



La riforma del Bilancio e della Legge finanziaria

Seminario organizzato dalla Fondazione ASTRID

**Trascrizione degli interventi
Testi provvisori non corretti dai relatori**

9 luglio 2009

Indice

Franco Bassanini	3
Giorgio Macciotta	4
Marco Causi	7
Paolo Giaretta	8
Linda Lanzillotta	9
Maurizio Delfino	11
Luigi Casero	12
Renato Cambursano	14
Veronica Nicotra	15
Stefano Pozzoli	17
Lino Duilio	18
Daniele Molgora	20
Italo Scotti	22
Antonio Azzolini	24
Maria Teresa Salvemini	27
Daniele Molgora	27
Franco Bassanini	27
Antonio Brancasi	28
Piero Antonelli	30
Alberto Zanardi	31
Enrico Morando	32
Mario Collevocchio	36
Franco Bassanini	38

Franco Bassanini

Che fosse opportuno avere questo momento di riflessione che, lo dico per Paolo Giaretta, è assolutamente riservato e senza, come è sempre stato per i nostri seminari, senza alcuna ricaduta all'esterno, non si saprà neanche che c'è stato il seminario. Quindi, con solo luogo di confronto e di riflessione, perché il Senato ha appena approvato e adesso è all'esame della Camera, un provvedimento di riforma di notevole importanza; di notevole importanza e con molte cose innovative e positive che la legge di contabilità e finanza pubblica, la riforma della contabilità e degli strumenti di governo della finanza pubblica. Noi abbiamo preparato e per chi poi lo voglia avere scritto sta qua sul tavolo, un sintetico elenco di prime considerazioni e di prime riflessioni, le illustrerà tra qualche minuto Giorgio Macciotta. Riteniamo che questa riforma contenga molte novità importanti e positive; ad Astrid da anni lavoriamo intorno a questi temi, abbiamo pubblicato più di un paper sull'argomento; abbiamo svolto anche una ricerca su incarico del Cnel che si è poi, che ha poi ispirato un documento del Cnel in materia. Troviamo nella riforma approvata anche, come dire, la considerazione di non poche delle proposte che avevamo avanzato; ovviamente e naturalmente filtrate attraverso l'autonoma valutazione e riscrittura della commissione e dell'Aula del Senato. Pensiamo che vi siano innovazioni molto importanti in particolare su due terreni: le disposizioni che tendono a garantire la trasparenza e la controllabilità della spesa. Diciamo, per la prima volta in modo abbastanza organico si cerca di stabilire delle procedure di definizione dei dati, delle grandezze, delle stime e delle metodologie per valutarle che diano un fondamento oggettivo e controllabile alle decisioni di finanza pubblica. Vi sono anche importanti disposizioni, anche se queste sono solo in parte innovative sulla copertura finanziaria delle leggi, ma soprattutto vi sono disposizioni che danno finalmente organica disciplina alla riforma della struttura del bilancio per missioni e per programmi correlati a obiettivi quantificati e misurabili a precisi indicatori di risultato che è una scelta non solo funzionare a rendere più comprensibili i macro-aggregati di finanza pubblica, ma anche più trasparente e responsabile la decisione annuale e pluriennale sulla allocazione delle risorse. È più evidente la correlazione tra le decisioni sul merito delle politiche pubbliche e la decisione sull'allocazione risorse necessarie per realizzarle. Noi avremmo preferito e auspichiamo che la Camera rifletta su questo: che fosse anche indicato un limite quantitativo al numero massimo dei programmi nei quali si può articolare il bilancio, a evitare che la scelta innovativa fosse poi di fatto travolta nel tempo dalle spinte che portano alla frammentazione dei programmi e alla moltiplicazione dei programmi e quindi finissero per vanificare il senso dell'operazione. Però, non c'è dubbio che finalmente prende corpo quella riforma del bilancio che è condizione fondamentale, anche per restituire al Parlamento un ruolo di indirizzo e di controllo e di introdurre nelle amministrazioni pubbliche la cultura e la prassi della valutazione dei risultati e delle responsabilità. Obiettivo che, in realtà, inseguiamo da anni, che era già alla base della riforma Ciampi del 1997, ma che è stato mancato sostanzialmente. E mentre esperienze straniere più antiche e più recenti come la LOLF francese, avevamo compiuto dei passi importanti in questa direzione. Quindi ci sono molte innovazioni positive. Quello che su cui noi, e lo dice il titolo del nostro seminario, il punto però su cui noi pensiamo si debba in questo momento riflettere, è la coerenza o la correlazione tra la riforma e due elementi fondamentali, che sono il nuovo assetto costituzionale dello stato introdotto dal Titolo V, e la legge sul federalismo fiscale che dà attuazione o meglio, che comincia a dare attuazione perché poi la partita decisiva sarà giocata sui decreti delegati, all'Art. 119, cioè alle disposizioni, principi costituzionali in materia di federalismo fiscale. Qui, noi, Macciotta ne parlerà subito, noi abbiamo identificato una serie di problemi e di perplessità, di nodi che vanno sciolti e che intanto riguardano i meccanismi di governo del sistema e di attuazione della riforma, quelli previsti dalla legge sul federalismo fiscale sono consistentemente più garantisti della inevitabile concertazione interistituzionale – Renato c'è posto qua davanti per te! – della inevitabile concertazione interistituzionale che nel nuovo assetto costituzionale, a partire dall'Art. 114 – ho visto il tuo nome da qualche parte – ha partire dall'Art. 114 si rende necessaria. Ma poi ci pare anche che i meccanismi previsti e soprattutto la definizione della tempistica e del contenuto degli strumenti della

decisione finanziaria, renda difficile la interlocuzione e il confronto tra i diversi livelli istituzionali, ci sembra che appunto renda difficile il confronto fra i diversi livelli istituzionali, renda difficile quella effettiva partecipazione interlocuzione del sistema delle autonomie territoriali alla definizione delle decisioni di finanza pubblica. Rende difficile anche alle autonomie, alle istituzioni territoriali l'approvazione nei termini dei loro documenti finanziari. La decisione di finanza pubblica è concentrata nella parte finale dell'anno e quindi lascia poco spazio alle decisioni del sistema delle istituzioni e delle autonomie locali, in più riapre la strada al rischio di finanziarie omnibus, reintroducendo la possibilità di provvedimenti ordinamentali, organizzatori nell'ambito dei contenuti della Legge Finanziaria, sia pure con il limite che devono avere influenza rilevante sulla manovra. E infine, presenta più in generale, il rischio di una eccessiva concentrazione dei poteri di decisione sul raccordo ministero dell'economia e delle finanze e commissioni bilancio. Ora, è a noi assolutamente evidente che sono questi organi quelli che devono avere le decisioni importanti ai fini dell'allocazione delle risorse, della programmazione e della programmazione finanziaria, ma senza espropriare altri livelli e altre istanze istituzionali dei compiti loro propri, di definizione sia pure nel quadro delle risorse allocate delle politiche pubbliche di settore. Noi abbiamo vissuto dalla Legge 468 in poi questo motto del pendolo; è avvenuto varie volte. La tendenza ovviamente delle commissioni parlamentari competenti per le politiche di settore e delle amministrazioni, i Ministeri della spesa a, come dire, appropriarsi non solo delle decisioni di merito sulle politiche pubbliche, ma anche più possibile delle decisioni sulle risorse o sull'allocazione delle risorse, la spinta invece verso una centralizzazione in capo alle autorità di governo e agli organismi parlamentari responsabili della complessiva allocazione delle risorse, del governo, della tenuta del controllo della finanza pubblica, resta nostra convinzione che il sistema possa costruirsi bene riconoscendo i ruoli diversi di ciascuno. Anche perché altrimenti si rischia un effetto di reazione che spinge, nel tempo, a disarticolare il disegno così costruito dal momento che la politica poi è più forte di ogni altra cosa e non si può pensare che i Ministeri competenti per le politiche pubbliche accettano di essere espropriati di qualsiasi decisione in materia e così le commissioni che rappresentano i nove decimi, i nove decimi dei parlamentari accettano un ruolo sostanzialmente marginale. Da questo punto di vista anche la definizione dei contenuti propri della legge di stabilità che è il nuovo nome della Legge Finanziaria, non è irrilevante; perché una cosa è una definizione rigorosa che ne specificò il ruolo, ne focalizzò il ruolo sulla grande allocazione intersettoriale delle risorse, un'altra invece è quella di dargli anche il compito, in vario modo di intervenire sull'impiego delle risorse, quindi sulla definizione del merito delle politiche pubbliche. Ecco, in questo quadro io do adesso la parola a Giorgio Macciotta che illustrerà più dettagliatamente le nostre prime osservazioni. Ripeto, c'è un testo scritto che abbiamo finito di aggiornare stanotte e molti di voi hanno già. La parola a Giorgio Macciotta.

Giorgio Macciotta

Sì, Franco ha già detto, il testo è molto complesso, vale la pena di concentrarsi in particolare sugli aspetti sui quali occorrerà che sul successivo iter parlamentare si scavi di più. Lasciando da parte le cose, già Franco ne ha elencate alcune, su cui forse bisogna ancora intervenire per fare qualche ulteriore precisazione, però ci sono non v'è dubbio, nella parte iniziale della legge e nella parte finale, norme importanti che, per dirne una, mettono a sistema la revisione del bilancio per programmi e per missioni che meritoriamente era stata messa in piedi nella precedente legislature e sulla quale, ovviamente, in fase di attuazione a regime bisognerà poi intervenire per vedere concretamente cosa c'è dentro i singoli programmi, cosa c'è dentro le singole missioni. Cioè, bisognerà fare una operazione di smontaggio rimontaggio per portarle a piena coerenza, ma il fatto di averle messe a regime e aver dato una delega al governo perché si proceda è un fatto indiscutibilmente positivo. Franco diceva ancora, forse varrebbe la pena che si introducesse una norma che limita il numero dei programmi e delle missioni forse per renderlo rigoroso e per evitare che una legge

sopravvenuta, una Legge Finanziaria successiva possa cambiare, forse nel definire il contenuto proprio della Legge Finanziaria si dovrebbe mettere un comma finale che dice che quel contenuto proprio non può essere modificato in sede di Legge Finanziaria. Per cui i Presidenti dei due rami del Parlamento a norma di regolamento potrebbero espungere eventuali modifiche, aumenti del numero delle missioni e dei programmi in sede di controllo del contenuto proprio della Legge Finanziaria. Però vale la pena appunto, come diceva Franco introducendo, di concentrarci sugli aspetti che a noi sembrano più critici e problematici. Ne abbiamo individuato fondamentalmente 3. Il primo: la procedura di esame dei numerosi documenti, strumenti attuativi di questa riforma. È evidente che una riforma di questo genere è molto complessa e richiede una serie di decreti legislativi. La procedura messa a punto con la Legge 42, è una procedura che rappresentava un apprezzabile compromesso rispetto alla Legge costituzionale 3/2001 che prevedeva procedure particolarmente rafforzate per l'esame dei decreti delegati, e per l'esame di una serie di provvedimenti che interessavano il sistema interistituzionale. Quel modello previsto dalla Legge costituzionale 3/2001 non è mai andato in funzione, perché non si è mai riusciti a integrare la Commissione bicamerale, per le questioni regionali; il compromesso della Legge 42, era un punto di incontro sostanzialmente apprezzabile, non prevedeva la maggioranza qualificata, ma prevedeva comunque un preliminare processo di costruzione interistituzionale dei fondamentali obiettivi, degli strumenti attuativi e degli obiettivi di finanza pubblica. Prevedeva un passaggio della commissione parlamentare, delle commissioni parlamentari con pareri particolarmente rafforzati. Prevedeva il vincolo, per il governo, di motivare gli eventuali, i motivi, i punti di dissenso rispetto alle intese raggiunte, rispetto ai pareri delle commissioni parlamentari e prevedeva a conclusione che qualora il governo non si attenesse all'intesa raggiunta in sede interistituzionale e al parere delle commissioni parlamentari si andasse a un voto d'Aula. Era un processo molto garantista e molto trasparente. E non era soltanto però una questione di garantismo, era una questione di coinvolgimento sin dall'inizio di tutti i livelli di governo della finanza pubblica e della società italiana nei processi di formazione degli obiettivi. Ora, il combinato disposto degli Artt. 117 e 118 dice che, la gran parte delle decisioni legislative di spesa al netto degli interessi post-previdenziali e la gran parte delle competenze amministrative di spesa, ecco sono gli enti locali e Regioni, non si sfugge. Non coinvolgere questi livelli di governo sin dall'inizio nella fissazione degli obiettivi e non coinvolgerli in modo che il loro sia un semplice parere che si può sentire ma non ascoltare, non porta da nessuna parte nel processo successivo della finanza pubblica. Quindi questa procedura a noi sembrava – ripeto – un punto apprezzabile di compromesso raggiunto con la 42, ci sembra che la soluzione che si è trovata nella legge approvata dal Senato metta in discussione alla radice questo processo. Non c'è più intesa preliminare, c'è una commissione tecnica per la revisione dei principi di contabilità in cui è assolutamente dominante la presenza dei livelli tecnici dello stato centrale; spariscono praticamente le rappresentanze degli enti locali. C'è una forte attenuazione nella richiesta di un parere e il normale parere che si chiede alla Conferenza unificata a cose fatte, e per quanto riguarda il rapporto Parlamento-governo, anche nel rapporto Parlamento-governo i decreti legislativi rientrano nella procedura ordinaria di un parere che si può sentire ma non ascoltare. E mi pare che bisognerebbe ripensarci e vedere tra l'altro in che modo queste procedure di delega andranno uniformate al testo di legge della 42. Anche perché c'è un preciso riferimento costituzionale, la competenza per la armonizzazione della finanza pubblica a norma del 117 comma 3, è competenza concorrente, allo stato spetta il coordinamento ma la competenza per l'armonizzazione dei conti pubblici è competenza concorrente. Competenza nella quale non basta il coinvolgimento tecnico, occorre un coinvolgimento politico. Di questo coinvolgimento politico nel disegno di legge approvato dal Senato non c'è traccia. Anche il monitoraggio dei conti pubblici che è cosa essenziale ovviamente per qualsiasi operazione di governo dei conti pubblici, nella Legge 42 era affidato a un coordinamento interistituzionale, nella legge, nel disegno di legge approvato dal Senato è affidato a una commissione. Dal punto di vista tecnico alla ragioneria, dal punto di vista politico a una commissione parlamentare che non casualmente riferisce alla Camera, al Senato e al Ministro dell'Economia. Si perde il raccordo con gli altri livelli che sono quantitativamente e qualitativamente di grandissimo rilievo. Non

casualmente invece, nella 42, si prevedeva che questo lavoro di raccolta dati, di monitoraggio dati, di messa a sistema era a disposizione di tutti i livelli di governo che erano gli elaboratori e i fruitori. Do per scontato che, tenendo conto della maggioranza bulgara del Senato, sbagliando e non auspicandolo, do per scontato che ci sia una volontà di intervenire radicalmente. Io auspicherei che si intervenisse radicalmente alla Camera per ripristinare procedure che ritengo più positive. Il controllo che veniva realizzato al Senato, di questi dati, era un controllo che, al Senato, veniva realizzato dalla 42 di questi dati, era un controllo particolarmente significativo sul piano politico, perché era finalizzato al patto di convergenza e alla realizzazione del patto di convergenza. Cioè non era, non si trattava di un fatto conoscitivo fine a sé stesso, era coesistente a uno degli obiettivi che la Legge 42 mette al centro dell'Art. 1 tra le finalità della Legge di attuazione del 119. Il processo di convergenza finanziario economico rimuovendo, dice nel comma 3 dell'Art. 1 della 42, gli ostacoli strutturali all'unificazione economica dell'Italia. Nell'Art. 10, nell'Art. 8 del disegno di legge approvato dal Senato si riorganizza il ciclo degli strumenti di finanza pubblica. Questo è l'Articolo forse chiave della legge, è quello che andrebbe più radicalmente cambiato. Naturalmente ognuno di noi è figlio delle cose che fa, è inutile nasconderselo. Nella riflessione fatta dal gruppo di lavoro di Astrid, si era tentato, anche prendendo spunto dalla positiva esperienza fatta in Francia, di distendere il processo decisionale, di attribuire a ogni strumento una sua precisa funzione e di riflettere anche sulla tipizzazione ulteriore degli strumenti esistenti. Qui, si fa un percorso del tutto opposto: invece di distenderli nel tempo, li si concentra nel tempo e li si concentra in modo tale da rendere visibile che non c'è spazio per una discussione vera, per cui nella migliore delle ipotesi si concentra la decisione nel circuito di cui parlava Franco, con il Ministero dell'Economia Commissione bilancio, in realtà, anche alle Commissioni bilancio viene lasciato uno spazio piuttosto limitato. Partiamo dallo schema che è contenuto in questo disegno di legge. Lo schema di questo disegno di legge prevede che tutti i documenti siano presentati tra il 20 settembre e il 15 di novembre, primo. Secondo, prevede che la decisione di finanza pubblica, il nuovo nome del DPF, è molto arricchita di contenuti, molto precisa e questo è un fatto molto positivo ed è nella logica del lavoro che per esempio, all'Astrid, si era fatto di ulteriore precisazione degli strumenti. E quindi è positivo che sia così. Ma un documento così arricchito, così analiticamente definito per settori e sotto-settori dal punto di vista della quantificazione della spesa, può essere credibilmente esaminato dal Parlamento nello spazio di 25 giorni. Approvato, tenendo conto del parere delle Regioni, degli enti locali, delle Province eccetera, e mandato al governo in modo tale che il governo ne tenga conto nella determinazione degli strumenti attuativi di quella decisione di finanza pubblica, dovendola il governo presentare il 15 di ottobre. È evidente che in 25 giorni non c'è lo spazio per un esame analitico di un documento di quella portata, non c'è lo spazio per una consultazione vera dei livelli interistituzionali; e non si può dire che la consultazione dei livelli istituzionali è stata fatta prima, perché il documento che viene mandato il 20 luglio ai livelli sub-statali di governo, non è la decisione di finanza pubblica che verrà presentata in Parlamento, sono gli indirizzi. Allora, siccome siamo tutti esperti di quel che è avvenuto, finora la consultazione sugli indirizzi è stata una consultazione filosofica diciamo così, per usare un'espressione eufemistica, mancano i numeri, mancano i dati, mancano i riferimenti puntuali. E anche i livelli infra-statali, sub-statali di governo precederanno conoscenza della decisione di finanza pubblica il 20 di settembre. In un periodo di 25 giorni che deve, tra l'altro, comportare anche l'accordo tra i due rami del Parlamento per la decisione comune, non c'è assolutamente lo spazio per una decisione concorde. Questa è la prima questione, a mio parere. La seconda questione, e lo accennava già Franco, è il contenuto della Legge Finanziaria. Naturalmente sia Franco che io siamo un po' legati al lavoro che facemmo quando si impostò e si deliberò la 362, la Finanziaria cosiddetta asciutta, una Finanziaria fatta per tabelle e che non entra nel merito dell'organizzazione dei grandi settori di spesa. Intervenire con logica, essendo io, uno che personalmente è sempre stato in Commissione bilancio, quindi avrei un interesse a rivendicare il potere imperiale della Commissione bilancio. A me sembra che l'ottica con la quale la Commissione bilancio può affrontare l'organizzazione dei grandi settori di spesa, è un'ottica inevitabilmente distorta. È un'ottica nella quale l'unica cosa che si può considerare realisticamente è la possibilità di tagliare.

Come si affronta il problema della riforma della scuola, quanti alunni in più posso mettere in ogni classe per ridurre il numero delle classi e il numero degli insegnanti. È difficile che la Commissione bilancio possa affrontare questo problema con un'ottica diversa. Non è questa l'ottica giusta per affrontare il problema della riforma del nostro sistema scolastico. Non continuo a esemplificare. Occorre che la Commissione bilancio e il Ministero dell'Economia mettano i paletti quantitativi, ma poi come utilizzare le risorse assegnate non può essere che affrontato con l'ottica delle grandi Commissioni settoriali. In un'ottica anche di coinvolgimento di tutti nel farsi carico di obiettivi comuni, al centro così come in periferia. Se questa è l'ottica, è evidente che aver scritto due cose, aver scritto che, primo, possono essere, nella Legge Finanziaria, anche provvedimenti organizzatori e ordinamentali purché abbiamo ricaduta di spesa, significa dire possono esserci provvedimenti organizzatori di terzo interesse. Secondo, l'aver previsto dentro la Legge Finanziaria come un articolo della Legge Finanziaria, la correzione delle spettanze di enti locali e Regioni e quindi averla fatta oggetto di una decisione che enti locali e Regioni consoceranno alla fine dell'iter della Legge Finanziaria, quindi nella migliore delle ipotesi, nella seconda, all'inizio di dicembre, quando comincerà il rush finale dell'approvazione della Legge Finanziaria, significa aver reso impossibile ai livelli di governo sub-statali, l'approvazione in termini dei loro bilanci, almeno dei loro bilanci veri quelli che poi non devono essere soggetti a una nota di variazione che ne può cambiare in profondità le decisioni. E allora anche questo è un punto debole. Qual'era il percorso della 42? Il percorso della 42, era un percorso a) che prevedeva che il DPF venisse presentato nella sessione estiva di bilancio, nella quale stavano anche il rendiconto, stava anche l'assestamento e stava l'eventuale disegno di legge di aggiornamento della finanza pubblica. Il coordinamento dinamico della finanza locale non può che essere fatto in tempi tali da mettere Regioni ed enti locali in condizione a dicembre, a settembre di predisporre i loro strumenti di bilancio. Io sono perché questa, con eccessiva concentrazione, venga ripensata e venga ricostituito il percorso che a me sembra più positivo indicato nella legge 42. Ultima questione e ho praticamente finito, è il fatto che nel disegno di legge del Senato si introduce la soppressione del bilancio di competenza, ci si limita al bilancio di cassa, ma ancora una volta si ignora la contabilità economica. Io credo francamente che anche su questo alla Camera, occorra una discussione un po' più approfondita. Il bilancio di cassa è importante, nessuno vuole contestare che occorra una fisiologica corrispondenza da competenza e cassa, e quindi concentrarsi sulla cassa può essere forse il modo per sciogliere la patologica divaricazione tra competenza e cassa, che nel tempo si è creata ma non risolve i problemi che invece andrebbero risolti con la competenza economica della sostenibilità di lungo periodo di un processo di finanza pubblica. Io credo che su tutti questi temi sarebbe il caso che si aprisse, su tutti questi temi sarebbe il caso che si aprisse una discussione in seconda lettura alla Camera e che in questa sede si recuperasse, anche dal punto di vista del metodo, il rapporto di una corretta consultazione dei livelli di governo che così, che tanto ruolo hanno nel governo della finanza pubblica. Regioni ed enti locali non possono venire a conoscenza a testo approvato e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, di qual è il coordinamento della finanza pubblica che si vuole realizzare. Sarebbe il caso che questo processo la Camera lo recuperasse facendo quello che ha fatto, che hanno fatto Camera e Senato nel corso dell'iter dell'approvazione della Legge 42.

Marco Causi

Dunque, con molto interesse abbiamo ascoltato e letto la vostra relazione. Io concordo pienamente con la vostra interpretazione. La legge contiene molte cose innovative, c'è un elemento di coordinamento con la Legge 42, è anche un elemento se volete, al di là degli aspetti critici, più politico di disegnare un processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica in cui Regioni ed enti locali siano pienamente partecipi e non subalterni alla rincorsa di un potere centrale che è più forte e che lesina le informazioni. Forse un ulteriore punto che finora non è emerso e su cui si potrebbe ulteriormente lavorare è tutto l'aspetto dei controlli,

perché io vedo, in questa legge, anche lì un elemento innovativo importante e cioè, come fare in modo che i documenti contabili in qualche modo sia ex-ante che ex-post possano supportare delle migliori ed efficaci attività di controllo da parte degli organi parlamentari, e quindi ad esempio, i programmi collegati a indicatori, la programmazione di obiettivi misurabili collegati alla programmazione triennale. Un rendiconto che a quel punto potrebbe forse anche con più nettezza diciamo così, diventare non soltanto un rendiconto finanziario ma un vero e proprio rendiconto sociale che dica cosa si fa con i soldi dei contribuenti. Quindi un'attività diciamo, c'è un'apertura sull'aspetto del controllo e dell'arricchimento di dati reali sui documenti finanziari, ma anche lì non so cosa ne pensiate voi, Franco e Giorgio, ma anche lì vedo poi, dietro questa innovazione, qualche elemento di ulteriore riflessione da fare sul chi fa cosa, quindi chi lavora sui numeri di ex-ante e preventivi, e chi lavora sui numeri del controllo, possono naturalmente le nostre, le tecno-strutture, le burocrazie che noi abbiamo nel nostro paese hanno delle specializzazioni su questo, probabilmente la parte di rendicontazione per obiettivi è una parte più connaturata al know-how tecnico che si ha in strutture come l'ISTAT piuttosto che al know-how tecnico che si ha in strutture come la Ragioneria Generale dello Stato. Quindi, credo che anche sull'aspetto del disegno delle funzioni di controllo e della riforma di documenti contabili che diventano anche documenti di controllo sull'efficacia della relazione pubblica, questa, la sollecitazione che ci vede dallo Stato, associazione positiva e fortemente innovativa, ma forse nella strumentazione, nella ricaduta va ulteriormente ponderata la modalità in cui applicarla. Ci lavoriamo, insomma la Camera ha un po' da lavorare, forse c'è da prendere un pochino di tempo. Ho visto che la conferenza dei capigruppo avrebbe messo la discussione in Aula di questo disegno di legge, il 27 luglio, mi pare un po' prestino. Insomma, prendiamoci un attimo di tempo perché ci sono almeno 3 questioni, 2 sollevate da Bassanini e Macciotta e quest'altra sul controllo, quindi qualche settimana di lavoro attento e ringrazio come sempre Astrid per accostarsi al lavoro degli organi istituzionali con questa competenza e questa capacità di ottenere del merito. L'altra questione del controllo porta con sé, lo dico solo come titolo, ma per dire, diciamo, se vogliamo davvero andare avanti in questa innovazione, le cose che dobbiamo sciogliere, quali sono i corpi, diciamo come dare equilibrio ai diversi corpi tecnici che aiutano il decisore politico e in particolare il decisore parlamentare dell'attività di controllo. Qui c'è da sciogliere, CBO, il ruolo dell'ISTAT, ruolo dell'RGS, come ci portiamo avanti da molti anni questa discussione, se vogliamo fare di questa legge l'occasione per rinnovare, facciamolo con attenzione andando ad analisi molto attenta dei costi e dei benefici di tutte le possibili scelte. Non entro nel merito ma forse su questo tema dei controlli una riflessione specifica dovrebbe essere fatta, invito magari l'Astrid ad organizzare su questo, proprio solo sul tema dei controlli, sull'istituto dei controlli una riflessione specifica.

Paolo Giaretta

Condividiamo per il lavoro che abbiamo fatto al Senato, che sono rimaste due questioni aperte che vanno assolutamente sistemate. Naturalmente il tema che abbiamo cercato di affrontare è come rimediare a questo divorzio di fatto che si era realizzato negli ultimi anni tra la legge formale e la prassi. Perché guardate che in pratica, dal 2003, forse con una sola eccezione, la norma è stata voto di fiducia su maxi emendamento. Ti ricordi Franco, quando nel '97, ci sembrava di fare uno strappo feroce perché avevamo fatto i 3 voti di fiducia sulla Legge Finanziaria, poi quella è rimasta un'eccezione, adesso è diventato una regola. Quindi bisognava rimediare a questa differenza tra previsione e realtà. È rimasto quindi, i due temi che io vedo che andrebbero migliorati rispetto allo sforzo che abbiamo fatto, è questo dell'assoluta, come dire, non congruenza tra le previsioni della legge sul federalismo e queste previsioni. Queste sono partite prima e sono rimaste, come dire, con un marchio iniziale fortemente centralistico, insomma la visione un po' della ragioneria dello stato ha molto pesato. E quindi il testo va rivisto insomma, non va bene. L'altra questione che è rimasta che è stata in parte risolta, ma in modo ancora troppo debole, è chiaro che lo scambio che c'è

stato tra il ruolo del Parlamento e il ruolo del governo è stato un innalzamento del livello di dettaglio della decisione parlamentare. Noi interveniamo a livello di programmi e non più di missioni, e quindi abbiamo rinunciato ad una parte del potere di decisione parlamentare. In cambio ci dovrebbe essere una maggiore disponibilità di dati conoscitivi su cui, in base ai quali, del Parlamento. Quindi, diventa essenziale la costituzione dell'ufficio, insomma la vecchia questione dell'Ufficio unico del bilancio. C'è stata molta discussione, molta resistenza al Senato, noi abbiamo vinto una battaglia perché, appunto sia pur con una dizione un po' così, il concetto è stato introdotto; questo sarà un punto difficile anche alla Camera, io mi auguro insomma che non si facciano passi indietro su questo punto, ma semmai si riesca a farne uno in avanti nel senso che si definisca con più forza che questo è lo strumento essenziale del rapporto equilibrato tra governo e Parlamento nell'esame delle manovre del bilancio.

Linda Lanzillotta

Io cercherò di essere sintetica, però alcune riflessioni un po' più estese le vorrei fare partendo dalla sottolineatura dell'importanza del lavoro fatto al Senato e della rilevanza di intervenire in questa materia in una fase anche iniziale della legislatura. La prima osservazione che però vorrei fare è che, quello che trovo singolare è che questa legge che è una grande riforma, ignora, tendenzialmente, non solo l'architettura federalista della finanza pubblica introdotta dal Titolo V e poi in fase di attuazione con la Legge 42, ma ignora del tutto l'altra grande riforma realizzata dal governo, o forse il governo non la ritiene tale, che è la Legge 15, e cioè l'introduzione di procedure di trasparenza e valutazione delle amministrazioni pubbliche attraverso la costruzione di indicatori e con una sostanziale riorganizzazione della Pubblica Amministrazione. Allora, io credo che questo in qualche misura rivela un vizio culturale di fondo di questa riforma, e cioè che è quello di non collegare i fenomeni finanziari ai processi reali sottostanti, che è un po' la contraddizione che era stata rilevata anche sul federalismo fiscale quando noi avevamo sempre sottolineato sempre l'esigenza di aggredire con una riforma del sottostante, e cioè della riorganizzazione delle funzioni ancor prima di cristallizzare la struttura della spesa, e qui noi vediamo 3 linee di lavoro che sono assolutamente incidenti sulla stessa materia che non si toccano. Addirittura, io capisco che c'è un problema di relazioni interne al governo, ma è quasi un fatto da psicanalisi che non venga mai citato, mai nella legge, il Ministro della Funzione Pubblica o della Pubblica Amministrazione e la riforma introdotta con la Legge 15. Ma io lo trovo veramente un po' paradossale. Anche perché quella riforma è quella che necessariamente condiziona l'articolazione del bilancio. L'altro punto è quello che diceva Macciotta e cioè, in fondo di non aver introiettato l'idea di un sistema di repubblica federale in cui il processo di decisione della finanza pubblica, di macro-obiettivi, di spesa e di entrata sono parte di un sistema. E che non possono essere semplicemente gestiti con Regioni ed enti locali come se fossero una controparte della concertazione del processo di bilancio nella sua fase finale. Perché questo, alla fine, non funziona, non responsabilizza e soprattutto non fa quell'operazione che si fa in tutti gli stati federali di mettersi al tavolo e decidere sulla base di priorità condivise, dove sta la spesa e dove sta l'entrata. Perché una delle cose che per esempio non c'è, è che nella fase, anche se marginale e breve della concertazione, non c'è una concertazione sul livello di pressione fiscale come si distribuisce il margine della fiscalità, il margine residuo. Perché quella è la decisione molto importante ai fini dell'allocazione della spesa. Allora, se non c'è questa, è chiaro che non c'è una responsabilità condivisa sulla gestione del bilancio. Altri punti che io penso vadano attentamente discussi: è chiaro che si rafforza, almeno nell'intenzione, la funzione di controllo parlamentare sul bilancio. Allora, io personalmente per un po' dell'esperienza che ho fatto sia parlamentare che governativa nel mondo del bilancio e della finanza pubblica, ritengo che un Parlamento già fortemente indebolito dal meccanismo decreto-fiducia, nonché da una difficoltà di leggere il bilancio profondamente e di avere tutti gli strumenti di lettura del bilancio, se separa decisione e controllo, finisce per non avere più la decisione com'è già

consolidato attraverso il meccanismo decreto-fiducia o maxi-emendamenti e fiducia sulla finanziaria e non avrà più nemmeno il controllo perché la condizione per esercitare il controllo non sono i buoni sentimenti, e cioè che Parlamento ecc., il fatto di condizionare la decisione all'esercizio effettivo del controllo. Quindi io sull'istituzione della Commissione per il controllo, il monitoraggio dei conti pubblici separato dalle Commissioni di bilancio, personalmente ritengo che sia un forte depotenziamento di ambedue le funzioni parlamentari. Per quanto riguarda gli Uffici di supporto, io userei un po' di realismo, di sano realismo burocratico. Guardate, nulla si crea e nulla si distrugge in questo paese, sul piano delle burocrazie; allora, noi già abbiamo da fare una grande rivoluzione facendo una disclosure dei conti pubblici per il federalismo fiscale. Già quell'operazione è una scommessa enorme, perché bisogna che tutto l'apparato burocratico dello Stato sia orientato al successo di quell'operazione che, accanto a questo investimento di energie politico-amministrative ci sia anche quello di smontare e rimontare strutture di supporto ai due rami del Parlamento che hanno una loro forza, identità e storia, io esprimo tutto il mio scetticismo. Piuttosto noto che qui manca una cosa fondamentale, che andava fatta già da molto tempo, che è una seria riforma dell'ISTAT, rispetto alla quale le modifiche delle procedure di nomina sono solo un pezzetto finale, ma quello che noi dobbiamo realizzare è, secondo standard europei, una effettiva autonomia, indipendenza dalla dislocazione dell'ISTAT che versa in una situazione abbastanza preoccupante anche perché, come è noto, l'ISTAT rispetto a IMA, ai dati di previsione che va sui conti pubblici, a consuntivo, li cambia mediamente sei volte. Siamo l'unico paese che fa correzioni di almeno 6 volte rispetto alle previsioni. Quindi, questo è un indice qualitativo che non depone non a vantaggio della qualità professionale dell'ISTAT, ma della sua ridotta indipendenza e autonomia. Vado rapidamente, mi scuso ma i temi sono molti. La decisione. Io personalmente, come Giorgio sa perché ne avevamo tanto discusso, credo che un compattamento della macro decisione di finanza pubblica sia utile anche dal punto di vista parlamentare; quello che però mi domando è che qui c'è un invitato di pietra che credo non potrà non pesare nella discussione parlamentare, che è la vera manovra di luglio. Perché, cioè quella roba l'abbiamo messa fuori e quindi io penso che il governo potrà anche accettare di togliere il riferimento alle norme sostanziali nella Legge Finanziaria, perché tanto quelle norme stanno tutte nel decreto legge. Allora, o noi facciamo un accordo sui regolamenti parlamentari per la gestione dei decreti legge, oppure a questa roba qui gli manca un pezzo. Perché la decisione aggregata e compatta anche temporalmente è possibile perché dietro ha una manovra che viene fatta a luglio e quindi sia il DPF che la Legge Finanziaria sono la proiezione e il consolidamento degli effetti della manovra di luglio. Però sulla manovra di luglio che facciamo? Bisogna discutere qual è il percorso, qual è il processo, anche per quanto riguarda il sistema delle Regioni e degli enti locali, perché se la concertazione è solo a valle, e non c'è nella fase sostanziale di determinazione dei vincoli e della allocazione delle risorse, poi alla fine noi discutiamo di qualcosa che non c'è. Infine, noto che c'è il combinato disposto di questi articoli su Spending Review, controlli e gestione del bilancio che praticamente modifica la nostra forma di governo, perché dà tutto il potere di bilancio, di spesa, di ispezione, di controllo, di condizionamento sull'intero sistema pubblico al Ministro dell'Economia/Ragioneria Generale dello Stato a seconda della forza politica del Ministro dell'Economia. Segnalo che questo è ulteriormente enfatizzato dall'Art. 1 e dalle sue conseguenze, perché si dà rilevanza giuridica all'aggregato statistico Pubbliche Amministrazioni. Allora, per non fare un esempio in casa dei nostri ospiti, per esempio, anche la Cassa depositi e prestiti sarà oggetto di ispezioni e incursioni senza preavviso dei funzionari della Ragioneria Generale che potrà, e tutte le società o le articolazioni di tutto il sistema pubblico. Ora, io penso che ci voglia una grande trasparenza, ma che la trasparenza si realizzi attraverso questi meccanismi, esprimo qualche dubbio. Poi siccome io tengo molto alla sussidiarietà e alla valorizzazione delle professionalità che operano nel mondo privato dell'economia e della società, suggerirei di sostituire quella, di affidare ai collegi sindacali composti da professionisti privati funzioni di rilevanza pubblica, come si dà ai notai. Non c'è bisogno che siano funzionari della Ragioneria a essere presenti in tutti i collegi sindacali della Repubblica per svolgere delle funzioni di interesse pubblico. Anche perché credo che questo comporterebbe una caduta della funzionalità della Ragioneria, perché se noi calcoliamo che ci sono

almeno alcune migliaia di organismi in cui questo dovrebbe essere realizzato, vorrebbe dire che i funzionari non fanno altro che questo. Perché tra riunioni e trasferte, i compiti di istituto non c'è più la... Quindi, questo, io credo che noi abbiamo bisogno di un tempo congruo per riflettere sia sulla impostazione, su implicazioni molto profonde, sia sui collegamenti sistemici tra questa riforma e le altre riforme strategiche portate avanti dal governo, sia su una serie di norme che appaiono marginali ma tali non sono.

Maurizio Delfino

Io volevo soffermarmi in particolare su un aspetto che emerge dall'Art. 2 disegno di legge ma non solo per quanto riguarda la delega per l'adeguamento dei sistemi contabili. Un aspetto che reputo di fondamentale importanza anche se può sembrare di dettaglio, sia per l'attuazione del federalismo, sia in generale, ovvero il concetto di risorsa impiegata. A mio avviso continuiamo a portare avanti un concetto di risorsa autorizzata, poco un concetto di risorse impiegate. E quando parliamo di corsi standard non possiamo non considerare la risorsa impiegata. Siamo ancorati all'impegno di spesa e all'obbligazione giuridicamente perfezionata con obbligazione contrattuale, ma credo sia opportuno soffermarsi proprio sulla risorsa impiegata quindi sulla prestazione. Prima Giorgio Macciotta evidenziava questo aspetto, il fatto della cassa sicuramente non è sufficiente; la competenza può anche non esserlo, in particolare se vi è questo divario tra l'aspetto della competenza e l'aspetto della risorsa impiegata. Credo che questo sia un aspetto importante; nell'Art. 2 c'è un timido riferimento al comma 2, lettera d), in via sperimentale, credo che sia importante potenziare questo aspetto, sia con riferimento al federalismo, sia con riferimento alla risorsa pubblica impiegata in senso lato. Oggigiorno, guardando bilanci pubblici, mi riferisco in particolare alle autonomie locali, ma è un discorso che emerge trasversalmente. Troviamo aggregati di risorse anche molto elevate che se poi andiamo ad analizzare nel dettaglio troviamo che sono vuote. Vuote di prestazioni; vuote di contenuti come risorse impiegate. Lavorando ancora sul concetto di risorsa autorizzata, non riusciamo a inquadrare la dimensione effettiva dei fenomeni, e a maggior ragione lavorando in un concetto di costi standard, di confronto tra prestazioni anche con riferimento a diverse realtà territoriali o diversi enti, credo che questo sia un aspetto fondamentale. Sicuramente il tema è molto ampio, dibattuto da anni, tutto l'ampio dibattito che alcuni testi normativi, cito il DPR 87, 2003, hanno risolto con una soluzione che è quella di una possibile integrazione e convivenza tra contabilità finanziaria e contabilità economica, a mio avviso potrebbero essere, potrebbe essere questo dibattito appunto già in alcuni testi normativi ben argomentato, portato avanti anche in questo testo. Anche perché lo ritengo uno strumento essenziale proprio per portare avanti quello che la 42 ma non solo si pone come obiettivo per andare a misurare delle prestazioni. Altrimenti rimaniamo ancorati a un concetto di risorsa autorizzata che appunto non tiene conto dell'effettiva prestazione. E questo lo vediamo, ripeto, guardando gli aggregati di finanza pubblica odi oggi, in particolare delle amministrazioni locali, e lo vediamo anche andando a verificare gli aggregati degli anni precedenti – mi riferisco al fenomeno dei residui passivi – laddove questa distanza ancora oggi emerge in modo considerevole. Quindi, questo come primo punto, come sottolineatura, mi permetto di evidenziare, forse meriterebbe un maggiore approfondimento in particolare nell'Art. 2, dando poi delega al governo per i dettagli operativi. L'altro aspetto che mi permetto di evidenziare nell'ambito dell'armonizzazione della finanza pubblica è quella di una corretta allocazione della risorsa e dell'individuazione di criteri omogenei di elevazione. Sappiamo benissimo che oggi abbiamo delle diversità, delle differenze molto forti sia con riferimento ai criteri di contabilizzazione, sia con riferimento ai criteri di rappresentazione, di esposizione contabile. È chiaro che dobbiamo fare ancora molta strada sia in un verso, sia un altro per migliorare questo. Oggi se confrontiamo bilanci di Regioni, quindi stesso ente, troviamo delle differenze fortissime proprio nell'ambito della contabilità finanziaria. Abbiamo casi in cui a seguito di un accertamento di entrata vincolata nasce e rimane un impegno, e l'impegno si porta a residuo, abbiamo casi in cui a fronte di un accertamento di entrata vincolata, l'impegno non viene immediatamente

assolto e si crea, o viene assolto e poi, nasce e poi si riporta in avanzo vincolato. Per cui, questo per dire che anche nell'ambito della Finanziaria e quindi oltre a quanto detto in precedenza sul concetto delle risorse impiegate troviamo oggi forti differenze proprio non solo di modalità di rappresentazione, perché è chiaro che se un ente rappresenta un UTB, se un ente rappresenta un intervento di spesa, le differenze sono enormi. Ma a prescindere dalla modalità con cui si espone il dato, proprio il criterio contabile a monte di rilevazione è oggi profondamente diverso, non solo tra Comune, Provincia, Regione e Stato, ma anche nell'ambito di enti identici, quali ad esempio le Regioni. Per cui, sicuramente, sull'armonizzazione dei bilanci e sull'armonizzazione dei criteri di classificazione molta strada deve essere compiuta. E questo lo dico a prescindere dal comportamento del singolo ente nell'attuazione dei principi contabili. Forse abbiamo lasciato troppo spazio al singolo ente nell'applicazione del principio contabile, nell'interpretazione di quelle che sono ritenute essere le strade migliori per attuare il principio contabile. Forse qualche elemento in più in questo senso, pur preservando ovviamente l'autonomia organizzativa, l'autonomia gestionale, andrebbe posto proprio per dare qualche linea più forte nell'applicazione dei principi contabili che ovviamente rimangono come linea guida a monte. Quindi, concludo semplicemente ricordando questi due aspetti che reputo fondamentali, non solo e non soltanto un passaggio dalla risorsa autorizzata alla risorsa impiegata, una convivenza delle due cose. Perché indubbiamente la risorsa autorizzata è fondamentale, la risorsa impiegata è un'informazione a cui la cassa non può dare una informazione sostitutiva e quindi è un elemento in mezzo che manca. Quando oggi vediamo l'impegnato alto e il pagato basso, non sappiamo mai cosa c'è in mezzo; se vi sono delle prestazioni in corso, fatture che devono arrivare, fatture che devono essere liquidate. Dico fattura, ma dove non c'è la fattura, qualche altro documento contabile, quindi dobbiamo stringere l'enorme differenza che oggi c'è tra l'impegnato, il liquidato e il pagato. In mezzo c'è il mare e non lo sappiamo distinguere il mare. Quindi, evidenzio come primo aspetto questo. Come secondo aspetto dicevo, e si sta lavorando anche nel gruppo sull'armonizzazione dei bilanci, non solo criteri meno distanti di rappresentazione dell'atto contabile, ma anche criteri più lineari e più forti, possiamo dirlo pur nell'aspetto dell'autonomia dell'ente, proprio sulle modalità di rilevazione, di rappresentazione. Ho citato il criterio e l'aspetto di entrate e spese vincolate, ma gli esempi sono innumerevoli, e basta vedere la realtà di enti anche simili, anche identici tipo appunto le Regioni per evidenziare come, in effetti, vi siano, oggi, troppe differenze. E allora è inutile parlare di armonizzazione o di costi standard se non si avvicinano appunto i criteri di rilevazione e di classificazione. Grazie.

Luigi Casero

Allora grazie anzitutto ad Astrid per aver organizzato questo incontro. E devo dire che non è un ringraziamento di rito ma effettivo, nel senso che ha toccato uno dei punti fondamentali nell'approvazione di questa legge, del percorso di approvazione di questa legge e l'allegato all'approvazione del federalismo, cioè alla varia evoluzione che ci dovrà essere dal punto di vista dell'approvazione della legge sul federalismo. Giustamente come diceva prima l'On. Lanzillotta, se vogliamo anche in piccola parte riuscire ad applicare quello che è contenuto nella legge sul federalismo, tutti gli sforzi devono essere indirizzati verso la modifica di istituzioni, di enti che portano poi a ottenere gli obiettivi contenuti nella norma. Noi possiamo essere contrari i favorevoli, ma al momento in cui vogliamo applicare questa norma, non possiamo pensare di non avere una struttura di Stato legata a questo. Ed è una riforma storica, una riforma che richiede un impegno fortissimo, speriamo di poterlo fare ma un impegno sicuramente enorme e quindi con quell'ottica si deve lavorare. La genesi di questa legge mi sembra che sia stata un po' la genesi, invece c'è la legge sul bilancio nata da una commissione, fra l'altro poco conosciuta anche dall'altra commissione. Cioè è una cosa che hanno elaborato alla Commissione bilancio del Senato, sentendo, io frequento le due commissioni, mi sembra che la Commissione bilancio della Camera non sia stata molto partecipe nella definizione della

norma. Quando io ho detto prima, sì c'è una grande unità politica, peccato che ci sia un sistema bicamerale, adesso vediamo cosa succede nell'altra commissione. Però, siccome è una legge importante, poi vedremo i punti, è giusto che ci si dedichi del tempo e che vengano affrontati tutti gli aspetti anche alla Camera, proprio perché se no si rischia di uscire con una norma che non serve a niente. Purtroppo però è stata vista in una commissione e con lo spirito tipico di alcune norme che vanno in alcune commissioni. Guardate, solitamente le commissioni di bilancio hanno la grande capacità di intervenire in modo globale sulle norme. Spesso, invece, alcune commissioni settoriali, questo è un limite tipico del nostro sistema parlamentare, si focalizzano solo su alcuni aspetti; noi vediamo norme uscite dalla Commissione agricoltura, dalla Commissione servizi sociali, dalla Commissione Cultura che sono solitamente perfette nello specifico, solitamente escono quasi in modo unanime, peccato che non abbiano una visione complessiva e che solitamente si scontrano, quasi sempre, con i vincoli di bilancio. Cioè, sono tutte cose che sfiorano la spesa. Ecco, io ho paura che in questa norma, con questa norma non sia stata fatta una riflessione considerando tutto ciò che sta evolvendosi e sta avvenendo nel paese. Ad esempio, la riforma federale che è stata attuata o altre importanti. Ecco, quindi su questo dovrebbe essere posta molta attenzione dalla Commissione bilancio della Camera e penso che su questo debba essere, ci debba essere un'evoluzione. Un altro tema importante che non riguarda lo specifico, che però riguarda un intervento complessivo, è il fatto del ruolo che sta avendo e deve avere la Commissione bilancio. Io ritengo che debba avere un ruolo di intervento di indirizzo e di controllo sui macrotemi, purtroppo per motivi di azione giorno dopo giorno, mi sembra che sempre più si stia occupando di un controllo specifico fatto dagli uffici, su cui si interviene con risposte della ragioneria su microtemi. E anche di indirizzo e di intervento su microtemi. Questo è un grosso limite che hanno le Commissioni di bilancio, è un limite che, secondo me, devono mettersi in testa tutti i membri della Commissione bilancio che spesso si focalizzano sempre su microtemi e non affrontano il discorso complessivo. Questo è un ragionamento che deve essere fatto intergruppo, all'interno dei gruppi parlamentari che però permette di realizzare, di far diventare positivo il passaggio di questa norma o mantenere, col passaggio di questa norma, un'usanza che sta diventando, un'usanza che invece deprime la partecipazione e l'interesse della stessa commissione e del Parlamento di tutti. Guardate, in termini, sembra quasi una battuta, però vedete questa norma è passata nel silenzio, cioè l'approvazione al Senato di questa norma è passata nel totale silenzio; è una norma che può cambiare l'azione del Parlamento nei prossimi anni, vedete quale enfasi ha avuto, ad esempio, il dibattito sulle badanti, su altri temi che hanno un'enfasi nazionale. Ecco, io non dico di portare, di far salire il dibattito politico a quel livello su questa norma, allo stesso tempo che comunque sappiamo, devono sapere tutti che stiamo discutendo di una norma che può intervenire, modificare sul ruolo del Parlamento. Quindi un maggior interesse, una maggiore partecipazione, ben venga il fatto di rinviarla, ben venga il fatto di fissarla il 27 di luglio, perché già il fatto che venga fissata una cosa il 27 luglio vuol dire che non c'è volontà di dargli un grosso peso. Perché sappiamo tutti, viviamo tutti nelle Aule parlamentari e sappiamo cosa succede il 27 luglio. Quindi è giusto portarla a settembre ed è giusto dargli un po' di dibattito. Un altro tema su cui mi sembra importante la relazione che è stata fatta e cui si deve discutere e trovare un accordo; fra l'altro io ritengo che su queste norme ci devono essere accordi condivisi, cioè ci deve essere un dibattito più ampio, si devono trovare delle soluzioni condivise fra maggioranza e opposizione, e sulla partecipazione alla gestione economica dello stato in un sistema federale dicevo degli enti locali, quindi Comuni, Province e Regioni e delle entità esterne. Questo è un altro dei temi importanti di dibattito e di discussione su cui si deve riflettere e su cui spero che già da oggi possa uscire qualcosa e su cui dobbiamo vedere di andare a lavorare, come sul ruolo di controllo. Anche in questo caso il Parlamento deve svolgere un ruolo di controllo di quello che ha fatto, sia degli indirizzi politici che di controllo reale, come fare questo controllo è un'altra delle cose su cui bisogna studiare, bisogna pensare, bisogna capire con che strumenti, in che modo e farlo diventare un controllo reale. Fatemi dire le utili due cose. Una battuta sull'ISTAT. Mi sembra giusto affrontarlo ed è uno dei temi su cui bisogna porre molta attenzione. L'altro giorno sentivo una barzelletta che però dimostra una situazione abbastanza reale: che nei paesi dittatoriali, il dittatore

solitamente nomina il cugino capo dei servizi segreti, nelle democrazie occidentali il capo della democrazia occidentale dovrebbe nominare il cugino presidente dell'ISTAT, perché l'ISTAT svolge un ruolo fondamentale sia per il ruolo che... E allora è importante su questo tema porre molta attenzione e far sì che quello sia veramente un ente autonomo, terzo e possa dare dei giudizi e possa avere una certa credibilità. Quindi facendo questa battuta, fra l'altro su queste cose dobbiamo uscire dal contingente, ci saranno altri governi, cioè noi dobbiamo comunque sull'ISTAT che diventa il rilevamento della democrazia moderna, una delle cose su cui dobbiamo porre molta attenzione, quindi penso che anche su questo si debba dibattere molto e discutere. Quindi io ritengo che questo, di oggi, sia un primo passo. Il percorso è molto lungo. Fa bene l'Astrid avere iniziato con questo discorso, penso che seguiremo con molta attenzione questi lavori, e spero che si possa essere aggiornati. Grazie.

Renato Cambursano

Intanto voglio ricordare a chi eventualmente ancora non lo sapesse, che il gruppo parlamentare a cui appartengo nell'altro ramo del Parlamento, cioè al Senato della Repubblica, su questo disegno di legge, è l'unico gruppo che si è astenuto, non ha votato contro anche se, qui non c'è il distinguo di che cosa si intende per voto di astensione al Senato, era un'astensione. Punto. Era un'apertura di credito ma nello stesso tempo non dare a questo disegno di legge così come esce da quel ramo del Parlamento tutta quell'enfasi anche se ha, ovviamente, dei lati pregevoli, altri un po' meno. C'è molto da lavorare come è stato detto sinora. Quello che manca essenzialmente, ed è stato ricordato da Macciotta ma anche da altri, è il coinvolgimento delle istituzioni chiamate in campo per gestire da una parte la contabilità di questo paese, ma soprattutto di gestire il paese. Perché non possiamo limitarci a parlare di conti pubblici, se i medesimi non vengono inseriti dentro all'andamento sociale ed economico del medesimo. E quindi, Parlamento sì, come valorizzarlo al meglio, non limitatamente alla Commissione bilancio anche se ne faccio parte, uno tende sempre a valorizzare quello di cui fa parte e magari sminuire quell'altro, ma le autonomie locali, nell'accezione che veniva ricordata, dalle Regioni anzitutto ai Comuni. E allora io concordo col Sottosegretario un tantum Casero, cioè sul fatto che questo disegno di legge non può non essere inserito dentro un contesto che coinvolga anche quell'altra importantissima legge-delega sul federalismo fiscale per il quale, per la quale legge il gruppo dell'Italia dei valori invece aveva votato a favore. Ma semmai, in entrambi i rami del Parlamento. La tentazione era piuttosto quella dell'astensione, ma per carenza non per eccesso di federalismo. E dall'altra è quella del Codice delle autonomie. Allora, i tre processi non possono andare in modo autonomo, devono viaggiare in parallelo a meno che si faccia una legge e poi di lì a poche settimane, la si riprenda in mano e la si adatti rispetto ai decreti delegati quando usciranno sul federalismo fiscale; ai Codici dell'autonomia quando finalmente il governo da una parte e il Parlamento dall'altra si deciderà di prenderla in seria considerazione. Per quanto riguarda le cose dette sui tempi, Art. 8, anch'io condivido e quindi non mi ripeto, quello che ha detto Macciotta. Cioè, qui l'obiettivo è sicuramente positivo, quello di prendere dati, i più vicini possibile, i più prossimi possibile al momento della definizione della Legge Finanziaria che venne diversamente chiamata e non già avere dei dati superati come avveniva con l'approvazione del documento di programmazione nel mese di luglio, però questo va ad impattare con i tempi strettissimi che al Parlamento sono riservati e che non coinvolgono, e qui ci ricadiamo, le autonomie locali se non vogliamo che siano parole vuote. Altra considerazione assolutamente sottoscrivibile è quella: ci siamo espressi favorevolmente a un bilancio di cassa ma non possiamo dimenticare, soprattutto in un momento come questo e credo anche per un po' di anni a venire se non vogliamo peccare di eccessivo ottimismo che non premia mai, anche se è importante avere la carica buona, positiva, quella della contabilità economica e sociale di questo paese, se non vogliamo provocare poi scontri di natura sociale. Una considerazione per quanto riguarda i controlli e gli strumenti di controllo, quindi di indirizzo da parte del Parlamento delle altre istituzioni di controllo che sono

i due compiti fondamentali. Si può controllare se si hanno a disposizione dei dati. Sono favorevole al fatto che ci sia da una parte uno strumento unico in mano al Parlamento, quindi l'unificazione dell'Ufficio unico Camera e Senato di Bilancio, così come sono favorevole a che l'ISTAT assuma un ruolo importante, ancor più di quanto già non abbia ma allora, qui mi rivolgo direttamente ai due rappresentanti del governo ma senza polemica alcuna, come conciliarla con la norma, non ricordo più se l'Art. 12 quello che è, insomma del decreto legge anticrisi, all'esame del Parlamento, che preveda la creazione di un centro dati unico alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Cos'è la domanda? È un doppione dell'ISTAT? O è un'anticipazione che l'ISTAT futuro così come verrà investito da questo disegno di legge quando sarà convertito definitivamente in legge è alle dipendenze totali... quelle del controllato, di colui che dovrebbe essere controllato, perché se questo è l'obiettivo ovviamente falliremmo da subito. Un'ultima considerazione – buongiorno Presidente – è quella sui collegati. Sugerirei, così come poi nelle sedi parlamentari faremo su altri articoli, alcune indicazioni. La prima: che la copertura finanziaria dei medesimi sia preventivamente inserita dentro la Legge di Finanza, perché altrimenti il rischio è che poi ci si trovi dei collegati che non si sa bene come vengano coperti. Che siano i collegati il più possibile omogenei e non già collegati omnibus dove c'è di tutto e di più e che siano individuati in un numero limitato e la cui approvazione avvenga in tempi ravvicinati, onde evitare che ci si trovi che dopo magari un anno ci siano ancora collegati che devono essere trasformati in legge. Mi fermerei qui, ringraziando naturalmente Astrid per questo ottimo lavoro che sta facendo. Un'ultima considerazione la voglio fare a proposito dell'Art. 4, cioè il patto di stabilità interno. Ritengo che sia opportuno qualificare la definizione con le caratteristiche di stabilità, di coerenza e di conformità ai parametri europei, se vogliamo continuare ad essere naturalmente dentro un contesto europeo. Grazie.

Veronica Nicotra

Leggendo soprattutto la prima parte del provvedimento, avendo seguito direttamente la stesura e l'elaborazione della Legge 42, molte considerazioni e impressioni sono emerse da cui peraltro ieri ho scritto un breve contributo che ho inviato ad Astrid. Non ho ascoltato purtroppo la relazione del Prof. Macciotta, quindi spero di non ripetere alcuni profili e qualche perplessità che evidentemente sono state evidenziate. Ribadisco anch'io che si tratta di un provvedimento molto complesso e che a parte integrare, diciamo gli istituti che la Legge 42 aveva tralasciato, cioè la disciplina, il coordinamento del dinamico della finanza pubblica in rapporto col fatto di stabilità prevede appunto una riforma complessiva, sicuramente che da tempo si attendeva dell'ordinamento contabile dello Stato. Io mi soffermo solamente sulla parte di intersezione, di sovrapposizione che io ritengo con la Legge 42. Prima di tutto, parlando, lavorando anche in un'associazione che direttamente chiaramente rappresenta gli interessi dei Comuni come l'ANCI, ci siamo un po' sorpresi della mancata interlocuzione nella stesura di un provvedimento che per tante parti è molto importante per il sistema delle autonomie territoriali. E quindi, nel contributo ho sottolineato diciamo che dal punto di vista del metodo e dell'elaborazione del provvedimento c'è stato sicuramente un deficit di coinvolgimento che sicuramente verrà recuperato nell'altro, alla Camera e a proposito abbiamo già chiesto una diretta audizione al Presidente della Commissione. Sicuramente l'aspetto del metodo, io ritengo poi abbia anche inciso nella stesura di quelle parti che più direttamente riguardano il sistema delle autonomie territoriali. Sicuramente la parte più significativa è la costruzione di un sistema, come dire, quasi per certi aspetti alternativo o parallelo di governance della finanza pubblica. Cioè, la sensazione che oggi si ha che potrà essere smentita ad horas, cioè è che mentre attendiamo come dire, anche con una certa ansia vista la situazione della finanza locale, ad esempio l'insediamento, l'attivazione degli strumenti e l'insediamento delle sedi che sono preposte ai sensi della legge a lavorare per la stesura dei decreti legislativi, parallelamente si lavora su un provvedimento che cercherò di spiegarlo, di motivarlo, non prevede sedi in un

sistema di governance non in linea oppure sempre in qualche modo prefigurare un indirizzo politico e istituzionale che vanifica la prospettiva di un maggior coinvolgimento degli enti territoriali che invece con nettezza la Legge 42 aveva costruito. Ad esempio, la Commissione tecnica per il federalismo fiscale che dovrebbe essere istituita entro 30 giorni, se ne sono decorsi più di 60 sarebbe opportuno che il governo proceda rapidamente. E così come la Commissione tecnica che è, come dire, rappresenta dal punto di vista del sistema di concertazione istituzionale un carattere nuovo, cioè la natura paritetica, noi abbiamo sempre ritenuto e lavorato nella stesura della Legge 42, perché chiaramente questa natura paritetica si conservasse anche nell'esame parlamentare e che la riteniamo chiaramente una conquista importante. Questo lo dico perché ad esempio la Commissione che l'Art. 2 prevede, mi sembra, del provvedimento che dovrebbe istituire la stesura dei decreti legislativi relativi all'armonizzazione dei bilanci pubblici, presenta una composizione che non è del tutto rispettosa degli equilibri istituzionali, degli enti direttamente interessati. E quindi in qualche modo sembra indicare una inversione di tendenza rispetto all'indirizzo contenuto nella Legge 42. Ora non è soltanto una questione di rappresentanza degli interessi; come dire, è una questione che ha un rilievo sostanziale che noi riteniamo molto significativo. Perché, come scritto nel contributo, il sistema delle autonomie territoriali ha scontato in questi anni e sconta ancor'oggi un problema che riteniamo, come dire, fondamentale ed essenziale. Cioè, la capacità di comprendere appieno i dati economico-finanziari. Cioè come si arriva alla definizione di un obiettivo economico-finanziario, per comparto, e quindi sia il processo di costruzione dell'obiettivo, sia i dati e le grandezze che vengono utilizzate, sia il peso finanziario di ciascun comparto rispetto all'obiettivo generale del sistema di finanza pubblica, sia il peso proporzionale di ciascun comparto rispetto agli altri comparti, in questi anni questa, come dire, trasparenza, veridicità e autenticità di dati finanziari che noi più volte abbiamo richiesto non ci è stata data, in sostanza proprio perché vi è, a monte, un problema di piena condivisione del dato finanziario. Piena condivisione del dato finanziario che noi in qualche modo riteniamo essere risolto sul piano normativo dalla Legge 42. Quindi, l'auspicio è che, come dire, la mia impersonale e del tutto personale impressione che vi sia in qualche modo un recupero di controllo ma un controllo finalizzato a non lasciare una condivisione a chi in fondo poi dovrà, insieme allo stato, attuare determinate previsioni, cioè e quindi cercare di dividerne il perché viene chiesto un grosso contributo, il mio auspicio è che invece questa mia impressione non venga e venga corretta comunque in Parlamento. Cioè, gli esempi che ho fatto nel contributo sono vari. Cioè, la sensazione è un po' generale della costruzione di un sistema che non è in aderenza con la Legge 42. Finisco su questo facendo un'altra sottolineatura. Un'altra sensazione che ho è che dalla carenza di governance che il nostro sistema ha scontato in questi anni o comunque di una governance, c'è l'ex-Ministro Lanzillotta che ha tentato di fare una riforma del sistema delle conferenze che noi riteniamo essere basilare, per il funzionamento di un sistema di federalismo ma non c'è riuscita. Sicuramente il sistema delle conferenze, oggi, è del tutto inadeguato, e se si realizzerà la conferenza che prevede la Legge 42, del coordinamento della finanza pubblica, io personalmente ritengo che la riforma delle conferenze sarà necessaria, perché noi avremo dentro l'unificata una conferenza che ha, in sostanza assorbe l'oggetto fondamentale dell'unificata. Quindi, la riforma sarà fondamentale. Però voglio dire un'altra cosa. Anche questo testo sembra, in fondo, dare una sensazione che dalla carenza di governance o da un sistema di governance in crisi, in difficoltà si dia una risposta di moltiplicazione delle sedi di governance, che è la risposta sbagliata. Cioè, l'eccesso di governance può significare che alla fine di tante sedi, nessuna sede è effettiva, nessuna sede decide effettivamente, nessuna sede ha un peso per cui rimarrà un sistema poco trasparente. Quindi, anche la costituzione di una commissione parlamentare, un altro comitato per la stesura dei decreti legislativi forse, riflettiamoci, non bastava la Commissione tecnica della Legge 42. Ultime due cose, rapidissimamente. Io vedo un problema di doppia delega. Nel provvedimento rispetto che alla delega che già l'Art. 2 della legge 42, alla lettera h) prevede in materia di armonizzazione dei principi contabili. Ora, o si escludono le autonomie territoriali dal provvedimento, oppure è il problema giuridico di ordine costituzionale che andrà risolto. Un altro problema non di doppia delega ma in sostanza un problema di rispetto sempre alla Legge 42, cioè il testo all'Art. 8, mi

sembra, prevede una disciplina di diretta applicazione in materia di patto di stabilità. Lo stesso oggetto è già previsto in delega nella Legge 42, all'Art. 17. Quindi bisogna capire, non c'è un problema di doppia delega ma c'è una disciplina diretta nel provvedimento in fieri e una delega in corso nella Legge 42. Scusatemi.

Stefano Pozzoli

Due temi. Uno è quello del sistema contabile, perché qua c'è una contraddizione fra quello che è scritto all'Art. , quando si parla di principi e dove si parla di sperimentazione di un sistema contabile economico affiancato a quello di contabilità finanziaria, con quello che poi si fa successivamente, perché poi dopo si parla solo di contabilità di cassa. E faccio sommessamente notare che non c'è nessun paese ad economia avanzata che ha un sistema contabile di cassa e basta. Io sono membro dell'International Public Sector Accounting Standard Board e la sperimentazione è fatta per i paesi in via di sviluppo, dicendo: poverini, non sono capaci di fare la contabilità vera, facciamogli fare i conti col pallottoliere. Ora, è un po' antipatico vedersi classificato fra i paesi in via di sviluppo. E questo, secondo me, è un tema abbastanza forte su cui soffermarsi. Questo è un, non me ne abbia l'Onorevole, però sembra un disegno di legge generato dalla Ragioneria Generale dello Stato che ha a mente il Sec95, ma il Sec95 non è un sistema contabile in senso proprio, è un sistema statistico di rilevazione di determinati valori che servono a determinate cose; utilissimo, non se ne sta qui a discutere, però non è un sistema contabile. Sul sistema contabile faccio un'altra osservazione che non vuole essere soltanto provocatoria. Ma dove sta scritto che chi fa il bilancio di previsione debba essere anche chi fa il rendiconto? Perché quando si parla di controllo, quindi mi riallaccio a quello che diceva l'On. Lanzillotta. Il problema del controllo che è un problema di controllo di indirizzo è anche un problema di risultati, e io lo faccio se posso verificare davvero la veridicità dei numeri. Quindi, correttezza vorrebbe e non è che faccio esempi di paesi strani, modello americano almeno di alcuni stati del sistema americano è che chi fa il budget gestisce il budget, ma non è chi fa il rendiconto. Questo è il modo più efficace di controllare. La commissione parlamentare va in un certo senso, beh si può, bisogna vedere che compiti si affidano a questa commissione parlamentare. Ci sono tanti modi per arrivare a un certo elemento. Io non dico che si può fare oggi, non è che dico questo, dico però che avere a mente certi modelli di carattere internazionale che si sono dimostrati efficaci, può essere utile per non andare in controtendenza, tipo l'omino che va in autostrada e dice, quanti pazzi, mi vengono tutti incontro. Altro elemento sul discorso dei controlli. Io sposo appieno quanto diceva l'On. Lanzillotta. Io credo anzitutto che questo estendere il ruolo della Ragioneria Generale dello Stato dentro il collegio dei revisori sia una tematica retributiva della Ragioneria Generale dello Stato, ma che non appartenga ai temi del controllo. E a questo punto ci si mettano pure ma gratis, perché altrimenti le retribuzioni della Ragioneria Generale dello Stato se le pagano gli altri Ministeri. Ma io condivido appieno che ci dovrebbero essere solo professionisti indipendenti, perché alla Ragioneria Generale dello Stato qui si attribuisce un altro compito, quello di fare le ispezioni; allora, faccia le ispezioni, si attribuisca questo indirizzo di controllo di sistema, però non pretenda anche di avere un ruolo di terzietà come quello che dovrebbe avere l'organo di revisione. Ultima cosa, sempre per andare in linea con quello che diceva l'On. Lanzillotta, ma perché come fanno in tanti posti non cominciamo a pretendere la revisione, la certificazione dei bilanci almeno degli enti più grandi? Ci sono esperienze, la Regione Toscana lo fa, lo sta sperimentando sulla sanità con risultati da valutare, però ci sono, e mi sembra strano che le grandi pubbliche amministrazioni possano affidare la veridicità dei conti soltanto a un collegio dei revisori che viene nobilitato perché c'è un membro della Ragioneria Generale dello Stato. Grazie.

Lino Duilio

Io su alcune cose ovviamente non ripeto quanto è stato già detto, circa l'esigenza di una armonizzazione con quanto si sta facendo per un riassetto in senso federale dello stato, perché obiettivamente, insomma, un problema di migliore sincronia tra questo testo e quello sul cosiddetto federalismo, credo che sia evidente a tutti. Quindi, mi fermo qui. Credo che la questione principale che noi dobbiamo affrontare, in particolare alla Camera, dico in particolare alla Camera perché il lavoro è già stato fatto al Senato, è cercare di rispondere alla domanda di come questo progetto di riforma della Legge 468 che tenga conto di questo passaggio come è stato detto dalla riforma del bilancio dello Stato, riforma della, alla riforma del bilancio pubblico per pervenire alla contabilità della repubblica come dice qualcuno con un po' di retorica, diciamo, ma riflettendo l'esigenza reale, restituisca un minimo di centralità al Parlamento rispetto al governo. Perché io credo che la questione vera rispetto alla quale noi oggi ci troviamo, è che il Parlamento, se vogliamo usare parole un po' radicali ma che riflettono un elemento di verità, oggi è ridotto ad una condizione di mera ratifica di ciò che fa l'esecutivo. Quindi si tratta di capire come questa riforma può andare nella direzione di riconoscere quella che è un'esigenza reale, cioè di una maggiore flessibilità così al governo, per quella che è l'esigenza di intervenire sui processi reali, e nello stesso tempo, come diciamo tutti, in tutte le salse insomma, riconoscere al Parlamento un maggiore effettivo potere di controllo sia ex-ante che ex-post. Mentre sul principio, diciamo così almeno nella convegnistica mi pare che siamo tutti d'accordo, si tratta di capire come poi la strumentazione tecnica e quindi la riforma delle regole alla quale noi, oggi, ci stiamo cimentando va o meno in questa direzione. Adesso a me pare che si è tentato, si è fatto uno sforzo notevole, peraltro sono cose anche molto positive in questo progetto che è stato approvato, ispirandosi se così si può dire alla logica tipo quella statunitense che abbiamo anche visitato in questi anni andando a vedere, cioè il CBO, il GEO, di cui si parla meno peraltro insomma, ma che è altrettanto efficace forse per certi versi ancora più efficace del CBO. Insomma questi organismi di cui si avvale il Congresso, attraverso i quali ci si va a fare le pulci nei minimi particolari, ma soprattutto si elaborano proprie visioni sui tendenziali, su tutti i grandi aggregati su cui si costruiscono poi i discorsi di programmazione in modo che il Congresso esercita un ruolo reale non un ruolo. Laddove diciamo la verità, e scusatemi la franchezza dovendo essere breve, si fa un poco di Ufficio ragioneria diciamo così, ma di grande livello. Si fanno un po' le pulci ai conti che sono presentati dal governo, così ci si scrive insomma, gli eccellenti componenti. Lo dico, io sono stato Presidente del bilancio e lo dico senza retorica, componenti dei nostri servizi bilancio fanno una serie di osservazioni, insomma dopodiché i parlamentari fanno i replicanti, cioè leggono il dossier, più o meno commentano quello che è il dossier del Servizio bilancio, del più e del meno insomma. Il governo viene lì, non sa niente generalmente o sa molto poco insomma, si limita a leggere le cose che gli ha scritto qualcuno, in genere della Ragioneria, ovviamente faccio eccezione per le ammirevoli presenze che pure ci sono nel governo quando ci si sforza di metterci anche un po' di testa propria diciamo così. E quindi siamo a una recita, fondamentalmente, in cui l'attore principale è la Ragioneria che si comporta come un'autorità indipendente anche se non lo è, fondamentalmente che non capisco bene se a questo punto nella visione verso la quale noi andiamo deve diventare un organismo indipendente, appunto, che peraltro lavora a supporto dell'azione di governo rispetto al quale, organismo rispetto al quale governo il Parlamento si attrezza per suo conto, per esempio con un Servizio bilancio che ricalca in qualche modo ciò che dicevo prima essere il CBO e aggiungo io il GEO che è presente negli Stati Uniti. Insomma, in modo tale che ci sia un vero confronto sulle grandi questioni che attengono alle politiche di finanza pubblica e alla finanza pubblica più in generale. Restituendo centralità al Parlamento per una discussione pubblica che oggi è frammentata un poco dappertutto, ma sulle grandi scelte non vede assolutamente il Parlamento essere un vero protagonista. Sempre repubblica parlamentare dobbiamo rimanere evidentemente, io sono un parlamentarista e credo che questo debba accadere. Io credo che l'ambizione di questo progetto di riforma, declinata poi nelle proposte concrete, debba essere questa, cioè di rispondere a questa domanda. Noi vogliamo cambiare una legge che bene o male è durata 30 anni nel

nostro paese? La 468 del '78. Non possiamo fare una riforma discutendo 5 ore, 4 ore o 3 ore e mezza perché in 10 giorni, insomma, questa è la ragione di fondo per cui è stato bene andare a settembre insomma perché in termini di lavoro vero, insomma, in Parlamento bisognerà dedicarci un poco di attenzione se vogliamo fare una riforma che magari duri per ancora 30 anni, che si chiama Azzolini, e continuerà a chiamarsi Azzolini. Ma voglio dire, con alcuni capisaldi che costituiscono una vera innovazione che ruoti attorno appunto a questa idea, più flessibilità al governo, più potere di intervenire sui processi reali che dicevo prima, ma più vera possibilità di controllare dicevo sia ex-ante che ex-post al Parlamento. Ora, qui però questo significa, lo dico anche a beneficio dell'amico Molgora che bisogna fare un po' di chiarezza su una serie di cose che accadono tutte scoordinate tra di loro. Si è fatto qualche accenno all'ISTAT, anch'io sono un po' preoccupato se devo essere sincero, perché poi vedo quello che succede in Parlamento quando si fanno le nomine, insomma anche con il quorum dei due terzi, alla fine ci si accorda sostanzialmente in una sorta di spartizione. Quindi esprimo la mia personale preoccupazione. Se è vero che l'ISTAT deve diventare un organismo che sia autorevole ed effettivamente autonomo. Ma la mia attenzione la vorrei brevissimamente concentrare in particolare sulla Corte dei Conti, oltre che sulla Ragioneria, ho detto prima, e sull'ISTAT. Qui bisogna che ci domandiamo cosa deve essere la Corte dei Conti. Perché di recente ho assistito in Parlamento a un convegno dopo che grazia di Stato ha voluto che in una Legge 15 che non ci azzeccava assolutamente niente sia infilata una norma pro-Corte dei Conti insomma, per cui la Corte dei Conti che ai sensi dell'Art. 100 della Costituzione è organo ausiliario del governo, poi alla fine diventa organo ausiliario del Parlamento e poi diventa organo ausiliario di tutto, poi al presente replico quello che ha detto mi pare l'on. Lanzillotta, ripreso dopo insomma per quanto riguarda la presenza con dono dell'ubiquità probabilmente che si possiede insomma in molteplici organismi insomma da parte dei membri della Corte dei Conti. Insomma, senza poi cercare di rispondere alla domanda di quale sia il ruolo che la Corte dei Conti, in una visione aggiornata e prospettica appunto della contabilità pubblica insomma, e degli organismi che presiedono a ciò che dicevamo prima, debba esercitare. E io, se vogliamo fare un progetto di riforma, non si può non parlare anche di questo nel progetto di riforma, perché altrimenti procediamo in ordine sparso come dicevo prima, scriviamo delle cose in questo progetto e poi nella Legge 15 ci si mette un'altra cosa, poi verrà qualche altro organismo costituzionale che rivendicherà competenze più o meno simili in via analogica; perché non capisco per quale motivo, insomma, non si debba poi accondiscendere a richieste di altri soggetti, di altre Authority, per esempio. Quindi, io, su questa parte qui, mi limito a dire che sono d'accordo come linea di principio sul fatto che noi si dia vita a un Servizio bilancio dello Stato che possa esercitare una grande funzione di autonomia rispetto a ciò che potrò fare, ritengo, la Ragioneria come organo di supporto nei riguardi del governo, in quella logica che distingue appunto tra governo e Parlamento per i ruoli di cui parlavo prima. Mi rendo conto che essendo due repubbliche indipendenti e sovrane – Camera e Senato – oggi, si è preso atto che non si possono fare alcune cose... Per cui abbiamo trovato questa soluzione che è detto, tranquillamente, in questi anni si poteva trovare con un puro buonsenso, non c'era bisogno di fare una legge dello Stato. E cioè di approntare una struttura tecnica che fosse unica tra i due rami del Parlamento e che potesse dare alla Camera, alla Commissione bilancio di Camera e Senato, elementi sui quali rimanesse la centralità delle Commissioni bilancio. In questo senso, io sono un po' preoccupato, anche qui, sulla, come dire, sul rapporto che può nascere tra la Commissione per la trasparenza, di cui si parla, e il ruolo delle Commissioni bilancio di Camera e Senato. Perché, tutti d'accordo, io credo, sul fatto che noi dobbiamo evitare duplicazioni e dobbiamo anche chiederci appunto che cosa deve essere questa Commissione per la trasparenza: deve essere di nuovo, induce una sorta di CBO come dicevamo prima, dopodiché ci chiediamo che cosa devono essere le Commissioni bilancio, insomma. Visto che c'è il presidente Morando, c'è il Presidente Azzolini e visto che ne avevamo anche parlato a suo tempo, tenuto conto anche degli emendamenti, mi pare, avendo letto il resoconto dei lavori al Senato proposti dal Presidente Azzolini, rispetto a quella che era la formulazione originaria della proposta presentata dal Presidente Morando, avere e capirne un po' di più. Due cose telegrafiche per finire. L'unità di voto. Abbiamo detto che si dice che si deve

passare al programma, diciamo che potrebbe consentire – come architettura – di lasciare al Parlamento le grandi discussioni sulle decisioni fondamentali. Ricordo che il Ministro Padoa Schioppa, se posso fare questa citazione, diceva che il Parlamento non si deve occupare degli stucchi e dei gessi, ma si deve preoccupare dei muri maestri; lui usava questa metafora. Se il voto sui programmi significa andare in questa direzione, io sono d'accordo; però, unito questo al discorso del passaggio al bilancio di cassa, e qui riprendo l'ultimo intervento, credo che anche qui bisogna chiarirsi un po' meglio le idee. Premesso che non c'è nessuna ragione per cui non si possa fare oggi con serietà il bilancio di cassa, vorrei capire per quale motivo non si può fare, al massimo si può dire che siccome oggi ragioniamo sui capitoli lo potremmo fare aggregando, insomma, sul programma. Ma premesso questo, la cosa che ricollego alla centralità del Parlamento per l'esercizio di una vera funzione di controllo, e richiede che ci intendiamo un poco meglio, soprattutto alla luce del fatto che essendo un poco scafati, oramai tutti noi che abbiamo un po' di anzianità parlamentare, se non specificiamo bene i principi e criteri direttivi delle delega che è prevista per passare al bilancio di cassa, io temo che poi dopo il governo farà quello che ritiene più opportuno ratificando ulteriormente questa inclinazione, per così dire, a un protagonismo che non ama molto, insomma, controlli parlamentari. In più specifico, guardando sempre all'esperienza statunitense, siccome sappiamo tutti che per quanto riguarda le spese correnti non ci sono grandi problemi per quanto attiene a passare al bilancio di cassa, un po' di problemi, secondo me, ci sono per quanto riguarda le spese in conto capitale. Anche qui faccio riferimento all'esperienza statunitense, in particolare alle cosiddette appropriation, alle commissioni che si occupano delle appropriation. E cioè, il Parlamento deve avere un indice, nel bilancio deve figurare analiticamente un indice delle autorizzazioni di spesa che attengono alle spese in conto capitale, sennò io non capisco che cosa potrà controllare il Parlamento. Anche qui si potrà ragionare sul fatto che siccome oramai ci sono autorizzazioni di spesa a migliaia le dovremo in qualche modo riaggregare, e sono d'accordo su questo, però io penso che comunque nel bilancio, se anche si passa al bilancio di cassa, io non ho "pregiudizi" – tra virgolette – ideologici su questo ma mi piacerebbe capire molto di più, ragionarci sopra e comunque precisare sin d'ora che per quanto riguarda le spese in conto capitale, secondo me, il Parlamento deve conservare la possibilità di un controllo vero. Mi piacerebbe anche che discutessimo, ma capisco che ho preso troppo tempo, sui fondi speciali. Per esempio, a me piacerebbe, sempre nella logica del Parlamento che controlla, che ci fosse un vincolo di destinazione rispettato per quanto riguarda i fondi speciali. Perché oggi come oggi, i fondi speciali sono scritti nella Legge Finanziaria, ma poi sappiamo benissimo che ci si fa di tutto con i fondi speciali. Basta, mi fermo qui, perché l'ho fatta anche un po' troppo lunga, dico solo per concludere che noi, alla Camera, vista l'importanza del tema, la complessità delle questioni ovviamente ci dedicheremo un poco di tempo, e dico un poco di metodo, nel senso che vorremmo fare un lavoro serio anche noi, oltre al lavoro serio fatto al Senato, quindi dovremo sentire persone che ci diano, come dire, suggerimenti non general-generici, ma un poco specifici e appropriati con un tempo che sia sufficiente, magari prevedendo per alcune cose anche periodi di simulazione di ciò che deve cambiare, affinché se riforma s'ha da fare – lo dico in termini manzoniani insomma - effettivamente rappresenti un salto di qualità. Grazie.

Daniele Molgora

Grazie. Devo dire che la questione degli scostamenti è una delle questioni che, verificato nell'ambito dell'attività parlamentare è uno dei problemi, perché quando ci si andava a misurare sui conti poi, in realtà, quando si arrivava nell'esercizio successivo ci si trovava a far fronte a delle differenze che si erano verificate nel corso dei precedenti esercizi. E questa è una questione che mi ha stimolato appunto l'intervento del Dott. Delfino, sul fatto che se noi proseguiamo pensando al federalismo, il problema degli scostamenti, quindi quello che accade nel rendiconto rispetto al bilancio di previsione, è un problema che fino a oggi è sempre

stato sottovalutato. Noi ci siamo sempre concentrati sulla Finanziaria o sul bilancio provvisorio per quanto riguarda Regioni ed enti locali pensando, giustamente, che questo doveva essere un elemento chiave per la programmazione del bilancio. Poi, in alcuni casi e soprattutto per quanto riguarda gli enti locali, spesso è stato il libro dei sogni in cui si cacciava dentro un po' di tutto. Poi finalmente ci si è resi conto che, invece, deve essere proprio un vero intervento programmatico anche perché è intervenuto, successivamente, il patto di stabilità a vincolare alcune tipologie di intervento. E teniamo presente che questo problema di quello che accadrà nei livelli inferiori di governo sarà una questione sempre più importante, andando avanti il processo federale. E quindi, direi che il progetto di legge di contabilità deve tener conto di questi aspetti in maniera specifica, perché se noi pensiamo a quello che deve essere il calcolo dei costi standard, il fabbisogno standard, quali devono essere quindi interventi perequativi eccetera, eccetera, devono passare attraverso una situazione di rendiconti regionali, provinciali e comunali che deve essere effettivamente precisa e armonizzata. Questo c'è già nella legge sul federalismo fiscale, ma rendiamoci conto che noi partiamo, oggi, da una situazione in cui forse i più omogenei sono addirittura i bilanci dei Comuni che pure sono più di 8 mila; dove abbiamo totale disomogeneità è nei bilanci delle Regioni. I bilanci delle Regioni sui quali addirittura alcune Regioni diciamo, inviano il rendiconto con 5-6 anni di ritardo, o addirittura per un certo periodo non li inviano neanche. E quindi io mi chiedo, a questo punto, come facciamo ad applicare il federalismo e a tradurlo in termini di contabilità nazionale? E questa è una delle questioni che sono effettivamente da affrontare, perché se dei principi e delle sanzioni sono previsti all'interno delle norme sul federalismo fiscale, mi pare che questo debba essere uno dei punti che deve essere trattato in via principale anche nella legge di contabilità nazionale. E quindi mancano le conseguenze sui saldi, mancano le quantificazioni, oggi, precise su quelle che sono state le conseguenze degli esercizi passati. Tanto è che oggi ci troviamo a dover rincorrere, nella Legge Finanziaria, tutto quello che è l'ammacco o la sbagliata previsione degli esercizi precedenti. Quindi, se noi pensiamo che oggi dovremmo far fronte anche al processo del federalismo fiscale, evidentemente questo problema rischia di aumentare sempre di più. Quindi questo direi che è uno degli elementi di cui bisognerà tener conto in maniera specifica nella legge di contabilità. Mi pare poi che l'intersecarsi dei vincoli del patto di stabilità devono portare anche a dei principi generali sul trattamento anche degli avanzi dell'amministrazione. Perché non è semplice, perché da un certo punto di vista l'avanzo dell'amministrazione può essere un sintomo di inattività dell'ente, oppure di un eccesso di risorse; dall'altro lato potrebbe essere invece una sorta di programmazione che l'ente sta mettendo in pratica per accumulare risorse e poi poter fare degli interventi di maggiori dimensioni. Il fatto che il patto di stabilità lo utilizzi, lo consideri come spesa, e quindi che rientra nel conteggio di patto di stabilità, è perfetto dal punto di vista ragionieristico, è devastante sulla finanza degli enti locali, sempre se non viene fatta almeno semmai anche una grossolana distinzione del perché e del per come si sono formati determinati avanzi. E quindi anche questo sarebbe una delle questioni che andrebbero affrontate. E devo dire che concordo su quanto è stato detto, sia per quanto riguarda l'ISTAT, che avrà sempre maggior peso per quanto riguarda gli interventi a livello territoriale, perché nel momento in cui si dovranno fare delle rilevazioni per vedere anche qual è la qualità dell'intervento che viene fatta, quando si parla di costi standard, di fabbisogno standard, evidentemente questo tipo di rilevazioni è particolarmente rilevante. Concordo per quanto è stato aggiunto sull'inserimento della Ragioneria. Io ho visto più devastazioni fatte dai revisori mandati dalla Ragioneria che altro, dove troppo spesso sono molto legati a formalismi e poco alla sostanza degli indirizzi economici che un ente si vuole dare. L'altra questione, stimolata anche dall'intervento dell'On. Duilio, è la questione fondamentale, più politica delle funzioni del Parlamento. Perché se noi facciamo una norma complessa e lunga e poi ci troviamo ad avere ancora il governo che presenta il disegno di legge, il Parlamento che lo discute in 20 giorni, e poi comunque siccome ci sono 5 mila emendamenti, il governo mette la fiducia, alla fine abbiamo fatto tutto uno sforzo che non serve assolutamente a nulla. Tanto vale piuttosto guardarsi in faccia e dire, è vero il governo presenta un progetto, il Parlamento contemporaneamente magari Camera e Senato si mettono a formalizzare delle proposte di modifica, il

governo può considerarle tutte o in parte e poi si vota la legge unitariamente come viene ripresentata eventualmente dal governo. Si perderebbe sicuramente meno tempo, ci sarebbero meno finzioni e certo la responsabilità sarebbe totalmente del governo che comunque presenta una sua legge eventualmente emendata da alcune proposte da parte del Parlamento. Mi rendo conto che sarebbe una rivoluzione delle funzioni da parte del Parlamento, ma sarebbe una rivoluzione esclusivamente formale e ci sarebbe molta più chiarezza semmai nei rapporti fra governo e Parlamento, con molta più possibilità di vedere e discutere tutte le varie situazioni. Io porto, per dire, evitiamo di infilarci in una norma che poi alla fine non ci cambia la sostanza, in una norma, in una legge complessa che poi alla fine non ci cambia la sostanza dei fatti politici. E concordo anche con quanto detto dall'On. Duilio sulla questione della Corte dei Conti. Perché anche qui la Corte dei Conti che ha modificato nel tempo le sue funzioni, è intervenuta sempre più spesso anche sugli enti pubblici, magari a posteriori poi in realtà, abbiamo visto che gli effetti sono stati minimali. E quindi, o si dà alla Corte dei Conti la possibilità di un intervento in itinere riguardo alla questione dei disavanzi che in alcune si verificano, o altrimenti mi pare che sia una funzione pressoché vicino all'inutilità. Quindi anche qui un ragionamento su questo contestualmente alla riforma della Legge di contabilità e finanza pubblica, sono d'accordo con l'On. Duilio, va fatto.

Italo Scotti

Non mi soffermerò sulle questioni di coordinamento con la legge delega sul federalismo, è stata ampiamente affrontata, però vorrei solo cogliere l'occasione non solo per dare atto, ma sottolineare che il Senato ha fatto un grande lavoro di sistematizzazione, di riflessioni, di approfondimenti, di discussioni, ha puntualizzato che ha prodotto nei tempi in cui ha potuto, quindi c'è stato anche, se vogliamo, una coincidenza di tempi rispetto ai lavori sul federalismo, un testo di legge che, secondo me, è estremamente importante perché sicuramente mette, apre la possibilità di qualche miglioramento ulteriore e di arrivare a una riforma. Fra l'altro vorrei ricordare che siamo di nuovo con questa cadenza decennale, '78, '88, poi '99 in realtà, e 2009 quindi ogni 10 anni si sente la necessità di risistemare l'architettura e mi pare una buona cosa per quanto riguarda la manutenzione di un edificio importante come questo. Ecco, io però vorrei soffermarmi rapidamente su tre questioni che secondo me sono, hanno bisogno di qualche chiarimento. Innanzitutto lo ha sottolineato all'inizio la relazione introduttiva, sia di Franco Bassanini e ancora di più Giorgio Macciotta, in particolare con l'intervento di Linda Lanzillotta, ed è il problema dei tempi, dell'affollamento autunnale che noi riscontriamo nella predisposizione degli strumenti da presentare al Parlamento. Anche perché, vengo alla cosa concreta che l'On. Lanzillotta ha sottolineato molto bene, qui c'è un punto che sono un paio di anni che la manovra di stabilizzazione triennale, quindi diciamo una cosa che dichiaratamente riassume gran parte delle funzioni della Finanziaria, viene fatta d'estate, a luglio. E di questa cosa, nell'assetto di questo provvedimento non c'è traccia, quindi probabilmente è mancato un pochino di coraggio. Al tempo stesso, devo dire, io esprimo una qualche preoccupazione anche un qualche dubbio sulla vicenda del Documento di programmazione economico-finanziaria che è una cosa che a me sta particolarmente a cuore e che secondo me era un po' l'asse portante della riforma dell'88. Cioè, uno dei motivi fondamentali era dividere il momento programmatico, la decisione programmatica, il confronto sugli obiettivi rispetto poi alla fase attuativa. E il fatto di spostare il DPF in autunno, certamente stringe questi due momenti e forse fa perdere di ruolo, anzi direi senz'altro fa perdere il ruolo al DPF. È vero che il DPF si arricchisce di contenuti, e trovo che questa è una cosa molto importante, come per esempio è importante il fatto che finalmente c'è una procedura che si individua sul coinvolgimento del Parlamento quando c'è necessità di aggiornare il programma di stabilità europeo. Quindi questa mi sembra una cosa importante. Però, mi chiedo, perché il DPF, tra l'altro diventa decisione di finanza pubblica, ma vorrei fare una cosa nominalistica: ma la decisione di finanza pubblica non la deve prendere questo documento, è il frutto di un insieme di atti. Io francamente

mi terrei il nome del Documento di programmazione economico-finanziaria e terrei a confermare la fine di giugno per consentire poi di separare i momenti. Non vorrei che qui ci fosse un venire incontro a esigenze importanti che normalmente la ragioneria generale ha sempre rappresentato, vi ricordate la vicenda del DPF, dal 15 maggio è stato spostato al 31 maggio e poi al 30 giugno, adesso si vuole portare al 15 di ottobre. Insomma, sembra quasi che tra l'altro questa cosa si coordina un po' male con quello che dicevo prima, cioè il fatto che la manovra in realtà viene fatta a luglio, quindi forse non so se la Ragioneria e il Ministro del Tesoro non si sono ben coordinati, il Ministro dell'Economia in questa cosa. Quindi è un primo elemento. Un'altra questione, dove secondo me è mancato un po' di coraggio è sulla storia della Commissione bicamerale. Si parla di controllabilità e trasparenza dei conti pubblici. Ora, io devo dire anche qui condivido almeno l'analisi che è stata fatta, sia nell'intervento dell'On. Lanzillotta sia del Prof. Pozzoli che ha detto anche lì qualcosa che a me sembra importante. La soluzione che viene preconizzata indubbiamente non è, non si capisce bene che natura abbia; cioè, diventa una sorta di Commissione di studio, qualcosa del genere che fa raccomandazioni e così via, non effettua, non ha delle vere e proprie funzioni di controllo e non se ne capisce molto bene il ruolo. Secondo me, lì delle due l'una; o si punta a rafforzare il ruolo delle Commissioni bilancio, diceva l'On. Lanzillotta, riflettiamo sul fatto se sia giusto separare il momento della decisione dal momento del controllo. Oppure se hai il coraggio di andare verso una public account committee, tipo quella che esiste negli ordinamenti anglosassoni. Cosa che devo dire a me ha sempre convinto abbastanza, io non sono favorevole a una proliferazione di organi quando non ce n'è bisogno, però in questo caso, insomma, il fatto del controllo, di un controllo sistematico dei conti pubblici che probabilmente assorbe talmente tanto lavoro e attenzione da poter postulare l'istituzione di una sede ad hoc, per questa funzione in particolare io lo vedrei bene. E devo dire, nella scorsa Legislatura è stato fatto un tentativo che secondo me forse andrebbe ripreso: di istituire nell'ambito delle due Commissioni bilancio comitati specializzati per il controllo dei conti pubblici, che si riunivano congiuntamente presieduti a turno dai presidenti delle due commissioni. Questo farebbe forse venir meno la divaricazione tra controllo e decisione, ma istituirebbe quell'organo che secondo me farebbe giustizia finalmente di tutto il dibattito che negli anni è stato anche un po' confuso sull'istituzione di un'autorità sui conti pubblici. Anche questo discorso dell'unificazione dei servizi del bilancio. È chiaro che nel momento in cui ci fosse un forte committente integrato nelle due Commissioni bilancio, ovviamente le amministrazioni di Camera e Senato dovrebbero adeguarsi; poi la soluzione, se c'è un potenziamento della collaborazione, se c'è un'integrazione, se c'è un'unificazione si può vedere anche in un momento successivo, ma il punto fondamentale è che ci sia una sede nella quale confluiscono le relazioni della Corte dei Conti, i referti, le osservazioni dei vari enti ed istituti. Perché insomma, pensiamoci bene, il discorso del controllo dei conti pubblici, secondo me, è l'anima stessa della funzione parlamentare. L'affido anche come riflessione ai cultori dello statuto dell'opposizione, perché io penserei per esempio, che un organo del genere debba, delle due l'una: o essere presieduto da un membro dell'opposizione, in quel caso se vogliamo andare alla Commissione bicamerale naturalmente, se si fanno i due comitati non c'è bisogno, e a quel punto rispettando la proporzionalità. Oppure si adotta un sistema, tipo Comitato per la registrazione che è stato sperimentato alla Camera, e si fa un discorso paritetico non solo Camera e Senato ma anche maggioranza e opposizione, ugual numero degli uni e degli altri probabilmente costituiscono un organo tecnico, deve fare indubbiamente essere la sede in cui poi si convogliano tutti questi contributi che hanno la necessaria e la sufficiente amplificazione. Vengo rapidissimamente all'ultimo punto che è quello delle coperture. Ora, lì io trovo che il disegno di legge non ha avuto il coraggio di intervenire in maniera efficace su questo punto. Cioè ribadisce sostanzialmente le tre tipologie di copertura, fondi speciali, nuove norme di entrata, taglio di autorizzazione di spesa eccetera, eccetera che tutti noi sappiamo, qui ci sono segretari, ex-segretari, io stesso, insomma tutta la Commissione bilancio che sanno benissimo che ormai queste forme di copertura il governo non le usa praticamente più. Perché i fondi speciali non ci stanno; non ci sono più dotazioni, non ci sono risorse, nessuno fa nuove imposte per coprire i provvedimenti; i tagli di spesa sono molto faticosi e quindi assistiamo a re-iscrizioni di residui alle entrate, ci sono tutta una serie di cose per cui

secondo me è necessario mettersi intorno a un tavolo, ragionare seriamente sul discorso della copertura. Butto lì un'idea e concludo. Ma se noi facessimo in modo che ogni legge di spesa avesse come clausola finale il fatto che le risorse stanziare per quella legge confluiscono nel programma? Dopodiché questo potrebbe consentire che se esistono margini inutilizzati nel programma stesso. Mi rendo conto che questa è una cosa complessa, va rivisto il regolamento di contabilità, bisogna vedere un po', si può fare riferimento in fase di formazione al programma, capito? Ma se esistono, esistessero margini utilizzabili nel programma, perché non utilizzarli per coprire altre... Potrebbe diventare una formula ulteriore. Mi fermo qui per rispettare i tempi. La ringrazio.

Antonio Azzolini

Grazie. Dunque, io voglio fare due premesse che nella mia mente sono fondamentali e io vi chiedo scusa perché ho una mentalità abbastanza contadina, per cui ho dei principi semplici nella testa. La prima è che tutto è perfezionabile, quindi quando scrivo una cosa è pacifico che si può meglio, certamente si può fare meglio. Però la seconda cosa che mi viene in mente, che il meglio è sempre nemico del bene. Per cui è pacifico che se volessimo fare una cosa migliore di questa certamente si può fare, una delle cose che si fanno in Italia è che poi non si fa. Questo è uno dei rischi. Quindi, il meglio certamente si può fare ma è nemico del bene. Quindi a un certo punto, l'idea che è venuta è quella della mediazione accettabile, tanto è vero che è riuscita al Senato col voto pressoché unanime. Significa che una Camera intera l'ha ritenuto un punto di mediazione accettabile. Certamente, per esempio sulla questione bicamerale si è discusso a lungo, si è visto a lungo eccetera. Ma sono rimasti gli eventuali emendamenti per l'Authority indipendente su quello, ma si è ritenuto poi unanimemente che quello era un punto accettabile di mediazione. Però è giusto ed è chiaro che ove ci siano dei possibili miglioramenti non c'è nessun dubbio. Quindi, questo secondo me, è l'approccio che dobbiamo continuare ad avere, se no, se non abbiamo questo approccio, probabilmente non arriviamo mai a un risultato. L'altra questione della quale non mi occuperò e di tante cose che sono state dette con riferimento specifico alla Ragioneria Generale piuttosto che a quello o a quell'altro, questo fanno un po' parte, io le comprendo più o meno, fanno un po' parte del dibattito politico più strettamente inteso. E questa credo che non sia la sede. Per esempio, prendo il Prof. Pozzoli e dico, io quando ero giovane, a proposito dei Sindaci eccetera, c'era una società che mi incuteva un rispetto straordinario di fronte alla quale ero letteralmente intimorito, per quanto era bella e importante, mi pare che si chiamasse Arthur Andersen. Mi sveglio una mattina, non c'era più, e poi non c'era più. Se tu non eri certificato dalla Arthur Andersen le banche avevano paura, tutti avevano paura, io ero un giovane avvocato di provincia che girava per Milano, dice Arthur Andersen, arrivano in 37, 59, 111, incutevano rispetto, una mattina non vennero più al tavolo; io c'ero, non c'erano più, no non è questo. Ma non c'erano più, per cui voglio dire, è sempre tutto, non c'erano proprio più. Mi chiedevo, ma perché non viene, sono in ritardo, l'orario non è giunto? No, era finita l'Arthur Andersen, la mattina successiva. Quindi, Lei capisce che è tutto complicato questo per la vita mia, e io comprendo talvolta poco. Ma mi è capitato proprio testualmente così. Eravamo seduti ad un tavolo, loro in 50, io uno poveretto, poi io rimasi uno, i 50 non c'erano più. E fu facile la battaglia nel ruolo successivo. E voglio dire, quindi attenzione a queste cose. Sempre attenti, attenti a tutti perché tutti sbagliamo. Quindi, io non li conosco nemmeno quelli della Ragioneria che vanno, i colleghi, né sono un estimatore particolare. Però quando pensiamo che invece quello a quell'altro ecc., io non credo, sono della terra di Padre Pio che aveva valori taumaturgici veri e propri, come al solito andiamo un po' per tentativi. Sì, si tolgono un po' meno ecc., né sono per le demagogie, ma vadano gratis, tutti questi che vanno gratis. La prego, io anche qui, la prego proprio, siccome Lei viene dal mondo, credo, di queste cose qui, io, sa perché è importante Madre Teresa di Calcutta? Perché ce n'era una, ma per nascerne un'altra ce ne vuole. Quindi è meglio che li paghiamo e li paghiamo bene, quelli che devono fare la revisione, ma dobbiamo chiedere che la facciano

bene. Chiunque siano. Privati, non privati, quelli che vogliono, per me va tutto bene, quindi io non entrerò mai. Mi sembra sempre che il modo migliore per affrontare queste cose sia di vedere di attingere a questo momento particolare le cose, magari trovare dei mix accettabili in cui ci siano delle società esterne ecc.. Poi, a proposito delle altre, l'Arthur Andersen era la più facile, quelle di adesso sono più difficili perché si sono uniti e mi fanno ancora più spavento, poi si chiamano in molti nomi, quindi per carità. Ora, e quindi non entrerò, e invece volevo dire tre cose, come tutti quelli che l'hanno un po' scritto, ci hanno perso un po' di notti e un po' di giornate, da quando l'hanno approvata non l'ho letta più la legge, adesso però dagli stimoli che mi vengono ricomincerò a leggerla. Però devo dire che molte cose che ho ascoltato ci sono, perlomeno così avrei voluto scriverle. Se non sono venute bene, insieme, noi siamo, lo dico insieme col Sen. Morando al quale ho riconosciuto un ruolo determinante, allora se vogliamo, a tutti i Senatori, determinante nella scrittura, al di là dell'emendamento o no, anche dei fatti in cui non c'è, l'ho detto in Aula e lo dico qui, nei quali non c'era uno sforzo continuo. È chiaro che se non ci sono delle cose anche, delle riflessioni che vengono al concreto, ci verranno, bene, se si può far di meglio, benissimo. Cioè sicuramente va bene, però quelle cose che ho sentito, io penso questo volevamo scrivere, se si può scrivere meglio, bene, per me va bene, con quei principi iniziali. Però, le tre cose che hanno voluto dire con questa legge sono le seguenti: la prima, proprio la prima, ma chi vi parla sempre per avventura immeritadamente è pure il relatore di quella sul federalismo. Quindi diciamo, proprio quello è, sempre lui. E quindi ha chiaro che, parliamo della situazione di armonizzazione dei conti contabili, è chiara una cosa. Se dobbiamo fare, col federalismo, tutte le commissioni sapete, tutte queste cose qui più o meno scritte, però se dobbiamo fare una cosa anche qui molto semplice, credo che ci siano dei ragionieri qui. I bilanci si devono parlare, questo vuol dire l'articolo, si devono parlare. Sempre per avventura, io faccio, lo dico alla signora dell'ANCI che non c'è più, poi glielo spiego, io faccio il Sindaco. Ecco, proprio io, e vi faccio, cioè la simulazione ve la faccio io. Cioè quando, un po' schizofrenico, io fra un po' prendo la macchina e vado a casa e mi occupo del bilancio e cerco di vedere come si può fare. Ora, i bilanci dei Comuni, in Italia, sono quelli che più o meno balbettano, come quello dello Stato. Io vengo dalla Puglia, quindi se metto quelli della Regione, Dio sa quante cose accadrebbero. E questo è il problema. Ora, questo è il principio che ci siamo voluti porre e in consonanza con la legge sul federalismo, non è un principio come quello di coordinamento della finanza tra i vari livelli istituzionali. Questi sono i principi che abbiamo affrontato col federalismo. Con l'Art. 2 abbiamo affrontato un problema. Adesso siccome c'è la legge sul federalismo, e siccome c'è, dice va bene, Molgora, un costo standard, quello se è standard, ma lo fate dire a me che vengo per il global-standard adesso va di moda, e se è standard vuol dire che alla Regione Puglia e a quella Piemonte, con un po' di fatica perché gli abbiamo dato un bel po' di tempo per farlo, un giorno quel costo deve essere misurato ragionieristicamente con le stesse grandezze. Sicché se una TAC costa 800 euro, gli 800 euro più o meno sono cifrati in una moneta internazionale, ma la TAC deve essere la stessa quella che facciamo lì e lì. Se quei due bilanci dicono cose un po' diverse, per TAC, non ci intenderemo mai, perché quello la TAC la farà in piedi, quello steso, e ciascuno accamperà la posizione del taccato come un modo per non fare il costo standard. Questo è il problema che si è posto l'Art. 2. Non attiene a livelli di coordinamento del bilancio, ma attiene alla forma ragionieristica, lo dico sempre in maniera semplice perché i bilanci dei vari livelli di applicano. Ora, se ci dobbiamo confrontare di più coi Comuni, io sono sempre molto d'accordo per carità, ci mancherebbe, però siccome lo faccio personalmente questo sistema, è necessario se vogliamo un federalismo fiscale serio, che i bilanci degli enti in Italia si taglino. Poi sovra-ordinati, sotto-ordinati, equi-ordinati questo è un problema della Costituzione, e allora deve venire qui il Prof. Bassanini certamente sa molto meglio di me quella cosa per esempio sulla delega, ma ovviamente la condivido totalmente. Ma noi ci siamo posti questo problema. Ora, se si può scrivere meglio che coi bilanci si devono parlare, bene. Ma se non lo scriviamo, lo espungiamo, facciamo, non facciamo bene. Questo ve lo dico subito, non facciamo bene. Poi se si scrive meglio, è certo che è meglio così. Ci può essere certamente sfuggita qualche cosa, o possiamo non aver colto, certamente. Ma se migliorando il processo i bilanci si parlano meglio, io personalmente posso dire noi insomma, per il costume così, siamo

d'accordo; ma se si dice, no, togliamolo, perché dobbiamo fare... Io non sono d'accordo. Non faremmo un buon servizio. La seconda cosa che dice questo bilancio, che dice questa riforma è una cosa che ha un problema costituzionale. In Italia, esiste ancora l'Art. 81; è un problema di fronte al quale ci poniamo. Già col 112, ma prima con una serie di forme di copertura di quei tipi che si conoscono, ci si è posti il problema di non dover intervenire più sul delta e quindi sulla Legge Finanziaria, ma di intervenire sul bilancio. La scelta fatta e quindi poi perfettibile è la seguente: il governo pur nei limiti dell'Art. 81 che fa del bilancio una legge rigida eccetera, ha maggiori poteri e quindi flessibilità nella gestione del bilancio, e quindi quella a proposito Dott. Scotti sull'utilizzo all'interno dei problemi... È una cosa su cui certamente si può discutere e il Parlamento ha maggiori poteri di controllo su questo operato. Questa è la scelta. Poi come la vogliamo fare, come la vogliamo mettere. Noi ci trovavamo di fronte a problemi anche di natura costituzionale, e comunque se posso dire con una parola forte, di opacità, il potere del governo improvvisamente di trovarci, far trovare il decisore del bilancio che rimane il Parlamento, di fronte ad un bilancio che tu non conoscevi, oggi noi tentiamo di limitarlo, comunque di normarlo. Il governo può fare questo all'interno delle missioni coi programmi eccetera, e il Parlamento deve poterlo controllare. Per queste sono nate quelle commissioni caro Roberto, questo è il secondo principio. Se questo è condiviso e si può scrivere meglio, benissimo. Ma il principio che noi riteniamo dopo averci riflettuto a lungo, è un principio secondo noi che è coerente con l'evoluzione della finanza pubblica. Questo è stato il ragionamento al di là del quale poi la Commissione di controllo, i comitati sono stati discussi ve lo assicuro, la soluzione data è certamente perfettibile ma ci è parsa un'accettabile mediazione sulla base delle esperienze che comunemente abbiamo fatto. La terza questione che affronto, parla di quelli in fondo, è il passaggio al bilancio di cassa. Questo è il punto di fondo. Perché l'abbiamo fatto, per le ragioni che adesso non voglio esprimere. Ci siamo posti il problema, questo credo che, invece qui sono d'accordo con il Prof. Pozzoli, e ci siamo posti il problema. Ecco perché c'è una soluzione che tiene conto. Attenzione, non è che facendo solo un bilancio di cassa che ha tutti i vantaggi che non enumero perché se no, abbiamo comunque la necessità di avere un qualche riferimento che all'impegno delle somme mi dia la possibilità di vedere un bilancio, ed ecco quello che abbiamo maturato. La forma del bilancio, nel giro credo di due anni, cose di questo tipo, noi quello che scegliamo è il bilancio di cassa, con quei principi. All'interno di quello se il discorso dell'impegno, quindi della competenza per evitare uno dei timori, dei rischi che può portare, in Italia, il bilancio di cassa che è quello che diventa una sorta di enorme tesoreria, abbiamo tentato alcuni contemperamenti. Invece, noi abbiamo ascoltato una serie di tecnici. La contabilità praticamente civilistica, quella cosiddetta patrimoniale... contabilità economica...Lì ci siamo posti problemi seri. Non lo so per esempio dove si può... Il debito, adesso io qualche bilancio civilistico nella vita l'ho visto, facevo quel tipo di lavoro. Come lo dobbiamo mettere il debito, non lo mettiamo il debito lì? Anzitutto non so contare, ho qualche difficoltà mi pare come Paperone quello lì, e poi cosa lo devo mettere il debito, o pensi al concetto di ammortamento, o pensi al concetto di rivalutazione dei cespiti ammortizzati, o pensi qui, se cominciamo a farlo con lo stato. Guardate, non escludo niente, ma è un problema serio, comunque uno Stato come quello italiano, ha dimensioni così grandi, che non sono nemmeno comparabili con la più grande azienda italiana. Quando tu dici la più grande azienda italiana, 40 miliardi di volume d'affari che è una cosa gigantesca, anche di debiti in qualunque caso, 40 miliardi di volumi d'affari, per lo Stato è il delta, abbiamo detto. Quindi, quando parliamo dello Stato, del patrimonio, parliamo di qualche cosa che attiene a, non ho capito, milioni di miliardi ecc., ecc., migliaia di miliardi di euro e quindi, ogni cifra pensate a una percentuale di ammortamento su quelle cifre, fa un conto economico, lo rende micidiale. Pensate l'1% in più e, sui frazionali di punto del debito uno trema, quando fa il Presidente della Commissione bilancio, perché sennò, un suffragionale di punto del debito prima, pensate l'1% del debito... Fa cose terrificanti. Quindi dobbiamo padroneggiare questo tipo di cifre e lì forse sì, però l'abbiamo valutata, non siamo giù, ci pareva. Ecco, il bilancio di cassa, inteso anche come responsabilità dell'attuatore della decisione, una mediazione che a noi pare accettabile. Mantenendo un occhio non come principio cogente, ma come ispiratore, l'abbiamo un po' capovolto no, adesso è solo l'impegno e quindi la competenza

della cassa, il centro di ispirazione della decisione. La competenza per avere comunque un'idea di quello che accade perché c'è tutto il problema delle sedi. Questi sono, poi insomma possono essere anche, i punti ispiratori. Se questi sono come punti ispiratori e noi ci siamo anche visto col Presidente Duilio con altri colleghi eccetera per tentare, se questo è stato fatto, e questo viene condiviso è chiaro che questo problema dell'affollamento, queste cose, sono problemi seri sui quali si può. Dice, per questo una cosa, io sono convinto del bicameralismo, sono proprio convinto, se c'è una persona che può pensare meglio e dire qualcosa, non c'è nessun problema per noi. Però a noi pare, e ho terminato, vi chiedo scusa se ho preso qualche minuto in più, a noi pare di esser giunti a un punto accettabile di mediazione della nostra idea di riforma sulla base di un'esperienza comune che abbiamo fatto in questi anni sull'evoluzione della finanza, sui problemi insorti? Credo che se la finiamo è una cosa ottima, soprattutto se la finiamo anche migliorando le cose che ovviamente possono essere migliorate. Grazie.

Maria Teresa Salvemini

Velocissima. Ma il sistema della cassa non è coerente con le regole del banco dei conto europeo, difficilmente comunque mi posso confrontare sulle regole che non siamo riusciti a rispettare perché non avevamo un quadro...

Daniele Molgora

Sì, però attenzione, Prof.ssa, credo che se Lei è Salvemini siamo certamente dello stesso paese, non c'è dubbio, non ci può essere dubbio su questo, non c'è dubbio che possiamo, Salvemini certamente, e sono tutti grandi i Salvemini, il più grande di tutti è quello però anche gli altri, la sorella ha un fratello un altro Salvemini che stava al Quirinale. E quindi noi di Molfetta, come tu sai, abbiamo sicché, grazie naturalmente. Grazie naturalmente, però attenzione, il SEC ha natura statistica. Non ha natura di legislazione cogente, il SEC ha natura statistica, e rimarrà, cioè i conti che presentiamo, purtroppo i conti che presentiamo al SEC saranno quelli, ma nemmeno l'attuale bilancio corrisponde al SEC. Dobbiamo, come al solito, e va registrata, cioè dobbiamo comunque riclassificarlo per essere al SEC, la struttura del bilancio e della sua decisione serve per la gestione delle risorse pubbliche. Ai fini del SEC dobbiamo riclassificarlo secondo le regole che ci impone l'unione europea. Rimarrà questo problema, ma probabilmente quello di cassa è addirittura più coerente, o comunque meno incoerente con il SEC, perché come lei sa, lei lo sa meglio di me, è nella competenza finanziaria avere il SEC, quindi non so se sono stato chiaro, non mi ero addentrato ancora più precisamente, ma il SEC è competenza finanziaria. Grazie.

Franco Bassanini

Intanto ringrazio il Presidente Azzolini. Vorrei dire una sola cosa se mi consenti, che hai toccato un punto di metodo a cui noi siamo proprio in genere molto affezionati. E chi lavora ad Astrid e partecipa lo sa. Vorrei, su questo, cioè noi siamo assolutamente convinti che il perfezionismo e l'organicismo sono due grandi difetti che ci hanno spesso impedito, come dire, di varare riforme che erano mature, quindi sono, su questo, assolutamente d'accordo con te. Lo spirito con cui abbiamo fatto questo come altri seminari, ne abbiamo fatto uno ieri sugli organi di governo, sulla riforma degli organi di governo della scuola è esattamente questo. Non quello di raggiungere la perfezione, naturalmente si tratta, per esempio in questo caso, di una riforma che ha molte, molte innovazioni assolutamente positive e mature di vedere se si possono correggere alcuni

punti critici. Ci confrontiamo per vedere quali sono, poi certamente va varata e va varata in tempi rapidi, perché il rischio che c'è nel nostro paese è proprio questo, preannuncio per settembre un seminario in cui discuteremo, penso che ci sarà anche il Ministro Scajola, un punto molto semplice: se non sia arrivato il momento di fare una piccola puntuale modifica dell'Art. 117, secondo comma, che riporta la competenza statale, energia, grandi infrastrutture, infrastrutture strategiche e ordinamento delle comunicazioni a stralcio, perché se aspettiamo di inserire un disegno di legge organico, e questo e quindi lo spirito è questo. Naturalmente in questo spirito è estremamente utile che senza perdere tempo si identifichino gli elementi di criticità e possibilmente gli si porti questo rimedio. Con questa questione adesso da ultimo toccata, è effettivamente una di quelle più complesse. Noi nel nostro paper avevamo fatto una scelta a favore della contabilità economica. Capisco che ci sono anche qui, anche in questa scelta, molti elementi di criticità.

Antonio Brancasi

Una premessa. Io ho chiesto la parola per portare il mio contributo a questo disegno di legge. Questo significa che non mi interessa esprimere le mie posizioni di assenso o dissenso, sono cose che immagino giustamente non interessano a nessuno. Questo però significa anche che nel disegno di legge a mio parere ci sono diverse cose interessanti, positive, ma io non tratterò di quelle, perché se sono positive è auspicabile rimangano quelle che sono e quindi non c'è bisogno del mio contributo. Ecco, mi soffermerò invece su due punti. Uno riguarda, mi sembra il punto centrale dell'intenzione, il fine di questo disegno di legge che è l'armonizzazione dei bilanci. Ecco, io direi, qui ci sono diversi aspetti probabilmente su cui mettere le mani, uno proprio un tecnicismo, è l'aspetto soggettivo. L'attacco del disegno di legge, fare riferimento al comparto amministrazioni pubbliche quali individuato e definito dall'ISTAT non torna, non funziona. Non funziona perché appunto in questo comparto sì, è importante i dati, ma in questo comparto ci sono le cose più diverse, e c'è contabilità pubblica e contabilità non pubblica. E allora se noi legghiamo a questa individuazione soggettiva poi la norma, Art. 2, comma 2, lettera a) in cui si dice che si stabiliranno con un decreto legislativo, le regole uniformi, ecco queste regole non potranno essere uniformi. È vero sì che poi nella lettera b) poi si dà conto che ci sarà, in questo comparto, qualcuno che ha la contabilità privata, però a questo punto bisogna chiarire, cioè si presuppone l'esistenza, ma chi me lo definisce, cioè tecnicamente va rimessa un po' mano al discorso. L'altro punto sempre sulla armonizzazione è quello che diceva Delfino, e andrei oltre però a quello che diceva Delfino. Nel senso cioè che qui il problema di fondo, a mio parere, perché i bilanci si parlino, e poi vedremo quando farete, cosa deve significare si parlano. Ma anzitutto è necessario che usino lo stesso linguaggio, non che rappresentino le cose nello stesso modo; insomma, in altre parole, quando uno dice, ho speso 100, bisogna che tutti intendano per 'ho speso' la stessa cosa, e questo, oggi, non avviene, come ha detto, e andrei oltre Delfino. Questo oggi non avviene, perché le normative esistenti definiscono una serie di cose, presidio, impegno in maniera diversa. Attenzione, qui però c'è una soluzione asimmetrica, perché? Perché per quanto riguarda l'universo degli enti pubblici, di quelli che, mi ricollego al discorso di prima, comunque che hanno la contabilità pubblica, si fa rinvio a un decreto legislativo e poi invece c'è la seconda parte in cui, queste cose si disciplinano con lo stato. E allora c'è consapevolezza che se facciamo questa operazione, quando andremo a fare i decreti legislativi ci troveremo già con scelte ben fatte. Mi riferisco a cose ben precise. Cioè si dice che il bilancio pluriennale non ha per lo stato funzione autorizzatoria, poi in realtà c'è una norma che glielo riconosce in riferimento a certe cose; a questo punto, quando andiamo a fare i decreti legislativi non possiamo riconoscere funzione autorizzatoria al bilancio degli enti locali, cioè siamo consapevoli che salta un sistema che dal 1995 vige per gli enti locali. No, perché voglio dire, se no non c'è cosa peggiore che scrivere le norme e poi trovarsi come dire, un po' impiccati, quando si vanno ad applicare. E così anche la definizione di impegno, perché per lo stato si dà la definizione di impegno che è quella della 468, ma attenzione, è una definizione che non corrisponde a quella

delle Regioni. È una definizione che corrisponde a quella degli enti locali, ma che nella sostanza non corrisponde a quella degli enti locali, perché gli enti locali possono assumere impegni sugli esercizi successivi sulla base del bilancio pluriennale. Scusate, io scendo su questi aspetti tecnici, ma mi sembra che la materia richieda un attimino di misurarsi con queste cose un po' noiose. Sempre sull'armonizzazione del bilancio. Qui, mi rendo conto che è un'idea che non riscontra grande seguito e grande successo, ma io rimango fermo dell'idea che quando giustamente si dice che i bilanci si devono parlare, bisogna tener conto che nella contabilità pubblica, il bilancio ha una duplice funzione. Ha la funzione di rappresentare dati e quindi una certa realtà che si vuole che avvenga, preventiva o che è avvenuta, quindi ha una funzione rappresentativa, ma è anche uno strumento di governo. E allora, quando si dice che i bilanci si devono parlare, si devono parlare quei bilanci che costruiscono rappresentazione di dati, o da cose che devono avvenire o avvenute. Non gli strumenti di governo. Perché? Perché gli strumenti di governo in realtà è scegliersi e costruirsi gli strumenti di governo significa scegliere le modalità di governare. E questo rientra, a mio parere, nell'autonomia quanto meno degli enti territoriali. In altri termini, la giusta necessità di sapere la destinazione della spesa, dietro una certa etichetta che ci siano le stesse cose per tutti, questo elemento qui a mio parere va recuperato attraverso la riclassificazione dei dati. Passerei all'altro, a un altro punto che è quello della copertura finanziaria. Io qui una cosa che mi sembra che sia abbastanza, che manchi è il collegamento al federalismo fiscale. Cioè, l'Art. 20. La copertura finanziaria, la norma che dice, che ripiglia l'Art. 27 della 468, dove si dice, se un ente impone oneri a carico di un altro ente deve indicare la copertura. Ecco, questa norma non aggiunge sostanzialmente null'altro di quello che già non abbiamo oggi nell'Art. 27. Ecco, attenzione. Lo scenario è completamente cambiato, qui. Qui abbiamo il federalismo fiscale, cosiddetto, in cui questa norma qui finisce per essere lo snodo, non è stato sviluppato questo snodo nella legge sul federalismo fiscale e continua a non essere sviluppato qui. Mi spiego. Perché lo snodo? Perché è attraverso questo meccanismo qui che passa la legge che un domani eventualmente andrà a elevare o a maggiorare i livelli essenziali delle prestazioni. Il fatto e non solo quello, cioè il fatto che ormai sia superato il parallelismo delle funzioni, il fatto che ci sia un ente Stato o Regione che fa le leggi, e ci sia poi l'ente locale che le deve applicare, significa che la legge, l'onere in gran parte verrà definito dalla legge, cioè da un soggetto che non sopporterà, ok? E questo per far funzionare il sistema ci sarà questo articolo. Ecco, devo dire questo scenario come non è stato inadeguato il 27 fino a oggi, diventerà ancora più inadeguato il 20. Ecco per cui su questo punto mi sembra importantissimo tornare ancora, sulla copertura finanziaria. La delega del 43 che prevede l'accorpamento dei fondi speciali coi fondi di riserva, sinceramente non la capisco, perché sono cose che hanno funzioni completamente diverse. Perché i fondi di riserva hanno come interlocutore l'amministrazione e servono a dare elasticità alla gestione del bilancio, mentre i fondi speciali hanno come interlocutore il Parlamento. E quindi si potrà anche unificare tutti i fondi di riserva, ma mettere insieme fondi di riserva e fondi speciali, assolutamente non lo capisco. Ultimo punto sulla copertura finanziaria, ecco è stato confermato il sistema del decreto taglia spese. Ecco, io questo sinceramente non lo condivido. Il sistema cioè, che le leggi o prevedono un tetto di spesa, oppure stabiliscono una clausola di salvaguardia. Questo significa che laddove non c'è una clausola di salvaguardia opera un tetto di spesa. Attenzione, con questo sistema, noi scardiniamo lo stato sociale. Non solo, ma diamo una valenza alla norma costituzionale completamente diversa. La logica è quella di avere certezza. Quindi sembrerebbe una logica più rigorosa dove in realtà c'è il pericolo, a mio parere, di deresponsabilizzare il Parlamento. Perché a questo punto il Parlamento si può inventare le cose più incredibili, tanto c'è la clausola di salvaguardia e alla fin fine ho fatto credere di dare alla popolazione certe prestazioni, poi scatta la clausola di salvaguardia e la popolazione quelle prestazioni se le vede.... Ultime due cose, a mio parere manca una disciplina delle situazioni di dissesto, cioè come dire, e qui sarei un po', userei termini cattivi. Norme sanzionatorie. Le regole vanno rispettate. Oggi noi abbiamo una disciplina di questi aspetti e molti aspetti carenti... Comunque l'abbiamo per gli enti locali, manca per il resto, anche per le Regioni voglio dire, anche per le Regioni devono scattare delle conseguenze se certe regole non sono rispettate. Direi di sì, perché se la regola è

compatibile con l'autonomia, anche le reazioni alla non osservanza della regola, secondo me, è compatibile con l'autonomia. L'altro punto è, probabilmente manca anche la definizione di limiti statici alle scelte finanziarie; dico statici per distinguerli dai limiti dinamici, cioè il patto di stabilità interno, cioè mi riferisco ad esempio al limite che gli enti territoriali non possono indebitarsi se non per gli investimenti. Norma che avrebbe, a mio parere, bisogno peraltro di una revisione dell'attuale disciplina e ha una nozione di investimento estremamente, come investimento diretto e consente al comune di indebitarsi per farsi la sede nuova, non consente al comune di indebitarsi per concedere finanziamenti alle imprese per favorire lo sviluppo. Grazie.

Piero Antonelli

Anch'io parto da una considerazione di principio a quella di una condivisione complessiva degli obiettivi della legge. E mi rifaccio alle ultime considerazioni che faceva il Prof. Brancasi. Cioè, rispetto a quella necessità di usare lo stesso linguaggio da parte del sistema complessivo di regione e autonomie locali. Noi partiamo da una situazione che per comuni e province ormai è consolidata, ha detto lei, il decreto legislativo 77 del '95, ormai prevede, per Comuni e Province, una modalità ben definita. Abbiamo tempistiche e quindi modalità anche di pubblicità dei bilanci che sono bene definite. Il problema è quando noi andiamo a leggere il bilancio dei Comuni o delle Province mettendoli in collegamento con il bilancio delle Regioni. E nell'obiettivo e nell'ottica del federalismo fiscale questo sarà la vera sfida, cioè come noi colleghiamo il bilancio del sistema dei Comuni o delle Province anche in una logica di federalismo e di propensione delle Regioni sempre più a trasferire risorse finanziarie ai comuni e alle province e questa è la vera sfida. Noi ci troviamo di fronte, proprio diceva Delfino, nel Comitato sull'armonizzazione dei bilanci, proprio a questa difficoltà. I trasferimenti delle Regioni oggi alle Province per funzioni trasferite sono 3 miliardi, ogni Regione li classifica in modo diverso nel proprio bilancio. E quindi abbiamo una difficoltà di leggere il bilancio delle province che è uniforme su tutte e 100 le province e impossibile da leggere nei 20 bilanci regionali. Questo è il punto di partenza. Tre questioni in modo molto veloce. Prima questione. Io ritengo che sia poco chiaro, come è già stato detto da altri, il collegamento tra legge 42 e la proposta di legge qui passata e approvata dal Senato e portata all'attenzione della Camera. La prima questione è quella dei principi, cioè l'Art. 2, comma 6, della legge 42, definisce che il primo decreto legislativo dovrà avere come obiettivo proprio quello di definire i principi fondamentali nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. L'Art. 2, con il primo decreto da emanare nel giro di 1 anno, interviene sull'armonizzazione del sistema contabili. Cioè, interveniamo entrambi, a mio avviso, in una logica, la Legge 42 in una logica di coerenza anche costituzionale, definendo dei principi stante la competenza legislativa regionale, l'Art. 2 interviene sulla stessa materia, sullo stesso argomento, a mio avviso, in modo un pochino diverso. Altra questione che io ritengo sia centrale, è quella dell'Art. 9. Cioè, l'Art. 9 quello che riguarda il coordinamento della finanza pubblica. Qui alcune questioni. La prima questione è il rapporto che a mio avviso è poco chiaro tra il patto di convergenza dell'Art. 18 della legge 42 e l'Art. 9. Qui lo si richiama l'Art. 18, del patto di convergenza, come elemento che definisce il coordinamento della finanza pubblica. A mio avviso è stato scritto, cioè la norma può essere sicuramente chiarita in modo più preciso e più puntuale. Perché è poco chiaro il coordinamento tra le due norme. Sempre sull'Art. 9, la questione dei tempi. Cioè il sistema delle Regioni e delle autonomie locali che interviene sulle linee guida per la ripartizione degli obiettivi, cioè quindi interviene a monte della decisione di finanza pubblica che il governo presenterà entro il 10 di settembre, i tempi sono assolutamente ristretti. Non è possibile che qui si possa esprimere un parere in conferenza dal 20 luglio al 10 settembre, con i 30 giorni del mese di agosto, quando bisognerà concordare e concertare gli obiettivi programmatici dell'indebitamento, il saldo di cassa, il debito delle amministrazioni pubbliche e gli obiettivi della pressione fiscale per l'intero sistema delle Regioni e delle autonomie locali e del centro. Terza

questione è quella che riguarda il patto di stabilità. A mio avviso su questo s'è fatto un pochino una fuga in avanti sul tema del patto di stabilità dell'Art. 9. Cioè noi abbiamo una normativa ad oggi che viene modificata di anno in anno sul patto di stabilità. Cioè, qui si danno dei segnali abbastanza chiari e a mio avviso poco compatibili col sistema attuale, cioè il rapporto spese in conto capitale, indebitamento delle amministrazioni locali e l'obiettivo di articolare questo indebitamento a livello regionale come si ipotizza qui, a mio avviso rischia di creare un problema per il sistema dei Comuni e delle Province. Io sarei stato più cauto e avrei preferito la definizione di un indebitamento all'interno di comparto; del comparto dei Comuni, del comparto delle Province e del comparto delle Regioni. Teniamo presente che l'Art.7 della legge 185, che prevedeva la possibilità da parte delle Regioni di adattare questo rapporto è praticamente sfumata totalmente nel vuoto. Nessuna regione ha applicato quella norma, e quindi la riflessione sulla norma sul patto di stabilità, a mio avviso, va fatta, va affrontata in modo più puntuale. Ultima questione quella per il sistema delle autonomie locali, già l'hanno detto altri, il ruolo dei servizi ispettivi. Io ritengo che quella norma sia assolutamente da cassare per quanto riguarda i Comuni e le Province. Noi abbiamo già, sul patto di stabilità e sugli obiettivi, un monitoraggio che è trimestrale da parte della Ragioneria Generale dello Stato. In più c'è un controllo da parte della Corte di Conti, sommare a questo un controllo dei servizi ispettivi del ministero dell'economia e delle finanze, io ritengo che sia troppo. E certo, vengono sottratte le Regioni, mentre i Comuni e le Province vengono previsti. Grazie.

Alberto Zanardi

Io sono veramente telegrafico anche perché gli ultimi due interventi hanno trattato, in realtà, l'argomento unico che vorrei trattare. Che credo però che sia un po' al centro di oggi, cioè il coordinamento o non coordinamento, non perfetto coordinamento fra legge sul federalismo fiscale e disegno di legge sulla contabilità. E il titolo potrebbe essere 'dove sono andati a finire i fabbisogni standard' nel senso che si ci prendiamo, come dire, il disturbo come qualcuno ha fatto, di andare a leggere la legge-delega e a contare le volte con cui il termine fabbisogno standard è citato, questo è citato almeno una sessantina di volte. Quindi, fa un pochino specie il fatto che se uno volta pagina e prende il disegno di legge sulla contabilità, questo ieri non ho fatto a tempo a farlo, ma l'ho visto più o meno citato due volte, abbastanza in modo laterale e con un richiamo o due sul patto di convergenza. Allora, la questione è un pochino questa. Nella legge-delega sul federalismo fiscale i fabbisogni standard costituiscono il pilastro di questa costruzione; è l'elemento esogeno fondamentale che determina la costruzione di quel sistema sia dal punto di vista micro che dal punto di vista macro. Perché dal punto di vista micro, i fabbisogni standard sono l'elemento con cui si può valutare l'efficienza e l'efficacia dell'azione degli enti decentrati, dal punto di vista macro determino la dimensione generale della finanza decentrata. Allora, che nella legge di contabilità che dovrebbe darci il coordinamento generale della finanza pubblica, almeno al di fuori degli elementi strettamente tributari, io non trovo un elemento che mi faccia capire qual è la ricaduta dei fabbisogni standard in termini finanziari, questo un pochino mi stupisce. È una osservazione, se volete, dal punto di vista puramente positivo, non ho indicazioni normative, non ho suggerimenti; però questa discussione che c'è stata anche su quale misterioso significato dare a questo termine 'fabbisogno standard' un approccio più di fondo esogeno da ripartire, oppure l'indicazione di prestazioni su cui i cittadini hanno diritti soggettivi, dovrebbe essere un elemento che io in qualche modo mi aspetto che informi il processo di decisione di finanza pubblica in generale. Forse lì bisogna effettivamente pensare a come questo richiamo che c'è forte, soprattutto per le Regioni in modo particolare, a quantità standard e a costi standard debba entrare nella decisione del policy maker, quanto meno dal punto di vista della consapevolezza della decisione. Cioè come una variazione dei livelli può avere effetti sulla finanza pubblica, sulla dimensione dell'intervento pubblico o anche esattamente il contrario, cioè una volta che avevano definito quanto, diciamo così questa nostra collettività decide di ripartire di dare alla

sanità piuttosto che all'assistenza, come questo abbia degli effetti sulla lista di prestazioni standard che lo stato o in generale la Pubblica Amministrazione riconosce ai cittadini. Grazie.

Enrico Morando

Io vorrei fare rapidamente alcune osservazioni partendo da una qualche considerazione sullo stato dell'arte di adesso, cioè la situazione che abbiamo ora, ma non quella descritta nelle leggi che dovrebbero essere applicate, ma quella che c'è davvero a questo proposito. Sennò, noi ci siamo descrivendo, leggiamo la norma attualmente in vigore e diciamo, adesso va così e poi vediamo come cambiarla. Il fatto è che adesso non va così come sta scritto nella legge, adesso va in un altro modo. E rapidamente cerco di vedere alcuni punti essenziali che a mio giudizio, per quello che mi riguarda, sono stati il punto di partenza da cui io ho cercato di prendere le mosse per proporre soluzioni positive ai problemi. Allora, noi ci troviamo in una situazione, prima una considerazione banale. Il contenuto proprio della Legge Finanziaria, componente essenziale come voi tutti sapete, della decisione di bilancio di questo paese, adesso da un anno e lo sarà anche quest'anno perché già mi aspetto la legge non viene approvata, quindi il governo farà di nuovo quello che ha fatto l'anno scorso, cioè scriverà per decreto qual è il contenuto proprio della Legge Finanziaria. In questo paese, il contenuto proprio della Legge Finanziaria non è quello scritto nella legge di contabilità, è quello che il governo per decreto ha stabilito che fosse l'anno scorso. Vi sembra una cosa che noi possiamo tollerare ancora a lungo? Per carità, dobbiamo prenderci mesi, prendiamoci tutti i mesi che vogliamo. Sappiate che anche quest'anno, in un decreto, starà scritto, qual è il contenuto proprio della Legge Finanziaria, cioè, della decisione fondamentale di bilancio. Secondo me, un'aberrazione del genere deve essere cancellata, io vorrei che questa legge venisse approvata domani mattina solo per questo, perché trovo del tutto inaccettabile, c'è una violazione del principio fondamentale su cui sono nati i Parlamenti; la storia dei Parlamenti è fondata sul principio secondo il quale la decisione di bilancio è del Parlamento, quella fondamentale. In Italia, la decisione di bilancio è anche definizione della Legge Finanziaria. Cosa ci deve stare scritto nella Legge Finanziaria attualmente in Italia, l'anno scorso è stato definito per decreto, io penso che sia una cosa aberrante. Secondo, il documento di programmazione economica e finanziaria. Dice: la buona descrizione delle cose così come dovrebbero andare, dice a giugno lo presenta, lo discutiamo, ecc.. Ma scusate, siamo stati in circolazione anche negli ultimi anni o mi sbaglio io, nel descrivere la presente e seguente realtà, due punti aperte le virgolette. Il governo – vedasi quest'anno puntuale come la morte – quando va bene verso la fine di luglio si presenta con il suo documento di programmazione economica e finanziaria che ha in premessa grosso modo la seguente frase. “Quello che vorremmo fare è questo, ma siccome non sappiamo nulla della realtà attuale perché per esempio tutte le entrate non sappiamo da che parte stiano, se vanno bene, se vanno male, se vanno storte, se vanno dritte, è ovvio che faremo la nota di variazione il 30 di settembre”. Poi quando arriva la nota di variazione, cioè i numeri veri, il Parlamento dà un'occhiata rapida, il famoso Parlamento che deve decidere le linee di fondo e io sono d'accordissimo che deve prendere la decisione fondamentale di finanza pubblica; quante entrate, quante spese, quali sono le missioni fondamentali a cui obbediscono le spese, vuoi più sanità o vuoi più difesa? Vuoi più sicurezza, queste sono le decisioni del Parlamento il resto è fufa, secondo me, ma il Parlamento non lo fa affatto, non è vero. Perché il DPF quando viene discusso per la relativa risoluzione, in realtà viene discusso in un contesto di non conoscenza dei dati di partenza, fondamentali. E in particolare, quei quadri programmatici sono definiti secondo delle cose che il Parlamento deve prendere per buone per atto di fede, non avendo nessuna possibilità. Un atto di fede, io credo in Dio, io non credo. È uguale. Io credo nel quadro programmatico definito dal DPF oppure non ci credo. Fondamento. Per avere un'idea di cosa sto dicendo e non sono, che non siano tutte balle, io sono sicuro di questo, date un'occhiata all'assestamento di quest'anno. Ci sono variazioni sull'assestamento, sono nell'ordine di 15 miliardi di euro. Ora, a voi pare che io posso prendere sul serio il fatto che adesso il

Parlamento controlla alcunché di quello che viene sottoposto alla sua decisione? Per piacere! Penso che la decisione di bilancio, la novità inserita in questa legge, come la penso io è la seguente: la decisione fondamentale di bilancio il Parlamento la prenderà adesso, se questa legge venisse mai attuata, nella prima fase della sua discussione di bilancio, quella che c'è in tutti i Parlamenti che si rispettano del mondo, ed è la premessa dell'esame del bilancio in senso proprio. Che poi avrà anche una Legge Finanziaria ma insomma, in prospettiva noi dobbiamo ridimensionare drasticamente il ruolo della discussione sulla Legge Finanziaria per concentrarci sulla legge di bilancio, cioè sul 9% delle entrate e delle uscite e non sul 3% che è sistematicamente l'oggetto delle attenzioni di mezzo mondo, ma è il 3% della spesa e delle entrate. Perché noi da anni discutiamo solo della Legge Finanziaria, la legge di bilancio è come se fosse affidata alla volontà divina, per cui così è, se vi pare, e poi si vede in corso d'anno cosa succede. Secondo me è una cosa del tutto, non sta in piedi da nessun lato, bisogna intervenireci. Se bisogna intervenireci, io penso che bisogna attaccare in modo coerente la decisione di finanza pubblica fondamentale, lo vogliamo il DPF? Chiamiamolo DPF, ma insomma per intenderci, alla decisione di bilancio in senso proprio. Quindi, in un continuum non interrotto da situazioni nelle quali, poi ti faccio la nota di variazione. La nota di variazione non la guarda nessuno, 10 secondi per poi esaminare la Legge Finanziaria immediatamente. È una situazione che non funziona, sappiamo tutti che è così in Parlamento e così non va bene. Allora, decisione quadro di finanza pubblica, come premessa: la vera decisione di bilancio in capo al Parlamento è quella, la risoluzione approvativa della decisione quadro di finanza pubblica a cui segue la discussione del bilancio. Secondo me è uno schema molto più robusto in termini di potere del Parlamento rispetto all'attuale situazione, molto più coerente, molto più solido. Naturalmente, qual è il secondo difetto a cui la legge mette parziale rimedio, qui sì che io vorrei che la Camera facesse un bel emendamento di quelli che contano perché quello al Senato me l'hanno bocciato, maggioranza, governo e secondo me, invece quello era fondamentale. Qual è il difetto per un paese che ha il debito pubblico come il nostro? Ma ormai non sappiamo, non faremo più eccezione purtroppo nel contesto internazionale, perché i debiti pubblici di tutti i paesi industriali avanzati stanno volando a livelli vicini a quello italiano purtroppo, il nostro sta tornando al 120% eccetera, eccetera. Mi riferisco adesso al volume globale del debito. Il problema è che noi abbiamo un DPF e relativa risoluzione che sono tutti concentrati esclusivamente sul primo anno successivo a quello della decisione. Questa è una cazzata, scusate il termine atecnico, è una sciocchezza, una cosa che non ha senso. Perché è chiaro che più forte è il debito, più a respiro temporale deve essere la decisione di bilancio, perché non c'è nessuno al mondo che sulla base di decisioni annuali è in grado di governare un disastro come quello del volume globale del debito pubblico italiano. Quindi bisogna dare profondità temporale alla decisione di finanza pubblica. Questa legge lo fa. Io avevo però presentato un emendamento, che è stato respinto e capisco perché un governo a legarsi le mani fino a quel punto è fatica e forse se ci fossimo stati noi al governo avremmo deciso lo stesso, però sono convinto di quello che dico, io avevo scritto in un emendamento che nella decisione di finanza pubblica, quella contenuta nella risoluzione approvativa del DPF che vale come minimo 3 anni, e nel primo anno di legislatura 5, questo era il mio emendamento. Bisogna introdurre decisioni vincolate separatamente per entrate e per uscite per ognuno degli anni di riferimento. Conseguenza in termini di discussione parlamentare. Se assunta quella decisione a monte, io voglio fare emendamenti che fanno spesa, devo coprirli con riduzione di spesa. Perché sennò l'emendamento è inammissibile. E mi rendo conto che, voi capite qual è la portata diciamo nella discussione parlamentare di una decisione di questo tipo, me l'hanno respinto. Ma se noi abbiamo, io adesso sto parlando per la mia parte politica, se abbiamo coerenza politica, coraggio politico è qui che ci dobbiamo esercitare. È chiaro che c'è una rottura di legislatura, tu deciderai comunque e poi naturalmente il governo che subentra nella sua prima decisione di finanza pubblica, ogni anno tu puoi cambiarlo, ma il vincolo lo devi, ma ogni anno è ovvio ri-decidi, ma il vincolo supera la dimensione annuale, non perché il principio di annualità venga superato. Perché ovviamente quello è un principio costituzionale che non è toccabile per ragioni che qui tutti conoscete meglio di quanto non la conosca io. Tuttavia è del tutto evidente che dare profondità temporale alla decisione di finanza pubblica,

quella vera, quella che su quanto spendo per la difesa, quanto spendo per la sanità, quanto spendo per la sicurezza. Le entrate, quante sono al massimo, più di così no, scritto, non mi puoi coprire tutte le leggi di spesa che fai con l'aumento dell'accisa sui tabacchi, perché a un certo punto, io ti dico: questo emendamento è inammissibile, non lo puoi presentare. Se vuoi aumentare la spesa, devi ridurre la spesa da un'altra parte. Questo significa responsabilità politica, decisione di bilancio. E qui la legge non mi piace, perché... Non c'è dubbio che per quello che mi riguarda era un continuum, il ragionamento che abbiamo cercato di fare era un – per carità avremo anche ragionato male – ma era un tentativo di ragionare dall'A alla Z naturalmente. E dalla A alla Z io la vedo così: una volta che hai dato profondità pluriennale alla decisione di bilancio cosa devi fare, devi scrivere un bilancio che si capisca, missioni e programmi arrivano qui; devi naturalmente alzare il punto di voto, la decisione di voto sul bilancio del Parlamento deve stare più in alto; la flessibilità del governo deve stare dentro quella decisione e dentro quella decisione sui programmi il governo può gestire con grande flessibilità. Naturalmente, però, se faccio questo in modo regolato, non come sta succedendo adesso coi comma 507 che abbiamo scritto noi e quelli che hanno scritto loro, il centro destra – scusate – adesso, per cui il governo fa quel che vuole ma non lo dice. Nella legge ci deve stare scritto che esiste una dimensione significativa di autonomia gestionale del governo e il Parlamento gliela deve riconoscere, perché non c'è nessun paese del mondo in cui il governo non abbia, all'interno della decisione fondamentale di finanza pubblica del Parlamento – dove i modelli di governo sono parlamentari – una notevole flessibilità di gestione. Ma a quel punto tu mi devi alzare enormemente i livelli di trasparenza; e qui c'è il punto sulla trasparenza, anche qua. Ma vogliamo descrivere la realtà per com'è o leggiamo la legge e diciamo che adesso è così? Perché sono due cose molto diverse, anche a proposito di trasparenza. Ma insomma, io non so, noi non abbiamo informazioni, adesso addirittura noi abbiamo un governo, scusate faccio qualche considerazione ma spero che non verrò, io di mestiere farei modestamente il politico, quindi diciamo, faccio qualche considerazione politica. Abbiamo un governo che sta scatenando la guerra nucleare contro l'ISTAT, ha detto che adesso se vogliamo sapere quanti disoccupati ci sono in Italia bisogna chiederlo a lui, non all'ISTAT. Perché l'ISTAT non va bene. Allora, sul livello di trasparenza di informazione si sta giocando una battaglia politica di portata enorme. Io non dico che ho ragione io e torto Tremonti, dico solo, leggiamo i giornali, sembrerebbe che adesso il dato sulla disoccupazione, non sto parlando di un dato laterale che non c'entra niente, che per carità può essere in un modo, può essere nell'altro non cambia nulla della decisione di finanza pubblica eventualmente conseguente. Il dato sulla disoccupazione, dice, non è quello dell'ISTAT, chiedete a me che adesso ho organizzato un ufficio e ve lo dico io. Allora, il nodo trasparenza-informazione diventa cruciale. Se è cruciale noi abbiamo da fare, secondo me, grosso modo, due cose: primo, avere i numeri. Anche in Parlamento e non solo al governo. E allora la legge non lo dice bene, diciamolo meglio. Ma la legge dice che tutte le banche dati costituite presso il governo devono essere consultabili in linea diretta e senza mediazione alcuna da parte del governo, dal Parlamento. Secondo me, quando succede, ci crederò, adesso l'abbiamo scritto, secondo me va beh. Però, è il sogno di chiunque si è occupato, almeno io sarò, sono un bel più di dieci anni che mi occupo di finanza pubblica, questo sarebbe il mio sogno, cioè: poter dire, quando dico sì e quando dico no, su una norma di copertura, lo dico non perché mi fido di quello che mi ha detto il mio governo amico o contrasto quello che mi ha detto in termini di informazione il governo nemico, ma semplicemente perché ho battuto un tasto e mi sono venuti fuori gli stessi numeri. Contro questa cosa qua, c'è uno scatenamento di forze importanti nel paese che fanno, perché l'informazione è potere. Il potere con questa norma si ridistribuisce perché si ridistribuisce l'informazione. Possiamo aspettare ancora. Aspettiamo, vediamo, ma per favore però, arriviamo da qualche parte su questo punto, perché noi i dati in Parlamento, io non credo di essere il più stupido dei parlamentari italiani, faccio parte della Commissione bilancio da troppo tempo ormai, devo andare a casa. I dati, io lo so, che non li so e se li chiedo al Servizio del bilancio non li ha, in Parlamento. Ha quelli che gli vengono forniti graziosamente. Delle volte sì, e delle volte no. Bisogna concentrare qui se vogliamo fare l'innovazione, sennò, per carità ricamiamo sulle parole, ma la sostanza rimane la stessa, cioè il livello di informazione non c'è. Perché

abbiamo fatto, la Commissione bicamerale col controllo della spesa non c'è tra nulla, poi se l'abbiamo scritto male, scriviamo meglio. La Commissione bicamerale si occupa di metodologie di analisi, punto. Non si occupa di controllare un bel nulla, quello lo deve fare il Parlamento, le Commissioni di bilancio che ci sono, non c'entra nulla. Metodologie di analisi, metodologie di raccolta di dati, comunicazione in termini di passaggio dei dati e io non ci credo che lo fa il sottocomitato della commissione, perché i sottocomitati li abbiamo già fatti, non abbiamo battuto chiodo. Perché? Perché la Ragioneria le informazioni non le vuole dare, e non le vuole dare perché se le dà perde potere. Perché qui c'è scritto che non può non farlo. La mia risposta è, attraverso il collegamento in linea diretta senza mediazione sulle banche dati. E poi, attraverso il fatto che, in modo sistematico, c'è una sede politico-parlamentare, speriamo con adeguata competenza tecnica e supporto adeguato tecnico, che è in grado affrontare il tema delle metodologie nello scambio delle informazioni e nell'analisi dei dati. Tanto è così che io ho proposto un emendamento che spero venga ripreso dal mio gruppo, se lo vogliono fare alla Camera, che dice, che obbligava il governo ad avere, al ministero dell'economia, la predisposizione di un apposito ufficio emendamento che è stato naturalmente respinto dal governo, anche se apparentemente sembrava una cosa e diceva, governo avrai una cosa in più. Ma l'hanno significativamente respinto questo emendamento. Che diceva, si costituisce un ufficio, presso il Ministero dell'Economia, che ha il compito di rendere trasparente la fase iniziale dell'elaborazione dati macro. Perché oggi ci sono analisi di consenso che esistono, sappiamo tutti chi le fa, REF, CER, PROMETEA e così via, ma quelle analisi di consenso e di trasparenza non sono note, io penso che dovrebbero essere note in quel contesto di trasparenza perché voi capite che stabilire, sulla base di una valutazione fondata su analisi sensate che tu conosci, se il PIL cresce dello 0,7 o dello 0,9 cambia la decisione di bilancio in modo molto significativo. Ora, voi mi direte, ma nessun Parlamento del mondo e nessuna politica del mondo è in grado di decidere se cresce dello 0,9, ma un Parlamento col CBO americano, il Congresso americano è in grado di sapere sulla base di quali metodologie si è arrivati a 0,6 o a 0,9. Noi non lo sappiamo. Penso che sarebbe importante saperlo. Se si facesse questo, allora la Commissione bicamerale è una commissione che deve fare una cosa molto banale, molto semplice e molto limitata, il suo fondamento però, il fondamento della sua azione deve stare nella legge e deve stare nella realtà, cioè nel collegamento delle banche dati. Se c'è questo collegamento, io credo che la Commissione bicamerale potrebbe funzionare e con le Commissioni bilancio, con quello che devono fare le Commissioni bilancio, quella Commissione bicamerale, come l'abbiamo pensata, quello è un emendamento mio, non c'entra assolutamente nulla. Sono due cose diverse. Fanno due mestieri diversi. Quella Commissione bicamerale non controlla alcunché, informa il Parlamento sul fatto che, per esempio, la metodologia di raccolta dati nel tal settore, nel campo della sanità, avviene sulla base della seguente metodologia. E a lune di naso, esaminati i pareri, il confronto con i tecnici che si è nel frattempo sviluppato, la metodologia non appare adeguata e si invita governo, Parlamento eccetera ad intervenire su quella metodologia. Non è scritto bene? È provabilissimo, scriviamolo meglio. Ecco, sto portando via troppo tempo e finisco. Il governo, e lo capisco, voleva introdurre, a proposito di trasparenza e di conoscenza dei dati, voleva introdurre, in norma – e ha presentato un emendamento ed è stato per fortuna poi ritirato perché così lo ha obbligato a fare sia la maggioranza sia l'opposizione – voleva introdurre in norma, vecchio pallino della ragioneria di tutti i ragionieri pro-tempore – non di questo qui, di questo qui e di tutti quelli che l'hanno preceduto – il principio che la copertura si fa sui tre saldi. Ora, mentre noi sappiamo come si calcola la copertura sul saldo che usiamo, la copertura sugli altri due, in particolare su uno, è un altro atto di fede. Noi abbiamo un atto di fede, cioè il Parlamento è messo di fronte, noi abbiamo rischiato una crisi di governo perché sembra che sono cose, ma questi sono tutti tecnicismi cose, chi se ne frega, se ne occupano Morando e altri cinque deficienti che tanto non contano niente politicamente, peccato che per esempio, su questa storia qua, qualcuno di voi se lo ricorderà, durante l'ultimo governo Prodi noi rischiammo la crisi di governo perché il Ragioniere, malgrado il Ministro avesse mandato in Parlamento una nota che diceva, la copertura sul terzo saldo non è necessaria perché io dico che è uguale a quella sul saldo netto da finanziare, il Ragioniere non metteva la firma e noi abbiamo rischiato la crisi di governo. Alla fine è venuto il Ministro col

Ragioniere in Parlamento, la crisi di governo è stata evitata perché è stata presentata una nuova copertura che coprirebbe anche sul terzo saldo. Il fatto è che il calcolo della copertura sugli effetti nel rapporto cassa e disponibilità, è una volta dice, moltiplica l'onere x 3. Dice ma perché x 3? Più o meno è 3. D'accordo, moltiplico x 3. L'altra volta arriva e dice, il terremoto, adesso, stesso Ragioniere, stessa Ragioneria, non è lo stesso governo conta non so magari conta, non lo so. Terremoto. 100 onere, 100 copertura. Ma come funziona? Cioè avevate detto che bisogna moltiplicare per 3. Se moltiplicassero per 3, vorrei che fosse chiaro. Stiamo parlando della differenza tra 4 e 12 miliardi, miliardi non milioni. Allora, noi abbiamo una legge dello Stato, adesso, approvata regolarmente dal Parlamento che dice, che 4 miliardi di oneri che si concentrano nel 2009 e nel 2010, e lo sanno tutti che è così, sono coperti da 4 miliardi del fondo per le politiche strategiche presso la Presidenza del Consiglio, tiene a 8 e mezzo. Che se si applicasse il metodo che abbiamo applicato due anni fa, non basterebbero nemmeno per coprire i 4. Perché ce ne vorrebbero 12, perché ha detto, scritto, perché bisogna moltiplicare per 3. Punto, firmato. Allora, vogliamo metterci rimedio a una cosa del genere, scrivendo come si fa una copertura? L'abbiamo scritto male? Scriviamolo meglio. Ma il problema c'è, non possiamo continuare a stare in una situazione nella quale ogni giorno anche ai non credenti viene chiesto di fare un atto di fede. Ci sono dei non credenti in giro, bisogna rispettarli. Io penso, per esempio, che questa roba qui sia del tutto inaccettabile. Naturalmente l'altra cosa su cui io ho una profonda insoddisfazione sul testo, e spero che elaborazioni successive porteranno a miglioramento, è tutta questa definizione delle spese. Questo è un altro argomento esoterico. Se c'è qualcuno in Italia che è capace, che non lavori alla Ragioneria, di spiegarmi qual è la differenza tra fattore legislativo e spese inderogabili, io gli pago il pranzo da qui all'eternità. Fin tanto che ho qualche lira, ho qualche euro. Naturalmente se incontriamo i nostri amici della Ragioneria, e ci dico ma che ovvietà, ma è ovvio, si fa così, si fa così, perché la legge... Dopodiché tu vai a casa e dici, adesso lo saprò fare anch'io. Naturalmente no, non lo sai fare, perché è impossibile farlo. E abbiamo tutta una parte della norma, noi abbiamo provato. Abbiamo presentato emendamenti che sono stati respinti, ma in ogni caso anche i nostri emendamenti erano insoddisfacenti perché questo è un problema serio. Perché se vuoi concentrare l'attenzione dalla Legge Finanziaria, che merita meno attenzione, al bilancio che ne merita moltissima, è chiaro che la definizione delle spese, cioè definisce qual è la parte del bilancio su cui puoi intervenire. Ed è chiaro che se la definizione delle spese dice che la parte del bilancio su cui puoi intervenire a forza di oneri legislativi, oneri inderogabili, oneri inderogabili soltanto a certe condizioni, fattori legislativi che incidono sugli oneri inderogabili, alla fine tu sei soffocato e scopri che è il 97% del bilancio. Allora, tutto sto marchingegno che abbiamo messo assieme non conta niente, perché abbiamo una definizione delle spese che è imperscrutabile, cioè argomento esoterico, per sette. È chiaro che non può funzionare così. Ragione di più per avere la commissione bicamerale sulle metodologie di analisi, di definizione perché allora comincerà a capitare che ci capisci qualcosa. Grazie.

Mario Collevocchio

Due minuti per dire che vorrei fare qualche osservazione sugli strumenti di bilancio, però mi riservo di fare una memoria più ordinata da mettere agli atti di questo seminario. Nel senso che c'è ancora una volta il tentativo forte che ci portiamo dietro ormai da tanti anni, di restituire credibilità alle previsioni di bilancio. Discutiamo sui sistemi ma poco sui criteri. E già nel 1997, le note preliminari dovevano, già in base alla legislazione vigente, le note preliminari devono essere fatte in un certo modo, e non vengono fatte in quel modo. Né la classificazione della spesa per missioni e programmi che si è avviata poi nel 2008. È sufficiente per definire una formulazione programmatica del bilancio. Ora, siccome il programma diventa il punto fondamentale di riferimento sia ai fini dell'approvazione parlamentare; dovremmo qui anche un po' aggiornare il linguaggio, insomma noi ci portiamo dietro questa funzione autorizzativa che è dello Statuto

Albertino, della Costituzione e compagnia bella, ma insomma una funzione parlamentare molto più ampia, una funzione di indirizzo e controllo sulle politiche di spesa. Quindi, sotto quest'aspetto dovremmo, come dire, anche avere una visione più moderna dei ruoli. E dicevo, il programma quindi diventa da un lato un punto in cui si concentra l'indirizzo parlamentare, ma dall'altro lato è anche un riferimento fondamentale quindi alla gestione. E qui non bisogna dimenticarlo, ma spesso si dimentica, cioè questo principio chiave della riforma delle Pubbliche Amministrazioni che porta il nome di Cassese ma anche di Bassanini, sul principio di restrizione delle funzioni che ancora non è completamente attuato. E allora, perbacco, nel campo della gestione del bilancio occorre recuperare la capacità di gestire a livello di unità organizzativa e di vertice, assumendo le relative responsabilità. Io ritengo che una classificazione, un approccio programmatico alla formazione del bilancio possa risolvere molti problemi. Per approccio programmatico intendo stabilire prima che cosa si fa, e poi vedere quanto ci vuole per farla, anche in relazione ai tempi. Ci aiuterebbe a superare il problema degli scostamenti che sono tipici del bilancio di competenza, che si muove ancora secondo una logica incrementale, fortemente incrementale nonostante i divieti che in questa legge vengono ripetuti e che sono già contenuti nel decreto legislativo 287 del 97. Il divieto di fare le previsioni secondo la prassi incrementale. Qui viene... In realtà, la prassi incrementale domina ancora le previsioni di bilancio e quindi le previsioni non hanno quella attendibilità che Morando anche metteva in luce, ai fini appunto del calcolo e delle valutazioni. In senso, voglio concludere dicendo che la struttura programmatica del bilancio implica una individuazione chiara degli obiettivi, la loro traduzione in termini finanziari dopo averli misurati; le azioni conseguenti per attuarli nell'anno perché quelle risorse vanno utilizzate nell'anno, non dieci anni dopo attraverso un sistema dei residui che è diventato – come dire – ingovernabile. 140 miliardi di residui passivi, è una grandezza che lascia riflettere; questo avviene ogni anno, anche se il rendiconto passa all'esame del Parlamento quasi inosservato ai livelli di informazione e di opinione pubblica. Quindi recuperare la visione programmatica del bilancio in senso tecnico e migliorare quindi lo strumento che abbiamo e che è stato sempre sconosciuto, che è il bilancio pluriennale perbacco. Cioè il bilancio pluriennale deve essere uno strumento reale di programmazione finanziaria. Non uno strumento così soltanto di estrapolazione di grandezze finanziarie, o come avviene nei Comuni, che è già un po' meglio, di autorizzazione della spesa pluriennale o di riscontro di copertura, va bene anche questo. Però deve essere l'elemento fondamentale di riferimento con la decisione strategica, diciamo l'ex-documento di programmazione economico-finanziaria per trasformare quelle decisioni in realtà possibilità che hanno coperture nell'arco del triennio. Se vogliamo recuperare l'equilibrio e il governo della finanza pubblica nell'ambito triennale, dobbiamo utilizzare lo strumento del bilancio pluriennale come strumento di programmazione finanziaria in termini di entrate e di spesa. Un'ultima considerazione era questa, ma molto ampia che è stata affrontata più volte, però è rimasta sempre un po' nello sfondo, se è il momento di guardare un momentino anche all'Art. 81 della costituzione, mai considerato e mai toccato, anche nelle proposte varie di riforma della costituzione più o meno ampie insomma e discutibili. Nel senso che forse, non lo so lo pongo come interrogativo, io poi non sono né un giurista né un costituzionalista in grado di poter dire queste cose, forse è il momento di rivedere un momentino la legge di bilancio e dare dignità costituzionale alla Legge Finanziaria, in modo da finire a questa rincorsa a una normativa che dal '78 e poi nell''88 e ancora oggi, cerca di definirne in contenuti andando a finire poi a quello che dice lei, di fatto. Proprio perché essendo una legge come le altre, a un certo momento i limiti a una legge ordinaria si possono travalicare tranquillamente. Ecco, su queste piccole riflessioni, io propongo di fare una memoria più attenta data anche l'ora.

Franco Bassanini

Non auspico che la Commissione bilancio della Camera ponga il problema di fare prima la modifica costituzionale dell'Art. 81 e poi di approvare la riforma nella contabilità dello Stato. Non lo auspico, francamente lo riterrei una fuga in avanti. Va bene, ringrazio tutti. Come sempre questi seminari non hanno conclusioni, perché l'utilità è stata quella di discutere insieme. Grazie a tutti.