

XVI LEGISLATURA

301^a SEDUTA PUBBLICA
RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 15 DICEMBRE 2009

Presidenza della vice presidente BONINO,
indi del presidente SCHIFANI
e del vice presidente NANIA

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza della vice presidente BONINO

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 17,01).
Si dia lettura del processo verbale.

Omissis

Discussione del disegno di legge:

(1397-B) AZZOLLINI ed altri. - Legge di contabilità e finanza pubblica (Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati) (ore 17,03)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 1397-B, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 104 del Regolamento, oggetto della discussione e delle deliberazioni saranno soltanto le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati, salvo la votazione finale.

La relazione è stata già stampata e distribuita. Chiedo al relatore se intende integrarla.

AZZOLLINI, relatore. Signora Presidente, il disegno di legge in esame, dopo il passaggio alla Camera dei deputati, pur essendo stato modificato in numerosi punti, non ha perso l'ispirazione di fondo ricevuta durante l'esame effettuato dal Senato in prima lettura.

Giova dare conto comunque, di seguito, delle principali novità introdotte dalla Camera dei deputati, tralasciando, per brevità, tutte le numerose modifiche di semplice chiarimento o coordinamento interno.

È stata modificata in alcune parti la delega prevista all'articolo 2, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, ivi prevedendosi una serie di modifiche ai contenuti tecnici e procedurali concernenti l'avvio della riforma del sistema contabile secondo i canoni dell'uniformazione per tutti i comparti e settori della pubblica amministrazione. La scelta di fondo operata dalla Camera è stata quella di rinviare alla legge 5 maggio 2009, n. 42, (la legge sul federalismo fiscale), per la parte relativa ai criteri e principi di armonizzazione delle Regioni e degli enti locali, lasciando il resto al presente testo.

Va ricordato peraltro che nel corso del dibattito è stato osservato che il testo del Senato sul punto aveva espresso in qualche modo una posizione centralistica. Probabilmente, chi ha manifestato un tale orientamento non ha tenuto in debita considerazione il fatto che quel testo già prevedeva l'intesa della Conferenza Stato-Regioni sugli schemi dei decreti legislativi della riforma in materia di armonizzazione dei bilanci. Inoltre, sempre il testo approvato in prima lettura conteneva diverse previsioni in tema di condivisione delle decisioni di finanza pubblica tra i vari livelli istituzionali per quanto riguarda il coinvolgimento delle autonomie nel processo deliberativo di cui alla legge di stabilità. Un'attenta lettura della normativa pertanto avrebbe portato ad esprimere una valutazione diversa sul punto del coinvolgimento delle autonomie.

Sul tema degli strumenti informativi a supporto della decisione parlamentare è da segnalare che un'altra modifica è stata la soppressione della Commissione parlamentare per la trasparenza e l'informazione nel campo della finanza pubblica, per ricondurre il processo di verifica e controllo nell'ambito della sede delle Commissioni bilancio, che dovrebbero agire su questo versante di comune accordo. Sotto questo aspetto il dibattito in Commissione è stato particolarmente concentrato su quale modulo organizzativo sia più adatto per una riflessione non episodica anzitutto sui criteri usati per l'elaborazione delle previsioni del Governo. Alla maggioranza è sembrato che la soluzione della Camera non escluda un esame di tali aspetti, rimesso all'interno delle due Commissioni bilancio, eventualmente in sede congiunta.

Sempre sotto il profilo del collegamento con la legge sul federalismo, è stato deciso dalla Camera che, a livello normativo, è la nuova legge di stabilità ad occuparsi del patto di stabilità interno, mentre del patto di convergenza si può occupare anche un apposito provvedimento collegato, oltre che naturalmente la stessa legge di stabilità. Va sottolineato con forza il dato istituzionale di fondo di tale assetto, per l'estrema rilevanza delle materie ivi richiamate.

Va espresso dunque compiacimento per il fatto che attraverso un'opportuna modifica della richiamata legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale sia stata ricondotta all'ambito di competenza della legge di stabilità la complessiva decisione sui saldi, sul debito e sulla pressione fiscale complessiva, con tutte le garanzie e le tutele previste in ordine alla collaborazione delle Regioni e delle autonomie alla definizione di tali obiettivi complessivi, secondo un quadro già pensato in prima lettura ma che poi non ha trovato sufficiente esplicitazione normativa. Sulle implicazioni di una tale decisione mi soffermerò alla fine della presente relazione.

Per quanto concerne poi i contenuti della manovra di cui all'articolo 11 (nuova legge di stabilità), va segnalato il sostanziale ripristino dell'articolazione tabellare in essere, che infatti, dalla iniziale previsione di integrazione e semplificazione, ritorna alla indicazione separata delle tabelle C, E ed F, quest'ultima integrata dei contenuti della precedente tabella D. Si è stabilito poi che il disegno di legge di stabilità debba contenere, a fini conoscitivi, un prospetto riepilogativo degli effetti triennali della manovra sui saldi di finanza pubblica.

È stato altresì previsto dalla Camera che nei tre esercizi finanziari successivi alla approvazione del disegno di legge, i Ministri competenti presentino al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione dei relativi programmi di spesa e sul loro grado di avanzamento, prevedendo altresì che il Ministro dell'economia e delle finanze possa disporre il mantenimento di residui per spese in conto capitale anche in deroga ai termini previsti dalla normativa di contabilità.

Un'altra questione che va sottolineata è la sistemazione che la Camera ha operato per quanto riguarda il contenuto e la tempistica dei provvedimenti collegati. Già l'attuale legge 5 agosto 1978, n. 468, ribadita dal testo approvato dal Senato del presente disegno di legge, staccava, anche sotto il profilo del termine della presentazione dei relativi atti parlamentari, la figura del «collegato» dalla sessione di bilancio: la Camera ha ulteriormente accentuato questo distacco spostando il termine di presentazione dei «collegati» al mese di febbraio dell'esercizio successivo e prevedendo che la funzione normativa di sviluppo, non più tipica della nuova legge di stabilità, venga appunto convogliata nel provvedimento collegato *ad hoc*.

Ne risulta pertanto un disegno complessivo - che è bene sia chiaro nei suoi aspetti istituzionali di fondo - secondo cui al netto dell'eventuale manovra di sviluppo contenuta negli stanziamenti di bilancio e nella legge di stabilità per la parte relativa alle tabelle, tutta la componente normativa della politica di bilancio (norme sia di sviluppo che di carattere ordinamentale e organizzatorio) viene istituzionalmente concentrata ora nella figura del provvedimento collegato, di cui rimane il richiamo necessario nel nuovo DPEF, ossia nella Decisione di finanza pubblica.

Con altra modifica si è provveduto alla separata indicazione, con la creazione di un apposito articolo della delega, per il passaggio al criterio della cassa inizialmente contenuta in una lettera dell'articolo 43.

Nella materia dei criteri di configurazione dei bilanci pubblici si ricorderà che nel corso della prima lettura sono stati approfonditi i complessi e in parte irrisolti problemi connessi alla estendibilità o

meno a tali bilanci della contabilità di tipo civilistico-patrimoniale: l'esito di tale problematicità era stata l'accentuazione nel testo del carattere sperimentale del passaggio a tale tipo di contabilità. La Camera ha risolto in modo *tranchant* il problema, sia pure nell'ambito di una implementazione che durerà qualche tempo, trattandosi di deleghe.

In definitiva, ribadendo quanto affermato in premessa, va dunque osservato che il testo in esame, sia pure corredato di ulteriori numerose precisazioni, conserva l'ispirazione di fondo che già lo caratterizzava all'atto dell'approvazione avvenuta in prima lettura. Come avvenuto in occasione dell'approvazione della legge sul federalismo fiscale, anche in quel caso avvenuta in prima lettura da parte del Senato, è possibile peraltro dare un giudizio più che positivo sulla convergenza anche dell'altro ramo del Parlamento sulle scelte fondamentali inerenti la configurazione nuova che andrà a caratterizzare gli strumenti di governo della finanza pubblica in Italia.

Restano comunque alcuni aspetti che necessiterebbero di un chiarimento. Tra questi si segnala, anzitutto, la previsione contenuta nell'articolo 19-*bis* del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, appena convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, della trasmissione da parte di Regioni e Province autonome alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo dei dati contabili risultanti dai rendiconti secondo lo schema contabile allegato al decreto stesso, materia, questa, espunta dal presente testo. Va da sé che la sede dove la questione dovrebbe trovare la propria regolamentazione è appunto la legge che ci apprestiamo a varare. In merito il Governo ha fatto presente in Commissione che la soluzione legislativa assunta non altera comunque la costruzione e la logica complessiva del disegno di legge in esame.

Un altro dei problemi è la reintroduzione della copertura degli oneri correnti della legge finanziaria mediante il ricorso al miglioramento del risparmio pubblico, il che ha comportato il venir meno di un'altra innovazione fissata dal testo del Senato, ossia la facoltatività della presentazione da parte del Governo del disegno di legge di assestamento. Si tratta di un complesso di questioni su cui il Senato aveva riflettuto molto in prima lettura, propendendo per una linea più moderna che lasciasse complessivamente il Governo libero di impostare la politica di bilancio, spostando dunque il limite giuridico ai saldi complessivi. Con la soluzione pervenutaci rimane l'obbligo di copertura della legge di stabilità, nonostante esso sia da tempo scaduto ad un livello abbastanza formale proprio per l'assenza di meccanismi che consentano un esame penetrante della congruità delle poste del bilancio a legislazione vigente, il che costituisce però la premessa per la effettività di un obbligo di copertura costruito in tal modo.

Il compito che abbiamo davanti non è semplice, pertanto, e la questione non sembra trovare al momento una soluzione soddisfacente, riproponendosi così un assetto ordinamentale che si è dimostrato nel tempo abbastanza privo di sostanza. Tra l'altro, la formulazione della Camera circa il riferimento al carattere positivo del risparmio pubblico, da garantire comunque, dovrebbe essere inteso nel senso che, nell'ipotesi che il saldo corrente dell'assestamento abbia un segno negativo mentre quello del bilancio di previsione presenti un carattere positivo, il margine utilizzabile a copertura dovrebbe estendersi fino all'azzeramento del margine, con esclusione quindi della possibilità di utilizzare la parte negativa. Di questo ci sono stati esempi nel passato e quindi ci è parso opportuno inserire questa precisazione nella relazione.

Su tale complesso di problemi, sempre nel dibattito in Commissione, il Governo ha fatto presente che la soluzione della Camera può rappresentare un utile strumento per evitare o ridimensionare gli eventuali effetti di ricomposizione della spesa dal conto capitale a parte corrente derivanti da emendamenti approvati dal Parlamento, potenzialmente possibili con il testo approvato dal Senato in prima lettura. In merito poi alla interpretazione fornita sui limiti di utilizzo del risparmio pubblico, il Governo ha convenuto sulla interpretazione che esso sia utilizzabile fino all'azzeramento del margine, con esclusione quindi della parte negativa, nel caso in cui il miglioramento sia riferito al passaggio da un valore negativo (indicato nell'assestamento) ad uno positivo (nel bilancio di previsione).

In definitiva, appare chiaro sul punto che deve essere rafforzato l'impegno in tutte le sedi per una verifica dei criteri di costruzione dei tendenziali, in maniera che si eviti il rischio di una loro conformazione anche in vista del reperimento dei mezzi aggiuntivi di copertura. Altra questione su cui probabilmente occorrerà ritornare è il fatto che per la legge di stabilità sia stato previsto un divieto di norme localistiche e microsettoriali, il che appare abbastanza incongruo se si considera che il provvedimento ha perso la propria componente normativa di sviluppo, con il risultato dunque che al momento non sarebbe possibile prevedere un contenimento ovvero una variazione di aliquote settoriale o localistica. Sul punto, nel dibattito in Commissione, il Governo ha ritenuto che la problematica non sussista, posto che la disposizione (articolo 11, comma 3) non parla genericamente di norme, ma di interventi. In questo senso, la limitazione riguarderebbe esclusivamente le misure di carattere espansivo. Anche in questo caso mi è parso opportuno

reintrodurre questa problematica all'interno della relazione, proprio perché nel dibattito parlamentare questi concetti siano assolutamente chiariti.

Un chiarimento va fatto poi per quanto riguarda la lettera c) del comma 2 dell'articolo 40, che, nel prevedere come criterio di delega la revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire, va ovviamente interpretata nel senso che si tratta solo di organizzare, se si modifica il contenuto dei programmi, il relativo gruppo di leggi che insistono sul medesimo programma. Va dunque esclusa qualsiasi ipotesi che attraverso la delega in questione si possa in via amministrativa modificare la legislazione di merito. Anche su questo punto il Governo ha concordato sulla considerazione che la revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione vada interpretata nel senso di una riorganizzazione del contenuto dei programmi, escludendo qualunque ipotesi che preveda modifiche della legislazione con atti di carattere amministrativo.

In linea generale, il dibattito in Commissione è stato particolarmente ricco e approfondito. Per alcuni aspetti se ne è fatto già cenno. Vale la pena qui riprendere brevemente altri temi tra i più rilevanti.

Per quanto riguarda i rilievi mossi in relazione all'articolo 8, in tema di patto di stabilità interno, è stato anzitutto fatto presente che le critiche alle modifiche della Camera devono essere intese come un auspicio perché le norme in materia non vengano ridiscusse e ridisegnate ogni anno nella legge di stabilità: questo è lo spirito delle modifiche della Camera.

Per quanto riguarda l'argomento secondo cui all'articolo 17, comma 4, sarebbe stato introdotto in via surrettizia l'obbligo di copertura sui tre saldi, si ricorda che comunque ciò è limitato ai casi in cui è prevista la relazione tecnica, il che più o meno corrisponde a quanto già avviene. Non c'è stata dunque nessuna surrettizia introduzione dell'obbligo generalizzato di prevedere la copertura sui tre saldi: vorrei che questo fosse ben chiaro, perché sul punto il dibattito in Commissione è stato particolarmente vivace. Si tratta peraltro di una questione che attiene alle modalità di svolgimento dell'iniziativa legislativa di ciascun parlamentare e quindi della massima rilevanza politica ed istituzionale. Ciò introduce all'altro argomento circa la soppressione dell'obbligo della relazione tecnica per quanto riguarda il relatore: poiché la questione rimane rimessa ai Regolamenti parlamentari sarà in questa sede che eventualmente si provvederà al riguardo.

Sempre per quanto riguarda l'articolo 17, in ordine alla soppressione delle parole «o non ricorrenti» dalla lettera c), ossia la impossibilità di usare a copertura entrate non ricorrenti, anche qui l'auspicio, in sintesi, è che i vincoli crescenti sull'indebitamento netto producano in sostanza, nei fatti, un obbligo di copertura aderente allo spirito della norma del Senato.

Per quanto riguarda il quesito posto, a proposito del contenuto della legge di stabilità, circa il divieto di introdurre norme a carattere ordinamentale o organizzatorio, fatto salvo quanto previsto in tema di patto di stabilità interno e in tema di patto di convergenza, sembrerebbe potersi concludere nel senso che sono ammissibili norme di carattere ordinamentale od organizzatorio quando esse siano connesse al patto di stabilità interno o al patto di convergenza e, quindi, servano a regolare entrambe le materie, a prescindere dall'effetto sui saldi. Si tratta di un'interpretazione che *melius re perpensa* nasce dal fatto che con apposita norma si è voluto caratterizzare il «collegato» come la sede per prevedere questo tipo di norme, a prescindere dal segno dell'intervento. Vorrà dire che, se ci saranno effetti positivi, essi, in quanto non spesi, verranno acquisiti ai saldi. Rimane dunque la linea del non appesantimento della legge di stabilità.

Per quanto riguarda poi la possibilità, in riferimento all'articolo 21, comma 2, che il coordinamento con il secondo livello COFOG (*Classification of the functions of government*) possa riportare ad una riduzione dei programmi, in questa sede non si può che esprimere un auspicio che nell'attuazione della norma ciò non avvenga. Eventualmente sull'argomento si potrà discutere un ordine del giorno. Infine, per quanto riguarda l'articolo 40, relativo alla cassa, in effetti la nuova versione della norma implica maggiori cautele rispetto ad un passaggio effettivo rispetto ad un sistema di cassa: trattandosi comunque di una delega, anche in questo caso l'invito al Governo è di pervenire ad una proposta con i decreti delegati che sciogla i vari dubbi interpretativi che la norma comporta.

A tal riguardo, mi sia permesso aggiungere la particolare cautela che il Governo dovrà porre nel dare attuazione al numero 2), della lettera b), del comma 2 dell'articolo 40, a proposito del quale si deve evitare, come riusciva a fare la versione approvata dal Senato, la proliferazione dei centri di responsabilità amministrativa per assicurarne la corrispondenza con ciascun programma di spesa: in caso contrario, la normativa rischierebbe di comportare oneri, pericolo che il testo del Senato - ribadisco - voleva evitare.

Per quanto riguarda poi le due criticità relative alla necessità di rendere più marcato l'obiettivo della pressione fiscale e ad un'esigenza di avere una maggiore documentazione da parte del Governo nella materia della lotta all'evasione, ricordo che, per quanto concerne il primo punto, la questione

è stata a lungo dibattuta anche in prima lettura e l'orientamento, almeno della larga maggioranza che ha votato il testo sia al Senato che alla Camera, è stato di evitare di far assumere a tale obiettivo una valenza più stringente. La questione è complessa, ma le perplessità si possono riassumere nel fatto che la pressione fiscale dipende in larga parte da eventi sui quali la decisione politica può non avere rilievo decisivo, come l'andamento del ciclo, *in primis*, e la stessa distribuzione delle attività economiche e del tessuto produttivo.

Per quanto riguarda il secondo punto, ossia l'esigenza di una relazione più dettagliata sulla lotta all'evasione, il testo sia al Senato che alla Camera è stato robustamente corroborato di indicazioni che il Governo deve fornire per quanto riguarda le agevolazioni fiscali varate con i relativi effetti. Questo non esclude che il tutto possa essere migliorato con relazioni che si possono richiedere di volta in volta, a seconda delle esigenze e degli andamenti. Anche in questo caso la questione potrà essere oggetto di un ordine del giorno.

Il complesso delle considerazioni formulate mi porta ad auspicare, in definitiva, un'approvazione senza ulteriori modifiche del testo al nostro esame. Evidente è la circostanza secondo cui l'impegno riformatore del Parlamento in questa materia non si conclude in questa sede. Il complessivo testo all'esame prevede infatti un'articolata sequenza procedimentale di attuazione, sulla quale il Parlamento sarà chiamato nei prossimi mesi, a rinnovare il proprio impegno e la propria costante attenzione.

Prima di concludere, vorrei far presente un punto di particolare rilievo.

Il recente dibattito in Senato sulle mozioni in materia costituzionale mi induce ad una riflessione, che poi avrà un seguito nel confronto con le forze politiche e con il Governo quando si dovesse pervenire all'esame dei testi di riforma della Costituzione. Alludo al fatto che il testo in esame sottolinea con forza in vari punti un'articolazione della manovra (e ancor prima dei quadri tendenziali e programmatici) che metta in rilievo la suddivisione degli obiettivi per sottosettori istituzionali (Stato, Regioni, enti locali, eccetera). Ciò è dovuto non solo ad esigenze oggettive, come dimostra la analoga configurazione da tempo dei vari Programmi di stabilità quali vengono inviati a Bruxelles, ma anche al fatto che, se in futuro il Senato dovesse essere strutturato sulla base di un assetto federale e l'impianto istituzionale effettivo del Paese sarà veramente improntato a tale ultimo principio, come tutti auspichiamo, è del tutto ovvio che la decisione-quadro sulla suddivisione preliminare della manovra (ed anche di quelle espansive in riferimento ai provvedimenti collegati) non potrà che essere assunta in una sede, appunto, il Senato federale, espressione di tutti i sottosettori, ossia di tutti i livelli politici ed istituzionali che vanno a comporre l'aggregato pubblica amministrazione. Spetterà poi al complesso esecutivo-legislativo di ogni sottosettore, compreso quello a livello statale, decidere come regolare la quota di saldo complessivo spettante al livello di appartenenza, dopo che è stata assunta la decisione-quadro nel suo complesso.

Era questo il disegno della legge di riforma del 2005 (poi non confermato dal *referendum*) sulla base delle indicazioni emerse da parte di tutte le componenti del centro-destra ed è questo il disegno riformatore più logico e coerente che dovrà essere ripreso quando si discuterà di riforme costituzionali. (*Applausi dal Gruppo PdL*).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

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

MORANDO (PD). Signora Presidente, negli Stati Uniti d'America da settimane infuria una violenta polemica tra repubblicani e democratici (ma anche dentro ognuno di questi due partiti) sulla riforma sanitaria.

I sostenitori della riforma e quanti la avversano organizzano manifestazioni, petizioni, capillari mobilitazioni di piazza in ogni città e villaggio degli Stati Uniti. Entrambi gli schieramenti fanno ricorso all'intervento pubblico dei migliori economisti ed esperti; sui giornali e nelle televisioni scrivono e parlano premi Nobel e credibili aspiranti al premio Nobel.

È uno scontro duro senza esclusione di colpi, ma nessuno dei combattenti contesta le analisi del *Congressional Budget Office* circa i costi della riforma prevista, il suo impatto sui conti pubblici nell'immediato e nei prossimi dieci anni. Con le sue analisi il CBO ha vistosamente corretto quelle di Peter Orszag, l'uomo dei numeri del presidente Obama, che aveva presentato stime diverse sull'impatto finanziario della riforma. I numeri, dunque, sono quelli del CBO. Sulla loro interpretazione, sui giudizi da trarne è aperto il conflitto politico: non sull'attendibilità dei numeri.

Ecco ciò che ci manca, signor Vice Ministro, signori colleghi: il Servizio del bilancio del Parlamento italiano nel quale fondere le ottime energie, risorse culturali, scientifiche e tecniche già oggi presenti nei due Servizi del bilancio di Camera e Senato, da considerare la base da cui partire per

un grande rafforzamento, capace di colmare - questo è il punto cruciale della discussione che noi stiamo facendo - l'insopportabile divario di conoscenza, informazione e capacità di analisi tecnica che oggi separa il Parlamento dal Governo. Si tratta di un divario, una asimmetria informativa che - lo dico a quanti tra noi e nel sistema delle autonomie regionali e locali pensano che questi siano problemi per iniziati, sostanzialmente trascurabili per chi si occupa di politica - diventeranno nei prossimi mesi ed anni letteralmente insostenibili quando si dovrà passare all'attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale.

Allora tutti scopriranno che il Governo, o meglio una struttura del Governo interna al Ministero dell'economia - la Ragioneria generale dello Stato - detiene il monopolio dell'informazione. A quel punto i dati - ecco il danno che deriverà dal problema che sto affrontando e dalle soluzioni che la Camera ha improvvidamente adottato su questo punto - ripeto, i dati, non le scelte politiche, diventeranno oggetto di scontro politico e tutto diventerà più difficile per l'attuazione della legge sul federalismo fiscale in primo luogo.

Ecco perché qui al Senato, insieme - maggioranza, opposizione e Governo - avevamo scelto di aggredire il problema in radice: struttura unica di supporto tecnico del Parlamento (articolo 7 del testo approvato dal Senato); accesso diretto, automatico e garantito, di questa struttura a tutte le banche dati rilevanti per il monitoraggio della finanza pubblica; Commissione bicamerale vocata ad occuparsi non, come recita l'attuale testo della legge modificato alla Camera, del controllo degli andamenti di finanza pubblica, perché di questo ovviamente si occupano le Commissioni bilancio permanenti e non c'è bisogno di fare nessuna Commissione bicamerale, ma di sovrintendere a tutto il processo di iniezione di trasparenza nel sistema, a partire - questo è il nodo cruciale - dalla conoscenza delle metodologie usate per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente con «evidenziazione delle basi conoscitive necessarie per la loro verifica», come recitava il testo di legge approvato dal Senato e come purtroppo non recita più la legge uscita dalla Camera.

Questo infatti è il nodo da sciogliere: se noi vogliamo davvero concentrare l'attenzione non sugli interventi ai margini, come facciamo da anni ormai, sulle variazioni minimali della spesa pubblica e delle politiche di prelievo che la finanziano, ma sull'intera spesa pubblica, sui risultati conseguiti attraverso quella spesa, noi Parlamento dobbiamo prima di tutto capire attraverso quali metodologie - proprio così - si costruisce il documento base di tutta la decisione di bilancio che, com'è noto, è il bilancio tendenziale a legislazione vigente. Se noi non conosciamo le metodologie attraverso le quali si costruisce questo documento tutto il resto della decisione di bilancio lo conduciamo al buio. Questa è la verità.

Prima ancora dobbiamo conoscere le metodologie attraverso le quali viene costruito il quadro tendenziale a legislazione vigente del Documento di programmazione economico-finanziaria che è la base per costruire il bilancio a legislazione vigente; quel DPEF che domani, sulla base di questa legge, si chiamerà Decisione di finanza pubblica.

Per questo la decisione della Camera, assunta all'unanimità, non di emendare ma di abrogare, eliminare sia la struttura tecnica sia la Commissione bicamerale per la trasparenza, sottoponendo poi il collegamento del Parlamento alle banche dati del Governo ad improbabili apposite intese da fare successivamente, e che naturalmente non si faranno mai, è una decisione assai grave, tale da giustificare da sola un mutamento del nostro giudizio su questa legge. Se la maggioranza e il Governo non accetteranno di modificare il testo su questo punto noi non potremo confermare il voto favorevole che abbiamo dato in prima lettura.

Perché la Camera ha preso una decisione così negativa? La mia personale opinione è che cercheremmo invano la risposta nell'esame dell'orientamento e delle posizioni dei Gruppi politici. No: ad imporsi sono state le posizioni conservatrici dell'unico grande, qualificato apparato burocratico che possiede oggi le conoscenze, le informazioni e le competenze tecnico-scientifiche necessarie per ergersi a *dominus* dell'intero campo: la Ragioneria generale dello Stato. Una struttura che ha potuto contare, a questo fine, sulle resistenze conservatrici delle burocrazie parlamentari, in specie quelle della Camera dei deputati. Perché, colleghi, dovremmo piegare la testa di fronte a questo conservatorismo, che non è né di destra né di sinistra, ma è conservatorismo e basta?

Tra qualche tempo, signora Presidente, comincerà a lavorare la Commissione bicamerale per l'esame dei decreti legislativi delegati sul federalismo fiscale. Cosa farà questa Commissione quando bisognerà decidere del problema tecnico politico del calcolo dei fabbisogni standard e dei costi standard, compiendo così scelte destinate ad incidere profondamente nella carne viva del Paese? La Commissione chiederà improbabili, estemporanei e magari anche costosi aiuti a questo o quel dipartimento universitario, che per la prima volta affronterà il tema, oppure, come io temo,

prenderà per buoni i dati forniti dal Governo, senza che quest'ultimo abbia l'obbligo di chiarire (torno al tema) quali siano le metodologie di raccolta e elaborazione di quei dati?

La fiducia politica per il Governo *pro tempore* in carica non ha nulla a che fare con questo caso. Qui è in gioco, nella forma di Governo parlamentare - esattamente come lo sarebbe se adottassimo la forma di Governo presidenziale - l'autonomia tecnico-scientifica e di conoscenza dell'organo di controllo rispetto al controllato, cioè del Parlamento rispetto al Governo. Per questo motivo insisto, rivolgendomi ai colleghi della maggioranza e al Governo, affinché, anche solo su questo punto, il Senato modifichi la legge rimandandola alla Camera. A fare la differenza non saranno i due mesi in più necessari per l'approvazione definitiva, ma la capacità della nuova legge di contabilità di corrispondere alle esigenze che nascono dalla fase attraversata dal Paese.

Ciò è tanto più vero, colleghi della Lega Nord e del PdL, se prendiamo sul serio, come ha fatto adesso il relatore con un atteggiamento che io ho apprezzato, l'ipotesi di riforma del Parlamento che tutti diciamo di condividere: una sola Camera politica e il Senato federale. Chiedo al presidente Azzollini, relatore del provvedimento in esame, se un Parlamento così riformato, Camera politica e Senato federale, possa essere privo di una sede tecnica autorevolissima e unitaria di analisi sui dati di finanza pubblica. È accettabile, colleghi della Lega, che in uno Stato federale il Governo centrale possieda in questo campo un monopolio indiscusso e indiscutibile?

Su altri relevantissimi aspetti delle modifiche introdotte dalla Camera interverrò in sede di illustrazione degli emendamenti. In questa sede voglio solo richiamare due aspetti che io considero molto rilevanti. Il primo è la soppressione - non la modificazione, ma la soppressione - dei due commi dell'articolo 8, con i quali il disegno di legge del Senato disponeva nuove regole in tema di Patto di stabilità interno (Patto di stabilità interno, collega Garavaglia).

L'altro aspetto è la soppressione (anche in questo caso non si tratta di una modificazione) della lettera *g*) del comma 1 dell'articolo 10 del testo approvato dal Senato. Tale lettera disponeva l'obbligo di esplicitare, nel Documento di programmazione economica e finanziaria che diventerà Decisione di finanza pubblica, sia pure ancora solo a fini conoscitivi, gli obiettivi programmatici (e non quelli tendenziali a legislazione vigente), non solo in termini di saldo, ma separatamente per entrate e spese, articolate per la parte corrente, per la parte capitale e per la spesa primaria. Sul primo punto, il testo approvato dal Senato, accogliendo un emendamento del gruppo del Partito Democratico, era rivolto (lo dico rifacendomi alla famosa frase del presidente Prodi, allora presidente della Commissione europea) a rendere meno stupido il Patto di stabilità interno.

Per la spesa in conto capitale, infatti, quel testo introduceva la possibilità che i Comuni potessero, alla dimensione regionale e fermo restando l'obiettivo da conseguire, fissato nel Patto di stabilità interno e incorporato per gli obiettivi quantitativi e numerici nella legge di stabilità di ogni anno, scambiarsi reciprocamente i diritti di indebitamento. Era una regola che, in ogni Regione, avrebbe favorito, ogni anno, il raggiungimento del *top* delle scelte d'investimento degli enti locali, senza compromettere minimamente il rispetto del Patto di stabilità nazionale. Si poteva modificare, si poteva trovare una regola diversa, migliore di questa. La scelta di abrogare adottata dalla maggioranza della Camera la trovo invece inutilmente penalizzante e, se mi è consentito, un po' stupida; il fatto poi che sia stata presa con il consenso del mondo delle autonomie locali ci dice solo che anche in quel caso forse ci sono rapporti di potere da mettere radicalmente in discussione.

Sul secondo punto il problema fondamentale dei Paesi ad elevatissimo livello di debito pubblico (nel novero dei quali purtroppo rientriamo, com'è noto) è quello di dare profondità temporale alle decisioni di finanza pubblica, perché con la gestione anno per anno non si riesce mai ad affrontare strutturalmente il problema del rientro dal debito pubblico, così da dotarsi di una credibile strategia di medio-lungo periodo, l'unica che può avere successo in contesti caratterizzati da elevatissimo livello del volume globale del debito. Per fare questo è indispensabile interrompere la spirale che considera la spesa (sembra di tornare ai primi anni Settanta ed al dibattito sindacale) una variabile indipendente e la pressione fiscale la variabile ancella, che deve inseguire la prima (ve lo ricordate il salario variabile indipendente?). La definizione degli obiettivi in termini di solo saldo è figlia di questa cattiva pratica, per la ragione ovvia che l'obiettivo di saldo si può raggiungere sia riducendo la spesa sia, naturalmente, aumentando le entrate; la strada che seguiamo sistematicamente, considerando la spesa una variabile indipendente, è quella dell'aumento delle entrate: la pressione fiscale che insegue e si adegua all'aumento della spesa fuori controllo.

Di qui la scelta che avevamo fatto al Senato di un'indicazione distinta degli obiettivi di spesa primaria e di pressione fiscale, in maniera tale che distintamente si potessero compiere scelte politiche in rapporto ai due obiettivi programmatici. Certo, era solo a fini conoscitivi, l'obiettivo impegnativo rimaneva quello del saldo, ma quei fini conoscitivi sono la premessa per poter poi impostare anche obiettivi politicamente più impegnativi. Poco male, dirà qualcuno, in fondo tutto ciò era previsto solo a fini conoscitivi; non sono d'accordo e, se guardo a questa scelta alla luce di

quella operata della Camera sull'articolo 17 (ex articolo 18 del testo del Senato) per consentire la copertura - attenzione colleghi - con entrate non ricorrenti di oneri correnti (perché il testo del Senato è stato modificato alla Camera per consentire che oneri correnti siano coperti da entrate non ricorrenti), posso constatare che, guarda caso, quest'anno c'è proprio un chiaro esempio di tale scelta, perché le entrate da scudo fiscale sono entrate non ricorrenti. Il testo del Senato invece questa soluzione la vietava.

Il testo della Camera elimina le paroline "non ricorrenti", con il risultato che si possono coprire oneri correnti con entrate non ricorrenti. E se poi guardo a questa norma di cui mi sto occupando alla luce delle modifiche apportate all'articolo 11, comma 6, per consentire di usare il miglioramento del risparmio pubblico - ne ha parlato il relatore - a copertura di nuovi oneri recati dalla legge finanziaria, che diventerà legge di stabilità, posso constatare che anche questa possibilità il testo del Senato non l'aveva prevista, non perché si era dimenticato di prevederla, ma perché non voleva prevederla, poiché voleva vietare il ricorso al miglioramento del risparmio pubblico per coprire la legge finanziaria.

Signora Presidente, in un Paese che ha un volume globale del debito come il nostro, se c'è un miglioramento del risparmio pubblico cosa bisogna farne? Coprire nuovi oneri che nel frattempo si determinano con nuova spesa, oppure usare quel miglioramento del risparmio pubblico per far fronte al volume globale del debito troppo grande? Non c'è bisogno di essere tecnici del settore per capirlo. Peccato però che questa risposta, nella sua banalità, fosse rispettata dal testo approvato dal Senato e non lo sia più, invece, nel testo oggi al nostro esame.

Allora, se guardo tutto questo, mi chiedo se questo insieme di scelte non nasconda un pericoloso cedimento lassista del Governo, coperto poi nel dibattito pubblico dalla retorica sul rigore finanziario che impedirebbe di fare scelte impegnative per affrontare la recessione. (*Applausi dai Gruppi PD, IDV e dei senatori Baldassarri, Gai e Saro*).

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

LANNUTTI (*IdV*). Signora Presidente, signor Vice Ministro, colleghi, la questione centrale, che riguarda anche questa riforma della normativa di contabilità e finanza pubblica proposta dal presidente Azzollini, è rappresentata proprio dal debito pubblico che risulta dalla somma dei *deficit* annuali: quest'anno la differenza tra circa 800 miliardi di spese e circa 725 miliardi di entrate. Questa discussione si svolge proprio all'indomani della diffusione dei dati ISTAT sul debito pubblico, che è cresciuto ad un ritmo di 13,8 miliardi di euro al mese, arrivando, come tutti sanno, a circa 1.801,6 miliardi di euro.

La questione è proprio questa: se non si interrompe il *trend* negativo del debito, rischiamo di assistere ad un incremento dello stesso di 142 miliardi di euro nei prossimi 12 mesi (quindi qualcosa come 14 miliardi di euro al mese), con la conseguenza che si potrebbe assestare ad ottobre 2010 alla cifra di 1.943,784 miliardi di euro, con un gravame pari a 32.936 euro per ogni cittadino, neonati compresi o, se si preferisce, di 92.561 euro per ogni nucleo familiare.

Queste sono le cifre, questi sono i dati e su questo bisogna dibattere. Magari approfondiremo questi temi anche nei prossimi giorni, quando arriverà in quest'Aula la finanziaria su cui - tanto per cambiare! - il Governo ha posto la 27^a fiducia. Queste, lo ripeto, sono le questioni da affrontare. Innanzitutto, bisogna cercare di ridurre il debito e di realizzare risparmi su quelle spese che potrebbero essere comprimibili, perché poi la riforma della contabilità e della finanza deve avere la finalità di poter incidere anche sui rapporti tra Parlamento e Governo. A tal proposito, voglio ricordare - mi correggerà eventualmente il collega Mascitelli - che il Gruppo dell'Italia dei Valori si è astenuto dal votare questa riforma in prima lettura qui al Senato; il provvedimento è passato poi alla Camera, dove sono state accolte alcune nostre proposte e dove abbiamo votato a favore. Inoltre, bisogna cercare di concorrere alla definizione del ruolo delle Assemblee legislative nel sistema politico-istituzionale, per impedire che il Parlamento - a prescindere dai Governi e dalle maggioranze di tutti i colori - possa diventare mero esecutore di decisioni assunte dall'Esecutivo, spesso senza alcun coinvolgimento nella delicata gestione della finanza pubblica.

La necessità di una riforma della legge n. 468 del 1978 nasce dall'espansione del ruolo delle autonomie territoriali, dalla riforma del Titolo V della Costituzione, dai vincoli imposti dall'Unione europea (il Patto di stabilità e di crescita e il conseguenziale Patto di stabilità interno), ma anche dalla riforma federalista con il relativo patto di convergenza quale strumento per realizzare l'obiettivo, per l'appunto, della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali.

Con l'approvazione di questa riforma si delega il Governo ad adottare, entro due anni dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, con particolare riguardo alla riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni.

Fra i principi e i criteri direttivi cui dovranno conformarsi i decreti, ricordo: revisione delle missioni in relazione alle funzioni principali e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica; revisione del numero e della struttura dei programmi in modo da assicurare un'univoca corrispondenza fra programma, risorse e strutture assegnate a ciascun Ministero e l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa; revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire; adozione per la spesa, anche a fini gestionali e di rendicontazione, delle azioni quali componenti del programma e unità elementari del bilancio dello Stato; previsione che le nuove autorizzazioni legislative di spesa debbano essere formulate in termini di finanziamento di uno specifico programma di spesa; introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni dello Stato, nonché individuazione di metodologie comuni al fine di definire indicatori di *performance* semplici, misurabili e riferibili ai programmi di bilancio; introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese rimodulabili del bilancio dello Stato. Tali limiti devono essere individuati in via di massima con la Decisione di finanza pubblica e successivamente devono essere adottati con la legge di bilancio, coerentemente con la programmazione triennale delle risorse.

Ancora, vanno ricordati: l'adozione, coerentemente con i limiti di spesa stabiliti, di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri, in cui sono concordati gli obiettivi triennali e i tempi di conseguimento degli stessi; il riordino delle norme; l'accorpamento dei fondi di riserva e speciali; l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria, a scopo conoscitivo e in via sperimentale, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale avente la funzione di verificare i risultati conseguiti da parte delle amministrazioni, al fine di elaborare di conseguenza uno stato patrimoniale, un conto economico ed una nota integrativa, così come avviene per tutti i bilanci; la revisione del conto riassuntivo del Tesoro; la progressiva eliminazione, entro due anni, delle contabilità speciali o dei conti correnti di tesoreria; la previsione della possibilità di identificare contributi speciali, ed altro ancora, ma non vado oltre.

Il Gruppo dell'Italia dei Valori dà un giudizio complessivamente positivo, pur se tra luci ed ombre. Mi si permetta al riguardo di fare una piccola polemica relativamente al Presidente dell'ISTAT, che viene nominato secondo criteri individuati da un'apposita Commissione. Voglio ricordare infatti, per la cronaca, che al Presidente dell'ISTAT, in un momento in cui si tagliano gli stipendi, sono stati deliberati aumenti di stipendio del 330 per cento, con emolumenti passati da 93.000 a 300.000 euro: prende più il Presidente dell'ISTAT che il Presidente della *Federal Reserve*: la mia è una piccola polemica.

Esprimiamo quindi un giudizio abbastanza positivo; naturalmente non ci nascondiamo dietro un dito, perché questa riforma della legge di contabilità dello Stato, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 e della legge n. 42 del 2009, di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, dovrebbe porsi l'obiettivo di delineare un riordino complessivo nella prospettiva della realizzazione di una contabilità della Repubblica, così come delineata dall'articolo 117 della Carta costituzionale. Questa disposizione, infatti, mentre assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, attribuisce alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Anche gli schemi dei decreti legislativi dovranno essere oggetto di intesa, da sancire in sede di Conferenza unificata.

Signora Presidente, in considerazione del fatto che il tempo a mia disposizione è ormai scaduto e prima di farmi scampanellare da lei, che è sempre molto attenta con il Gruppo Italia dei Valori, concludo rilevando che tutto sommato la riforma Azzollini può essere condivisa dal nostro Gruppo. (Applausi dai Gruppi IdV e PdL).

PRESIDENTE. Senatore Lannutti, le assicuro che la Presidenza cerca di essere attenta *erga omnes*. È iscritta a parlare la senatrice Spadoni Urbani. Ne ha facoltà.

SPADONI URBANI (PdL). Signora Presidente, sono felice delle affermazioni testé fatte dal rappresentante del Gruppo Italia dei Valori, che condivide lo spirito con cui abbiamo promosso la riforma del sistema di contabilità e finanza pubblica.

Colleghi senatori, vice ministro Vegas, a distanza di circa otto anni dalla definizione della riforma del Titolo V della Costituzione, dopo l'approvazione nel maggio 2009 della legge delega sul federalismo fiscale, con questo disegno di legge di riforma della contabilità pubblica ci si pone l'obiettivo di armonizzare i sistemi di finanza pubblica alla luce della recente riforma dell'amministrazione statale, in attesa dell'approvazione in sede parlamentare del cosiddetto codice delle autonomie varato a novembre dal Governo. Non è un momento neutrale nel complesso disegno governativo teso alla valorizzazione della funzione dello Stato quale motore per lo sviluppo dell'Italia; l'impianto riformatore del quale sto parlando costituisce in sostanza il retroterra culturale al quale fa riferimento l'odierna legge di riforma. Il passaggio in Aula delle norme oggi in discussione non ha fatto perdere, come è stato rilevato nella relazione, l'ispirazione di fondo dell'esame del provvedimento in Senato in prima lettura. Per questo motivo non mi sono chiari alcuni interventi di altri Gruppi, mentre ben si comprendono quelli dell'Italia dei Valori.

Quali sono dunque i valori ai quali si ispirano le norme che stiamo esaminando? Innanzitutto, quelli della leggibilità di ogni scelta, che deve essere fatta all'interno di obiettivi progettuali chiari e nell'ambito di un'armonizzazione complessiva dell'azione amministrativa, che non può procedere più al di fuori di un disegno unitario tra i vari livelli pubblici. Da qui discende la scelta politica di coinvolgere le amministrazioni locali nel Patto di stabilità: che Dio ce la mandi buona! Così il Governo potrà mettere in campo elementi premianti per chi meglio compie il proprio lavoro. Nel sistema di *governance* che si va prospettando sarà soprattutto necessaria la leale collaborazione tra i livelli di Governo, in modo da consentire il passaggio da una situazione di condizionamento reciproco a quella di uno stretto coordinamento tra centro e periferia, con il superamento dello schema che ha spesso combinato le norme rigide imposte dall'alto con la mancanza di trasparenza e i vincoli di bilancio non rigidi per il sistema delle autonomie. Ciò implica la modifica delle regole con cui sono costruiti i bilanci, la comprensione esatta del soggetto su cui ricadono gli oneri ed una omogeneizzazione dei criteri generali della finanza pubblica, che è una misura eccellente.

Il nuovo assetto dei rapporti tra centro e periferia che la riforma costituzionale ha delineato e l'ulteriore *input* che si attende dal combinato della delega sull'articolo 119 della Costituzione con il nuovo codice delle autonomie consentiranno miglioramenti di efficienza nel settore pubblico e maggiore comprensione da parte dei cittadini dei meriti e delle responsabilità (e questo finalmente, perché era atteso da tanto tempo che i cittadini potessero essi stessi controllare le gestioni delle diverse amministrazioni).

La stessa cosa accadrà anche ai membri del Parlamento: finalmente, saremo in grado di leggere più agevolmente i conti pubblici e comprendere la portata delle scelte che l'amministrazione ad ogni livello farà. Siamo a buon punto nel lavoro di riforma in senso sempre più liberale, cioè attento alla modernità dell'uomo e della nostra macchina statale. Tuttavia, condivido l'opinione del relatore, secondo cui l'impegno del Parlamento in questa materia non si conclude in questa sede: c'è ancora da lavorare e la riforma in senso federale dello Stato richiede infatti ulteriori miglioramenti della materia finanziaria e contabile. Penso tuttavia che il vero salto riformatore ci sarà quando i soggetti deputati a realizzare questo rinnovamento avranno assorbito realmente la nuova cultura che si sta inoculando nella burocrazia.

Il principio di dover rendere conto ai cittadini utenti, agli elettori ed alle proprie comunità locali è di per sé un'innovazione rivoluzionaria rispetto ai pagamenti a piè di lista cui nella prima Repubblica eravamo un po' tutti abituati (fino ai nostri giorni, in cui ancora si paga a piè di lista). Lo Stato da operetta che è stata l'Italia della seconda metà del secolo scorso, rispondente al motto «tanto paga Pantalone», deve veder sparire questo genere di locuzioni dal lessico comune e, prima ancora, dalla mentalità degli amministratori ad ogni livello. A quest'ottica espressa nelle norme in esame va il mio voto favorevole e convinto. Vi ringrazio per l'attenzione. (*Applausi dal Gruppo PdL. Congratulazioni*).

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

GIARETTA (PD). Signora Presidente, signor Vice Ministro, colleghi, quando abbiamo iniziato a discutere di questo argomento, vi erano con chiarezza due questioni di fronte a noi: la prima era riuscire a migliorare la trasparenza delle decisioni di bilancio, come componente essenziale di un processo democratico; anzi, come ben sappiamo, questo è il punto più delicato della democrazia: quanti soldi si prendono, dove e come si prendono e per fare che cosa; si tratta della base della nascita della democrazia parlamentare. Ciò in un contesto in cui torna certamente la centralità delle politiche di bilancio di fronte alla crisi globale che ha attraversato il nostro pianeta e che ci lascia un'eredità di interventi di carattere strutturale che vengono richiesti alla funzione pubblica.

Per altro verso, vi era anche la consapevolezza che il bilancio dello Stato è parte di una più complessiva gestione dell'area pubblica: da un lato, è maggiormente vincolato rispetto al passato, per l'inserimento in un processo più ampio di equilibrio finanziario a livello europeo; dall'altro, è anche limitato dal crescere di una soggettività del sistema delle Regioni e delle amministrazioni. In senso proprio, si tratta anche di un bilancio dello Stato che assume una certa marginalità rispetto al più ampio recinto del conto consolidato della pubblica amministrazione, che diventa una grandezza molto più significativa anche nell'ambito delle politiche fiscali a livello europeo.

La seconda questione consisteva nel regolamentare meglio il rapporto tra la funzione di governo e quella parlamentare, che ha subito una gravissima alterazione nel corso del tempo, modificando quel equilibrio bilanciato che era sotteso dall'articolo 81 della Costituzione. Ricordo ancora una volta che tra il 1995 e il 2002 per un solo anno si vide un voto di fiducia sul collegato alla legge finanziaria, mentre nel periodo tra il 2003 e il 2009 l'approvazione degli strumenti di bilancio è sempre avvenuta con il voto di fiducia posto sul maxiemendamento del Governo.

Queste erano le consapevolezze che ci stavano di fronte. Mi permetterei di dire che si è trattato di consapevolezza a parole nelle dichiarazioni, nelle interviste e nelle promesse anche di fronte all'opinione pubblica. Nella conduzione pratica, però, degli atti di governo non si è visto in nessun modo una convergenza: in attesa di attuare quelle linee di riforma condivise, si sarebbe ben potuto realizzare nei comportamenti concreti del Governo un'anticipazione di quella impostazione.

In questi due anni non siamo andati in quella direzione, al contrario; ho letto in questi giorni uno studio interessante che ha presentato il Servizio del bilancio del Senato in cui si dimostra che il 90 per cento degli oneri finanziari sono legati a conversioni di decreti-legge: per la stragrande maggioranza, gli interventi avvengono per attuazione di decreti-legge del Governo, per la maggior parte approvati con voto di fiducia. Solo lo 0,01 per cento degli oneri sono derivanti da iniziative parlamentari.

In queste due cifre c'è la gravità dell'alterazione di questo rapporto, confermata del resto anche dalla finanziaria di quest'anno, su cui abbiamo sentito tante declamazioni sul superamento della stagione delle finanziarie vecchio stile; invece siamo fermi ad un maxiemendamento con qualche centinaio di commi, e ricordo, per misurare ancora una volta la forte separazione tra realtà e fatti, che la maggior parte dei proventi dello scudo fiscale va a finire in un fondo indifferenziato e globale presso la Presidenza del Consiglio, che rappresenta la negazione della trasparenza del bilancio e la negazione di quei principi che faticosamente si è cercato di scrivere in questo disegno di legge.

Adesso ci troviamo di fronte ad un testo che ritorna dalla Camera con modifiche profonde, anche su parti decisive che erano state oggetto al Senato di un'azione convergente di maggioranza e opposizione. Penso che questo sia un esempio negativo del bicameralismo. Non mancano casi positivi, in cui il bicameralismo perfetto consente di correggere errori, ma questo mi sembra un esempio di come la doppia lettura possa comportare peggioramenti.

Il giudizio sintetico che mi sentirei di esprimere è che, rispetto al testo licenziato dal Senato, le cose aggiunte vanno sostanzialmente bene: colmano in parte alcune lacune che l'opposizione, ma anche esponenti della maggioranza avevano evidenziato nel corso dell'esame al Senato. Sono le cose tolte, però, che vanno veramente male e che segnano, a mio avviso, un ripiegamento di notevole gravità rispetto all'ambizione di introdurre una coraggiosa riforma delle procedure. Questo è il punto fondamentale.

Non nego che con l'approvazione di queste norme si faranno dei passi in avanti: vi saranno una procedura più ordinata e trasparente, un miglioramento della base informativa nelle procedure della sessione bilancio, la revisione della struttura di bilancio - con una più stretta corrispondenza tra programmi, risorse e strutture - che era stata uno dei motivi della scarsa efficacia della precedente riforma. Tuttavia, il problema non era operare una sorta di buona manutenzione delle norme o di razionalizzazione in un testo unico delle norme di contabilità di Stato, bensì quello di introdurre una forte e decisiva innovazione che fosse adeguata alla stagione che ci attende.

Il senatore Morando ha già parlato della triade di innovazioni che avevamo previsto: la Commissione per la trasparenza dei conti pubblici (che è altra cosa rispetto all'attività normale delle Commissioni bilancio di Camera e Senato), il collegamento automatico alle banche dati, per dare certezza della parità delle posizioni e, soprattutto, il Servizio unificato del bilancio. Tutto questo avrebbe significato il recupero di un rapporto virtuoso tra la funzione del Governo, nella sua autorevolezza, e la funzione del controllo parlamentare.

A ciò aggiungo una considerazione di dettaglio, rispetto alla gravità degli aspetti sopra enunciati, ma che attiene alla chiarezza e alla trasparenza dei conti: l'aver eliminato l'obbligatorietà della relazione tecnica sugli emendamenti del relatore, quando sappiamo che buona parte delle proposte del Governo nella prassi parlamentare passano attraverso il cosiddetto emendamento del relatore, significa sacrificare un altro contributo fondamentale alla chiarezza.

Come si può pensare di affrontare i passaggi così impegnativi che ci attendono (come il federalismo e il Senato federale) se non siamo in grado di mettere in discussione una modesta burocrazia parlamentare, l'altrettanto modesta ambizione delle due Commissioni di non vedere in nessun modo toccate le loro autonomie e la loro difficoltà di lavorare insieme? Come possiamo pensare di avere la forza politica di affrontare questi cambiamenti, che sarebbero così necessari?

Restano poi irrisolte nel passaggio alla Camera due debolezze che non avevamo risolto in Senato. In primo luogo, vi è la necessità di passare seriamente da una contabilità dello Stato a una contabilità della Repubblica, associando in modo determinante nel processo di bilancio il sistema dalle autonomie locali. Questo è un problema che resta purtroppo irrisolto. Vi è poi il tema di un eccesso di centralizzazione del Tesoro in ogni decisione. Abbiamo visto dall'esperienza passata che per incidere sul serio nei meccanismi di spesa occorre anche una maggiore soggettività dei Ministeri di spesa, individuando le responsabilità nelle decisioni di spesa in direzione dell'efficienza e dell'efficacia. Ancora una volta, il lavoro della Commissione tecnica per la finanza pubblica - ahimè interrotto per responsabilità di questo Governo - aveva consentito di appurare come nel merito di decisioni non esterne (cioè assunte dal Ministro dell'economia e delle finanze), ma frutto della capacità di altra amministrazione all'interno dei singoli Ministeri, si sarebbero potuti introdurre regimi più virtuosi di controllo della spesa pubblica.

In conclusione, quando ormai trent'anni fa il ministro del Tesoro Beniamino Andreatta introdusse il cosiddetto divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro, attraverso cui la Banca d'Italia veniva liberata dal vincolo di acquistare attraverso l'emissione di moneta titoli di Stato non assorbiti dal mercato, fece una grande riforma che ha salvato il Paese: lo possiamo affermare con il senno di poi. Anche in quella occasione, da una consultazione degli atti relativi a quelle decisioni, emerge quante resistenze ci furono a causa degli interessi toccati, degli apparati burocratici e della difficoltà di aprire una fase totalmente nuova. Ci fu il coraggio della politica, ci fu la capacità di rompere le incrostazioni guardando al futuro. Dispiace che in questa occasione, se c'è stata certamente un'azione di miglioramento, non ci sia stato però tutto il coraggio necessario.

Mi auguro che la fase sperimentale che comunque ci attende consenta, come dicevano gli antichi, di poter dire: «*crescit eundo*»; che nel percorso di attuazione, quando si toccheranno di nuovo i nodi irrisolti, quando si faranno i decreti attuativi, quando si dovranno affrontare le riforme costituzionali, si trovi quel coraggio che in questa occasione, ahimè, è mancato. *(Applausi dal Gruppo PD e del senatore Pardi. Congratulazioni).*

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

MASCITELLI (*IdV*). Signora Presidente, signor Vice Ministro, il Gruppo dell'Italia dei Valori ha piena consapevolezza che la riforma delle regole che governano la redazione e la presentazione dei conti pubblici, tra l'altro già più volte affrontate in passato a cadenza quasi decennale, è oggi diventata, al di là del dibattito politico che alterna tra i due rami del Parlamento momenti di enfasi e di criticità, una necessità non più rinviabile se viene però realmente affrontata nella nuova cornice, che è quella degli obblighi e dei vincoli dell'Unione europea e, più in prospettiva, del federalismo fiscale.

Il nostro voto di astensione in prima lettura aveva proprio il senso di riportare un po' di realismo in una eccessiva enfasi che stava riguardando un testo che, pur introducendo alcune novità che tentavano di dare una soluzione all'ipertrofia legislativa della legge finanziaria, appariva a nostro giudizio, come è stato ricordato dal relatore Azzollini, ancora generico, a contenuto prevalentemente centralista, sbilanciato a favore dell'Esecutivo e senza un efficace coordinamento con la recente legge di delega sul riassetto in senso federale dello Stato; tant'è che il lavoro importante sviluppato nell'altro ramo del Parlamento, con il contributo di numerose proposte emendative dell'opposizione, del Partito Democratico e dell'Italia dei Valori, ha portato ad una significativa riscrittura del testo.

Il punto, allora, dal quale vogliamo ripartire nella discussione di oggi ha rappresentato e rappresenta un aspetto centrale di tutta la nostra iniziativa e ha trovato poi, a sottolineare anche che non vi era alcuna faziosità da parte nostra, una positiva rispondenza nelle scelte della maggioranza ed è il punto che a nostro giudizio riguarda il cuore dei problemi: in sostanza, il rapporto tra il Governo e il Parlamento. Anche dopo l'esperienza di questi ultimi anni, siamo convinti che se nelle procedure finanziarie e nelle regole contabili non si pone rimedio allo squilibrio strutturale che da un lato tuteli un'adeguata responsabilità del Governo e dall'altro fornisca al Parlamento validi strumenti di controllo, di indirizzo e ratifica, la finanza pubblica e la contabilità diventano incomprensibili con effetti negativi sia sull'azione legislativa, sia su quella di Governo.

È necessario invertire una prassi che di fatto si è imposta, come ha ricordato il senatore Giaretta, nell'approvazione delle ultime cinque leggi finanziarie votate dal 2003 ad oggi e che sicuramente vedremo riproporre anche in questa sessione di bilancio: prassi che vede accresciuto, con un arbitrio autarchico, il ruolo del Governo a discapito di quello delle Camere, mediante il ricorso da parte dell'Esecutivo a strumenti che noi consideriamo improponibili, quali manovre per decreto-legge e, prima ancora, finanziarie approvate con voto di fiducia su maxi emendamenti dell'Esecutivo, che all'assalto alla diligenza hanno sostituito improvvisazione, labilità legislativa e una sindrome da onnipotenza.

Per noi dell'Italia dei Valori c'è quindi l'esigenza di riequilibrare un processo decisionale chiaramente distorto, attribuendo al Parlamento un ruolo più incisivo sia in fase di rendicontazione e controllo (funzioni, queste, finora del tutto trascurate), sia in fase di concorso alla definizione degli obiettivi programmatici. Le modifiche apportate agli articoli 7 e 10 hanno fatto un passo in avanti - un piccolo passo in avanti - in questa direzione: il testo approvato dalla Camera precisa, infatti, che la decisione di finanza pubblica viene presentata alle Camere sotto forma di schema per le conseguenti deliberazioni parlamentari. La *ratio*, pertanto, è che la Decisione di finanza pubblica diventi tale dopo il voto del Parlamento, ottenendo quindi un cambiamento significativo che consente di distinguere i diversi piani delle decisioni e di associarle poi a una complessiva visione del Governo.

Un altro punto dolente che noi avevamo sottolineato è stato il raccordo tra il disegno di legge contabile e il provvedimento sul federalismo fiscale, dal momento che i due provvedimenti si sovrapponevano ed erano privi di un effettivo coordinamento. Noi avevamo chiesto che i provvedimenti contabili si adattassero alle novità invalse, con un occhio alle esigenze di impronta federalista e con l'altro a quelle di far collaborare tutte le amministrazioni all'obiettivo dell'unità economica della Repubblica, eliminando quindi qualsiasi rischio di strabismo legislativo.

La questione di un'armonizzazione tra i sistemi contabili delle varie amministrazioni, non solo formale, ma sostanziale, è certamente per noi una premessa primaria di qualsiasi buona gestione di bilancio e dell'efficacia dell'azione amministrativa. Nel nuovo testo, l'articolo 2, comma 6, inserisce pertanto principi nell'ambito della delega per l'attuazione del federalismo; l'articolo 10, comma 2, lettera f), stabilisce che venga riportato il contenuto del Patto di convergenza e del Patto di stabilità nella decisione di finanza pubblica; l'articolo 11, comma 3, lettera b), apporta una specifica di non interferenza su tributi, addizionali e partecipazioni delle Regioni.

Signor Vice Ministro, anche in questo caso si tratta di un passo in avanti - un piccolo passo in avanti - rispetto al testo approvato dal Senato, perché, in buona sostanza, il Governo nazionale e i governi di Regioni ed enti locali dovranno avviare per tempo la concertazione sul Patto di convergenza affinché lo schema di questo possa essere pronto nel momento in cui il Governo dovrà avviare una seconda fase di concertazione sul Patto di stabilità. Ad ogni modo, per noi resta aperta una contraddizione, in quanto nel testo della legge di contabilità non si prevede l'intesa in materia di Patto di stabilità, come previsto invece nella legge 5 maggio 2009, n. 42.

Signora Presidente, in passato si partiva spesso da una debolezza strutturale: l'enorme ampliamento delle dimensioni e dei contenuti normativi della legge finanziaria si è spesso manifestato anche attraverso la prassi di affiancare uno o più decreti-legge collegati, che hanno reso ancora più complessi e confusi i procedimenti parlamentari, sia di indirizzo che di controllo. Allo stesso modo, nel corso degli anni - lo ha ricordato anche il senatore Morando - è stata pressoché impossibile un'analisi approfondita della quantità e della qualità della spesa storica e dei problemi strutturali che generano gli squilibri di finanza pubblica, cadendo nell'illusione di poter mettere un freno alla spesa con strumenti di intervento e di contenimento automatico e trasversale attraverso i cosiddetti tagli lineari, non selettivi, delle dotazioni di bilancio.

Una migliore conoscenza e trasparenza sono d'altra parte il contrappeso necessario per assicurare al Parlamento, a fronte della maggiore flessibilità gestionale del Governo, un esercizio più efficace dei poteri di indirizzo e controllo. Un aspetto per noi rilevante della riforma è pertanto il rafforzamento di tutti i processi che concorrono al miglioramento del monitoraggio, del controllo e della valutazione dei conti pubblici.

Certo, si deve fare ancora di più. Non a caso, il nuovo comma 4 dell'articolo 11 prevede che al disegno di legge di stabilità venga allegato un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra. In questo senso, la banca dati prevista dall'articolo 14, alimentata da tutte le amministrazioni pubbliche, rappresenta sicuramente un passo in avanti nella direzione del maggior coinvolgimento delle autonomie, così come la riscrittura dell'articolo 40 sull'analisi e sulla valutazione della spesa, per rendere efficace il processo di programmazione ed efficiente l'allocazione delle risorse, istituzionalizza la prassi della cosiddetta *Spending Review*.

A questo punto si attivano tre processi di valutazione: il primo legato ai risultati della spesa in base alla legge di contabilità, il secondo agli obiettivi di servizio in base alla legge n. 42 del 2009 e l'ultimo riferito alle amministrazioni in base alla legge n. 15 del 2009, che rischierebbero però - lo dico al rappresentante del Governo - di restare teoria e astrazione se non venissero messe in atto tutte le garanzie affinché questi processi interagiscano tra di loro e si sviluppino in modo integrato. Restano comunque alcuni margini di possibile miglioramento e questioni aperte che richiedono da parte nostra una vigile attenzione.

In primo luogo, è necessaria una maggiore trasparenza e un più attento monitoraggio delle finanze pubbliche. Noi dell'Italia dei Valori, signor Vice Ministro, abbiamo presentato un emendamento e un ordine del giorno che hanno l'obiettivo di dare garanzia di certezza rispetto alle attività intraprese dal Governo e i risultati conseguiti nella lotta all'evasione fiscale, nonché sull'efficacia delle misure adottate per contrastare la diffusione e il crescente fenomeno dell'evasione fiscale.

Nell'ordine del giorno è inoltre rafforzata la previsione che il Ministro dell'economia trasmetta ogni anno al Parlamento una relazione sull'andamento reale delle entrate tributarie e contributive, con specifico riguardo alla pressione fiscale complessiva dell'anno in corso e agli eventuali spostamenti della stessa rispetto agli andamenti programmatici.

Non a caso, il procuratore generale della Corte dei conti nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato relativo al 2008 ha ribadito che esistono degli annosi problemi tuttora irrisolti della lotta all'evasione che riguardano l'indebolimento dell'apparato sanzionatorio, l'indebolimento giuridico degli studi di settore e il *deficit* di conoscenza e trasparenza che caratterizzano l'approccio all'evasione. Sono dichiarazioni della Corte dei conti, quindi non strumentali, faziose o appartenenti ad una visione di parte.

La stessa Corte dei conti poi, nella sua relazione depositata a gennaio, ha evidenziato, signor Vice Ministro, forti perplessità sulle iniziative intraprese dal Governo in materia di semplificazione e lotta all'evasione, in conseguenza delle quali si sono registrati importanti mancati introiti per il bilancio dello Stato.

Per noi resta del tutto insufficiente, quindi, la relazione presentata al Parlamento dal ministro Tremonti che, in attuazione della legge n. 296 del 2006, ha provveduto a presentare con ritardo alle Camere una relazione che era semplicemente una sommatoria di dati forniti dalla Guardia di finanza e dall'Agenzia delle entrate.

L'altra questione aperta è rappresentata dal fatto che un ruolo centrale nella riforma della contabilità pubblica è affidato alla legislazione delegata mediante la previsione, signor Vice Ministro, di quattro diverse disposizioni di delega conferite dal Governo: entro un anno, decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili; sempre entro un anno, decreti legislativi per il potenziamento dell'attività di analisi; entro due anni, decreti legislativi per il completamento della riforma della struttura di bilancio; entro tre anni, poi, il passaggio alla redazione del bilancio di sola cassa. È evidente a tutti che la valutazione finale della portata e delle novità contenute in questa riforma e il successo reale della loro attuazione dipenderà molto dall'attuazione di queste importanti deleghe conferite al Governo.

Il nostro impegno potrà esplicarsi con un atteggiamento positivo e propositivo, purché si vada nella direzione di una maggiore trasparenza e funzionalità di quella che noi vogliamo definire una riforma che punta a una moderna democrazia di bilancio. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

Omissis

Ripresa della discussione del disegno di legge n. 1397-B (ore 18,29)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Garavaglia Massimo. Ne ha facoltà.

GARAVAGLIA Massimo (LNP). Signora Presidente, mi riallaccio a quanto diceva proprio adesso il collega Mascitelli: buona parte dell'impatto di questa importante riforma dipenderà da come essa verrà applicata e quindi, appunto, dai successivi decreti applicativi. In questa fase, quindi, tralasciando una discussione su alcuni punti specifici peraltro già ampiamente affrontati dal presidente Azzollini, dal collega Morando e da altri, mi limiterò ad alcune considerazioni su quanto potrebbe accadere nei prossimi mesi in seguito all'applicazione di una così importante riforma, anche e soprattutto alla luce dell'accelerazione che la crisi sta imponendo a tutto il sistema di finanza pubblica non solo italiano ma anche degli altri Paesi.

Faccio un esempio: è notizia di oggi che l'indice di povertà elaborato dell'agenzia di *rating* Moody's riporta un dato abbastanza particolare, cioè che l'Italia è il Paese meno povero al mondo dopo la

Repubblica Ceca e la Germania. Di fronte ad una simile affermazione si può rimanere basiti perché, ascoltando le argomentazioni generali, sorge spontanea una perplessità. Eppure è una considerazione non di poco conto perché questo indice viene calcolato sommando il tasso di *deficit* pubblico e il tasso di disoccupazione.

Le regole, dunque, stanno cambiando, e molto velocemente, anche. Alcuni modelli di ragionamento, quindi, anche storicamente stratificati, devono adattarsi ad uno scenario cambiato molto velocemente. Per dirla in una battuta, ormai non è più tanto una questione di scelta fra crescita e rigore - se ne è parlato tanto nel corso della discussione della legge finanziaria sia questo che lo scorso anno - quanto piuttosto, sempre sintetizzando in una formula, di trovare il giusto equilibrio nel rigore, applicandolo quanto basta per massimizzare la crescita, cosa che non è oggettivamente semplice, anche se è facile sintetizzarla in una battuta.

A questo proposito, noi siamo stati abituati a ragionare sui saldi. Allora: il *deficit* (entrate meno uscite) di quest'anno è di 80 miliardi. Il dato in sé non dice nulla perché è il frutto dell'operazione entrate meno uscite (che dà meno 80). Figuriamoci quale sarà allora il valore indicativo di questo dato rapportato al PIL. Mi spiego meglio: il PIL è solo in via molto mediata oggetto delle scelte del Parlamento e del Governo. La stessa differenza, il *deficit* entrate meno uscite, dipende in larghissima parte da fenomeni esogeni, quindi figuriamoci cosa accade se si rapporta tale *deficit* al PIL. Abbiamo un indicatore, meno 5 per cento, e ci chiediamo quali possibilità abbiano il Parlamento ed il Governo di modificare questo *deficit*. È una possibilità molto relativa, anche in termini temporali. È chiaro quindi che dobbiamo ragionare diversamente e cambiare la nostra ottica.

Questa legge ci aiuta a cambiare ottica anche perché nessuno di noi è pagato in percentuale rispetto al PIL. Lo stipendio si percepisce in valore assoluto e chiunque ragiona in valore assoluto, non in percentuale rispetto al PIL e magari in termini differenziati (poi non si riesce mai a capire il filo del discorso fino in fondo). Dovremmo ragionare in maniera più concreta su questi temi: a quanto ammontano le spese totali, a quanto ammonta l'incremento totale e quanto di tale incremento è discrezionale (cioè qual è la possibilità di agire), come vengono spese le risorse e quali sono gli indicatori di efficienza ed efficacia nell'uso di queste risorse.

A nostro avviso, quindi, deve cambiare drasticamente sia il valore conoscitivo della legge di bilancio sia l'analisi che le Commissioni competenti e tutto il Parlamento possono e devono fare di queste stesse leggi, nel momento in cui il problema si sposta non tanto sulla speranza che ci sia una crescita da rincorrere, eventualmente con un aumento di imposte (se non basta la crescita per finanziare un aumento di spesa), quanto nel rendere la spesa compatibile con la possibilità di crescita senza ulteriore indebitamento.

Si tratta, dunque, di accentuare un'azione di controllo di gestione che, se vogliamo, è già oggi nelle piene competenze delle Commissioni bilancio di Camera e Senato. Mi rivolgo al presidente Azzollini, ricordandogli che la 5^a Commissione si chiama appunto Commissione programmazione economica e bilancio: già oggi, nelle competenze delle Commissioni bilancio, sia della Camera che del Senato, vi è un'azione che non è solo quella di analisi della finanziaria e di analisi della copertura, ma anche di analisi di come vengono spesi questi 80 miliardi di euro. Tenendo conto che più della metà di questa cifra è in capo ai Ministeri centrali, a maggior ragione è competenza delle Commissioni economiche, sia della Camera che del Senato, operare un profondo controllo di gestione, di verifica e anche, avendo a disposizione degli indicatori extracontabili, di creazione di indicatori che consentano di capire come vengono spesi i denari dei contribuenti.

La nostra opinione è che l'ottica debba necessariamente cambiare, perché le variabili esogene sono talmente numerose da farci perdere tempo quando ragioniamo della finanziaria. A conti fatti, la finanziaria di quest'anno ammonta a 80 miliardi di euro, pari all'1 per cento delle uscite totali. Questi 80 miliardi di euro provengono per metà da un'operazione di bilancio e per metà dallo scudo fiscale, che è un'azione *una tantum*. Quindi, a maggior ragione, noi dobbiamo riflettere su come vengono spesi questi soldi e su quali siano i margini di riduzione della spesa totale.

La nostra ultima considerazione riguarda il legame di questa riforma con la fondamentale riforma del federalismo fiscale. Più di una volta, il Gruppo della Lega Nord ha segnalato all'Aula come sia assolutamente impensabile continuare, come se nulla fosse, ad incrementare la spesa pubblica, sperando che il buon Dio faccia aumentare le entrate con un non meglio specificato effetto di aumento della domanda mondiale.

Ora, è evidente a tutti che noi non possiamo più permetterci questo livello di spesa, come è evidente a tutti che dobbiamo razionalizzare la spesa e cercare di combattere l'evasione fiscale. Quest'operazione si può realizzare, e si deve realizzare, attraverso riforme drastiche e non con piccoli aggiustamenti alla finanziaria. Noi stiamo già mettendo in campo tali riforme, la più importante delle quali è proprio il federalismo fiscale.

In quest'ottica, a nostro avviso, è assolutamente evidente che si arriverà a una specializzazione delle competenze delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, in base alla quale la Camera si occuperà di determinate materie e il Senato di altre. Quindi, se i due rami del Parlamento avranno funzioni differenti (con una Camera che si occupa di più di politica economica di carattere generale mentre l'altra si occupa di più della ripartizione e della perequazione di queste politiche fra i livelli territoriali), è evidente che, implicitamente e necessariamente, si produrrà una specializzazione e una differenziazione delle competenze delle funzioni delle due Commissioni bilancio e anche dei due Servizi studi.

Nei prossimi mesi il nostro lavoro, non di poco conto, sarà di cercare di orientare questa modifica nel modo migliore possibile. Non è un'impresa facile ma dobbiamo renderci conto che ormai il treno delle riforme è partito e che un treno in corsa non si ferma, a meno che qualcuno nutra la malsana idea che finora si è scherzato e che tutto possa tornare com'era precedentemente.

Signora Presidente, concludo esprimendo un ringraziamento ai colleghi che molto hanno lavorato su questa importante riforma e con l'auspicio che si arrivi a un compimento pieno, con i decreti attuativi, affinché tale riforma diventi davvero lo strumento agile e snello per consentire al Parlamento di ragionare più sul controllo della spesa piuttosto che su una programmazione di entrate che saranno sempre più aleatorie in futuro. *(Applausi dai Gruppi LNP e PdL. Congratulazioni).*

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

LEGNINI (PD). Signora Presidente, signor Vice Ministro, onorevoli colleghi, l'impianto di questa riforma è il frutto di un dibattito risalente negli anni, ed è il frutto di apporti tecnici e politici di grande qualità: una discussione all'altezza del compito che il Parlamento si è dato nell'esprimere una ferma volontà di riforma della legge di contabilità e degli strumenti di bilancio.

Mi associo al ringraziamento del collega Garavaglia ai colleghi, al relatore, al collega Morando ed a molti altri che hanno dato un apporto importante nel definire la qualità di questo testo legislativo: un testo, appunto, frutto di una cooperazione vera tra maggioranza ed opposizione, che ha portato, almeno in prima lettura, ad una sua scrittura condivisa.

Ciò mi porta ad una prima considerazione di carattere generale: quando si vogliono fare riforme utili al Paese e stabili, perché frutto di un vero confronto e di una vera condivisione, il nostro partito di certo non si sottrae a tale compito. Lo abbiamo qui ribadito anche la settimana scorsa nel dibattito sulle riforme costituzionali possibili.

La seconda considerazione che volevo fare riguarda l'enfasi che si è voluta dare nel corso di questi mesi, riecheggiata anche nella discussione di questa importante riforma, all'organizzazione della scansione temporale della sessione di bilancio ed ai contenuti degli strumenti di bilancio, in particolare per quanto riguarda la vecchia legge finanziaria, oggi legge di stabilità: un dibattito iniziato in concreto in questa legislatura con la discussione del decreto-legge n. 112 del 2008, che recava norme in parte recepite da tale provvedimento. È un assetto condivisibile quello che colloca temporalmente la Decisione di finanza pubblica, il vecchio DPEF, al 15 settembre (quindi in un tempo che consente di registrare meglio gli andamenti dell'economia e della finanza pubblica ed il contenuto della legge di stabilità e della legge di bilancio), nonché dei collegati entro il 15 febbraio: si tratta di uno sforzo serio, un'indicazione chiara del completamento della riforma del bilancio che fu avviata già nel 2007 con uno strumento improprio, comunque riduttivo, quello regolamentare. Sono tutti aspetti che noi abbiamo sottolineato come positivi e che confermiamo essere tali.

Come riecheggiato però anche in questa discussione oggi, si può attribuire a questo migliore assetto della sessione di bilancio ed a questo migliore contenuto degli strumenti di bilancio la virtù salvifica dei conti pubblici oppure della qualità dei testi normativi, come abbiamo sentito in questi mesi nei termini che abbiamo ascoltato in questi mesi? A me sembra di no, non è lo strumento o la regola in sé che ci garantiscono il conseguimento di tale risultato. Io certo non sono nostalgico - nessuno di noi credo lo sia - delle vecchie leggi finanziarie, ma l'esperienza di quest'anno, a partire dal decreto n. 112 del 2008, ci dimostra che così non è; ce lo dimostra la legge finanziaria così com'è venuta a configurarsi alla Camera in questi giorni, per contenuto, ampiezza e per superamento anche di quei limiti che erano stati indicati con il citato decreto n. 112, ma soprattutto ce lo dimostra la qualità della produzione legislativa di questi mesi e dell'ultimo anno, da cui si può constatare che il famoso "assalto alla diligenza" non è vero che non sia avvenuto: è avvenuto a rate; se andiamo a vedere i cinque o sei provvedimenti più importanti di questo periodo possiamo constatare come essi contengano micromisure ed interventi impropri e, se facciamo la sommatoria di quegli interventi, non siamo molto lontani dalle vecchie leggi finanziarie che abbiamo visto negli anni.

Così come credo sia stata eccessivamente enfatizzata - ho avuto modo di sottolinearlo durante la prima lettura - la necessità di eliminare dalla legge di stabilità, dalla vecchia legge finanziaria, le norme finalizzate allo sviluppo, eccessivamente demonizzate, a mio modo di vedere. La realtà è che aver compresso fortemente la possibilità di inserire nella futura legge di stabilità le norme per lo sviluppo ci fa correre il rischio che possa venir meno una visione unitaria delle politiche di sviluppo e della politica economica, che prima in qualche modo veniva garantita. Infatti, pur con i difetti e all'interno della caoticità in cui si formavano i testi delle vecchie leggi finanziarie, anche nel contraddittorio tra Governo e Parlamento si garantiva comunque un minimo di visione unitaria. Il rischio che si possa invece disperdere, almeno per il Parlamento, una visione unitaria della politica economica è tanto più elevato, se si tiene conto del fatto che non si è voluto attribuire, come noi avevamo proposto, un carattere cogente ai tempi di approvazione dei collegati alla legge finanziaria che contenessero eventualmente la parte dello sviluppo della manovra economica.

Le regole quindi sono importanti (e credo che, in questo caso, si arrivi comunque ad un netto miglioramento della normativa contabilistica vigente), ma ciò che è ancora più importante è il costume politico e la Costituzione materiale, nonché la concezione dei rapporti tra Governo e Parlamento, soprattutto in questa delicata fase storica, nella quale l'Esecutivo, in generale, tende, com'è noto, a spostare verso di sé il potere di iniziativa e di decisione, cosa che avverrà anche per effetto delle norme contenute in questo provvedimento, oltre che per effetto di quelle autolimitazioni che il Parlamento ha deciso di darsi e alle quali poco fa ho fatto riferimento. Prima vi era la possibilità per il Parlamento di incidere in misura maggiore nel rapporto con il Governo e di modificare, se del caso, l'impostazione di politica economica che il Governo andava a proporre. Oggi lo si può fare all'interno dei limiti posti dall'indirizzo e dalla programmazione contenuti nella Decisione di finanza pubblica, ma il potere di tradurre in norme le indicazioni programmatiche inserite in questo provvedimento viene tendenzialmente spostato verso il Governo.

Il Parlamento, allora, come esce da questa riforma? Questa è la riflessione che vorrei proporre, per ricollegarmi poi anche alle importanti questioni che sono state evidenziate dai colleghi Morando e Giaretta. In particolare, mi chiedo se il Parlamento veda crescere il suo ruolo di controllo e di proposta.

Il collega Mascitelli poco fa ha richiamato la modifica che è stata apportata alla Camera, in base alla quale si prevede ora espressamente che la Decisione di finanza pubblica debba essere quella risultante dall'approvazione dei due rami del Parlamento. Ricordo al senatore Mascitelli che noi proponemmo qui, in prima lettura, un emendamento finalizzato a chiarire questo aspetto, che cioè la Decisione di finanza pubblica doveva essere sottoposta all'approvazione delle due Camere: quell'emendamento qui in Senato fu rigettato perché si disse - probabilmente lo disse il Governo, mi pare di ricordare il vice ministro Vegas, nonché il relatore, senatore Azzollini - che era scontato, che era una norma ultronea. Mi permetto dunque di precisare che, in realtà, quell'innovazione non aggiunge nulla a ciò che sarebbe stato se il testo fosse rimasto quello licenziato dal Governo.

Tornando alla questione che prima ho posto, come esce il Parlamento da questa vicenda? A mio modo di vedere, a seguito della riforma, così come si è venuta a configurare dopo la lettura della Camera, il Parlamento non esce bene nel rapporto con il Governo.

È stato detto con dovizia di particolari e con argomenti pregevoli, che non voglio in alcun modo riprendere nel merito, che la soppressione della struttura unica di supporto tecnico a disposizione del Parlamento e della Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici costituisce una grave ed inaccettabile mutilazione dei poteri effettivi del Parlamento. Il nostro consenso si basava su un assetto di questo tipo: da un lato, l'accrescimento non solo di un potere propositivo del Governo ma anche di un potere decisionale, dall'altro, una maggiore possibilità per il Parlamento di dire la propria, nei modi e nelle forme consentite dalla nuova legge di contabilità, essendo munito di questi strumenti di controllo molto incisivi e forti, evenienza non più attuabile con il testo pervenutoci dalla Camera.

Voglio essere più chiaro, signora Presidente: chi detiene storicamente e ancora oggi il potere vero di determinare o meno decisioni di finanza pubblica, a volte importanti, o decisioni che comunque impattano sulla finanza pubblica? C'è una sola fonte informativa, a disposizione del Governo e del Parlamento; a volte infatti, secondo l'esperienza che abbiamo potuto vivere in questi anni, anche il Governo può trovarsi in difficoltà. Sto parlando di una fonte che non è confutabile, o confutabile con argomenti logici, con deduzioni che facciamo molte volte in Commissione bilancio; una fonte che non è tecnicamente e scientificamente confutabile perché gli strumenti di cui disponiamo sono troppo limitati, eccessivamente contenuti.

Vogliamo citare qualche esempio di attualità? Noi da qualche anno, con un dibattito molto avanzato discutiamo della famosa introduzione della cedolare secca sui canoni di locazione; da anni, e quest'anno più degli altri, abbiamo registrato la condivisione unanime del Parlamento su questa

misura, che è necessaria, è utile al Paese e nel medio e lungo periodo sarà utile anche alla finanza pubblica. Ebbene, da anni la Ragioneria generale dello Stato dice che non si può fare, perché costa troppo, perché non è vero che gli effetti virtuosi si vedranno dal primo o dal secondo anno, forse dal terzo. Il Parlamento è pertanto impedito dall'assumere una decisione così importante, destinata ad avere riflessi sul mercato immobiliare, sul bene casa, sulle famiglie in quanto la Ragioneria si rifiuta di spiegare il perché è vero o meno che il primo anno costa qualcosa, il secondo - lo abbiamo detto più volte in quest'Aula - forse non costa più e il terzo si potrebbe verificare un effetto virtuoso. Il Parlamento non è posto nelle condizioni di assumere una decisione consapevole e di munirsi a sua volta di uno strumento informativo che gli consenta di assumere una decisione consapevole.

Stando ancora più all'attualità, relativamente al disegno di legge sul processo breve abbiamo avviato un dibattito approfondito la settimana scorsa in Commissione bilancio. Ebbene, guardando la parte buona di quel provvedimento, di cui parleremo (spero di no, ma se saremo costretti a parlarne lo faremo), ovvero far durare i processi poco, ottenere finalmente la ragionevole durata del processo, la maggioranza, con l'assenso del Governo, sostiene che far durare i processi non più sei anni o dieci ma due anni non costa niente. È possibile una cosa del genere? Abbiamo chiesto al Governo di fornire una Relazione tecnica: com'è possibile che uno dei più grandi problemi italiani, quello che riguarda la giustizia e la durata dei processi, che nessun Governo finora, ahinoi, è riuscito a scalfire significativamente, ad un certo punto, per effetto di una norma che limita la durata di ciascun grado di giudizio a due anni, diventa risolvibile senza spendere un euro in più? Chi ci dà la possibilità di controllare se quella affermazione, quella posizione del Governo è fondata o meno? Noi siamo convinti che sia totalmente infondata e però non abbiamo gli strumenti per dimostrare ciò che ad una persona qualunque sembra normale, logico, e cioè che si vuole far durare i processi poco, se si vuole ottenere un processo rapido occorre investire di più, in mezzi, personale, organizzazione: occorrono le risorse. Eppure, il Governo e la maggioranza hanno provato a convincerci che così non è. Quindi, noi di quali strumenti disponiamo?

Eppure, lei, presidente Baldassarri, ci ha intrattenuto (e noi abbiamo prestato attenzione alle sue proposte) sul fatto che sarebbe possibile con la legge finanziaria tagliare la spesa corrente dello Stato di 37 miliardi di euro (o 40, non ricordo), e ha configurato la cosiddetta - per stare alla vulgata giornalistica - contromanovra. Era, per così dire, una manovra alternativa.

Noi eravamo e siamo convinti che tagliare 37 miliardi di euro non è possibile, ma può darsi che avesse ragione il presidente Baldassarri, cioè che all'interno del bilancio dello Stato si possano reperire risorse da destinare o orientare diversamente da quanto avviene oggi, senza smantellare misure, provvedimenti, azioni essenziali per un importo enorme: 37 miliardi di euro. Ma chi ci dà o ci ha dato la possibilità di riscontrare se ha ragione il presidente Baldassarri o hanno ragione quanti di noi ritengono che fare operazioni in quei termini quantitativi (non mi riferisco all'aspetto qualitativo), a occhio e croce non sia possibile? Non disponiamo di strumenti per farlo.

Presidenza del presidente SCHIFANI (ore 18,57)

(Segue LEGNINI). Ecco quindi che il tema che è stato posto dal collega Morando è di primaria importanza. Non è un aspetto marginale del dibattito in corso in quest'Aula. È in gioco il potere del Parlamento di essere informato sulle grandezze finanziarie, sull'impatto finanziario derivante dalle misure adottate, sugli andamenti di finanza pubblica, di disporre cioè di un'autonoma, autorevole fonte informativa, propria, sulla base della quale poter svolgere il lavoro che ci compete e in questo senso alimentare il contraddittorio ed il confronto con il Governo.

Il risultato, dunque, se la riforma verrà approvata così com'è, rappresenta certamente un miglioramento sotto molteplici aspetti, ma è un peggioramento sotto l'aspetto decisivo del rapporto tra il Parlamento ed il Governo. Questo è un problema politico di primo ordine, a mio avviso. Ecco perché insistiamo: insistiamo perché è ragionevole che si reintroducano quelle norme, perché le avete condivise e votate in prima lettura.

Qualcuno ha poi detto - credo anche il presidente Azzollini - che alla Camera anche all'interno del Partito Democratico si è votato in questo senso. I deputati del Partito Democratico possono pure sbagliare, non c'è nulla di male; così come possiamo sbagliare noi. Non si può sostenere come argomento che siccome alla Camera dei deputati hanno votato all'unanimità, dobbiamo approvare per forza il testo così com'è. C'è tutto il tempo di apportare le modifiche, anche perché siamo alla vigilia di appuntamenti importanti, signor Presidente.

Quando si è discusso del federalismo fiscale, con la stessa impostazione che abbiamo seguito con questa riforma e dunque con la cooperazione, l'apporto dell'opposizione, un'impostazione tutto sommato condivisa, il ministro Tremonti venne qui in Aula e ci disse di non essere nelle condizioni

di fornire i dati prognostici - che avevamo insistentemente chiesto - sulle modificazioni che si sarebbero apportate sulle grandezze finanziarie per effetto dell'attuazione di quei principi, non ancora norme di dettaglio, che poi sarebbero stati oggetto di specifici decreti delegati.

Cosa accadrà quando ci verranno trasmessi non uno, ma molti provvedimenti? Sulla base di che cosa ragioneremo con riferimento all'impatto sui territori, sulle Regioni, sui Comuni, sulle Province, sulla fiscalità generale? Sulla base di che cosa? Sulla base di dati che verranno partoriti non sappiamo dove o da chi, dati non riscontrabili?

Insomma, gli argomenti sono molteplici per ritenere che se vogliamo fare per davvero una riforma condivisa, seria, che serva al Paese, e vogliamo farla, possiamo apportare qui i cambiamenti necessari a cui ci siamo riferiti e che sono oggetto dei nostri emendamenti, dei quali discuteremo. Se lo faremo, avremo fatto una cosa importante per il Paese; altrimenti, avremo fatto una mezza riforma che, a mio modo di vedere, avrà necessità di ulteriori interventi e, comunque, non sarà quella di cui il Paese aveva ed ha bisogno. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

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

Omissis

La seduta è tolta *(ore 20)*.