il Presidente dell'ISTAT siano eletti dal Parlamento, a maggioranza dei due terzi delle Commissioni parlamentari competenti, e non nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Come ha detto il presidente Morando prima di me, se il problema è che non si cambiano le regole del gioco a gioco in corso, allora il problema è facilmente risolto. Avete un Presidente dell'ISTAT il cui incarico - se non erro - è scaduto pochi giorni fa. Dovendo o rinnovare o nominare una nuova persona, si faccia in modo che la novella legislativa entri in vigore dalla prossima nomina: questo sarebbe già un grandissimo segnale, non irrilevante.

Signor Presidente, l'ultimo emendamento su cui chiediamo un supplemento di riflessione articolata riguarda, appunto, l'istituzione di un'Autorità per la trasparenza dei conti pubblici. Il senatore Morando ha parlato della struttura unificata fra Camera e Senato degli Uffici di bilancio, ma sia chiaro che quello è l'emendamento approvato dalla Commissione, e se per caso qualcuno immaginasse di modificare o sopprimere in Aula quell'emendamento approvato in Commissione, allora la prima cosa sulla quale vi chiederemmo di ragionare sarebbe proprio l'istituzione di questa *Authority*.

Ricordo, signor Vice Ministro, che il Fondo monetario internazionale, nel Rapporto sull'Italia del 2 novembre 2005, scriveva: «Data la profondità delle sfide fiscali del Paese, dovrebbe essere costituito un *Fiscal Council* indipendente costituito da esperti, al fine di valutare le stime di bilancio, i tendenziali e stimolare un dibattito sulle questioni fiscali».

Si tratta quindi di adottare una legge di responsabilità della politica fiscale, come hanno fatto altri Paesi europei. La proposta avrebbe il merito di accrescere il «costo politico» del mancato raggiungimento degli obiettivi di risanamento e, dunque, rafforzerebbe nel Governo il perseguimento della disciplina fiscale.

È stato d'altronde dimostrato che i Governi che usano strategie di consenso (ovvero, offrono stime ottimistiche e non prudentziali, con sistematici errori di previsione) al solo fine di sembrare in linea con gli obiettivi dell'Unione europea o per presentarsi bene sui mercati nel breve periodo, rilevano *deficit* maggiori nel medio-lungo termine. E l'Italia non ha proprio bisogno di questo, come voi ben sapete. È necessario offrire al Parlamento tutti gli strumenti necessari affinché esso sia posto in condizione di controllare e monitorare gli andamenti economici e di finanza pubblica stimati dal Governo, nonché di valutare e acquisire gli strumenti informativi necessari alla valutazione finanziaria dei provvedimenti all'esame del Parlamento stesso.

Allo stato attuale il Governo italiano ha un dominio ed un controllo completo nella gestione del bilancio. Attraverso l'Autorità per la trasparenza dei conti pubblici il Parlamento potrebbe disporre di

fonti autonome di verifica dei flussi di bilancio, superando così l'attuale monopolio dell'Esecutivo e attuando il suo ruolo di indirizzo e controllo.

In conclusione, signor Presidente, nelle audizioni svolte in occasione dell'esame di questo disegno di legge abbiamo appreso che nel 2007 la Commissione europea ha posto a confronto i sistemi di bilancio di 18 Paesi dell'Unione europea, calcolando un indice per sette dimensioni del processo di bilancio: trasparenza, orizzonte pluriennale di programmazione, centralizzazione del processo di bilancio, centralizzazione nella fase di esecuzione del bilancio, utilizzo di tecniche *top-down* (che implicano accentramento nella fase della formazione e decentramento e flessibilità nella fase dell'esecuzione), ipotesi macroeconomiche prudenti e *performance budgeting* (ovvero, utilizzo di tecniche che rafforzino il legame tra aspetti finanziari e risultati in termini di *output*). Nell'insieme, al termine di questa analisi su 18 Paesi europei analizzati, l'Italia è risultata al sedicesimo posto.

Con questo disegno di legge abbiamo la possibilità di cambiare il risultato. Molto è stato fatto ma molto rimane da fare. È con questo intento che noi sottolineiamo le nostre proposte e chiediamo che le poche proposte emendative che abbiamo indicato con puntualità, prima il senatore Morando e successivamente io con questo intervento, che vengano accolte anche con modifiche, laddove si individuasse un testo condiviso, per dare il nostro pieno appoggio all'approvazione di questo disegno di legge. *(Applausi dal Gruppo PD. Congratulazioni)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Ferrara. Ne ha facoltà.

FERRARA (PdL). Signor Presidente, chiedo ancora scusa al senatore Lusi, ma la disattenzione che avevo determinato nel vice ministro Vegas a questo punto mi spinge a rimodulare il tipo di intervento che intendevo fare perché figlio di una delle osservazioni che faceva lui.

Probabilmente, nello svolgere il mio intervento senza traccia peccherò di presunzione e questo spero non determini una maggiore disattenzione; comunque, mi cimenterò. Perlomeno, so che ci sarà la sua di attenzione, signor Presidente, perché obbligati come siamo dal Regolamento a rivolgerci alla Presidenza sappiamo che ella comunque non si sottrae a quella che definisco una affettuosa attenzione.

Signor Presidente, l'intervento di chi mi ha preceduto mi ha fatto riflettere sul fatto che quello al nostro esame non è un disegno di legge importante soltanto perché di attuazione di uno specifico articolo della Costituzione, l'articolo 81; non è un provvedimento importantissimo solo perché la legge di contabilità indica le linee direttrici in base alle quali lo Stato dovrebbe scrivere il bilancio e la legge finanziaria, ma, proprio perché determina la politica economica, determina anche la vita del Paese, così come ricordava nel suo intervento di apertura della discussione generale il presidente Morando il quale, precisando di che trattasi, ha affermato che il compito specifico del Parlamento, individuando e limitando i poteri del sovrano, è quello di sviluppare la politica economica dalla quale discende la politica sociale. È chiaro, infatti, che la politica economica degli eschimesi infonde al popolo eschimese caratteri etici e sociali diversi da quelli determinati, ad esempio, sui popoli europei o sul nostro dalla politica economica dei Paesi occidentali.

Ma c'è un'altra caratteristica che risulta evidente. Questa legge, infatti, finisce per essere una grande riforma economica e sociale. È questo un *addendum* a quanto abbiamo già detto in Commissione che vorrei sviluppare. Infatti, la circostanza che a seguito dell'approvazione di questo disegno di legge i bilanci della pubblica amministrazione, per essere veritieri e trasparenti, avranno bisogno di un fattore determinante, cioè la omogeneizzazione, significa che anche le Regioni a Statuto speciale, quindi le Regioni autonome, e non soltanto i Comuni, dovranno omogeneizzare il proprio sistema di redazione del bilancio. Questa legge, pertanto, non soltanto è una legge di contabilità ma assume la caratteristica, che sta diventando evidente, di una grande riforma economica e sociale.

È poi una legge che finalmente trova un esito. Il dibattito parlamentare, infatti, sta cercando di coniugare ciò che si deve fare con ciò che si può fare. Che dovessimo varare una nuova legge di contabilità è qualcosa di cui si parla da parecchio tempo e il fatto che noi potessimo farlo discende ora dal fatto che quella attuale rispetto a quella precedente - non me ne voglia il senatore Morando - è una legislatura diversa. Lei, senatore Morando, ha parlato dei meriti, ma mi interrompo e cambio il ragionamento: questa non è una legge di maggioranza o di opposizione; è una legge del Parlamento, perché se è vero, come è vero, che la forma dello Stato ha finito per essere cambiata, diventando di tipo presidenziale, e se è vero che il Governo deve avere maggiore flessibilità e maggiore capacità di organizzazione delle proprie decisioni, il bilancio deve dare possibilità e flessibilità di variazione all'interno dei programmi.

Peraltro, si è discusso a lungo se la modifica si sarebbe dovuta fare all'interno degli aggregati di programma o all'interno dei programmi, così come è accaduto con una modifica legislativa in

Francia, o ultimamente in Germania, e così come stiamo cercando di fare anche noi. Il problema però consisteva nel fatto che coniugare ciò che si deve con ciò che si può ha motivazione sostanziale nella volontà di farlo. La volontà dei Parlamenti, però, discende inevitabilmente dalla interpretazione della volontà popolare. Il fatto che noi stiamo varando una legge di questo tipo probabilmente è dovuto al fatto che si è realizzato il presidenzialismo e che i tempi sono diventati definitivamente maturi perché si vari una nuova legge di contabilità, legge che ha una sua grande valenza, tenuto conto che quando alla flessibilità si coniuga anche un nuovo DPEF, un documento quadro di finanza pubblica, quando si dà una statuizione definitiva alle modifiche apportate negli anni 2006-2008 alla strutturazione del bilancio, attraverso i programmi e le missioni, quando si dà una definizione alla triennialità del bilancio, che ora trova nell'articolo 6, comma 1, del provvedimento una specifica disposizione, quando si introducono le banche dati, gli strumenti di controllo, le potenzialità della qualità del controllo parlamentare, significa che si introducono elementi che fanno da contrappeso alle prerogative del Governo che avrà maggiore e migliore flessibilità.

Pertanto, da un lato, riconosciamo, attraverso il presidenzialismo formalizzato in Costituzione, la possibilità della flessibilità, dall'altro lato, con una legge che diventa del Parlamento, introduciamo tutte le altre prerogative che non sono di maggioranza o di opposizione, ma parlamentari.

Questa è la chiave di volta, questa è l'innovazione, questo è il motivo. Non è il miracolo che avviene in Commissione bilancio; non è il patto tra 24 commissari che trovano una soluzione in una Commissione nevralgica e importante; non è soltanto, per quanto notevole, la bravura del relatore, nonché presidente, senatore Azzollini; è la necessità del Paese di avere una nuova legge di contabilità.

Si modifica il Documento di programmazione economico-finanziaria, che trova traccia nella legge n. 468 del 1978 (riforma Stammati) e che allora aveva un certo significato. Al di là di tutte le cose che si scrivevano dentro, che in certe legislature diventavano proclami (qualcuno lo definì un documento di parole e favole), mentre in altre, come successo ultimamente, erano caratterizzate da stringatezza, la cosa sostanziale era la risoluzione con la quale si approvava il Documento stesso (come stabilito dall'articolo 125-bis del Regolamento), nella quale si stabiliva il ricorso al mercato, che poi era la cosa più importante della finanziaria, nonché il suo articolo 1.

Adesso, invece, nel Documento, come documento quadro di finanza pubblica, verranno ad essere indirizzati altri elementi, tenuto conto della novità sostanziale dall'anno 2000 in poi, con la moneta unica ed il mercato europeo, che non è più quello degli anni '70, e con un programma di stabilità che deve essere conseguente al Patto di stabilità. Il Documento poi determina le linee per un bilancio che diventa triennale, cioè un bilancio che negli anni successivi ha il presupposto giuridico alla copertura o agli aggiustamenti che vengono determinati dal programma di stabilità, che non è annuale, ma per gli anni a venire.

Quanto al controllo, non si tratta di una prerogativa alla quale noi che di questa materia ci siamo occupati amiamo riconnetterci per arricchire le nostre possibilità, ma di una funzione sostanziale della democrazia, perché non può esserci qualità della spesa senza il controllo. In un'industria per migliorare la qualità bisogna controllare, perché non esiste qualità del prodotto senza controllo. Quindi, il fatto che si introduca una migliore possibilità di controllo non è l'innamoramento da parte nostra di prerogative che per la Commissione discendono dall'articolo 81 della Costituzione, ma è l'intimo convincimento che soltanto attraverso un serio controllo si possa avere la qualificazione alla spesa e quindi un assetto migliorato della macchina dello Stato e, in quanto grande riforma economica e sociale, di tutta la pubblica amministrazione. *(Applausi dal Gruppo PdL. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Lannutti. Ne ha facoltà.

LANNUTTI (*IdV*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, l'ambizioso progetto di riforma delle procedure di bilancio, che prevede l'abolizione del DPEF, l'adozione di un bilancio di cassa e la ridefinizione di un equilibrio dei poteri, entrato in crisi da politiche decisioniste, per poter offrire al Parlamento quella funzione di controllo, del tutto assente da parte di un Governo che chiede alle Camere la mera ratifica delle sue decisioni, spesso tramutate in decreti con il ricorso ai voti di fiducia, potrebbe essere condivisibile qualora il Parlamento fosse messo in grado di adempiere ad una sovranità, oggi limitata.

C'è un contrasto con il passato: in tutto il periodo 1995-2002 il ricorso al voto di fiducia si era verificato solo nel novembre 1997 sul collegato alla manovra. Ultimamente abbiamo visto cosa è accaduto.

Un sistema di bilancio non può funzionare in modo soddisfacente se per troppo tempo le sue regole formali sono molto diverse da quelle sostanziali. Una riforma esplicita è quindi necessaria. Questo disegno di legge, Atto Senato n. 1397, che ha come primo firmatario il senatore Azzollini e che ridisegna le procedure di bilancio, ha la finalità di semplificare l'insieme dei documenti ufficiali e di ridurre la durata della sessione che oggi in pratica inizia con la presentazione entro il 30 giugno del DPEF. Nel nuovo sistema, il DPEF sarebbe sostituito da un documento, la Decisione quadro di finanza pubblica, da presentare entro il 20 settembre.

Il tema più importante è appunto l'equilibrio dei poteri tra Governo e Parlamento. Va ricordato che oggi il bilancio dello Stato è ripartito in 13 stati di previsione (uno per Ministero) e 34 missioni (22 delle quali interessano più di un Ministero), a loro volta ripartite in 163 programmi. Non sto ad annoiarvi sulla complessità.

Le modifiche proposte dell'Italia dei Valori, elaborate in linea con le osservazioni della Commissione finanze in sede consultiva, vanno nella direzione di specificare e arricchire gli strumenti informativi e il loro relativo utilizzo per l'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo delle Assemblee parlamentari, in continuità con coloro che hanno ispirato la riforma del 1978.

Per quanto attiene agli obiettivi programmatici, appare opportuno inserire una specifica indicazione circa la pressione fiscale complessiva programmatica, sia nell'articolo riferito al Documento di programmazione che in quello della definizione del contenuto proprio della legge finanziaria.

Risulta inoltre essenziale proseguire nell'azione di rigore dei conti pubblici, riducendo la spesa corrente e senza ricorrere all'utilizzo della leva fiscale e all'incremento della pressione fiscale complessiva.

In riferimento al monitoraggio dei conti pubblici e alla verifica delle stime, il testo dell'articolo 9 del disegno di legge reca una serie di disposizioni riferite in maniera pressoché esclusiva al tema delle spese. Noi proponiamo di inserire un comma nel quale si assegna al Dipartimento delle finanze il compito di monitorare l'andamento del gettito delle entrate tributarie statali e locali e gli effetti finanziari delle misure tributarie previste dalla manovra di bilancio e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno.

Potrebbe inoltre prevedersi che il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 31 maggio, il 15 ottobre e il 30 novembre, presenti alle Camere una relazione sull'andamento del gettito delle entrate erariali e locali, con riferimento ai risultati della lotta all'evasione e all'attività di accertamento e di riscossione.

Noi consideriamo pessima la politica economica di questo Governo, perché incapace di trovare soluzioni alle gravissime condizioni di vita dei lavoratori impoveriti, dei pensionati al minimo, di una cattiva congiuntura delle piccole e medie imprese strozzate dalle banche con la commissione di massimo scoperto, signor vice ministro Vegas, raddoppiata invece di essere abrogata.

Questa pessima politica economica è provata anche dalla crescita costante di un debito pubblico record, che ad aprile 2009, in valore assoluto, si è attestato a quota 1.750,4 miliardi di euro ed è cresciuto dall'aprile 2008, in soli dodici mesi, di ben 89 miliardi giacché era attestato a 1.661,4 miliardi.

Il debito pubblico è un fardello che bisognerebbe ridurre, perché grava per 83.000 euro sulle spalle di ogni famiglia, 29.166 euro su ognuno dei 60 milioni di abitanti. Ma il Governo, invece di adottare azioni concrete di contenimento e di contrasto alla crescita del disavanzo statale e delle pubbliche amministrazioni, non fa nulla di questo. Invece di basarsi sugli aiuti concreti verso i cittadini, la politica economica del ministro dell'economia Tremonti si basa sul risentimento e sul danno punitivo verso i più deboli, come è dimostrato dalla richiesta ai terremotati di Umbria, Marche, Molise e Puglia della restituzione del 40 per cento delle imposte non versate da costoro, compresi i morti, che all'epoca dei fatti avevano beneficiato della sospensione dell'IRPEF e di buste paga senza trattenute.

Signor Presidente, mi accingo alla conclusione del mio intervento. Condivido molto di quello che è stato detto dai colleghi del Partito Democratico sull'ISTAT. Il presidente dell'ISTAT Biggeri fu nominato, ricordiamolo, dal Governo di centrosinistra nel 2001 (fu uno degli ultimi atti del Governo Amato) ed è stato riconfermato dal Governo Berlusconi: un uomo buono per tutte le stagioni, che ha inventato addirittura l'inflazione percepita, pur di assecondare i *desiderata* dei Governi di turno, specie durante il delicato passaggio dalla lira all'euro nel 2002.

Ci ricordiamo quando i cittadini, i pensionati e i lavoratori a reddito fisso hanno subito una vera e propria rapina; è stato scritto anche un libro intitolato: "Euro, la rapina del secolo". Su questo, signor Presidente, stendiamo un velo pietoso e ci auguriamo che i criteri di nomina possano, come dicono il senatore Morando ed il senatore Lusi, essere modificati. Quella dell'ISTAT dovrebbe essere una scienza che non può essere soggetta ai Governi di turno; quello dell'ISTAT è un rilevamento statistico molto delicato. Addirittura i pesi del paniere assegnano, per esempio, l'1 per cento

all'assicurazione per la responsabilità civile del settore auto: se una persona guadagna 20.000 euro dovrebbe pagare, in base all'1 per cento, 200 euro di assicurazione RC-auto, quando invece paga 800-900 euro.

Chiudo, signor Presidente, citando un manualetto di John Maynard Keynes che, nel 1928, fece una lezione, prima agli studenti del Winchester College e poi a quelli di Cambridge, che pubblicò dopo due anni, nel 1930. Quel manualetto è stato ripubblicato dal professor Guido Rossi. Lo conosciamo tutti il professor Rossi, fautore dell'Antitrust, presidente della CONSOB: uno studioso di indubbia fama. Il professor Rossi, parafrasando Keynes, che intitolava il suo manuale: «Possibilità economiche per i nostri nipoti», ha messo a questo titolo il punto interrogativo. Ossia, quali sono le possibilità economiche per i nostri nipoti, soprattutto se non riduciamo il debito pubblico e non facciamo una lotta serrata all'inflazione? Vedo addirittura che qui rispuntano i condoni mascherati e lo scudo fiscale per premiare i «furbetti del quartierino» e premiare, come è stato già fatto, con una tassa del 2,5 per cento, i comportamenti illegali di coloro che hanno evaso il fisco e portato i soldi nei paradisi fiscali.

Queste cose non vanno in tale direzione. Signor Presidente, se non facciamo una bella lotta all'evasione fiscale, se non riduciamo il debito pubblico, magari vendendo oro e riserve della Banca d'Italia, che cosa lasceremo ai nostri nipoti? (*Applausi dal Gruppo IdV. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Colli. Ne ha facoltà.

COLLI (*PdL*). Signor Presidente, la norma oggi in discussione non è solo una revisione tecnica e formale del modo attraverso il quale il Parlamento approva la legge di bilancio e detta gli indirizzi generali di finanza pubblica. Questo testo prodotto dalla Commissione è un prezioso strumento per affrontare la grave crisi economica in atto.

In Europa, nei primi tre mesi dell'anno, 2 milioni di persone hanno perso il lavoro. La crisi non ha lo stesso volto in tutti i Paesi: Spagna ed Inghilterra possono aver sofferto più di altri i contraccolpi della crisi internazionale, ma l'Italia, ahimè, è tutt'altro che immune dagli *shock* che la finanza, chiamiamola così, spericolata ha regalato al mondo. Tra gennaio e marzo del 2009 l'occupazione italiana è calata dello 0,3 per cento, ovvero 70.000 posti di lavoro in meno. Non è un bel segnale, soprattutto se consideriamo che i primi a pagare il conto della crisi sono le donne ed i giovani, le fasce più deboli della popolazione. Il Governo è intervenuto tempestivamente insieme alle Regioni, finanziando un piano di ammortizzatori sociali e sostenendo i settori industriali più delicati.

Ad oggi, comunque, non possiamo fare previsioni economiche realistiche nel lungo periodo. Se - come dicono gli analisti internazionali - il 2010 sarà l'anno della timida ripresa, dobbiamo mettere in conto che l'economia reale, quindi l'occupazione e i redditi, reagiranno con qualche mese di ritardo. Quanti? Non lo sappiamo.

Abbiamo davvero toccato il punto più basso della crisi? Non vi sono certezze neanche su questo punto. Il dato che non possiamo mai dimenticare in quest'Aula mentre cerchiamo una via di uscita dalla crisi è uno solo: i nostri figli e nipoti dovranno ripagare 1.750 miliardi di euro di debito pubblico. È un'eredità pesante quanto antica con la quale non saremo noi a dover fare i conti, ma che dobbiamo gestire oggi in modo intelligente, se non altro per senso di responsabilità.

Il debito pubblico salirà entro la fine dell'anno fino al 115 per cento del prodotto interno lordo. È ovvio che in un momento di crisi come questo una manovra esclusivamente restrittiva potrebbe solo peggiorare le cose.

Dalla Grande depressione del 1929 abbiamo imparato una sola indispensabile lezione: il rigore di bilancio può anche essere letale in tempo di difficoltà economiche. Ciò non toglie che, mentre gli altri Paesi dell'OCSE possono far ricorso al debito per stimolare la propria economia, noi dobbiamo essere molto più cauti in quanto già abbastanza esposti sul mercato internazionale. Inoltre, il *cliché* del virtuoso risparmio privato italiano potrebbe essere indirizzato verso un rapido tramonto: negli ultimi cinque anni l'esposizione delle famiglie è salita dal 18 al 35 per cento e quella delle imprese dal 53 all'80 per cento.

In questo momento di difficoltà sono due le cose che non possiamo fare: aumentare la pressione fiscale e abbandonare ogni disciplina di bilancio. Non ci sono tesoretti da spartire. I *surplus* di bilancio degli anni passati purtroppo sono stati spesi - non da questa maggioranza - e nel peggior modo possibile: per accontentare le minoranze di Governo abituate all'arma del ricatto.

La norma in discussione è uno strumento in più nelle mani del Governo e del Parlamento per tenere sotto controllo i conti pubblici e consentire così in prospettiva un alleggerimento della pressione fiscale. Il cambiamento è avvenuto prima *de facto* che *de iure*: lo scorso anno, la manovra di bilancio è stata veicolata attraverso un decreto-legge presentato a giugno e convertito, con voto di

fiducia, nel giro di un mese; negli anni precedenti la sessione di bilancio si è quasi sempre conclusa con l'approvazione, tramite voto di fiducia, di un maxiemendamento presentato dal Governo.

L'addio alla vecchia legge finanziaria è un'idea in circolazione sin dagli anni Ottanta, quand'è stato chiaro che una manovra di bilancio così articolata avrebbe consentito sì una maggiore partecipazione dei parlamentari alla redazione del bilancio dello Stato, ma con la deprecabile conseguenza di un crescente indebitamento pubblico. Proposte di modifica sono state inoltre presentate nelle ultime tre legislature senza essere mai approvate.

Il testo in discussione oggi, frutto di un ampio dibattito in Commissione e della proficua collaborazione delle opposizioni, ha il merito di fissare principi chiari. La riforma vuole innanzitutto superare il mero perimetro del bilancio dello Stato per ricollocare le norme di contabilità nella prospettiva più ampia dell'intero comparto delle pubbliche amministrazioni.

Esistono in questo Paese centri di spesa a dir poco fuori controllo; su di essi Parlamento e Governo devono poter fare luce e disporre adeguati interventi correttivi. L'armonizzazione dei sistemi contabili e l'adozione del bilancio consolidato delle amministrazioni, inclusivo dunque delle proprie aziende e delle società partecipate, può essere un valido strumento per aumentare la trasparenza dei conti pubblici.

La politica di spesa viene poi riorganizzata secondo criteri di efficienza, prevedendo una strutturazione in missioni e programmi. Con questa innovazione sarà possibile stabilire quante risorse servono per raggiungere un determinato obiettivo e valutare i risultati dell'azione pubblica mediante l'introduzione di indicatori di *performance* e l'individuazione di un unico responsabile per ciascun programma.

In altre parole, con questa legge, il Parlamento chiede di rendere evidente, attraverso le righe del bilancio, come vengono spesi i fondi pubblici, da chi e con quali risultati. L'istituzione, infine, di una Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici potrà garantire quella necessaria funzione di controllo dell'esecutivo propria delle due Camere.

Credo che il modo di produrre le leggi, compresa quella di bilancio, sia farraginoso e inspiegabilmente lungo. Credo che il bilancio dello Stato, nel suo complesso, sia spesso tutt'altro che chiaro e che tale opacità ci impedisca di valutare l'efficienza della spesa pubblica. La domanda che dobbiamo porci è una sola: possiamo permetterci queste lentezze e opacità mentre attraversiamo la più grave crisi economica dal dopoguerra? Credo che troveremo una soluzione nel testo oggi in discussione. *(Applausi dal Gruppo PdL).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Giaretta. Ne ha facoltà.

GIARETTA (PD). Signor Presidente, signor Vice Ministro, colleghi, l'errore più grande che potremmo fare, affrontando il tema delle regole della contabilità, è quello di ritenere che esso si esaurisca sostanzialmente negli aspetti tecnici della questione, senza un risvolto importante sulla politica. Certo, la complessità tecnica è evidente ed è per tale motivo che spesso questo dibattito, nelle Aule parlamentari, interessa solo una parte degli addetti ai lavori. È un tema di grande complessità tecnica perché coinvolge diversi aspetti della contabilità di Stato, della scienza delle finanze e dei principi giuscontabili che hanno una loro tecnicità.

Occorre assolutamente evitare, però, che nel dibattito pubblico, e quindi anche nel nostro dibattito parlamentare, tale complessità faccia da velo e impedisca di comprendere che invece, al fondo, vi è una grande questione politica, anzi la questione politica fondamentale per la democrazia: quella del rapporto tra lo Stato e il cittadino. Per la precisione, tale questione riguarda a chi e come lo Stato, nelle sue diverse articolazioni, ha il potere di prelevare una parte della ricchezza prodotta e per farne cosa in termini di opere e di servizi ai cittadini e inoltre in che modo si deve rendere conto all'opinione pubblica dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche pubbliche. Solo buone regole, solo regole efficienti consentono di affrontare questo nodo essenziale per la vita democratica di una comunità.

Del resto, su questi temi si fondano intere campagne elettorali, che magari utilizzano un linguaggio più comprensibile ai cittadini, ma che parlano comunque di questo e non di altro. Se le regole sono buone e adeguate si ottengono buoni risultati. Quando in un regime democratico parlamentare è sottovalutata l'importanza delle regole di contabilità, a pagare è sempre il popolo, come si usa dire, in termini di costi più elevati, di tassazione più elevata, di indebitamento per le future generazioni e di privazione del diritto, così essenziale nella vita democratica di una comunità, alla trasparenza delle decisioni pubbliche. In fondo, questa è la lezione che ci ha trasmesso un grande Presidente della Commissione bilancio del Senato come Nino Andreatta.

Dunque, perché questa riforma? Come ho già detto in Commissione, la riforma non è necessaria per quegli aspetti che spesso sono all'attenzione dei *mass-media*, cioè che l'esame parlamentare

porterebbe a travolgere gli equilibri di bilancio o che il disordine normativo sarebbe figlio dell'azione corrosiva delle singole proposte parlamentari. L'esperienza di questi anni ci insegna che mai il Parlamento, naturalmente da quando è in vigore la nuova legge di contabilità, ha travolto gli equilibri finanziari e che sempre il disordine normativo è figlio di due aspetti, vale a dire, da un lato, di un troppo timido esercizio da parte dei Presidenti delle Camere dei poteri loro assegnati dalla vigente legge di contabilità e, dall'altro, del fatto che il Governo mangia se stesso inserendo (o direttamente sotto forma di emendamenti governativi o per via di parlamentari che si prestano a queste operazioni) norme che, in realtà, sono figlie del disordine della compagine governativa.

Sono altri i motivi per cui dobbiamo intervenire. Sono passati più di trent'anni dalla riforma del 1978 e ciò ha messo in luce la necessità di una maggiore trasparenza delle scelte e di una più stringente programmazione pluriennale per dare piena efficacia alla manovra di finanza pubblica. Occorre collocare più precisamente le responsabilità; gli attori sono diventati molti, la manovra è una decisione complessa che chiama in campo diversi soggetti politici, implica il rapporto tra il Governo e il Parlamento, il rapporto tra il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri che hanno responsabilità in termini di spesa, e il rapporto con due grandi interlocutori, da un lato l'Europa e dall'altro il sistema delle autonomie locali.

Si tratta anche di pensare che questa decisione è complessa in quanto sono molte le sedi tecniche che partecipano alla formazione della decisione: dal Ministero dell'economia e delle finanze, alla Ragioneria generale dello Stato, dal Servizio del bilancio del Parlamento alla Corte dei conti per la parificazione dei bilanci, per poi arrivare a quegli organi che servono a dare tutte le informazioni necessarie, dall'ISTAT, all'ISAE e da ultimo la Banca d'Italia.

Quindi, ci sono questi aspetti, ma c'è poi un motivo principale. È molto semplice e si può esprimere in poche parole: c'è stato un vero e proprio divorzio di fatto tra le regole di contabilità scritte nella legge e la realtà che si è realizzata nelle Aule parlamentari. Si potrebbe fare un lungo discorso, ma basta ricordare un semplice fatto: dal 2003 ad oggi la legge finanziaria è sempre stata approvata attraverso il voto di fiducia su un maxiemendamento del Governo, con ciò determinando una grave alterazione dei rapporti tra il Parlamento ed il Governo al limite della costituzionalità. È una storia diversa da quella delle legislature precedenti. Questa è la realtà che si è realizzata e poiché tra il 2003 ad oggi hanno governato diverse maggioranze questa scorciatoia è stata presa dai diversi Governi, che hanno alterato nel modo peggiore l'equilibrio Governo-Parlamento, perché quest'ultimo è stato espropriato delle proprie funzioni e il disordine normativo è divenuto la scorciatoia che il Governo persegue senza alcun vincolo.

E in questo disordine naturalmente tutto è permesso, anche che il Governo rinneghi se stesso. Faccio un solo esempio. Nella narrazione pubblica per il Governo tutto va bene, tant'è che ho ascoltato con un certo stupore le parole della senatrice Colli che ha raccontato, con grande onestà intellettuale, che le cose non vanno affatto bene. Nella narrazione pubblica il Governo sostiene che va tutto bene, ma nel documento presentato dal Governo, la cosiddetta Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, c'è scritto che si è in presenza della più grave recessione dal dopoguerra (la relazione parla di una riduzione del PIL del 4,2 per cento, anche se in realtà secondo le nuove stime questa percentuale va corretta al 4,6 per cento), il più elevato picco di pressione fiscale nel dopoguerra pari al 43,5 per cento, con l'unica eccezione dell'anno in cui si è introdotto l'euro, la più elevata crescita di spesa pubblica permanente per pensioni e dipendenti pubblici, il crollo della spesa per investimenti, la precarietà del lavoro. È inutile affannarsi a negarla; lo dice la Banca d'Italia e lo dicono tutte le principali banche dati: purtroppo nel nostro Paese si è in presenza di una troppo elevata fascia di lavoratori senza tutele.

Tutto questo è scritto nella Relazione unificata, ma i dati non si prendono sul serio; noi vogliamo che i dati siano invece cose serie: rispetto a questo, il lavoro fatto in Commissione è stato molto positivo. Il testo iniziale non ci convinceva per molti aspetti; abbiamo lavorato insieme, con la disponibilità del relatore, del Governo e della maggioranza sono state affrontate parecchie delle questioni che avevamo sollevato. Anche qui vi è la differenza tra la realtà raccontata e la realtà della vita parlamentare: non siamo in presenza di un'opposizione irresponsabile, come spesso dice il Presidente del Consiglio. Tutte le volte che il Governo è disponibile a ragionare con noi, con responsabilità si raggiungono risultati, indipendentemente dal fatto che questo possa essere un successo per questa o l'altra parte politica; è un successo per il Paese. Lo abbiamo fatto per il federalismo, lo abbiamo fatto su questo tema.

I senatori Morando, Lusi e altri hanno già parlato degli obiettivi raggiunti e li sintetizzo: più ordine e rafforzamento del processo di programmazione (è importante perché la crisi finanziaria ci fa capire che speravamo di aver superato la fase delle profonde manovre correttive, invece ci accorgiamo che bisogna farne ancora); più coordinamento della finanza pubblica.

Sono stati fatti dei passi in avanti, però sottolineo anch'io che è ancora del tutto insoddisfacente il tema del rapporto tra le decisioni centrali di finanza pubblica e il sistema delle autonomie locali. Se non c'è un pieno coinvolgimento di questo sistema nelle decisioni, la storia ci insegna che succede una cosa molto semplice: lo Stato ha la tentazione - e in questa tentazione ci cade sempre - di caricare sul sistema delle autonomie locali quelle azioni di risanamento che non riesce a fare all'interno della macchina dello Stato e rischia di essere un patrigno per tutti, nei confronti degli enti locali capaci di amministrare in modo efficiente e nei confronti degli enti locali che invece sono alle soglie della bancarotta; tutti figliastri e questo assolutamente non va bene. È una sorta di cantiere aperto su cui dobbiamo agire perché c'è l'applicazione della legge sul federalismo, c'è - e spero che venga avanti rapidamente - la carta delle autonomie, cioè i poteri propri del sistema delle autonomie, e c'è la grande questione del Senato federale.

Infine, una maggiore flessibilità nella gestione del bilancio. Nel rapporto Governo-Parlamento, il Parlamento sostanzialmente si ferma all'esame dei 163 programmi in cui si articola il nostro bilancio. Penso che sia un livello sufficiente per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo del Parlamento. Il fatto che si introduca il sistema di cassa naturalmente dobbiamo considerarlo un'informazione importante sull'efficacia reale dei provvedimenti legislativi: ciò che sul serio si trasferisce dalle casse dello Stato entra nel circolo virtuoso dell'economia.

Cari colleghi, tutto questo si tiene però ad una sola condizione, che sul serio sia finalmente realizzata quella struttura unica del bilancio che è lo strumento dello scambio virtuoso tra un Parlamento che rinuncia ad entrare in campi che devono essere propri dell'alta amministrazione, ed un Governo che si assume questi compiti ma in presenza di un arbitro terzo che dà alle parti tutte le informazioni necessarie. Infatti, non si tiene un sistema così se non c'è questa base conoscitiva indipendente e soprattutto se non c'è una capacità più approfondita di valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche. Tanto tempo perdiamo a fare leggi nuove e troppo ci disinteressiamo di misurarne l'efficacia, ma tutto questo non si può fare se non c'è questo servizio.

Signor Presidente, da poco si è conclusa la partecipazione, assieme ad altri colleghi, alla commissione di concorso per l'assunzione di 30 assistenti parlamentari. Assumiamo trenta commessi, ma abbiamo bloccato i concorsi che avrebbero dovuto incrementare le competenze tecniche necessarie alla qualità del nostro Servizio di bilancio: di questo c'è bisogno. (*Applausi del senatore Morando*). Mi auguro che il disegno di legge al nostro esame ci aiuti a procedere su questa strada.

In un recente libro, scritto da Paolo De Ioanna e Chiara Goretti, una brava funzionaria del Senato, si sottolinea giustamente il seguente aspetto: c'è una profonda differenza tra le procedure come risultato e le procedure per un risultato. Troppo spesso ci siamo accontentati delle procedure come risultato, appagati di aver costruito un bell'involucro. Al contrario, noi qui abbiamo lavorato perché queste procedure innovative aiutino il risultato, cioè quello di una migliore gestione dei denari che ci vengono affidati dai cittadini e della cui buona gestione dobbiamo a tutti rendere conto. (*Applausi dal Gruppo PD e dei senatori Pardi e Azzollini*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Germontani. Ne ha facoltà.

GERMONTANI (PdL). Signor Presidente, la proposta di riforma della legge di contabilità di Stato nasce dalla necessità di adeguare il contesto normativo del governo della finanza pubblica alle esigenze determinate dai recenti cambiamenti istituzionali e dalle condizioni dei conti pubblici, in un contesto nazionale e internazionale estremamente complesso. Ne hanno parlato i senatori che mi hanno preceduto, ricordando il debito pubblico che ci trasciniamo, ma ricordando anche la situazione di crisi internazionale nel cui contesto ci muoviamo e che è stata ben rappresentata dalla copertina di questa settimana della rivista «The Economist», che raffigura un neonato nell'atto di trascinare un'enorme palla di piombo incatenata al piede, intitolata «*Public debt: the biggest bill in history*».

Esiste quindi un'esigenza di adeguare i nostri sistemi contabili in diretto rapporto con le effettive risorse del nostro bilancio, ma anche in diretto rapporto con il progresso tecnologico. È di tutta evidenza che il disegno di legge ha il merito di presentarsi con una potenzialità fortemente innovativa rispetto ad una cultura amministrativa rimasta immutata, salvo inevitabili aggiornamenti, da almeno 150 anni, cioè dall'Unità d'Italia.

In un contesto nazionale originariamente centralista, che oggi si apre all'innovazione legislativa del federalismo fiscale, appare sempre più urgente ed inderogabile l'ammodernamento della contabilità e della finanza pubblica. In questo ambito l'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria europea e la riforma federale della Repubblica pongono un'impellente esigenza di coordinamento tra i vari soggetti che fanno parte delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, tra i diversi livelli di

governo, titolari di una potestà di spesa sempre più ampia e, in prospettiva, sempre più coinvolti nella gestione diretta delle risorse pubbliche.

A una nuova filosofia amministrativa si può dire che è sostanzialmente ispirato il provvedimento al nostro esame che è una legge quadro e, come tale, troverà concreta attuazione con i decreti delegati. Si può legittimamente parlare di *spending review*, cioè di una nuova filosofia amministrativa che prevede una sistematica attività di analisi e di valutazione della spesa, in modo tale da conseguire i livelli di efficienza organizzativa e di efficacia nel determinare la spesa, con più adeguati livelli di trasparenza del bilancio e di pianificazione e controllo dell'erogazione finanziaria complessiva.

Il disegno di legge di delega conferisce un criterio finalmente unitario al governo della finanza pubblica, perché stabilisce la necessità di armonizzare gli obiettivi di finanza pubblica a tutti i livelli di governo; stabilisce che i dati contabili delle diverse amministrazioni pubbliche siano rilevati e rappresentati con le stesse metodologie e con gli stessi criteri. Anche in questo caso, il disegno di legge introduce criteri normativi sostanzialmente innovativi.

Criterio di base dell'intera impalcatura legislativa è un migliore assetto della democrazia, nel cui ambito coesistono due elementi fondanti: la trasparenza delle singole voci e il perfetto bilanciamento tra le opposte esigenze contabili. «*Govern less, govern best*» direbbero gli americani, sostenendo in tal modo che l'attività dell'Esecutivo e il peso dell'amministrazione non debbano ostacolare più di tanto la libera attività produttiva dei cittadini contribuenti. È una cultura che si è potuta sviluppare in un contesto socio-economico nordamericano, totalmente diverso non solo da quello italiano, ma anche rispetto alle Nazioni dell'Europa continentale, fatto salvo però - almeno in parte - il contesto istituzionale e costituzionale di derivazione britannica. Quello che conta è l'esigenza condivisibile che l'eccessiva analiticità delle singole poste di bilancio possa rendere oltremodo difficoltosa la lettura e la comprensione dei documenti contabili, senza mai dimenticare l'obiettivo primario che è quello di favorire il processo attuativo del federalismo fiscale.

Inoltre, va subito detto che il provvedimento, nell'enunciare i principi di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, definisce un ambito di applicazione della nuova legge di contabilità più ampio di quello previsto dal bilancio dello Stato, estendendolo all'intero perimetro della pubblica amministrazione. Si tratta di una prospettiva coerente con l'evoluzione più recente della finanza pubblica italiana, in virtù, da un lato, degli impegni contratti dal nostro Paese in sede europea, dall'altro, della riforma in senso federale dell'ordinamento dello Stato.

Sotto il primo aspetto, le regole europee codificate nel Patto di stabilità e crescita implicano il rispetto di una serie di obiettivi economico-finanziari il cui raggiungimento dipende dalle scelte e dai comportamenti di soggetti istituzionali diversi, caratterizzati da significativi livelli di autonomia finanziaria. Sotto il secondo aspetto, l'evoluzione in senso federale rende necessario individuare una struttura istituzionale di coordinamento fra i diversi livelli di governo.

Il testo si muove lungo quattro direttrici fondamentali: coordinamento della finanza pubblica; armonizzazione dei sistemi contabili; riforma degli strumenti di governo dei conti pubblici; ridefinizione del sistema dei controlli. Il provvedimento esprime finalmente la consapevolezza che un'effettiva valorizzazione del controllo parlamentare nella decisione finanziaria passa anzitutto per il raccordo con le regole di contabilità dell'Unione europea. Viene, infatti, avvalorata una concezione ampia del coordinamento della finanza pubblica, finalizzata, tra l'altro, ad una rappresentazione contabile complessiva del saldo di cassa del settore statale come risultato del consolidamento tra flussi di cassa del bilancio dello Stato e della tesoreria statale.

Positiva è, inoltre, la ridefinizione degli strumenti di governo dei conti pubblici, incentrata su una consistente semplificazione della programmazione finanziaria tra Governo e Parlamento, per la redazione del bilancio in termini di cassa e per la ridefinizione delle modalità di classificazione per missioni e programmi come premessa per garantire una sistematica attività di analisi e di valutazione della spesa.

Viene poi conferita delega al Governo per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche; la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, mediante la definizione delle procedure di trasformazione dalla contabilità economica a quella finanziaria e viceversa; l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi.

Capitolo a parte è previsto per la programmazione degli obiettivi di finanza pubblica. Rispetto ai temi innovativi del federalismo fiscale e dei controlli, riprende il sopravvento un tema di maggior carattere nazionale, essendo esplicitamente indicato che Regioni ed enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dalla Decisione quadro di finanza pubblica, che corrisponde all'attuale Documento di

programmazione economico-finanziaria, con una serie di differenze, che riguardano sia la data di presentazione che il contenuto.

La DQFP contiene il quadro previsionale e programmatico (macroeconomico e di finanza pubblica) per il triennio di riferimento. Secondo una prassi ormai consolidata, i DPEF da anni sono impostati su un periodo temporale di riferimento più esteso rispetto a quello del triennio. Il consolidarsi di questa prassi è presumibilmente legato anche all'esigenza di coordinamento tra il documento di programmazione interno e gli obiettivi programmatici assunti in base alle regole del Patto di stabilità e crescita e contenuti nel Programma di stabilità da comunicare di volta in volta alle autorità europee.

Un ruolo di rilievo sta per assumere anche la istituenda Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Tale novità sembra formalizzare, nella normativa contabile, l'esigenza di un arricchimento dell'analisi sui flussi di finanza pubblica tale da superare la rigidità formale del criterio della legislazione vigente, il quale comporta per definizione un rischio di sottostima dei flussi di finanza pubblica non riconducibili a norme vigenti in base criteri strettamente giuridici.

Il provvedimento non trascura i criteri della manovra di finanza pubblica seguiti in questi ultimi anni dai Governi succedutisi. Al riguardo, va considerato che viene formalizzato il metodo di programmazione finanziaria introdotto dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, che contiene una serie di misure in grado di conseguire, per ciascun esercizio del triennio 2009-2011, gli obiettivi programmatici della manovra triennale identificata nel DPEF 2009-2013 presentato dal Governo alle Camere il 24 giugno 2008. È stata una svolta data dal ministro Tremonti e da questo Governo rispetto al Governo Prodi, che ha rappresentato il vero giro di boa che si attendeva da tempo.

È il caso, pertanto, di sottolineare a questo riguardo che la triennializzazione della manovra realizzata nel luglio scorso ha costituito una vera novità. È prevalso il criterio pragmatico della previsione in un arco di tempo ragguardevole (tre anni) con una maggiore trasparenza e una maggiore lealtà verso il cittadino contribuente. Assume rilievo ciò che stabilisce in modo dettagliato il provvedimento al nostro esame riguardo alla Relazione unificata sull'economia e sulla finanza pubblica.

PRESIDENTE. Senatrice Germontani, le comunico che il tempo a sua disposizione è terminato. Posso concederle ancora un minuto per concludere il suo intervento; se vuole, potrà consegnare la restante parte del suo intervento perché venga allegata agli atti.

GERMONTANI (PdL). Signor Presidente, eventualmente consegnerò quanto non riuscirò a dire a voce, perché è evidente che il provvedimento è talmente importante da esigere un'analisi particolare da parte nostra.

Voglio soltanto dire, concludendo, che nelle finalità della legge quadro si evince la volontà di ottimizzare al massimo la gestione delle risorse pubbliche per consentire alle pubbliche amministrazioni di assolvere ad impegni concreti nei confronti dei cittadini contribuenti, trasformando il bilancio dello Stato in uno strumento innovativo e di progresso socio-economico per l'intera collettività, allorché questo è stato da sempre definito - lo ricordiamo - il libro dei sogni. Oggi il cambiamento è possibile superando politiche economiche obsolete, rinnovando la struttura della pubblica amministrazione, creando presupposti che consentano di superare l'attuale difficile momento di crisi e di recuperare integralmente la politica di sviluppo.

Soprattutto, questo provvedimento può rappresentare, come il federalismo, una bella pagina della nostra attività parlamentare, con una grande collaborazione tra maggioranza e opposizione e il rafforzamento dell'importanza del lavoro dei parlamentari nelle Commissioni parlamentari e, successivamente, in Aula. *(Applausi dal Gruppo PdL. Congratulazioni.)*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Lumia. Ne ha facoltà.

LUMIA (PD). Signor Presidente, signor Vice Ministro, colleghi, il nostro Paese ha bisogno più che mai di innovazione: nella società, nell'economia, nella pubblica amministrazione e sul tema in discussione oggi, cioè la contabilità e la finanza pubblica. Il nostro Paese ha bisogno non di una generica innovazione ma di una progettuale innovazione, in grado di entrare nel vivo dei perduranti e gravissimi limiti e delle enormi potenzialità che caratterizzano realmente il sistema Italia. La gestione della spesa pubblica è ancora al di sotto degli standard di qualità necessari ed è ancora uno dei mali vivi nella realtà del nostro Paese. Trasciniamo un debito pubblico che ancora non siamo riusciti a ridurre in modo rilevante; abbiamo un bisogno vitale, invece, di una spesa pubblica qualificata, selettiva, capace di essere realmente una risorsa per modernizzare il nostro Paese e per

farlo crescere a ritmi che vanno oltre quei miseri risultati, che abbiamo sempre constatato, intorno all'1 o, al massimo, al 2 per cento del PIL anche quando l'economia andava a gonfie vele nel mondo e nella stessa Europa.

L'Italietta dell'1 per cento dobbiamo fare in modo di lasciarcela alle spalle. Per fare questo, è necessario avere un altro approccio alla crisi, diverso da quello che il Governo Berlusconi ha assunto fino adesso. I fatti, le analisi lo dimostrano sempre più, gli interventi autorevoli (dalla Presidente di Confindustria, al Governatore della Banca d'Italia) lo sottolineano: questo Governo con la crisi non ha saputo fare i conti.

Italietta eravamo prima della crisi, Italietta siamo dentro il cuore della crisi e, ancora di più, Italietta rischiamo di tornare ad essere dopo la crisi. Debito pubblico elevato, inefficienza della spesa pubblica, forte ingiustizia economico-sociale nel reddito e nei territori, pressione fiscale tra le più elevate nei Paesi avanzati, insopportabili disuguaglianze, scarsa innovazione di sistema, niente merito nella selezione degli obiettivi della spesa pubblica e niente qualità ed efficacia della stessa.

Il presidente Obama negli Stati Uniti e gli altri leader di Governo in Europa stanno cercando di utilizzare la crisi per riorganizzare nelle fondamenta i propri sistemi economico-sociali ed istituzionali. Si sono cioè liberati dall'idea difensiva della crisi, tutta tesa ad attutirne gli effetti in un'attesa passiva di tempi migliori. Stanno scegliendo, hanno scelto invece di sfidare la crisi, di considerarla come una grande opportunità di cambiamento e di innovazione: intervenire sui propri limiti strutturali, guidare un processo di cambiamento profondo nella società e fare della spesa pubblica un selettivo programma di sviluppo e di legalità. Così anche nei diversi Paesi europei.

Nel nostro Paese ha prevalso, ancora una volta, l'Italietta delle paure, delle corporazioni, della poca trasparenza, con interventi dannosi e spesso clientelari. Ad esempio, Vice ministro: a Catania si governa male, anzi si commettono illegalità devastanti con la spesa pubblica? Il Governo interviene premiando la propria classe dirigente con regalie finanziarie di notevole portata, senza chiedere in cambio alcun cambiamento, alcuna assunzione di responsabilità. Così si è fatto a Palermo e ci si appresta a continuare nello stesso modo in altre città del nostro Paese. Insomma, non vi è respiro strategico, non vi è visione del Paese, una capacità di affrontare finalmente *gap* sistemici e riutilizzare la spesa pubblica al meglio delle sue potenzialità.

Badate bene, la nostra valutazione su come il Governo Berlusconi gestisce la crisi è severa e tale rimane, ma ciò non ci impedisce di vedere quello che di positivo si sta facendo in Commissione e in Aula su questo provvedimento. I nostri migliori parlamentari si sono impegnati in Commissione per migliorare tale testo. Non lo abbiamo subito, anzi lo abbiamo voluto, abbiamo incalzato, abbiamo proposto e sentiamo tale provvedimento come il frutto migliore di una gestione di riforme e di innovazione che abbiamo iniziato negli anni passati, in particolare, con le riforme avviate dal Governo Prodi.

Il presidente Morando e i senatori Lusi, Giaretta, Legnini hanno avanzato proposte, emendamenti ed anche qui in Aula si sono impegnati al meglio delle loro competenze e della loro esperienza. Insomma, vogliamo dare un segnale positivo al Paese, almeno sulla contabilità e sulla finanza pubblica. Un segnale positivo da non svilire e da non sottovalutare, per esaltare insieme, maggioranza e opposizione, la funziona nobile del Parlamento che in questi mesi, invece, è stata svilita, è stata messa da parte, marginalizzata. Non sarebbe poca cosa condurre a maggiore trasparenza, maggiore controllo e sistematicità la contabilità e la finanza pubblica del nostro Paese.

Come Partito Democratico ci stiamo comportando da opposizione moderna proponendo misure per la migliore competizione e per l'innovazione del Paese, ma ci avete voltato le spalle: nessuna delle proposte strutturali che abbiamo avanzato è stata accolta, in cambio altre non ne avete avanzate. Ma su questo tema le nostre proposte si sono in parte imposte e chiediamo, in considerazione della disponibilità dimostrata dal Presidente della Commissione bilancio, nonché relatore del disegno di legge, di prestare una maggiore attenzione domani in Aula, per fare in modo che tale provvedimento migliori, diventi realmente un contributo qualificante del Parlamento e, insieme, della maggioranza e della opposizione.

Le nostre valutazioni partono da alcune chiare considerazioni. La contabilità europea richiede sempre più un sistema moderno ed efficiente di governo complessivo della spesa pubblica e delle relative politiche economiche degli Stati. Il federalismo fiscale che abbiamo imboccato in Italia ha bisogno di criteri omogenei di valutazione e di compartecipazione di tutti i soggetti istituzionali alla gestione del sistema fiscale del Paese, dai Comuni, alle Regioni, allo Stato, a tutti i soggetti che in un modo o nell'altro fanno parte della pubblica amministrazione e gestiscono spesa pubblica.

Anche il Parlamento deve essere attraversato da una profonda innovazione nella gestione della sessione di bilancio e nel controllo della spesa pubblica. Nel passato il Parlamento in apparenza ha avuto un grande ruolo nell'approvazione delle leggi finanziarie e di bilancio, ma in sostanza si è ridotto spesso ad un luogo in cui tutti i parlamentari concorrevano con migliaia di emendamenti ad

incrementare la spesa pubblica, spostando l'attenzione dalla programmazione e controllo della gestione ad una frammentata e spesso clientelare gestione della spesa. È giunto il tempo di dare al Parlamento forza e dignità. Il Parlamento deve saper decidere sugli aggregati, senza invadere la sfera delle responsabilità gestionali che sono tutte dell'Esecutivo. Il Parlamento deve avere un controllo aggiornato e continuo dell'andamento delle entrate e delle spese.

La legge n. 468 del 1978 e la riforma del 1988 sono state in grado di produrre effetti di un certo rilievo, positivi e significativi anche sulla gestione della finanza pubblica, ma da tempo si è avanzata la necessità di andare avanti, di fare di più e meglio. Il Governo Prodi, come ricordavo, ha fatto un salto di qualità: è riuscito ad introdurre nell'organizzazione della gestione del bilancio la nuova struttura per programmi e missioni. Adesso riteniamo fondamentale fare altri passi in avanti, elaborare una nuova sessione di bilancio che lasci alle spalle le famose leggi finanziarie che, ripeto, hanno raccolto spesso in un unico articolo - non sempre di facile lettura - norme di natura ordinamentale, di sviluppo, organizzatorie, di risparmio, di interesse locale, attraverso un defatigante *iter* che alla fine si concludeva con il classico voto di fiducia su un maxiemendamento.

La nuova sessione di bilancio deve essere improntata, invece, su una legge di stabilità, con norme snelle e tese esclusivamente a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio alla luce del bilancio pluriennale, sulle quali la possibilità di intervento da parte del Parlamento in apparenza risulterà più ridotta, ma in sostanza sarà di enorme qualità.

Un'altra innovazione su cui abbiamo lavorato è quella che riguarda la riforma del bilancio pubblico, da confermare per programma e missioni. In questo modo si supera la fase di sperimentazione avviata dal precedente Governo Prodi, consentendo anche una maggiore coerenza e sistematicità con le leggi portanti. Tale meccanismo ci consentirà di conoscere con estrema facilità quante risorse ci sono, ad esempio, per la giustizia, l'istruzione scolastica, la competitività, lo sviluppo delle imprese, per le politiche del lavoro e, quindi, anche all'interno delle singole funzioni quanto di specifico va alla giustizia minorile, all'istruzione elementare, allo sviluppo industriale, alla prevenzione degli infortuni sul lavoro. È un modo di spostare la strategia da chi gestisce a cosa si fa con le risorse stanziare in bilancio.

Un'altra importante innovazione fa riferimento alla trasparenza ed ai meccanismi di controllo della spesa pubblica. Abbiamo voluto e ci siamo battuti per la Commissione parlamentare, una Commissione in grado realmente di sottoporre a controllo la trasparenza dei conti pubblici. Così come ci siamo battuti per l'accesso alla banca dati e alla pubblicità di elementi informativi in grado di supportare sia la Camera dei deputati che il Senato con tutte le migliori informazioni e fare del monitoraggio della finanza pubblica un punto di forza e anche di qualità. Allo stesso modo, abbiamo voluto anche la struttura unica di supporto tecnico, come è stato ribadito, che ha raccolto la migliore innovazione che hanno saputo introdurre i rispettivi Servizi di bilancio della Camera e del Senato.

Ma accanto a queste novità, a tali punti di forza e di innovazione, ci sono alcune questioni critiche che sono state avanzate, argomentate e spiegate, con qualità e professionalità, dai parlamentari del Partito Democratico. Mi preme sottolinearne alcune. Il presidente stesso della Commissione, nonché relatore, ha fatto riferimento ai collegati e, in particolare, a quelli che intervengono sui temi strutturali del nostro Paese, in particolare sulle aree depresse o, meglio, sulle aree sottoutilizzate. Poi il Patto di stabilità, che spesso non è in grado di qualificare, di incentivare e di premiare quegli enti locali e quelle realtà territoriali che hanno saputo gestire bene i loro conti, che vogliono investire in modo qualificato e fare della spesa in conto capitale e del loro stesso indebitamento un volano di sviluppo del territorio, utile per tutti, soprattutto in questo particolare momento di crisi del nostro Paese.

Ma c'è un punto che mi preme, perché attiene sempre alla trasparenza e, oserei dire, alla gestione della legalità nel dare forza e qualità alle informazioni e alla gestione dei conti. Mi riferisco, com'è stato sottolineato, alla nomina del presidente dell'ISTAT. Relatore e rappresentante del Governo, abbiamo presentato un emendamento, ma è stata anche espressa a più voci, da parte dei senatori Morando, Lusi e Giarretta, la disponibilità ad accogliere i nuovi criteri di nomina del presidente dell'ISTAT a partire dalla successiva legislatura. Io invece vorrei sfidarvi sulla necessità di farlo adesso, domani, in Parlamento, perché non bisogna avere paura di proposte come le nostre che chiedono un rapporto che in tutte le democrazie è vitale: più potere decisionale, più controlli; più controlli, più autonomia e terzietà dei soggetti che agiscono in modo fondamentale nella formazione e nella gestione delle decisioni che sono poi alla base delle scelte che la politica, ossia Parlamento e Governo, deve assumere.

Non dovete aver paura. Dovete confrontarmi con questa proposta e fare in modo che diventi un punto qualificante del lavoro del Parlamento. Su questo vi incalzeremo domani, quando avremo un'occasione preziosa, da non sprecare: dare un segnale, finalmente positivo, al nostro Paese che

su questo punto devastante della gestione della contabilità del bilancio finalmente il Parlamento fa sul serio, si assume la responsabilità di prendere importanti decisioni che siano realmente al servizio del Paese e non si accontenta di rincorrere il Governo per gestire una parte del bilancio, destinata, come un osso, all'approvazione degli emendamenti. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Fleres. Ne ha facoltà.

FLERES *(PdL)*. Signor Presidente, onorevoli senatori, onorevole rappresentante del Governo, è possibile costruire un modello contabile e programmatico che sia contemporaneamente e rigorosamente legato alle condizioni finanziarie dello Stato e, allo stesso tempo, sufficientemente elastico tanto da saper e poter affrontare le dinamiche sociali e politiche, che sono ovviamente mutevoli quanto articolate, senza contribuire ad aumentare il disavanzo pubblico? È possibile far sì che la legge finanziaria dello Stato non costituisca, né per il Parlamento né per il Governo, anzi per i Governi, al di là del loro colore politico, un carrozzone su cui, a prescindere dalle previsioni normative, caricare ogni emergenza e ogni particolarismo o magari promuovere forme di democrazia acquisitiva legate al consenso, ma non alla necessità? È possibile far sì che il Documento di programmazione economico-finanziaria non sia considerato, persino dai suoi estensori, una mera petizione di intenti, divenendo un atto decisivo più cogente ed impegnativo per gli altri atti che ne derivano? È possibile che, come dicevano Milton e Rose Friedman, una "burocrazia grande costituisca la misura attraverso cui il lavoro inutile tende a rimpiazzare il lavoro utile"?

Le mie, onorevoli colleghi, onorevole Presidente, signor Vice Ministro, sono, ovviamente, domande retoriche, ma sono quelle che hanno portato i presentatori del disegno di legge n. 1397, e primo fra tutti il presidente Antonio Azzollini, impagabile ed impareggiabile guida della Commissione bilancio del Senato, a formulare le proposte di cui stiamo discutendo, nel tentativo di fare un accurato tagliando alla legge n. 468 del 1978 ed alle sue successive modifiche ed integrazioni.

La proposta contenuta nel testo, sui cui aspetti tecnici evito di soffermarmi perché lo ha già fatto accuratamente il relatore, costituisce una necessità mirante ad adeguare l'attuale quadro normativo delle politiche di finanza pubblica alle esigenze legate ai recenti cambiamenti istituzionali: alla presenza del nostro Paese nell'Unione europea, al federalismo fiscale, alla sussidiarietà ed alle modifiche del Titolo V della Costituzione.

E' evidente, infatti, che oggi la finanza pubblica non può essere ricondotta esclusivamente ad un livello centrale. Le sue regole, i suoi vincoli, le sue articolazioni devono tenere conto di tutti i soggetti che compongono l'amministrazione pubblica anche, anzi, soprattutto, in relazione alle mutate responsabilità che ricadono su di essi, alla luce della normativa che si è susseguita.

L'obiettivo della stabilità dei conti pubblici non può costituire né solo un indirizzo, né solo un auspicio; esso deve, sempre di più, rappresentare un obiettivo strategico a cui puntare, con determinazione e decisione, attraverso regole precise e adeguate per tutti.

La crescita del Paese e la sua capacità di rispettare le previsioni di bilancio, anche al mutare oggettivo di taluni parametri, costituiscono la misura dell'abilità di un Governo e di un Parlamento nel saper guidare le sorti dello Stato, sia a livello centrale, sia a livello regionale, sia soprattutto a livello locale.

Il DPEF, che adesso diventerà DQPF, deve rappresentare un punto di riferimento più rigoroso, una vera e propria decisione politico-finanziaria, a cui guardare nei passaggi successivi e nella compilazione del bilancio e della legge finanziaria. I termini di elaborazione di questi atti devono essere compatibili con le reali dinamiche della programmazione economico-politica e della spesa. I controlli devono prevenire certe pericolose derive che, spesso, producono situazioni di successiva difficile soluzione e devono essere accurati e responsabili.

La pianificazione ed il controllo della spesa, insieme ad una precisa analisi delle diverse condizioni presenti nelle varie aree del Paese, devono permettere al Governo di elaborare strategie in grado di differenziare la terapia. Il pensare alla somministrazione di cure identiche a territori affetti da patologie differenti, soprattutto alla luce del federalismo fiscale, può portare a pericolose disarticolazioni dei processi di sviluppo, che non producono benessere e che rischiano di alimentare tensioni sociali, che il Paese non può permettersi.

E' necessaria, dunque, attenzione e analisi dei fatti e delle circostanze, a cominciare dagli aspetti contabili, finanziari ed infrastrutturali. I concetti guida del provvedimento che stiamo esaminando sono l'efficienza nell'utilizzo delle risorse e l'equilibrio nella loro ripartizione. Entrambi costituiscono la garanzia perché i conti pubblici siano sempre in regola e le politiche pubbliche non siano improntate al velleitarismo o alla superficialità.

Sono convinto che con l'approvazione di questo disegno di legge il nostro Paese sarà più moderno, il nostro Governo sarà ancora più efficiente, le nostre politiche pubbliche saranno più tempestive e adeguate, i nostri conti pubblici più trasparenti e pronti ad affrontare qualsiasi emergenza. Solo con

un bilancio attento, preciso e trasparente un Governo, qualsiasi Governo (e mi fa molto piacere l'attenzione e la serenità con cui si sta trattando questo disegno di legge, anche con l'apporto dell'opposizione), al di là degli schieramenti, opererà a garanzia dell'efficacia e della serietà dell'azione che vorrà determinare. Solo con un bilancio attento, preciso e trasparente i cittadini potranno valutare i risultati politici sui quali improntare le loro scelte e decidere, a loro volta, come comportarsi.

Il lavoro svolto in 5a Commissione, lo ha ricordato qualcuno dei colleghi poc'anzi, è stato accurato, attento e responsabile e questo credo meriti il successo del testo che stiamo discutendo ed il voto favorevole dell'Aula del Senato. *(Applausi dal Gruppo PdL)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Mascitelli. Ne ha facoltà.

MASCITELLI *(IdV)*. Signor Presidente, è stato detto da più parti che il disegno di legge in discussione si propone obiettivi ambiziosi e complessi, e come accade per tutti i disegni di legge delega che necessitano di un ampio intervento del Governo per la loro attuazione, siamo in presenza di temi e problematiche certamente ad alto contenuto tecnico. A me preme però sottolineare due aspetti più propriamente politici e dai quali partire nel contributo al nostro ragionamento.

Il primo è che la revisione della legge di contabilità e finanza pubblica implica una diretta e stringente correlazione con il quadro costituzionale relativo ai rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo. Ne consegue che nella definizione dei meccanismi fondamentali di reperimento e allocazione delle risorse pubbliche risulteranno fondamentali per l'efficacia dei risultati la rispondenza e l'equilibrio tra la piena responsabilità del Governo nel definire le scelte finanziarie ed economiche fondamentali ed il potere di indirizzo e controllo del Parlamento sulla Decisione fondamentale di bilancio.

Alcune modifiche proposte dal Gruppo dell'Italia dei Valori vanno nella direzione di meglio specificare e completare gli strumenti informativi e il loro relativo utilizzo per l'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo delle Assemblee parlamentari, in linea e in continuità con i principi ispiratori della riforma del 1978.

Come secondo aspetto, l'obiettivo di una corretta e efficiente gestione di limitate risorse pubbliche richiede sì interventi decisi in direzione di un ampliamento dei margini di flessibilità nella gestione del bilancio dello Stato, ma, contestualmente, anche un ben definito rafforzamento degli strumenti di programmazione e controllo della spesa, con un recupero dei margini di inefficienza nella gestione delle risorse stesse.

Quest'ultimo è un dato ineludibile se si pensa che vi è una realistica consapevolezza che la spesa complessiva del bilancio dello Stato ammonta per il 2009, in termini di competenza, al netto delle risorse impiegate per il rimborso delle passività finanziarie, a circa 540 miliardi di euro; di questi, circa il 50 per cento è rappresentato dalla somma dei trasferimenti correnti e dai contributi agli investimenti agli enti della pubblica amministrazione, un ulteriore 17 per cento è assorbito dalla spesa personale ed un 15 per cento dalla spesa per interessi passivi. Pertanto, la quota di bilancio direttamente o indirettamente determinata per legge ammonta, nel complesso, a circa il 93 per cento delle risorse stanziata in conto competenza ed il margine di manovra di cui le amministrazioni dispongono nella quantificazione e nell'allocazione delle risorse tra le diverse poste di spesa si limita al rimanente 7 per cento.

Appreziamo, quindi, lo sforzo di razionalizzazione espresso dal provvedimento oggi in esame, ma in considerazione del fatto che sono diverse le tematiche per le quali sono previste deleghe legislative - e mi riferisco agli articoli 2, 30, 49 e 50 - c'è la necessità di alcune importanti puntualizzazioni su dubbi che sono emersi nel corso delle audizioni, anche durante l'intensa attività della Commissione, che è stata brillantemente presieduta e guidata dal presidente Azzollini.

In questo disegno di legge il tema fondamentale, di cui si è parlato molto, è un'esigenza certamente importante per il nostro Paese: l'armonizzazione dei sistemi di contabilità.

Anche qui, mettendo da parte ogni enfasi, dobbiamo distinguere nettamente - è stato ricordato più in volte in Commissione - tra l'aspetto formale dell'armonizzazione, che concerne il come vengono tenuti i conti, e l'aspetto sostanziale, cioè i criteri che ispirano tutte le valutazioni che sono all'interno del procedimento di bilancio. È evidente che sarebbe del tutto insufficiente un'armonizzazione solo nelle forme, ma servono al contrario criteri chiari che portino ad un'uniformità di valutazione, dato che il nostro sistema, com'è noto, è largamente frammentato e diversificato. All'interno delle amministrazioni pubbliche che fanno capo allo Stato vi sono sistemi contabili diversi, per cui, al dominante sistema delle rilevazioni di Stato conseguono anche sistemi

di natura economica, come nel caso della sanità, e sistemi misti di natura economica e finanziaria come per altri enti pubblici.

L'articolo 2 del disegno di legge fa riferimento, quindi, al principio di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio e, al comma 2, stabilisce l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti. Allora, è opportuno, in sede di decreti legislativi, risolvere questi aspetti terminologici che possono lasciare spazio, come è stato più volte ricordato, a diverse interpretazioni. Se per armonizzazione intendiamo rendere coerente e per uniforme intendiamo rendere uguale, ciò significa che le varie amministrazioni dovrebbero adottare lo stesso schema di bilancio e lo stesso piano dei conti oppure, come è auspicabile, deve essere lasciata una certa autonomia salvaguardando lo spazio di manovra in cui questi comuni schemi di bilancio devono essere articolati.

Così come sull'affiancamento in via sperimentale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale molto dipende dall'obiettivo che si intende perseguire. Se l'obiettivo è quello di un controllo della spesa pubblica rispetto alle politiche anticrisi e anticongiunturale, di fatto il sistema migliore è quello di tipo finanziario; se invece l'obiettivo è quello di responsabilizzare maggiormente i dirigenti e cercare di elevare il livello di efficienza e di ottenere valutazioni sui costi dei servizi, allora il sistema economico-patrimoniale è sicuramente preferibile.

Tra i principi generali enunciati non convince del tutto l'affermazione che vede in futuro che l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche venga realizzata in base ai programmi: resta la questione di dove va fissato il limite tra l'ambito della decisione politica e quello della decisione amministrativa. È un problema aperto che in ogni caso richiede uno sforzo di chiarezza nella definizione dei rispettivi spazi in sede di adozione dei decreti legislativi. Se le condizioni perché il nuovo impianto di bilancio funzioni prevedono prima di tutto un dimensionamento ottimale delle missioni, questo discorso vale, per quanto ci riguarda, anche nella costruzione dei programmi.

Riteniamo che vanno bene i programmi e anche le variazioni compensative al loro interno purché il materiale informativo su cui vengono costruiti i programmi sia costituito da unità elementari omogenee. I programmi cambiano sulla base delle condizioni economiche del Paese, sulla base delle politiche: potrebbe apparire pericoloso se si agisse sui programmi senza tener conto che il problema è sempre quello di una costruzione omogenea degli stessi, tant'è vero che la stessa Corte dei conti ha sempre avuto questa linea in ordine ai capitoli promiscui e che in passato furono definiti macroaggregati.

La previsione della costituzione di una banca dati, basata su sistemi contabili armonizzati attraverso cui condividere i dati relativi ai bilanci, è per noi un fatto imprescindibile. Non è possibile fare diversamente visto che a seguito delle manovre finanziarie degli ultimi anni le disponibilità della Ragioneria generale dello Stato, come essa stessa ci ha ricordato, relative ai sistemi informativi, si sono ridotte di circa il 30 e 40 per cento. In futuro rischiamo di trovarci nell'impossibilità di far fronte ai compiti istituzionali di monitoraggio e controllo soprattutto con riferimento al federalismo fiscale in cui, oltre ai dati contabili, occorre prendere in considerazione anche altre tipologie di dati.

C'è, inoltre, la preoccupazione di trovare forme di controllo che siano efficaci ma che al tempo stesso possano salvaguardare l'autonomia dell'amministrazione e, quindi, in un certo senso, l'autonomia della politica.

Va fatta una considerazione generale: nessun sistema contabile può determinare correttezza dei comportamenti o è di per sé invulnerabile. Il tema del controllo per noi dell'Italia dei Valori è molto importante. Il tema del controllo più efficace deve essere ben presente e bisogna adattarlo, di volta in volta, anzitutto alle norme costituzionali e poi alla finalità politica che si vuole raggiungere.

Sono temi, quindi, che vanno approfonditi in sede di decreti legislativi perché non si può generalizzare e parlare di un tipo di controllo preliminare, preventivo e successivo, mentre l'ideale sarebbe effettuare un *mix* di controlli mirato a seconda del provvedimento, la conseguenza finanziaria e soprattutto il risultato politico che si vuole raggiungere.

La semplificazione proposta in questo provvedimento può quindi essere accolta con favore se ad essa si aggiungono garanzie e vincoli di vigilanza affinché dall'unificazione dei differenti documenti non derivi la perdita di dati e di elementi informativi. In altri termini la razionalizzazione degli strumenti non deve essere realizzata a scapito della loro chiarezza e della loro esaustività.

Per quanto attiene agli obiettivi programmatici, appare opportuno - lo ha ricordato il senatore Lannutti e per noi questo è altrettanto importante - inserire una disposizione circa la pressione fiscale complessiva programmatica. A tal fine, si dovrebbe introdurre una specifica volta a prevedere una relazione sull'andamento reale delle entrate tributarie e contributive, con specifico riguardo alla pressione fiscale complessiva dell'anno in corso e gli eventuali scostamenti della stessa rispetto agli andamenti programmatici. Inoltre, sarebbe altrettanto necessaria la presentazione di una relazione sui dati e sui risultati della lotta all'evasione fiscale come allegato

alla relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, al fine di consentire la disponibilità di informazioni più aggiornate.

In conclusione, se rispetto agli anni passati vi è certamente l'esigenza del superamento di un sistema di bilancio che non può funzionare in modo soddisfacente se le sue regole formali sono poi diverse da quelle che lo governano nei fatti, è altrettanto vero, per comprendere la portata della nuova configurazione degli strumenti di bilancio che stiamo discutendo e votando in questi giorni in Senato, che nello scenario della politica economica internazionale le regole contabili divengono nuovamente un fronte aperto nella ricerca di soluzioni contro la crisi. Non a caso, i vertici mondiali della contabilità USA e UE hanno inviato una lettera ai Governi, tramite il primo ministro inglese Gordon Brown, per ricordare i lavori in corso da parte di entrambi gli organismi. La lettera precisava i passi compiuti per analizzare le ripercussioni della crisi e le potenziali modifiche al quadro contabile globale.

Questo processo di riforma può dunque essere valutato favorevolmente solo se diventa parte di un percorso che persegua la razionalizzazione della spesa in tutte le sue fasi.

Per questo noi dell'Italia dei Valori valuteremo nel corso del dibattito in Aula la decisione sul voto finale. *(Applausi dal Gruppo IdV e del senatore Legnini).*

PRESIDENTE. Data l'ora, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge in titolo ad altra seduta.