

**Resoconto stenografico dell'Assemblea
Seduta n. 732 di martedì 11 dicembre 2012**

Discussione della proposta di legge: Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione (A.C. 5603-A).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge: Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione. Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea.

(Discussione sulle linee generali - A.C. 5603-A)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

Avverto, altresì, che la V Commissione (Bilancio) si intende autorizzata a riferire oralmente. Il relatore, onorevole Duilio, ha facoltà di svolgere la relazione.

LINO DUILIO, *Relatore*. Signor Presidente, la proposta di legge di cui oggi ci occupiamo in Aula è finalizzata a dare attuazione alla prima revisione delle norme in materia di bilancio presenti nella Carta costituzionale - a far data dall'entrata in vigore della stessa Carta - che ha recepito la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che abbiamo approvato in quest'Aula.

Peraltro, faccio presente che in precedenza queste norme erano state riviste limitatamente alla disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali in occasione della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

La legge costituzionale n. 1 del 2012, che richiamavo poc'anzi, è stata, come sappiamo, concepita nel quadro di una crisi economica e finanziaria di eccezionale gravità, che qualcuno ha definito la crisi più rilevante che si è verificata dopo la grande crisi del '29 del secolo scorso. Tra l'altro, è stato addirittura osservato che questa crisi supererebbe in termini di gravità la crisi del '29.

Quindi, per far fronte in termini di stabilità, cioè di controllo della finanza pubblica, a questa crisi eccezionale, come sappiamo, noi abbiamo approvato la legge n. 1 del 2012, che ha modificato la nostra Costituzione inserendovi il principio dell'equilibrio di bilancio e modificando in tal senso l'articolo 81, che disciplina la materia di bilancio. Tutto ciò è stato realizzato per tenere fede agli impegni assunti in ambito comunitario, in ambito europeo, per cui abbiamo costituzionalizzato queste regole di bilancio con l'intento di limitare il ricorso all'indebitamento e di garantire la sostenibilità del debito pubblico nel medio e nel lungo periodo, in coerenza con la recente revisione delle regole stabilite dal Patto di stabilità e crescita.

Garantire sostenibilità del debito nel medio e lungo periodo ha significato, come si vedrà poi nell'illustrazione dei contenuti di questa proposta di legge, fissare un obiettivo strutturale, che, quindi, tenga conto di alcune situazioni particolari, che saranno poi definite in sede di illustrazione degli articoli, e che si spinga oltre l'anno successivo di riferimento, perché, appunto, punta a conseguire questo risultato, ossia un obiettivo di equilibrio di medio termine.

Con questa mia introduzione al tema, perché poi ci sarà una seconda parte dedicata all'illustrazione più puntuale del contenuto degli articoli, vorrei semplicemente offrire più analiticamente un sintetico inquadramento, a livello del diritto dell'Unione europea e nazionale, del provvedimento che è stato, peraltro, già esaminato in Commissione.

La legge costituzionale n. 1 del 2012 - oggetto di una serie di progetti di legge, di cui uno presentato dal precedente Governo - ricordo che è stata definitivamente approvata dopo la nomina del Governo in carica, a conclusione di un intenso lavoro parlamentare svolto presso questo ramo del Parlamento. Il nucleo fondamentale della riforma è stato quello dell'introduzione - come già dicevo poc'anzi -, nella nostra Costituzione, del principio dell'equilibrio di bilancio, che vincola tutte le pubbliche amministrazioni e rappresenta lo strumento per assicurare, tenendo conto dell'andamento ciclico dell'economia, il pareggio del conto economico delle pubbliche amministrazioni, rilevante al fine del rispetto dei livelli di indebitamento e di debito pubblico indicati dal Patto di stabilità in attuazione dell'ordinamento comunitario.

Vorrei ricordare, come peraltro è stato già fatto anche dal sottoscritto in sede di approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, che questa materia non è nuova nella nostra discussione parlamentare, perché se ne è parlato già in sede di Assemblea costituente. Interessante sarebbe andare a rivisitare la discussione che vi è stata in sede di Assemblea costituente, per perseguire e conseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio e dell'equilibrio di bilancio. Tutta quella discussione portò all'approvazione dell'articolo 41, in particolare alla approvazione del quarto comma dell'articolo 81, quello che prevede la copertura delle leggi di spesa che vengono approvate. Insomma, tutta quella discussione venne finalizzata all'apprestamento di presidi che garantissero che ogni ulteriore spesa fosse coperta con una entrata o in qualche altro modo. Sono presidi che, bisogna riconoscere con onestà

intellettuale, in verità non hanno funzionato alla perfezione, se non altro per il fatto che noi abbiamo accumulato un debito pubblico di particolare consistenza.

Comunque, facevo questo inciso semplicemente per ricordare che questa preoccupazione è una preoccupazione che nel nostro Paese viene da lontano: oltre ad averne parlato in sede di Costituente, vorrei ricordare che se ne è parlato nell'ambito della cosiddetta Commissione Bozzi, istituita nella IX legislatura, sia nell'ambito di una Commissione successiva, la cosiddetta Commissione De Mita-Iotti, nella XI legislatura. In entrambe queste occasioni fu proposta una riscrittura dell'articolo 81 della Costituzione, che introduceva, come già detto, il principio dell'equilibrio finanziario del bilancio limitatamente alla parte corrente.

La riforma di cui oggi noi ci occupiamo ha, tuttavia, una matrice, non solo di carattere storico, ma anche un contenuto specifico di impronta spiccatamente europea. Ciò che noi ci apprestiamo a fare, in questo caso, affonda le sue radici nel quadro comunitario, essendo intervenuto, come sappiamo, il principio di un equilibrio di bilancio di tutti i Paesi che hanno una moneta comune (che è l'euro) e quindi a questo ordinamento comunitario bisogna rifarsi e bisogna ispirarsi per quella che è la trama dei contenuti che caratterizzano poi la declinazione del principio costituzionale che abbiamo aggiornato e della legge costituzionale che abbiamo scritto. Questa è la ragione per cui oggi ci troviamo a discutere e auspicabilmente approvare una legge rinforzata che declina ciò che abbiamo scritto in Costituzione nell'aprile scorso approvando la legge costituzionale n. 1. Il riferimento comunitario evidentemente trae la sua origine dall'adozione del Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1o novembre 1993. A partire da quella data la legislazione nazionale in materia di bilancio ha assunto carattere via via più complesso e, in particolare, composito, derivante dal concorso di norme interne e di norme europee che rinviano le une alle altre e che solo unitariamente considerate consentono di ricostruire l'ordinamento contabile. Vorrei ricordare, peraltro, che la crisi economica e finanziaria, e la sua progressiva estensione dai mercati finanziari ai debiti sovrani, ha costituito un potente fattore di accelerazione di quel processo di integrazione e ha determinato una importante riforma della governance economica europea che, come si vedrà, si pone sostanzialmente in una logica di continuità sul piano dei contenuti e reca, invece, importanti innovazioni sul piano - per così dire - delle modalità e delle procedure attraverso le quali assicurare il rispetto delle regole comuni.

Il rispetto delle regole comuni, comunque, si rifà alla bussola solita, alla bussola più importante, cioè la bussola del sistema che continua, infatti, ad essere costituita dal rispetto dei due noti parametri: il rapporto tra il disavanzo pubblico e il PIL (cioè il prodotto interno lordo) che non deve

superare il 3 per cento e il rapporto tra il debito pubblico il prodotto interno lordo che non deve superare il 60 per cento.

Ora, mentre sul primo parametro noi siamo abbastanza a posto - diciamo così - e siamo abbastanza tranquilli da qualche anno, sul secondo parametro evidentemente abbiamo molta strada ancora da fare, pur avendo approvato alcune norme che ci impegnano a riportare sotto controllo e ad avvicinarci a questo parametro del 60 per cento del rapporto tra debito pubblico e PIL, viaggiando oggi il nostro debito intorno al 120 per cento, cioè esattamente il doppio di quello che dovrebbe essere.

Si tratta, cioè, di circa 2 mila miliardi di euro rispetto invece al 60 per cento (che dovrebbe essere intorno ai mille miliardi di euro), con una differenza di mille miliardi di euro da recuperare e che rappresenta appunto quel 60 per cento di cui dicevo prima (cioè è il doppio rispetto al 60 per cento), obiettivo fissato a suo tempo a Maastricht.

Vorrei osservare, inoltre, che si è cercato di rafforzare in questi anni soprattutto il grado di vincolatività ed effettività delle regole, con problemi che peraltro abbiamo sperimentato - come sappiamo - perché qui si tratta non solo di agire su un versante procedurale, ma di incidere poi sui fenomeni reali e di toccare la carne viva - se così possiamo dire, signor Presidente - degli interessi e dei bisogni dei cittadini.

Ebbene, con questa legge rinforzata che noi andiamo ad approvare, e che peraltro possiamo tranquillamente dire qui - affidandone il compito al prossimo Parlamento - implicherà l'approvazione di una nuova legge di contabilità che supererà l'attuale legge n. 196 del 2009, si è cercato di rafforzare soprattutto il grado di vincolatività e di effettività delle regole attraverso il ricorso a procedure più rigorose e a meccanismi correttivi più tempestivi ed efficaci, nonché con un apparato sanzionatorio che si tende a sottrarre all'esercizio della discrezionalità politica.

A questo fine è sufficiente ricordare come, già con la riforma del Patto di stabilità e crescita intervenuta circa 15 anni fa, nel 1997, attraverso i regolamenti nn. 1466 e 1467 del 1997, fosse stata prevista una procedura di sorveglianza incentrata sulla verifica da parte delle istituzioni comunitarie del programma di stabilità, che doveva indicare come obiettivo di medio termine un saldo prossimo al pareggio o in attivo, e il percorso di avvicinamento a tale obiettivo, nonché l'andamento previsto del rapporto tra debito pubblico e PIL che richiama prima.

Questa riforma, tuttavia, non ha impedito che la recente crisi trovasse un numero considerevole di Paesi dell'Unione economica e monetaria - non solo l'Italia dunque - impreparati in quanto affetti da disavanzi e da debiti pubblici ben superiori ai parametri di Maastricht. Per quanto riguarda l'Italia - Presidente, mi conceda cinque minuti, poi vedrò di concludere questa prima parte - la risposta alla riforma del Patto di stabilità del 1997 è stato il riconoscimento, da parte della legge 25 giugno 2008 n. 208, della centralità della programmazione imperniata sul documento di programmazione economico-finanziaria.

Si tratta di una scelta sicuramente corretta e coerente con il quadro europeo, ma non ancora completa e insufficiente, come peraltro l'esperienza si è incaricata di dimostrare, in quanto inadatta ad assicurare il rispetto degli obiettivi stabiliti in sede di programmazione delle compatibilità finanziarie derivanti dal Patto di stabilità. Altri problemi sono nati peraltro sul piano finanziario in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione, in seguito alla quale, fermandosi ad una rilevazione empirico statistica, si è rilevata una crescita considerevole della spesa delle regioni e degli enti locali, al di fuori di un quadro organico che prevedesse la definizione di fabbisogni e di costi standard, nonché si è rivelato un conseguente parallelo decremento della spesa statale.

Il Patto di stabilità interno si è a questo proposito dimostrato idoneo a limitare i danni, ma con modalità in molti casi piuttosto grossolane - pensiamo, per esempio, agli enti virtuosi e alla loro impossibilità di utilizzare gli avanzi di bilancio -, intervenendo inoltre non ex ante, incidendo sui meccanismi di spesa, ma solo ex post, cioè ponendo limiti di carattere quantitativo. Per quanto riguarda i costi e i fabbisogni standard, solo di recente, con la disciplina del federalismo fiscale, si è cominciato ad affrontare una problematica che già da tempo avrebbe meritato un'attenta considerazione. Comunque credo sia necessario avviare una seria riflessione sull'esperienza

applicativa del Patto di stabilità interno, non solo per ciò che dicevo poc'anzi, ma perché penso che sia maturo il tempo di una sua riscrittura al fine di conseguire, da una parte, l'obiettivo di avere un andamento della finanza degli enti territoriali compatibile con ciò che abbiamo stabilito a livello comunitario, ma, nello stesso tempo, al fine di avere un Patto di stabilità che permetta a regioni ed enti locali di uscire da una condizione che oggi li vede in grandissime difficoltà al fine di soddisfare i bisogni dei cittadini.

Un recente impulso alla razionalizzazione e al rafforzamento delle regole di finanza pubblica - vorrei ricordarlo anche qui - è venuto dalla legge n. 196, che abbiamo approvato in questo Parlamento tre anni fa e che concerne la nuova normativa generale in materia di contabilità e finanza pubblica. È una legge che ha, in particolare, incluso per la prima volta, tra i documenti di programmazione, il programma di stabilità da presentare in sede europea, prevedendo la previa trasmissione dello stesso al Parlamento e alla Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica. I rapporti tra la programmazione europea e la programmazione nazionale sono stati quindi al centro di due comunicazioni della Commissione europea del 2010, che hanno sostanzialmente avviato il processo di riforma della governance europea, destinato poi a concretizzarsi con l'adozione di ben sei atti normativi ordinamentali, il cosiddetto Six pack, di contenuto più esteso. Questi atti, oltre a disciplinare, per quanto riguarda il coordinamento delle politiche economiche nazionali, il cosiddetto semestre europeo, riconducendo ad un quadro unitario la programmazione nazionale e quella europea, rivedono la disciplina del Patto di stabilità e crescita al fine di accrescerne il rigore e introducono una procedura di sorveglianza degli squilibri economici. Inoltre, attraverso una direttiva, vengono rafforzate le procedure, le regole e le istituzioni inerenti alla conduzione delle politiche di bilancio. Il semestre europeo è stato recepito tempestivamente nel nostro Paese attraverso la legge n. 39 dell'anno scorso, del 2011, legge che è stata frutto di una iniziativa parlamentare e che ha realizzato la fusione tra procedure di programmazione nazionale e procedure di programmazione europea, enfatizzando il legame tra stabilità e crescita e focalizzando su di esso l'esame parlamentare dei documenti di bilancio.

La riforma costituzionale che oggi noi abbiamo all'esame si propone di attuare, sotto il profilo temporale e politico, una serie di obiettivi del tutto coerenti con quanto dicevamo prima e ha la sua origine nel cosiddetto Patto Euro plus, adottato l'11 marzo del 2011 attraverso una dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo dell'Eurozona e sottoscritto anche da altri cinque Paesi dell'Unione europea.

Con questo Patto di stabilità gli Stati si impegnavano a trasporre nel proprio ordinamento le regole di bilancio stabilite dal Patto di stabilità e crescita con facoltà di scegliere lo strumento giuridico al quale ricorrere, purché esso presentasse una natura giuridica sufficientemente vincolante e duratura, come la Costituzione o la legge quadro, nonché l'esatta formulazione della regola, che comunque doveva risultare idonea ad assicurare la disciplina fiscale sia a livello nazionale che subnazionale. Vorrei ricordare che il Governo pro tempore dimostrò da subito di propendere per un'attuazione estremamente rigorosa del Patto euro plus e che, già nel corso di un'audizione svolta il 29 marzo 2011 presso la Commissione bilancio della Camera, il Ministro Tremonti evidenziò l'esigenza di avviare una discussione sulla costituzionalizzazione delle regole europee di bilancio.

PRESIDENTE. Onorevole Duilio, la prego di concludere.

LINO DUILIO, Relatore. Ho concluso, signor Presidente. Coerentemente, dopo averla preannunciata nel corso di comunicazioni alle Commissioni e alle due Camere, l'11 agosto successivo venne comunicata l'intenzione di promuovere una riforma costituzionale. Nel mese di settembre lo stesso Ministro presentò il disegno di legge volto ad introdurre nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio.

Nel corso dell'esame parlamentare la riforma costituzionale è stata articolata in modo da risultare idonea a consentire il recepimento del Patto di bilancio (il cosiddetto fiscal compact), contenuto nel Trattato di stabilità sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria

sottoscritto il 2 marzo 2012 da venticinque Stati membri dell'Unione europea, quando già peraltro la medesima riforma era già stata approvata in prima lettura dai due rami del Parlamento. Questo adeguamento appare, in particolare, consentito dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, che ho richiamato, cui si rifà la nostra legge rinforzata, che disciplina le procedure e prevede i passaggi. Lo vedremo durante l'esame degli articoli e, quindi, vado a concludere, perché ho già abusato del suo tempo.

PRESIDENTE. Onorevole Duilio, deve concludere...

LINO DUILIO, Relatore. Signor Presidente, vorrei solo dire due cose telegraficamente in chiusura. Noi ci stiamo impegnando, con estremo rigore, puntualità e solerzia, ad approvare una normativa coerente con il quadro comunitario. Questa legge rinforzata ne è una ulteriore riprova, se ce ne fosse bisogno. Ovviamente, si tratta di recepire ciò che è stato stabilito a livello comunitario, di adeguarsi a ciò che è stato stabilito a livello nazionale e di plasmarlo rispetto al contesto nazionale con quella necessaria flessibilità che, rispettando puntualmente quanto l'ordinamento comunitario prevede, consenta evidentemente al Parlamento nazionale e al Governo di adottare le politiche conseguenziali. In questo senso, abbiamo inserito nelle norme, sempre rispettando anche la dizione letterale comunitaria, delle possibilità che io credo ci permettano di non rimanere «strangolati» - se così possiamo dire - dentro questo quadro...

PRESIDENTE. La ringrazio...

LINO DUILIO, Relatore. ... e auspicando che, con la stessa solerzia, a livello comunitario si proceda nello stesso senso anche per quanto riguarda l'altro cespite fondamentale, che è quello della crescita, se non si consegue il quale credo che queste regole da sole saranno non sufficienti a ottenere i risultati che tutti vogliamo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di intervenire, in sostituzione del secondo relatore, il presidente della V Commissione (Bilancio), onorevole Giancarlo Giorgetti.

GIANCARLO GIORGETTI, Presidente della V Commissione. Signor Presidente, la proposta di legge rinforzata all'esame dell'Assemblea si compone di ventuno articoli divisi in otto Titoli, confermando integralmente l'impostazione del testo della proposta di legge esaminata in sede referente dalla Commissione bilancio.

Nel complesso, mi sembra doveroso segnalare che l'esame svolto dalla Commissione, pur essendo contenuto in uno spazio temporale ristretto, ha dato buoni frutti e si è avvalso degli esiti di una breve indagine conoscitiva mirata, nella quale sono stati sentiti i rappresentanti delle istituzioni coinvolte nel gruppo di lavoro che ha effettuato una istruttoria preliminare (Banca d'Italia, Corte dei conti, ISTAT), nonché un rappresentante della Direzione generale affari economici e finanziari della Commissione europea.

La Commissione si è, inoltre, giovata della costante interlocuzione con i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, avvalendosi della collaborazione delle strutture tecniche del Ministero e della instaurazione di un confronto anche informale con il Ministro dell'economia Grilli. Nel complesso, sono state approvate trentatré proposte emendative che non hanno intaccato l'impianto originario della proposta di legge presentata dai rappresentanti di tutti i gruppi presenti nella Commissione bilancio, ma hanno rivisto in modo anche significativo alcuni snodi importanti della proposta, modificando in particolare le norme relative all'applicazione della normativa costituzionale degli enti territoriali, la disciplina del contenuto del bilancio dello Stato e l'istituzione dell'organismo indipendente competente in materia di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica.

Le modifiche hanno tenuto conto, oltre che delle esigenze emerse nel corso del dibattito in Commissione, di tematiche segnalate dagli auditi nel corso dell'indagine conoscitiva svolta, recependo altresì spunti presenti nei progetti di legge di iniziativa parlamentare presentati presso l'altro ramo del Parlamento.

Venendo al contenuto della proposta all'esame dell'Assemblea, segnalo in primo luogo che il Titolo I individua l'oggetto della legge e le definizioni utilizzate nel provvedimento. In particolare, l'articolo 1 specifica il carattere rinforzato della legge, che dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dai componenti di ciascuna Camera. Questa accresciuta forza passiva della legge, richiesta tra l'altro prima dal Patto euro plus poi dal fiscal compact, comporta che - come espressamente indicato dal comma 2 - essa potrà essere modificata solo da future leggi ordinarie approvate con la medesima procedura e non, in particolare, da singole disposizioni di leggi ordinarie eventualmente approvate a maggioranza assoluta. Servirà, dunque, una nuova legge rinforzata.

L'articolo 2 reca le definizioni utilizzate nell'ambito della legge, in molti casi rinviando per la precisazione della portata dei diversi istituti a quanto previsto nell'ordinamento dell'Unione europea, con ciò consentendo alla legge di recepire, senza la necessità di modifiche, eventuali mutamenti della normativa europea.

Per quanto riguarda la portata delle regole, l'orizzonte di riferimento è costituito dalle pubbliche amministrazioni che rientrano nello specifico elenco redatto secondo i criteri del SEC95. A tale proposito, nel corso dell'esame in sede referente, si è ritenuto opportuno precisare che la redazione dell'elenco delle amministrazioni pubbliche sia effettuato con le procedure e gli atti previsti dalla normativa contabile, anziché, ai sensi della medesima normativa, utilizzando una dizione che sostanzialmente si attaglia all'attuale modalità di individuazione delle amministrazioni pubbliche, non cristallizzando tuttavia le procedure esistenti. Si è inoltre ritenuto opportuno introdurre una definizione di saldo netto da finanziare o da impiegare, cui si fa riferimento negli articoli 14 e 15, riproducendone sostanzialmente l'analoga definizione contenuta nella legge di contabilità.

Per quanto riguarda il Titolo II, che si compone degli articoli da 3 a 6, esso si riferisce all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche. L'articolo 3 introduce la definizione dell'equilibrio dei bilanci per il complesso delle pubbliche amministrazioni, da assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea di cui alla nuova formulazione dell'articolo 97 della Costituzione.

Nel corso dell'esame in Commissione sono state approvate due modifiche parallele riferite agli articoli 3 e 4, specificando che le amministrazioni pubbliche concorrono tra loro nell'assicurare rispettivamente l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. L'equilibrio coincide con l'obiettivo di medio termine determinato ai sensi del Patto di stabilità e crescita, così come modificato dal six pack. In base al medesimo Patto tale obiettivo, calcolato in termini di saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure una tantum, va da un minimo del meno 1 per cento del prodotto interno lordo al pareggio o all'avanzo, mentre il cosiddetto fiscal compact restringe tale valore per i Paesi più indebitati allo 0,5 per cento del prodotto interno lordo. Ricordo che attualmente l'obiettivo di medio termine per il nostro Paese è il pareggio di bilancio in termini strutturali. La disposizione precisa altresì che l'equilibrio si intende raggiunto se sia rispettato il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine.

L'articolo 4 reca le disposizioni attuative del nuovo primo comma dell'articolo 97 della Costituzione, ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano la sostenibilità del debito pubblico. A tale proposito, la disposizione stabilisce che i documenti di programmazione prevedano obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo coerenti con la regola europea contenuta nel six pack e ribadita nel fiscal compact relativa alla riduzione della quota del debito pubblico eccedente il 60 per cento del prodotto interno lordo ad un ritmo annuale medio nel triennio pari ad almeno un ventesimo della medesima eccedenza. Al fine di controllare il livello del debito, si vieta il ricorso all'indebitamento per realizzare operazioni sulle partite finanziarie, che non rilevano ai fini

dell'indebitamento netto, salvo il caso della necessità di fare fronte ad eventi eccezionali, per i quali si ricorrerà comunque alla specifica procedura di autorizzazione disciplinata dalla legge.

Con l'approvazione di un emendamento nel corso dell'esame in sede referente si è chiarito che il rispetto della regola relativa alla riduzione del debito pubblico dovrà tenere conto, oltre che dei parametri di carattere numerico, anche della disciplina in materia di fattori rilevanti prevista dai regolamenti dell'Unione europea, che è volta a temperare la rigidità della regola numerica in considerazione delle peculiarità dei contesti nazionali, ed è il caso evidentemente dell'Italia.

L'articolo 5, in attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, reca una regola generale sulla spesa.

Si tratta di uno degli aspetti del provvedimento per i quali sono state introdotte sensibili innovazioni rispetto al testo presentato. Il testo originario, infatti, oltre alla regola di carattere generale secondo la quale il tasso programmato della spesa non può eccedere il tasso di riferimento stabilito in base alla normativa europea, prevedeva specifiche regole sulla spesa per lo Stato e per gli enti territoriali. Nel corso dell'esame in sede referente si è, tuttavia, deciso di non prevedere tale ulteriore specificazione, lasciando maggiore flessibilità in sede di adozione dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, mantenendo solamente la soglia di regola europea, con la fissazione di un tasso programmato di spesa delle amministrazioni pubbliche, che peraltro non è riferito alla spesa in termini nominali e non è più articolato per singoli sottosettori.

La funzione di monitoraggio è ora intestata al Ministero, anziché al Ministro, dell'economia e delle finanze, e si stabilisce che sia trasmessa una relazione nel caso di previsione del superamento del livello (o meglio del tasso) programmato, anziché nel caso si sia verificato il rischio tale superamento. Tenendo conto anche di quanto emerso nel corso dell'istruttoria legislativa, si precisa che la relazione evidenzia le eventuali misure correttive da adottare al fine di conseguire gli obiettivi programmati.

L'articolo 6 dà attuazione al secondo comma del nuovo articolo 81 della Costituzione, che consente il ricorso all'indebitamento strutturale al verificarsi di eventi eccezionali, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei relativi componenti.

L'articolo 5, comma 1, lettera d), della legge costituzionale prevede che siano definiti quali eventi eccezionali le gravi recessioni economiche, le crisi finanziarie e le gravi calamità naturali e che il ricorso all'indebitamento avvenga sulla base di un piano di rientro. Le disposizioni della legge costituzionale recepiscono i margini di flessibilità consentiti dalla normativa europea, che consentono scostamenti dagli obiettivi di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tali obiettivi in presenza di eventi eccezionali.

Rispetto al testo presentato, in sede referente si è deciso di non richiamare espressamente tra gli eventi straordinari quelli relativi alla difesa e alla sicurezza del Paese, che comunque potranno essere considerati eventi eccezionali ricorrendo le circostanze di carattere generale previste dalla lettera b) del comma 2 dell'articolo 6.

Si è precisato altresì che la relazione presentata dal Governo nel definire il piano di rientro ne commisuri la durata alla gravità degli eventi eccezionali, escludendo un riferimento al tasso minimo di correzione, contenuto nei principi comuni elaborati dalla Commissione europea per l'applicazione del fiscal compact, anche in considerazione della possibilità che la normativa europea sia soggetta a modifiche.

Al comma 4, recependo una condizione formulata dalla Commissione affari costituzionali, si è soppresso l'inciso che limitava al Governo l'iniziativa dei provvedimenti che utilizzino le risorse eventualmente derivanti dall'ulteriore indebitamento. Si è infatti ritenuto che la formulazione utilizzata potesse prefigurare un limite all'iniziativa legislativa non compatibile con la Carta costituzionale.

Il Capo III, recante gli articoli 7 e 8, è relativo al meccanismo di correzione.

L'articolo 7, anch'esso modificato nel corso dell'esame in sede referente, dispone che, qualora nel corso dell'esercizio finanziario si presenti il rischio di uno scostamento, il Governo riferisca alle Camere, alla stregua di quanto sostanzialmente già previsto a legislazione vigente dall'articolo 10-

bis, comma 6, della legge di contabilità e finanza pubblica. Nel testo iniziale ci si riferiva, invece, a comunicazioni da rendere alle Camere, prefigurando una specifica modalità di informazione del Parlamento.

L'articolo 8, che è il cuore del provvedimento, disciplina invece il meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, previsto dall'articolo 5, comma 1, lettere c) e d), della legge costituzionale n. 1 del 2012, finalizzato a contenere il deficit di bilancio. La presenza di un meccanismo correttivo automatico è richiesta, in particolare, dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), del fiscal compact. Nel testo iniziale dell'articolo la soglia dello scostamento rilevante era definita, in conformità a quanto previsto dalla normativa europea, prevedendo che il meccanismo di correzione si attivi in presenza di una deviazione corrispondente ad almeno lo 0,5 per cento del prodotto interno lordo riferita al risultato dell'esercizio precedente ovvero, in termini cumulati, a quella dei due esercizi precedenti. Nel corso dell'esame in sede referente si è tuttavia deciso di inserire un rinvio mobile alla normativa europea e a quanto previsto dagli accordi internazionali, quale, in particolare, il cosiddetto fiscal compact. La modifica non altera la sostanza della disposizione, consentendo tuttavia di recepire in modo automatico eventuali modifiche che intervenissero in sede di normativa dell'Unione europea.

Qualora tali scostamenti registrati si riflettano anche sugli obiettivi per l'anno corso e gli anni successivi compresi nel periodo di programmazione, il Governo è tenuto a evidenziarne le cause e l'entità e ad indicare le misure correttive tali da assicurare il ritorno all'obiettivo programmatico entro l'anno successivo a quello in cui si è rilevato lo scostamento. Le correzioni sono indicate nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, che provvedono anche a definirne la ripartizione tra i diversi sottosettori delle pubbliche amministrazioni.

In conformità con quanto previsto dai principi comuni elaborati dalla Commissione europea, si prevede che le deliberazioni parlamentari che autorizzano il ricorso all'indebitamento possano disporre la sospensione dell'operatività del meccanismo di correzione sino all'esercizio precedente a quello a decorrere dal quale si avvia l'attuazione del piano di rientro di cui all'articolo 6.

Il Capo IV, relativo all'equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali e al concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito pubblico, reca gli articoli da 9 a 12. Si tratta di disposizioni alle quali è stata dedicata particolare attenzione nel corso dell'esame in sede referente, considerando le difficoltà affrontate dagli enti territoriali che, negli ultimi anni, hanno contribuito in modo significativo alla stabilizzazione della finanza pubblica del nostro Paese.

L'articolo 9, comma 1, definisce il concetto di equilibrio dei bilanci che le regioni e gli enti locali sono tenuti a rispettare. Si prevede, inoltre, l'obbligo di recupero dell'eventuale squilibrio riscontrato nei saldi rispetto agli obblighi indicati dal comma 1, nel triennio successivo rispetto a quello in cui si è realizzato lo squilibrio, in maniera analoga a quanto già previsto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, nonché le modalità di utilizzo di eventuali saldi positivi di bilancio, stabilendo che l'utilizzo degli stessi, ai fini di finanziamento delle spese di investimento, possa avvenire ai sensi del successivo articolo 11.

Il comma 5, rinnovato, stabilisce la possibilità di prevedere obblighi ulteriori per gli enti territoriali rispetto a quelli previsti dal provvedimento in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. In tal modo, viene fatta salva la possibilità di prevedere obblighi analoghi a quelli attualmente previsti nel Patto di stabilità interno. Però, in Commissione, rispetto al testo iniziale, è stata introdotta, innanzitutto, una disposizione relativa alle sanzioni da applicare nel caso di mancato conseguimento dell'equilibrio, precisando altresì che il ripristino di tale equilibrio può realizzarsi anche attraverso la previsione di specifici piani di riequilibrio. Quest'ultima precisazione è intesa a introdurre un elemento per consentire un migliore coordinamento delle disposizioni del provvedimento in esame con la procedura di riequilibrio prevista in caso di predissesto dal decreto-legge n. 174 del 2012, recentemente approvato in via definitiva dalla Camera. I termini assai ampi previsti in tale procedura - dieci anni - sono, infatti, incompatibili con il rispetto della norma di carattere generale di cui all'articolo 9, comma 2, che richiede l'adozione di misure di correzione che assicurano un recupero entro il triennio successivo.

Un'altra modifica importantissima apportata in sede referente in Commissione è l'introduzione del principio di virtuosità dei comuni per quanto riguarda, appunto, il Patto di stabilità interno che, in questo modo, viene costituzionalizzato nella legge rinforzata.

L'articolo 10 disciplina l'accesso al debito da parte degli enti territoriali. In particolare, il comma 1 afferma che tale accesso è consentito solo per finanziare spese di investimento e il comma 2 prevede l'obbligo di adozione di piani di ammortamento per il rimborso del debito, con evidenziazione delle obbligazioni che incidono sui singoli esercizi e sulle corrispondenti modalità di copertura. Il comma 3 prevede una procedura di intesa a livello regionale per consentire che l'accesso al debito dei singoli enti avvenga nei limiti consentiti dalla necessità di assicurare l'equilibrio complessivo a livello di comparto regionale, misurato in termini di cassa. Il comma 4 disciplina il caso di mancato rispetto degli equilibri a livello regionale, prevedendo il recupero degli scostamenti nell'esercizio successivo a carico degli enti che non hanno rispettato il proprio vincolo. Le modifiche introdotte nel corso dell'esame in sede referente hanno carattere prevalentemente formale.

L'articolo 11 disciplina il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali. In particolare, il comma 1 prevede l'istituzione di un Fondo straordinario, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso dello Stato all'indebitamento consentito nelle fasi avverse del ciclo. Il comma 2 prevede che ulteriori risorse siano destinate al Fondo in caso di eventi di carattere eccezionale tali da determinare scostamenti temporanei rispetto agli obiettivi programmatici. Anche in questo caso si tiene conto delle conseguenze degli eventi eccezionali sulla finanza degli enti territoriali. Il comma 3 prevede modalità di determinazione dei criteri di riparto del Fondo. Nel corso dell'esame in sede referente, si è precisato che nel riparto del Fondo si dovrà tenere conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico e degli effetti degli eventi eccezionali sulla finanza degli enti territoriali.

L'articolo 12 disciplina il concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico. In particolare, il comma 1 prevede l'obbligo di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, secondo modalità definite con legge dello Stato in base ai principi stabiliti dalla proposta di legge in esame. Il comma 2 dispone che, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, sia determinata la misura del contributo del complesso dei predetti enti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, a valere sulle maggiori entrate locali derivanti dal ciclo. È - diciamo così - l'intervento speculare rispetto al concorso dello Stato nelle fasi sfavorevoli. Tale contributo è incluso tra le spese finali e soggetto all'obbligo di pareggio rispetto alle entrate finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera a), mentre non è richiamata la lettera b) e, pertanto, le spese in questione devono ritenersi escluse dal calcolo riguardante l'obbligo del pareggio di parte corrente.

Il comma 3 prevede modalità di determinazione dei criteri di riparto del contributo di cui al comma 2 e, come per l'articolo 11, nel corso dell'esame in sede referente, si è precisato che nel riparto del Fondo si dovrà tenere conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico. Il Capo V reca il solo articolo 13, che definisce il concetto di equilibrio del bilancio che le amministrazioni pubbliche non territoriali che adottano la contabilità finanziaria sono tenute a rispettare. In particolare, il comma 1 prevede che l'equilibrio sia conseguito qualora, sia nella fase del bilancio di previsione che nella fase di rendiconto, si registri un saldo in termini di cassa e di competenza in pareggio o positivo. Tale saldo è calcolato a livello di spese finali. Sono fatti comunque salvi i limiti ulteriori all'utilizzo dell'avanzo posti dalla normativa statale. Il comma 2 demanda alla legge dello Stato la definizione del principio dell'equilibrio di bilancio per gli enti che adottano esclusivamente la contabilità economico-patrimoniale. Il comma 3, analogamente all'articolo 9, comma 4, per quanto concerne gli enti territoriali, stabilisce che con legge dello Stato possono essere stabiliti ulteriori criteri per il conseguimento dell'equilibrio dei bilanci degli enti non territoriali. Tali criteri possono riguardare specifiche categorie di amministrazioni. La legge potrà inoltre stabilire i criteri per il recupero dei

disavanzi. Quanto all'esame in sede referente, esso ha in primo luogo portato alla codificazione di una regola prudenziale in base alla quale l'avanzo di amministrazione può essere utilizzato nella misura di quanto effettivamente realizzato solo dopo l'approvazione del rendiconto che ne accerti la misura e nel rispetto di ulteriori condizioni e limiti previsti dalla legge ordinaria. Come per gli enti territoriali, si esplicita anche la presenza di sanzioni in relazione al mancato conseguimento dell'equilibrio. Il Capo VI, relativo al bilancio dello Stato, reca gli articoli 14 e 15. L'articolo 14 definisce il principio dell'equilibrio del bilancio dello Stato, stabilendo che esso corrisponda al valore del saldo netto da finanziare coerente con gli obiettivi programmatici di equilibrio stabiliti all'articolo 3. Nel corso dell'esame in sede referente è stato precisato che la legge di bilancio indica il valore di tale equilibrio nel triennio di riferimento, mentre la legge di rendiconto indica il saldo netto da finanziare effettivamente conseguito nell'anno di riferimento e dà autonoma evidenza degli eventuali scostamenti, le ragioni dei quali devono essere contenute nella relazione allegata al rendiconto medesimo. Si è stabilito inoltre espressamente che i nuovi o maggiori oneri recati dalla legge di bilancio debbano essere compatibili con il rispetto dell'equilibrio di bilancio fissato nella medesima legge. L'articolo 15 disciplina il contenuto della legge di bilancio. Si rileva preliminarmente che con l'articolo in esame si provvede ad unificare in un unico testo gli attuali contenuti della legge di stabilità e della legge di bilancio previsti dalla vigente legge di contabilità nazionale. Nel corso dell'esame in sede referente, è stato previsto che la legge di bilancio si divida in due sezioni distinte. Per ciascuna delle due sezioni, sono introdotti una serie di principi cui la legislazione contabile dovrà conformarsi nel disciplinare puntualmente la legge di bilancio, rinviando alla legislazione contabile ordinaria le modalità attuative e gli ulteriori eventuali vincoli ed obiettivi della legge stessa. In tal modo viene sancito un duplice livello di valenza dei contenuti della legge di bilancio, uno di carattere generale rafforzato e l'altro più specifico rinviato alla legge ordinaria, consentendo in tal modo un processo più graduale, ma anche eventualmente più ambizioso, nella riforma della legge di bilancio. La prima sezione, largamente riconducibile all'attuale portata normativa della legge di stabilità, conterrà le disposizioni in materia di entrata e di spesa relative al triennio di riferimento. Inoltre essa dovrà recare l'indicazione del saldo netto da finanziare e il livello massimo di ricorso al mercato.

PRESIDENTE. Onorevole Giorgetti, la prego di concludere.

GIANCARLO GIORGETTI, Presidente della V Commissione. Signor Presidente, è una cosa importante. Se mi dà cinque minuti, specialmente sul fiscal council dobbiamo dire qualcosa.

PRESIDENTE. Le regole sono regole, mi dispiace.

GIANCARLO GIORGETTI, Presidente della V Commissione. Signor Presidente, le sue sono regole ordinarie per leggi ordinarie. Questa è una legge rinforzata, applichi delle regole rinforzate.

PRESIDENTE. Onorevole Giorgetti, proprio lei non dovrebbe dirmi queste cose.

GIANCARLO GIORGETTI, Presidente della V Commissione. Signor Presidente, era per sdrammatizzare.

PRESIDENTE. Onorevole Giorgetti, prego.

GIANCARLO GIORGETTI, Presidente della V Commissione. Si riproduce il divieto, già previsto dalla vigente legislazione contabile, di introdurre nell'articolato disposizioni di carattere ordinamentale o organizzatorio, o interventi di natura localistica o microsettoriale. La seconda sezione, che riprende, nella sostanza, i contenuti dell'attuale legge di bilancio, reca invece le previsioni di bilancio redatte sulla base della legislazione vigente, tenendo conto comunque dei

parametri economici indicati nei documenti di programmazione e delle proposte di rimodulazione da introdurre nei limiti che saranno fissati dalla legislazione ordinaria. Nella seconda sezione dovranno essere contenuti, in distinti articoli, lo stato di previsione dell'entrata e gli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri, nonché l'importo massimo dell'emissione di titoli di Stato. Il comma 6 definisce le articolazioni contabili del bilancio, confermando la distinzione in missioni e programmi e la fissazione dell'unità di voto nei programmi, per la spesa, e nelle tipologie, per l'entrata.

Salto i riferimenti ai commi 6, 7, 8 e 9 per arrivare alla vicenda dell'organismo indipendente che è previsto per l'analisi e la verifica degli andamenti della finanza pubblica, che è disciplinato dagli articolo 16 e 19. Ricordo che l'istituzione, presso le Camere, dell'organismo indipendente è disposta dall'articolo 5, comma 1, lettera f), della legge costituzionale in adempimento di un obbligo stabilito in sede europea.

L'articolo 16 disciplina l'istituzione dell'organismo con la denominazione di Ufficio parlamentare di bilancio. L'autonomia e l'indipendenza sono riconosciute all'organismo, che ha struttura collegiale, con un consiglio di tre componenti, nominati d'intesa tra i Presidenti delle Camere, tra i soggetti di comprovata competenza e esperienza in materia di economia e finanza pubblica a livello nazionale e internazionale.

È disciplinato il regime delle incompatibilità e la durata della carica, sei anni, con divieto di rinnovo. L'organismo provvede, inoltre, all'autonoma gestione delle spese. Rispetto al testo iniziale, in sede referente sono state adottate modifiche che hanno maggiormente precisato talune questioni, come il trattamento economico del presidente e dei membri del consiglio e la disciplina della revoca dall'incarico. Per quanto riguarda l'articolo 17, esso reca disposizioni in materia di personale, stabilendo la piena autonomia organizzativa dell'organo di vertice. Con questo articolo abbiamo sostanzialmente ribadito il concetto del principio della selezione pubblica attraverso un concorso del personale assegnato a questo istituto.

Per quanto riguarda l'articolo 18, desidero qui precisare che le funzioni dell'organismo indipendente sono state ridefinite. In particolare, il contenuto delle lettere a) e e) riprende esattamente le previsioni cogenti contenute nel six pack e nel fiscal compact. Inoltre, relativamente alla verifica del rispetto delle regole di bilancio, il testo riflette, come accennato, anche una specifica previsione della legge costituzionale.

Il comma 3 prevede che, in caso di valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio che siano significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, quest'ultimo debba, su richiesta di un terzo dei componenti delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, dare spiegazioni. Il comma 5 prevede la facoltà per il consiglio di istituire un comitato scientifico con il compito di fornire indicazioni metodologiche in merito all'attività dell'organismo.

L'articolo 19 reca la dotazione finanziaria dell'Ufficio. Per quanto riguarda gli articoli 20 e 21 - vado a concludere, un minuto - il primo affida alcune nuove funzioni alla Corte dei conti, disponendo, al comma 1, che la Corte medesima sia competente a svolgere, anche in corso di esercizio, il controllo sui bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13. Tale controllo può essere effettuato anche nel corso della gestione, assumendo pertanto, è da ritenere, anche una funzione di monitoraggio. Nel corso dell'esame in sede referente è stato espunto il riferimento alla parifica dei bilanci delle regioni a statuto ordinario per ragioni di coordinamento con le disposizioni già contenute nel decreto-legge n. 174 del 2012.

L'articolo 21 contiene una norma potenzialmente relevantissima: l'autorizzazione a compiere una sperimentazione degli effetti derivanti dall'adozione di un bilancio dello Stato «a base zero», al fine di superare il criterio della spesa storica e di rafforzare il ruolo programmatico e allocativo del bilancio, con conseguente valorizzazione del ruolo del Parlamento nella procedura di bilancio. I risultati di tale sperimentazione dovranno essere presentati alle Camere con un'apposita relazione della Ragioneria Generale dello Stato.

Il comma 4 fa decorrere l'applicazione delle disposizioni della presente legge a partire dal 1o gennaio 2014, ad eccezione del capo IV (equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e

concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico) e dell'articolo 15 (contenuto della legge di bilancio), che si applicano a decorrere dal 1o gennaio 2016, con uno slittamento di un anno rispetto a quanto previsto dal testo iniziale delle proposte di legge.

Signor Presidente, ho finito. È un po' anche colpa sua, che è stato protagonista della legge di bilancio ordinaria e ci ha costretto ad allungarci in sede di procedura rinforzata (*Applausi dei deputati del gruppo Lega Nord Padania*).

PRESIDENTE. Onorevole Giorgetti, ce l'ho con la Commissione bilancio, lo sa benissimo, per i miei trascorsi. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

VITTORIO UMBERTO GRILLI, Ministro dell'economia e delle finanze. Signor Presidente, sono qui a testimoniare l'importanza che il Governo tutto, e sicuramente il Ministro dell'economia e delle finanze, attribuisce a questa proposta di legge. Quindi, innanzitutto, voglio ringraziare gli onorevoli proponenti, la Commissione bilancio, il suo presidente e i due relatori per il lavoro fatto.

Si tratta di un provvedimento, secondo noi, essenziale: fa parte integrante del processo di riforma e messa in sicurezza dei conti del nostro Paese. Ricordo brevemente il grande lavoro che è stato fatto già dal Parlamento tutto nel promuovere e poi approvare il cambiamento della nostra Costituzione, per introdurre il principio del pareggio di bilancio come elemento imprescindibile della conduzione delle finanze pubbliche italiane.

Questo è stato un grande risultato, riconosciuto come tale in tutti gli ambiti europei e internazionali. È conseguente al processo di riforma europeo del monitoraggio e del controllo dei conti pubblici, fa parte ed è inquadrato all'interno degli obblighi presi dai Paesi con il cosiddetto fiscal compact e, sicuramente, per quanto riguarda il nostro Paese, assume un'importanza, direi, primaria.

Ovviamente, questo passaggio tra il requisito costituzionale e, poi, l'applicazione pratica di come questo requisito del bilancio in pareggio viene tradotto nella attività del Governo e del Parlamento è un aspetto fondamentale per rendere credibile questo nostro impegno al bilancio in pareggio.

Come è stato descritto dai relatori e dal Presidente Giancarlo Giorgetti, questa proposta di legge - non entrerà nel merito della sua stesura, ci sarà tempo per farlo, poi, in sede di discussione dei vari emendamenti - è un documento molto complesso, articolato, che tocca, in maniera profonda, molti aspetti della conduzione delle nostre finanze pubbliche.

Innanzitutto specifica e definisce cosa si debba intendere per «bilancio in pareggio», e questo è un aspetto fondamentale di chiarezza, per poi descrivere sia i meccanismi di predisposizione del bilancio e dei vari documenti di programmazione finanziaria, sia quelli attraverso i quali vengono compensati eventuali scostamenti dagli obiettivi, sia i momenti di eccezione, quindi i momenti in cui si possa fare eccezione a questi requisiti di bilancio in pareggio.

A complemento di questo disegno, come è stato ricordato, vi sono degli elementi prospettici importanti, come quello del bilancio a «base zero» dopo una fase di sperimentazione - questa, a mio avviso, è una sfida molto importante che richiede preparazione, ma sicuramente è un nuovo modo di guardare e di predisporre le nostre finanze pubbliche -, poi organismi di monitoraggio e di verifica e trasparenza dei nostri conti pubblici. È stata ricordata questa nuova Autorità che prende spunto, anche qui, dalle indicazioni comunitarie del fiscal compact.

Tutti questi sono elementi che porteranno un grande processo di riforma strutturale nel modo in cui i nostri conti vengono predisposti, monitorati e corretti, dando a tutto il processo molta più trasparenza, ma anche consapevolezza e responsabilità di tutti i responsabili della conduzione delle nostre finanze pubbliche, ovviamente, da parte del Governo, ma anche da parte del Parlamento e di questa nuova Autorità indipendente.

Quindi, per concludere, ovviamente mi auguro che questo provvedimento abbia il tempo per diventare legge e che i lavori sia in questa Camera, sia al Senato, possano procedere celermente in modo che questa proposta di legge sia legge prima della chiusura della legislatura. Questo, secondo il mio parere, sarà un elemento fondamentale di credibilità per il nostro Paese per i prossimi anni (*Applausi*).

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

GIUSEPPE CALDERISI. Signor Presidente, come è stato detto negli interventi dei relatori e del Governo, questo provvedimento è di grande importanza perché dà compiuta attuazione alla modifica costituzionale dell'articolo 81 che, appunto, ha introdotto il principio del pareggio di bilancio pubblico nella nostra Carta costituzionale.

Una modifica costituzionale che è stata proposta, oltre che da iniziative parlamentari, con un disegno di legge del Governo Berlusconi del 15 settembre del 2011, A.C. 4620, che poi è stato approvato dalle Camere ed è diventato legge costituzionale.

Al sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione quella riforma costituzionale prevede appunto una legge di bilancio rinforzata, approvata a maggioranza assoluta dalle Camere, per dare attuazione a questo principio.

Nel mio intervento, dal momento che condivido quello che è stato già detto dai relatori e dal Governo, mi soffermerò su un aspetto specifico che a mio avviso è di grande importanza approfondire anche perché, in relazione a questo, a mio avviso la Commissione bilancio ha fatto un passo indietro nel testo al nostro esame qui in Aula rispetto alla proposta iniziale che era stata presentata da tutti i gruppi politici e che a mio avviso era più rispondente alle nostre esigenze. Mi riferisco al tema della riduzione della spesa, alle regole sulla spesa. Infatti l'introduzione di un vincolo costituzionale al pareggio del bilancio pubblico pone al centro della decisione politica il tema della riduzione della spesa. Il tema, oltre che con riferimento al merito politico, che naturalmente dipende dalle strategie delle diverse forze politiche, va riferito anche alla previsione di meccanismi istituzionali in grado di rafforzare e di rendere maggiormente efficienti le strategie di Governo che abbiano un simile obiettivo e che spesso non riescono a realizzarlo.

L'esperienza recente ci ha dimostrato che troppo spesso anche le migliori intenzioni politiche di riduzione della spesa si infrangono sugli scogli di procedimenti decisionali nei quali finiscono per prevalere le pressioni parziali, quando non del tutto corporative, verso l'approvazione di nuove spese. Ma se tale dinamica dovesse confermarsi anche nel nuovo contesto la conseguenza non potrà che essere un ulteriore aumento della pressione fiscale nella misura in cui il Governo, non riuscendo a tenere sotto controllo la dinamica della spesa pubblica, sia costretto a reperire le risorse necessarie per garantire il pareggio prevalentemente sul versante delle entrate.

L'introduzione in costituzione del principio del pareggio di bilancio pone in maniera drammatica questo problema. In questa prospettiva si muovevano le proposte avanzate, ad esempio, dal senatore Nicola Rossi durante la discussione sulla riforma dell'articolo 81 dirette a costituzionalizzare il livello massimo delle entrate pubbliche. Tali proposte non apparivano e non appaiono convincenti. In via generale occorre segnalare come la scelta sul livello della pressione fiscale rappresenti uno degli snodi essenziali della politica risolto nei sistemi democratici dai rappresentanti eletti dai cittadini. In tal senso fissare in Costituzione un limite all'attività di imposizione fiscale invalicabile dal legislatore ordinario finirebbe per determinare, con la costituzionalizzazione di un'opzione essenzialmente politica, un irrigidimento dell'intero sistema.

Né appare agevole determinare in via generale ed astratta quale possa e debba essere il tetto invalicabile. Non è infatti possibile costruire su solide basi scientifiche il livello di entrate tributarie da ritenersi ottimale, il quale, come dimostra ampiamente la storia, varia sensibilmente in relazione alle varie fasi storiche e all'evolversi delle preferenze dei cittadini. Inoltre va anche sottolineato come tale strategia potrebbe in concreto anche determinare effetti controintenzionali. Qualora infatti si fissasse tale vincolo ad un livello alto, superiore a quello attuale, ciò finirebbe paradossalmente per produrre un incentivo ad un aumento della pressione fiscale. Infatti in questo caso la copertura costituzionale finirebbe per legittimare il Governo e la maggioranza parlamentare ad elevare la pressione fiscale collocandola in prossimità del vincolo costituzionale.

Ma il problema è reale ed è quindi necessario definire efficaci strategie per ridurre il pericolo di un eccessivo innalzamento della pressione fiscale.

I fenomeni di illusione finanziaria che affliggono i processi decisionali in materia di finanza pubblica spingono normalmente il livello complessivo della spesa verso valori superiori a quelli che sarebbero ottimali sulla base della preferenza degli elettori.

La strada maestra per fronteggiare tale fenomeno è allora quella di elevare il livello di consapevolezza e di responsabilità delle scelte di imposizione fiscale. In questa prospettiva si muoveva - perché appunto il testo è stato cambiato - la norma contenuta nel testo originario dell'articolo 5 del disegno di legge al nostro esame, che prevedeva che in sede di programmazione finanziaria annuale il Parlamento, su proposta del Governo, fissasse in anticipo rispetto all'approvazione della complessiva manovra di bilancio, il livello massimo di spesa pubblica che dovrà essere rispettato nell'esercizio successivo o nei tre anni successivi.

Al comma 2 dell'originario articolo 5 si prevedeva che il livello massimo in termini nominali dovesse essere previsto nel documento annuale articolato per sottosectori della spesa delle pubbliche amministrazioni e questa previsione è stata a mio avviso erroneamente cancellata dalla V Commissione (Bilancio), Commissione di merito. Vorrei intervenire appunto per chiedere che invece sia ripristinata questa previsione e mi auguro che tutti quanti i gruppi siano d'accordo nel rivedere questa decisione e che anche il Governo aiuti il Parlamento in questa direzione. Questa determinazione, oltre ad avere grande rilievo politico, dovrebbe avere anche l'effetto di vincolare giuridicamente i successivi interventi legislativi, sia la legge di bilancio, sia le leggi di spesa infrannuali. Una volta fissato il livello massimo di spesa, il Parlamento e il Governo sarebbero impegnati a rispettarlo nel senso di non approvare nuove spese che determinino il superamento di tale livello se non con contestuale e corrispondente diminuzione di altre voci di spesa. Naturalmente il vincolo che deriverebbe dalla decisione parlamentare sarebbe comunque flessibile in quanto il Parlamento in presenza di nuove priorità politiche potrebbe comunque approvare, in un momento successivo, una nuova deliberazione che aumenti il tetto massimo della spesa pubblica.

L'onere istituzionale che deriverebbe da tale meccanismo sarebbe unicamente quello di rendere pubblica e trasparente la volontà di procedere ad approvare nuove spese pubbliche senza procedere alla contestuale riduzione di altre spese e quindi prevedendo l'aumento delle entrate. Il meccanismo sarebbe unicamente un presidio al patto fiscale con i cittadini nel senso che il Governo e il Parlamento si impegnano a rendere trasparente il livello massimo della spesa, che in un bilancio in pareggio corrisponde evidentemente al livello delle entrate pubbliche. Per assicurare la necessaria flessibilità si potrebbe prevedere che si possa comunque procedere all'approvazione di nuove spese anche in deroga al limite massimo di spesa in presenza di situazioni di emergenza interna (calamità o conflitto bellico, o previsioni del genere) ovvero nei casi in cui l'urgenza del provvedere rende problematico il reperimento di risorse mediante la riduzione di altre voci di spesa. Questa proposta, che abbiamo formalizzato anche con un emendamento, si iscrive perfettamente nelle previsioni di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio, la quale all'articolo 5, che detta il contenuto della legge rinforzata di contabilità, al comma 1 lettera e) prevede che vengano disciplinate in questa sede anche le cosiddette regole sulla spesa, ed è coerente con la previsione contenuta nel patto di stabilità come modificato da ultimo dal cosiddetto six pack. Sul punto è da sottolineare il passo indietro compiuto dalla V Commissione, e mi auguro - ripeto - che sia possibile in questa sede, in Aula, ritornare su questa decisione e migliorare il testo al nostro esame. Abbiamo proposto anche un altro emendamento che riteniamo importante, che (sempre sul tema del problema della spesa) riguarda il ruolo del nostro Parlamento. Per introdurre questa altra questione posta da questo secondo emendamento all'articolo 19, voglio riferire un passo del Rapporto sulla legislazione che è stato recentemente discusso. L'onorevole Duilio lo sa, lo abbiamo discusso insieme a Firenze pochi giorni fa.

Questo rapporto sulla legislazione sottolinea come l'esperienza concreta abbia testimoniato il permanere di una tendenza del Parlamento a concentrarsi più sulle decisioni al margine e sulla ripartizione di risorse incrementali, peraltro sempre più scarse, piuttosto che sull'analisi e sulla riallocazione in ottica selettiva e fondata sulla valutazione dei risultati, dello stock della spesa pubblica. Ecco, credo che, accanto alla previsione del fiscal council, questo organismo tecnico che è

di estrema importanza, sia opportuno prevedere, come fa il nostro emendamento, l'istituzione di una commissione bicamerale a composizione paritaria tra maggioranza ed opposizione per l'esercizio della funzione di controllo sulla finanza pubblica, sia con riferimento al rispetto dell'equilibrio tra entrate e spese, sia con riferimento alla quantità, qualità ed efficacia della spesa. È un compito che tendenzialmente, come so, spetta alle Commissioni bilancio, ma le Commissioni bilancio di fatto non lo esercitano mai e non dedicano un solo minuto all'anno a questo problema che riguarda lo stock, che riguarda il bilancio a legislazione vigente, perché la Commissione bilancio è intenta ad esaminare i provvedimenti che riguardano la nuova legislazione.

Quindi, una commissione del genere, a composizione paritaria, sarebbe un'idea da verificare, e mi auguro che ci possa essere il consenso anche su questo perché rappresenterebbe un passaggio di estrema importanza verso quello che ritengo il ruolo futuro del Parlamento, che è quello del controllo, molto più che quello di prendere decisioni incrementali di spesa per le quali mi sembra esistano sempre meno margini e rispetto alle quali credo che il Parlamento faccia bene a capire qual è appunto la nuova missione, il nuovo ruolo, che le Camere devono avere nel nuovo contesto che si è creato.

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

ANTONIO BORGHESI. Signor Presidente, signor Ministro, penso che una volta che questo principio sia stato inserito in Costituzione, una legge di attuazione sia necessaria, anche per evitare che poi si debba demandare ad altri soggetti l'interpretazione del contenuto della norma così com'è scritta in Costituzione. Per cui, ritengo che fosse, e che sia, un passo in qualche modo necessario. Il vero problema semmai è a monte, ed è la discussione se il pareggio di bilancio in Costituzione sia necessario oppure no e su questo sappiamo che il dibattito è molto acceso anche tra gli economisti e tra le personalità politiche. Possiamo ricordare che non esiste un'uniformità in tal senso: negli stessi Stati Uniti d'America, 35 Stati su 50 lo hanno nella loro Costituzione, ma non la totalità, così come in Europa, com'è noto, sono pochi i Paesi che hanno ritenuto di inserirlo in Costituzione, perché si ritiene che sia un vincolo di grande rigidità.

Penso che chiunque vada a guardare le modalità attraverso le quali il nostro Paese raggiunse il pareggio di bilancio, quello ottenuto da Quintino Sella, può andare a vedere che si è ottenuto sicuramente, pur non essendovi vincoli di pareggio esterni, con un Governo che faceva delle proposte che spesso il Parlamento, guardando la cronologia, aveva rifiutato, perché erano ritenute aumenti di tributi, aumenti di tasse, aumenti di pressione fiscale. Nonostante questo, lavorando sulle spese, Quintino Sella e il Presidente del Consiglio dell'epoca riuscirono a pervenire al pareggio di bilancio. Allora, forse non è necessario di per sé. Perché, allora, si è ritenuto di doverlo inserire nel nostro Paese? Credo che sia un dato che è molto legato alla situazione economico-finanziaria in cui il nostro Paese si è trovato in questa crisi e in particolare al fatto che essendo un Paese con un così elevato stock di debito pubblico, si voleva dare un segnale soprattutto alla finanza internazionale e in particolare alla speculazione finanziaria.

Quindi era più un effetto manifesto, un effetto propaganda se vogliamo, più che un aspetto reale, tanto più che la Corte costituzionale, più volte interpretando anche la vecchia norma costituzionale del quarto comma dell'articolo 81, aveva più volte di fatto avvicinato e discusso la tematica del quarto comma in rapporto al raggiungimento del pareggio di bilancio. Quindi vi era comunque una convergenza anche della Corte costituzionale verso quell'indirizzo. Pertanto da questo punto di vista personalmente ritengo che la Commissione abbia fatto un buon lavoro. Ritengo che la cosa veramente importante è che fosse necessario, come ripeto, quel segnale al mondo, alla finanza mondiale e all'Europa, il fatto che tutti accettiamo l'idea. Si è detto che grazie a quel riferimento in Costituzione si rischia di fare macelleria sociale, ma la macelleria sociale non è necessaria. Bisogna capire dove si va a parare e se tutti siamo concordi nel ritenere che lo Stato spendesse male il suo denaro, che vi fossero sprechi, che vi fossero spese inutili, è lì che bisogna agire per ottenere questo risultato, e non necessariamente tagliando per forza le spese sociali.

Quindi è un altro ovviamente il tema. Io credo anche di poter chiudere rapidamente, nel senso che a proposito dell'inserimento in Costituzione, intanto ricordo che noi continuiamo a parlare di pareggio, ma il termine utilizzato nella legge è equilibrio di bilancio, che è un concetto, anche da un punto di vista della rappresentazione, leggermente diverso; perché con il concetto di equilibrio, e non di pareggio puro, si tiene conto di ciò che si può e delle deroghe che sono previste e che ricordo riguardano le gravi recessioni economiche, ma riguardano anche eventi straordinari, come le gravi calamità naturali e le questioni che riguardano la difesa e sicurezza del Paese. Pertanto in effetti quella sarà la strada, concordata naturalmente con l'Europa, per poter derogare ad una norma che di per sé avrebbe una sua rigidità.

In questo senso io ritengo anche di aver concluso le mie riflessioni. Per il voto vediamo anche quello che ci sarà in Aula nella discussione degli emendamenti che sono stati presentati.

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

MASSIMO POLLEDRI. Signor Presidente, onorevoli colleghe e colleghi e signor sottosegretario, interveniamo su una legge rinforzata in attuazione della modifica introdotta dalla legge costituzionale in oggetto, che in qualche modo deve avvenire entro il 28 febbraio 2013. Lo facciamo con senso di responsabilità, lo dico come Lega Nord, soprattutto anche in questi momenti, perché abbiamo ben presente la necessità di tenere in ordine i conti pubblici, necessità che è iscritta nel normale comportamento della gente del nord. Quindi ci voleva un'attuazione dei principi generali. L'articolo appunto disciplina il contenuto della legge di bilancio dello Stato, la facoltà degli enti territoriali (comuni e province) di ricorrere all'indebitamento e le modalità attraverso le quali i citati enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito. Noi arriviamo però in un quadro globale che necessita di un inquadramento, nel senso di un inquadramento sui compiti che sono stati assegnati al nostro Paese, nella famosa lettera in cui veniva suggerito all'Italia questo vincolo di bilancio, su come cambierà il nostro futuro e come in qualche modo viaggia l'Europa.

È un'Europa che sta trovando sempre più la necessità di un suo inquadramento, di una sua ricomposizione attorno a dei principi generali difficili e complicati, che costano, sicuramente, come costa il fiscal compact che abbiamo approvato. Questo è un macigno sicuramente nello sviluppo del futuro del nostro Paese. Per questo credo che sia necessario - al di là dei contenuti anche critici, che poi andremo a vedere, sulla legge di bilancio - un inquadramento un po' in generale.

È un'Europa a varie velocità: non tutti hanno ratificato il fiscal compact. Noi sappiamo che alcuni Paesi europei hanno fatto profondamente fatica ad approvarlo.

Ricordiamo la Francia, che ha, sì, approvato qualcosa di simile, ma intanto ha cominciato a non cambiare la Costituzione, perché la Corte costituzionale, in un Paese normale come la Francia, non interviene contro l'interesse pubblico o contro l'interesse dello Stato. La Corte costituzionale - che si è fermata in periodo elettorale, contrariamente a quanto fanno, ovviamente, le sedi della magistratura locale - ha detto: tutto sommato possiamo tenere la Costituzione così com'è.

Recentemente, dopo le critiche di Holland e nel periodo di giugno - ovviamente, marcia indietro compagni - tale misura è stata approvata, ma una parte della sinistra socialista proporrà, forse, un referendum sul tema.

La Germania, di fatto, aveva già questa legge del pareggio di bilancio, ma molto più intelligentemente l'ha collegata al tema del federalismo, arrivando, quindi, a coniugare libertà con responsabilità.

Era il percorso virtuoso che il Governo precedente, sotto forte spinta della Lega Nord, aveva imposto, ma che, purtroppo, si è dovuto interrompere bruscamente. E quindi, si è approvato il fiscal compact, che ci induce ad un rientro del 60 per cento, quindi sono numeri incredibili. Chi oggi dice che dobbiamo essere più europeisti e che, secondariamente, si è conclusa l'esperienza del Governo Monti, sbaglia. Intanto, la bandiera di questa attuale Europa - non di un'altra Europa, più consona ai popoli e alle libertà, più vicina alle ragioni che non alle banche, ma ai popoli e alla gente che cresce e che produce - andrebbe sventolata anche fuori dalle fabbriche che stanno per chiudere, andrebbe

sventolata davanti alle persone che non hanno più assistenza perché i comuni si trovano a vedere chiuso proprio bilancio, andrebbe sventolata quando ci sono persone che subiscono un impatto sul loro progetto di vita, che comporta magari la pensione e a cui, dall'oggi al domani, viene detto: no, sai cosa c'è? Che tu pensavi di andare in pensione tra sei mesi e invece vai in pensione tra sette anni. Questo per mantenere l'attuale assetto di pareggio di bilancio.

Quindi, non ci vengano a dire, tra un anno o due, che non venga in questo Parlamento la Cenerentola o la bella addormentata nel bosco, proveniente magari da una regione cara al Presidente, con uno, due o tre orecchini, non lo so, a parlare di possibilità di spesa, di nuove politiche keynesiane, di investimenti, di sociale... ché non dorma in questo momento, perché questo Parlamento ha sposato soprattutto questa concezione di Europa fortemente appoggiata dal Partito Democratico, che non per niente sta girando in Europa per dire: guardate che noi continuiamo con quegli impegni.

Quindi continuiamo con una politica di bilancio che definire rigida è poco (forse in questo momento assassina), quindi non solo non ci sarà trippa per gatti, ma non ci sarà niente da fare sulle pensioni, non ci sarà niente da fare per quanto riguarda alcuni esodati e non ci sarà niente da fare per gli enti locali, tranne invocare, ancora, i disastri dei passati Governi di quattro o cinque anni fa.

Proveranno a dirlo, la bella addormentata nel bosco verrà. Non ci sarà nessun giornalista, ovviamente, dotato di memoria, non ci sarà un comico che in qualche modo vorrà degnare di attenzione questo dibattito, né ci sarà nel futuro una trasmissione su Canale 5 o su Rai 3. C'è però oggi la possibilità, per chi vuole leggere nelle maglie di questo intervento, quello che sarà il nostro futuro.

Allora, il nostro futuro è dato anche da alcuni numeri importanti. Per esempio, vediamo, dopo un anno, cosa è successo sul conto economico delle risorse e degli impieghi, che indica i consumi finali, le spese delle famiglie, le spese della pubblica amministrazione e gli investimenti fissi lordi. Grazie alla cura sottesa e ai vari patti che sono stati firmati - che ripeto costeranno circa una manovra economica che il Governo Monti ha messo in azione per i prossimi due anni - il Governo Monti rimarrà in carica per i prossimi due anni, ossia questo fiume di magnificenza - tanto giustamente osannata dagli altri Governi stranieri - rimarrà, per cui l'effetto di impoverimento durerà anche per i prossimi due anni. Il PIL si è ridotto del 2 per cento, stando alle varie stime (meno 2,3 per cento, meno 0,5 per cento il prossimo anno); i consumi finali sono depressi (secondo il CER, meno 2 per cento e meno 0,3); sulle spese delle famiglie, l'ISTAT già ci dice che vi è un meno 3,2 per cento; le spese della pubblica amministrazione si riducono di almeno l'1 per cento; per i macchinari vi è un disastro (Prometeia e il CER stimano addirittura un meno 9 per cento); le esportazioni si sono relativamente ridotte.

Ma sul PIL, quindi, siamo riusciti, grazie alla «botta» fiscale e all'intervento che è stato fatto, ad avere il record: la Commissione dell'Unione europea stima meno 2,3 per cento per l'Italia; per la Spagna meno 1,4 per cento e devo dire «persino la Spagna», che in qualche modo non ha introdotto un vincolo di bilancio così stretto. Infatti, la Spagna è intervenuta molto più genericamente, solo con riferimento ad un deficit strutturale che supera i margini stabiliti per l'Unione europea dagli Stati membri. Quindi, a «determinazione», stando ad una legge organica e quant'altro, oggi come oggi, la Spagna, in qualche modo, si è data delle maglie meno strette.

Quindi, dicevo di un calo del PIL, rispetto allo 0,4 per cento dell'area euro, grandissimo, addirittura superiore a quello della Spagna. La disoccupazione, che aveva raggiunto livelli dell'8,4 per cento (dati consuntivi) della forza lavoro, nel 2011 si è mantenuta sugli stessi livelli, ma nel 2012 è stata del 10,8 per cento e si prevede un aumento per il 2013. Dobbiamo dirlo ai pochi padani e italiani che ci ascoltano.

Tuttavia, la disoccupazione in Francia è arrivata al 10,2 e al 10,7 per cento e in Spagna al 25,1 per cento.

Abbiamo avuto, invece, un triste primato - dobbiamo dirlo ai risparmiatori, ma soprattutto agli anziani, perché questa cura che è stata data ha inciso fortemente sull'inflazione -, ossia che la nostra busta paga e la pensione degli italiani e padani sono più leggere, non solo per l'effetto della

tassazione, ma anche per l'inflazione, che è del 3,3 per cento, grazie anche alla credibilità nostra. La Francia è a un 2,3 per cento, la Germania a un 2,1, la Spagna a un 2,5. L'area dell'euro è al 2,5, il Regno Unito, bene.

I compiti, i compiti: abbiamo fatto i compiti? Io credo che se ne siano fatti, probabilmente, anche troppi. Signor Presidente, viene detto comunemente e giustamente. Parliamo del debito, ad esempio. La legge di bilancio interviene sugli enti territoriali. Vogliamo ricordare che gli enti territoriali hanno pagato pesantemente anche prima e forse dovevamo avere più coraggio e intervenire sul Patto di stabilità, ma pagano pesantemente le manovre dei vari Governi, gestendo - uno dirà: quant'è la percentuale del bilancio dello Stato che viaggia negli enti locali? - il 6 per cento. Noi abbiamo questa idea incredibile di province e comuni in cui girino cifre folli, ma viaggiamo sul 6 per cento del bilancio, non tanto.

Indebitamento o accreditamento della pubblica amministrazione: i compiti, i compiti. I compiti sono stati fatti pesantemente, perché, mentre negli anni passati in qualche modo sforavamo, ma neanche più di tanto (2006: 3,4 per cento; 2007: 1,6; 2008: 5,4; la crisi nel 2009 ha fatto cadere tutti), oggi abbiamo, secondo la Commissione dell'Unione europea, un'Italia in cui il rapporto tra indebitamento e accreditamento è del 2,9 per cento.

Bene, vorrei ricordare che la virtuosissima Francia viaggia su un 4-5 per cento, la Spagna viaggia sull'8 per cento, il Regno Unito viaggia sul 6,2 per cento (ma il Regno Unito stampa moneta, se ne frega abbondantemente e quindi continua a finanziare il suo debito), gli Stati Uniti hanno un indebitamento dell'8,5, il Giappone dell'8,3, l'Unione europea dei ventisette viaggia sul 3,6 per cento.

Quindi, è evidente che i compiti sono stati fatti bene, ma qualcuno ci parla dell'andamento dello spread. A parte il fatto che penso se ne parli meglio al bar che in alcune trasmissioni televisive, perché tutti parlano di questo spread pensando che sia condizionato da qualche cosa di legittimo, poiché, fino a prova contraria, penso che sia legittimo che chiunque in questa Repubblica decida di candidarsi lo faccia. Qualcuno dovrebbe anche immaginare che ci vorrebbe un minimo di senso comune, in Europa e nel mondo, in difesa di quello che sentiamo, con vario grado di intensità, ovviamente. Noi abbiamo un'intensità maggiore nei confronti della nostra terra, un po' più lasca nei confronti dell'Italia, ma sempre di solidarietà e di patriottismo si tratta e in qualche modo possiamo parlare anche sull'estero.

Pensiamo infatti che oggi in qualche modo poniamo le basi di un contenimento della spesa incredibile, per cui ci sarà un meccanismo di controllo enorme: oggi, in qualche modo, possiamo sfiorare per grave recessione - ma ci siamo già -, per sisma o per guerra, con un organismo autonomo e indipendente (di cui all'articolo 5, comma 1, lettera f), della legge costituzionale n. 1 del 2012), costituito da un Consiglio di tre componenti.

Quindi non potremo più sfiorare, non potremo fare magari come quell'imprenditore serio, che va in banca, ha un progetto serio e si fa prestare i denari. Se si volesse, domani, fare definitivamente la Brebemi e consentire oppure migliorare il trasporto tra Modena e il porto di Ravenna - che determinerebbe un risparmio incredibile, per cui probabilmente la Brebemi e quel progetto porterebbero un aumento dell'1 per cento del PIL, calcolato in ore di lavoro e in costi fissi, anche per l'esportazione -, non lo può fare sicuramente il cittadino. Ma non diciamo niente sul fatto che c'è un signore, magari alla Morgan Stanley o in un'altra banca di affari, che è unita, contrariamente ai principi sanciti anche dall'Europa, che prevederebbero una separazione, ma in quel caso non andiamo a mettere becco, che con un pulsantino immette dei futures o dei derivati tali da poter giocare sul debito degli Stati, diventando ricchissimo.

Ovviamente non c'è alcuna tassazione di questa attività, perché non ci si arriva, perché l'Unione europea è unita soltanto quando deve conculcare delle cose - e lo dico così, ma la rima finiva con «scatole» in realtà - al pizzaiolo, al quale si contesta il modo di lavorare (abbiamo avuto momenti in cui non si poteva più fare neanche la pizza nel forno a legna), oppure si va a vedere tutto. Questo signore, invece, schiaccia il bottoncino, gioca in Borsa e, mentre noi abbiamo fatto i compiti, abbiamo fatto tutto quello che potevamo e abbiamo subito una delle più grandi tassazioni, questo

guadagna. E cosa fa lo spirito patriottico nazionale? Dice che è colpa di Berlusconi. Ma Tafazzi? Portiamo Tafazzi come modello patrio!

Potremo dire tra qualche mese - io mi auguro di no - che avremo dei leader dall'altra parte eccezionali, che saranno dei baronetti? In altre parole, avremo sicuramente - lo ripeto - il governatore della Puglia che sarà accettato alla City di Londra tra applausi? Sarà invitato al Bilderberg? Sarà invitato a qualcuno di questi consessi? No, eppure non saremo mai noi a criticarne la dignità politica, né a mettere in discussione la sua legittimità, né a mettere in discussione la sua autorevolezza politica, perché la sua autorevolezza politica la danno i voti dei suoi elettori! Questo è un principio democratico che va difeso in modo preciso. Non può essere il proprietario del giornale europeo a decidere chi è titolato a presentarsi in Italia, chi è titolato a candidarsi, a destra e a sinistra.

Non può essere un giornoletto o un presidente di uno Stato dell'Europa, che tanto ci vorrebbe comandare, a delegittimare la democrazia italiana. Non è concepibile, né da destra né da sinistra, e ci vorrebbe, dopo tanti anni, un minimo. Se il centrodestra e il centrosinistra candidano chi vogliono, ne risponderanno agli elettori, perché altrimenti siamo fessi, cornuti e mazziati, perché questi numeri che sono stati fatti, se ve li siete intestati come un grande risultato, non possono essere buttati alle ortiche per un risentimento per la sfiducia che è arrivata. Chi è riserva della Repubblica e si è detto riserva della Repubblica, se domani diventerà riserva di Casini, in qualche modo metterà in dubbio l'operazione fatta, che noi giudichiamo sbagliata, perché sbagliata era la diagnosi e la cura doveva essere diversa. Bisognava in qualche modo andare in Europa a dettare condizioni, a imporre altre soluzioni e non a subire i dettami della Merkel.

Concludo, signor Presidente, dicendo che, tutto sommato, questa è una buona legge di attuazione, dove in qualche modo anche la Lega Nord è intervenuta. Magari avessimo potuto inserire il principio di equilibrio di bilancio per gli enti locali! È ovvio che gli enti locali al Nord sono per la stragrande maggioranza virtuosi. È ovvio che gli enti locali del Nord sono sottopesati nel finanziamento e nei trasferimenti. Questo è un Paese che sostiene sempre, molte volte, i lazzaroni e gli immeritevoli.

Ricordiamo l'ultima manovra di anticipo di cassa: si sono aperte le casse dello Stato (e, quindi, magari di chi ci sta ascoltando da Varese, da Lecco, da Piacenza o quant'altro) per pagare e anticipare denaro alle pubbliche amministrazioni di Napoli, per pagare il debito della Sicilia. Lì il pareggio di bilancio non c'era, lì non c'era l'Europa che guardava, lì il rigore montiano si è sbriciolato come neve al sole.

Quindi, signor Presidente, noi siamo intervenuti con alcuni emendamenti. Alcuni sono stati accolti con riformulazione: lo 0,5 per cento del prodotto interno lordo - ci siamo fatti abbastanza furbi anche noi - come lo scostamento considerato significativo dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli accordi internazionali. Almeno qua la Commissione è stata un po' più realista. Non capisco perché lo fanno i francesi e non capisco perché noi dobbiamo mettere un numero fisso al di là degli accordi. Vi è un altro emendamento che reca «non inferiore agli obblighi internazionali».

Certamente il pareggio di bilancio sarebbe stato importante. Questa proposta di legge in qualche modo impone agli enti locali alcune rigidità, che sono difficili soprattutto per il Sud. Ricordo anche un altro emendamento, il 14.3, che è stato assorbito e che precisa come l'equilibrio di bilancio dello Stato debba corrispondere ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici.

Signor Presidente, immagino che noi approveremo questo provvedimento, anche perché ha avuto la consistente partecipazione del presidente Giancarlo Giorgetti e anche una riscrittura. Si tratta di un provvedimento che ha visto - lo debbo dire - la Commissione lavorare bene e unitamente, al di là delle differenze. È stata una cosa tecnica, ma anche qualcosa di sopportabile. Noi pensiamo e crediamo in uno Stato con regole precise, in uno Stato parsimonioso che non sprechi, in uno Stato che dia conto ai propri cittadini dei numeri, in modo da poterlo anche votare (era questo il principio ispiratore del federalismo).

Siamo molto perplessi però su questi obblighi, su questi vincoli e su questa impossibilità di poter investire per il futuro e di avere un fardello gigante, come quello del fiscal compact, che dovremmo onorare come tutte le mine che sono state messe per rientrare nei compiti nei prossimi due o tre anni. Si tratta di mine che, purtroppo, gli altri nostri concorrenti non hanno: non hanno nessuno che gli chiuda l'Ilva, non hanno nessuno che gli chiuda le banche, come abbiamo noi. Noi abbiamo uno Stato che ha aumentato la tassazione, eppure noi vogliamo continuare a correre, in qualche modo, a produrre e a mantenere questo Paese e questa parte del Paese civilmente.

Sogniamo però un'Europa diversa, non un'Europa dei numeri fissi e dei numeri primi, ma un'Europa dei popoli, che speriamo di vedere arrivare alle prossime elezioni (*Applausi dei deputati del gruppo Lega Nord Padania*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Sereni. Ne ha facoltà.

MARINA SERENI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, come è già stato chiarito dai relatori, la proposta di legge che esaminiamo oggi contiene disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi del nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione, che abbiamo introdotto con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

Quell'articolo, quel comma, prevede che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali ed i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito nel complesso delle pubbliche amministrazioni siano stabiliti da una apposita legge che dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nel rispetto dei principi definiti nella legge costituzionale; oggi stiamo facendo esattamente questo passaggio.

Coerentemente con quel dettato costituzionale, con questa legge rinforzata andiamo a disciplinare per il complesso delle pubbliche amministrazioni molti punti che sono stati qui ricordati dai relatori e che io richiamo rapidamente: le verifiche preventive e consuntive sugli andamenti di finanza pubblica; l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali; il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati, al superamento dei quali occorre intervenire con misure di correzione; la definizione di cosa intendiamo per gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali come eventi eccezionali, ai sensi appunto dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tener conto degli effetti del ciclo e al superamento del limite massimo degli scostamenti negativi cumulati sulla base di un piano di rientro; l'introduzione di regole sulla spesa a salvaguardia degli equilibri di bilancio e per assicurare la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo; l'istituzione presso le Camere, nel rispetto dell'autonomia costituzionale, di un organismo indipendente, qui bene ricordato dal presidente Giorgetti, al quale attribuire compiti di analisi e di verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione sull'osservanza delle regole di bilancio; le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento da parte degli alti livelli di Governo dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

A seguito e in attuazione dell'articolo 5 della citata legge costituzionale, con questa legge rinforzata andiamo poi a disciplinare il contenuto della legge di bilancio dello Stato, la facoltà degli enti territoriali - comuni, province, città metropolitane, regioni e province autonome - di ricorrere all'indebitamento, le modalità attraverso le quali i citati enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Nella relazione illustrativa della proposta di legge si ricorda che l'esigenza di assicurare una tempestiva definizione della disciplina di dettaglio del principio del pareggio di bilancio è stata anche inclusa nella raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 a proposito del programma nazionale di riforma dell'Italia, e con quella raccomandazione il Consiglio sollecitava il nostro

Paese all'adozione di provvedimenti nel periodo 2012-2013 volti a garantire che il chiarimento delle caratteristiche chiave del pareggio di bilancio inserito nella Costituzione, ivi compreso un adeguato coordinamento tra i diversi livelli amministrativi, sia coerente con il quadro dell'Unione europea. Questo stiamo facendo oggi. Si potrebbe dunque affermare che con questa legge rinforzata compiamo un atto dovuto, diamo semplicemente attuazione ad un principio costituzionale introdotto in termini nuovi pochi mesi fa. Noi non crediamo che sia così, crediamo piuttosto che con questa legge di attuazione del nuovo articolo 81 della Costituzione si stia completando con un ulteriore tassello un processo di riforma profondo che riguarda la serietà e la verificabilità del percorso di risanamento finanziario che il nostro Paese deve compiere, un percorso di rigore, di disciplina fiscale che noi dobbiamo compiere non, come sentiamo spesso dire - e anche in quest'Aula abbiamo sentito risuonare - perché ce lo chiede l'Europa o magari qualche Paese dell'Europa, ma perché serve e perché è necessario all'Italia.

Il Partito Democratico è molto sensibile - lo sapete tutti - e molto attento alle ragioni dell'equità, del lavoro e della crescita. Abbiamo detto e diciamo sempre che in Europa c'è bisogno di una correzione di rotta per riequilibrare l'austerità con politiche più orientate alla crescita e, tuttavia, guardando al nostro Paese nel contesto europeo - lo dico anche a proposito delle parole che ho sentito poco fa - non possiamo non dire che non c'è equità se non c'è attenzione all'equilibrio di bilancio, che non c'è sviluppo se la ricchezza prodotta va a finire a pagare gli interessi sul debito, che non c'è tutela del lavoro e dell'impresa se il nostro Paese resta esposto alla speculazione finanziaria e all'instabilità dei mercati.

Dunque, con questa legge, noi stiamo tutelando l'interesse nazionale, non stiamo facendo un favore a nessuno, ma stiamo facendo un favore a noi stessi. Certo, poi con questa legge l'Italia armonizza con la dimensione dell'Unione europea le regole e gli strumenti delle politiche di bilancio, ed io credo che qui abbiamo trovato - lo dico a proposito dell'intervento del collega Calderisi - un punto di equilibrio. Abbiamo scelto saggiamente un punto di equilibrio.

Si potrebbe entrare di più nel dettaglio, si potrebbero inserire qui - come qualcuno ci suggerisce anche dal Parlamento europeo - delle decisioni del quadro e del contesto europeo che sono già, in qualche modo, consolidate, ma noi abbiamo ritenuto che fosse sbagliato introdurre degli elementi di rigidità eccessivi, come quello che proponeva il collega Calderisi, ed abbiamo ritenuto che sia sufficiente - c'è un emendamento del nostro gruppo che richiama questo tema - richiamare e individuare la coerenza con la normativa e con le decisioni comunitarie perché l'Europa è una cornice indispensabile. Noi qui dobbiamo parlarci chiaramente. Ha ragione il Presidente Monti quando, ancora questa mattina, diceva che se non ci fosse l'Europa queste guerre finanziarie sconvolgerebbero i paesini ed i mercatini nazionali. Spesso i singoli Paesi europei sarebbero soccombenti di fronte ad altre potenze economiche. I singoli Governi nazionali, senza l'Europa, sarebbero sbandati. Ecco, io credo che questo sia un punto di non ritorno nel dibattito politico nazionale, deve essere un punto di non ritorno nel dibattito politico nazionale, e noi chiederemo - lo abbiamo detto anche all'Europa - di scegliere strade diverse, di correggere l'equilibrio tra austerità e rigore, ma ciò non significa che si possa fare a meno dell'Europa e si possa andare dai cittadini a dire ogni giorno, o un giorno sì ed un giorno no, che le scelte antipatiche ce le impone l'Europa e che noi potremmo e vorremmo fare qualcos'altro.

Questa legge è il frutto di un confronto positivo in Parlamento. È stata - l'hanno riconosciuto anche i colleghi dei gruppi di opposizione - il frutto di un lavoro parlamentare cresciuto e maturato all'interno, in particolar modo, della Commissione bilancio, ed è il frutto di un confronto serio e responsabile e di una convergenza molto ampia delle forze politiche che siedono in questo Parlamento. Tuttavia, non può sfuggirci che c'è uno scarto, tra questo lavoro che abbiamo compiuto e che stiamo portando a conclusione in questo ramo del Parlamento, e ciò che accade fuori di noi. Penso che sia giusto dircelo: questa legge è il frutto di un lavoro serio, responsabile e positivo di un Parlamento che ha assunto il rigore, il risanamento finanziario ed il percorso di rinnovamento e di armonizzazione degli strumenti delle politiche di bilancio all'Europa come un obiettivo nazionale prioritario. Fuori di noi c'è un dibattito che rischia di travolgere questo sforzo.

Leggo questa mattina - così come ho letto poco fa le parole del Presidente Monti - che il presidente Berlusconi in televisione - certo ci vedranno (lo dico per il collega Polledri) molte poche persone in questo momento, mentre molte altre avranno sentito il presidente Berlusconi - ha detto:

«Smettiamola di parlare di questo imbroglio! Cosa ce ne importa dello spread?».

Poiché, invece, lo spread è esattamente quella «roba» che ci costringe a buttare soldi per pagare interessi, e poiché non è affatto vero, come dice ancora il Presidente Berlusconi, che il nostro debito non è poi così grande, - si potrebbe dire: se 2.000 miliardi di euro vi sembrano pochi -, noi abbiamo il dovere di portare all'attenzione degli italiani un discorso responsabile. Poi ognuno lo declinerà come vuole, ognuno proporrà le sue ragioni e le sue ricette per uscire dalla crisi, per fare ripartire la crescita, per creare posti di lavoro. Ma, attenzione: se ci stiamo preparando - io temo che sia così - ad una campagna elettorale nella quale possiamo svillaneggiare la verità, possiamo andare dagli italiani a proporre delle risposte magiche che non esistono, noi non stiamo facendo un buon servizio.

Oggi, invece, facciamo un buon servizio al Paese per chiunque governerà nella prossima legislatura. Se, però, vogliamo essere coerenti con le scelte che facciamo oggi, noi dobbiamo andare dagli italiani, anche fuori di qui, a dire la verità e a dire che abbiamo davanti ancora una strada complessa, difficile - ma possibile -, di ripresa, di crescita, di risanamento, fondata sulla responsabilità (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

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

RENATO CAMBURSANO. Signor Presidente, intanto ringrazio, anche se non è più qui in Aula, il Ministro Grilli, perché ha voluto sentire direttamente le relazioni e anche, in qualche modo, certificare pubblicamente il buon lavoro svolto dalla Commissione bilancio.

Quello che stiamo discutendo e, spero proprio, speditamente approvando è un provvedimento fondamentale per il futuro del nostro Paese. Va ad attuare, come è stato appena ricordato, la legge di riforma che, all'unanimità, quest'Aula aveva pronunciato non più tardi del mese di aprile scorso. Temo, però, che siano non in molti, sia nelle Aule del Parlamento sia fuori, a rendersi conto dell'importanza di questa legge. Ma tale è! È una legge fondamentale per i prossimi venti anni almeno, sia rispetto alla tenuta dei conti, con tutte le conseguenze che ne deriveranno, sia, però, anche per mettere in campo, finalmente, delle iniziative per la crescita. Questo provvedimento lo consentirà e consentirà che vengano attuati dei percorsi virtuosi, se ed in quanto venga usato, ovviamente, con intelligenza, cioè senza sforare, come invece è avvenuto con il vecchio articolo 81 della Costituzione, e senza mettere in campo troppa finanza creativa, come anche è avvenuto oltre un anno fa.

Ringrazio il presidente Giancarlo Giorgetti per aver voluto, con intelligenza, tagliare i tempi, forzare, tra virgolette e in senso positivo, la volontà di questo ramo del Parlamento. Ringrazio, ovviamente e sentitamente, come si usa dire, i due relatori per il buon lavoro svolto, il relatore Duilio e il relatore Alberto Giorgetti. Mi auguro, naturalmente, che consegnato all'altro ramo del Parlamento, questo provvedimento sia, con altrettanta urgenza, trasformato in legge definitiva, rafforzata, così come sta scritto nella legge di riforma costituzionale.

Mi verrebbe da dire che il senso di responsabilità dimostrato in Commissione, anche dalle forze politiche di opposizione, sia un buon viatico a che l'altro ramo del Parlamento lo trasformi e lo converta definitivamente in legge, anche se alcuni comportamenti, direi un po' schizofrenici, di alcune forze politiche qualche preoccupazione me la danno o dovrebbero darcela.

Si rischia, avendo staccato la spina o avendolo preannunciato, di mettere a repentaglio anche questo provvedimento che, come dicevo, è di importanza assoluta, perché la sua mancata approvazione non ci consentirebbe di entrare nel novero, come siamo considerati ultimamente, salvi gli ultimissimi giorni per quanto sta avvenendo sui mercati o nei mercati, e non mi riferisco ovviamente a quelli rionali. È indispensabile per fronteggiare gli impegni internazionali che abbiamo assunto e che - lo voglio ricordare - ha assunto il precedente Governo, quando ha sottoscritto il patto Europlus e

quando ha convenuto sul patto six pack, e ovviamente l'attuale Governo che, in attuazione di questi due precedenti, ha sottoscritto il fiscal compact. L'Italia, prima di altri Paesi, ha modificato la propria Costituzione, gli articoli 81, 97, 117 e 119, ma voglio qui ricordare soprattutto l'articolo 97, con il quale, nella nuova formulazione, dobbiamo prevedere il raggiungimento dell'equilibrio - veniva giustamente ricordato prima - dei bilanci, al plurale, e la sostenibilità del debito. Le parole, così come scritte nella Carta costituzionale, sono importanti: equilibrio dei bilanci di qualsiasi istituzione pubblica, ma anche la sostenibilità del debito che, come sappiamo, è il doppio di quello che dovrebbe essere. L'articolo 81 demanda poi, al sesto comma, a questo provvedimento in discussione la definizione della norma fondamentale dei criteri volti ad assicurare gli obiettivi di equilibrio, definendo il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese, i casi di scostamento e l'istituzione di questo organismo, che personalmente, proprio in occasione della legge di riforma, avrei voluto fuori dal Parlamento, proprio per garantire il massimo dell'autonomia. L'Assemblea ha deciso diversamente. Ovviamente ci sono tutte le condizioni perché questa indipendenza e questa autonomia venga confermata, definendo anche il concorso dello Stato per assicurare il livello essenziale delle prestazioni nei momenti sfavorevoli del ciclo, ma anche le modalità di accesso all'indebitamento e quelle del concorso per la sostenibilità del debito, così come ricordavo prima. Concludo, ricordando al collega Polledri, che dice che questo Governo ha sbagliato tutto, che se così fosse perché preoccuparsi se per caso qualcuno di questo Governo, anche il Presidente del Consiglio, dovesse, visto che non lo ha fatto allora, misurarsi con il consenso? Se ha sbagliato tutto, quelle forze politiche che lo temono non dovrebbero avere alcuna preoccupazione. Evidentemente, se così non è e qualche preoccupazione la hanno, vuol dire che il Governo non ha affatto sbagliato rispetto agli obiettivi che si era posto e che i mercati stanno aspettando da noi, che l'Europa e il mondo stanno aspettando da noi.

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

AMEDEO CICCANTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, l'introduzione del Patto di stabilità e crescita è stato approvato dal Consiglio europeo di Dublino il 13 e il 14 dicembre del 1996 ed ha reso più flessibili i parametri numerici del trattato di Maastricht, che fissava la soglia massima del 60 per cento per il tetto del debito pubblico degli Stati membri dell'Unione monetaria europea, il 3 per cento come limite massimo dell'indebitamento netto e il 2 per cento come limite massimo dell'inflazione. «Il Patto è stupido» fu detto da qualche autorevole personaggio politico europeo in tale occasione. Probabilmente sì, se è riferito al semplice dato numerico, ma la flessibilità introdotta tiene conto che l'obiettivo del saldo di bilancio degli Stati membri dell'Unione monetaria europea è quello dell'equilibrio di bilancio, che non coincide necessariamente con il pareggio di bilancio. A differenza del trattato di Maastricht, l'obiettivo dell'equilibrio è visto nel medio periodo, ossia si prende in considerazione il saldo complessivo del conto consolidato della pubblica amministrazione, definito come somma del saldo di parte corrente e di quello in conto capitale, e si valuta all'interno di un intero ciclo economico.

L'obbligo dell'equilibrio di bilancio e del limite del 3 per cento del disavanzo rispetto al PIL mira, da una parte, a mantenere in ordine i conti pubblici, e quindi le politiche fiscali in rapporto alle spese discrezionali e al ciclo economico, dall'altra, a ridurre l'incertezza delle aspettative degli operatori economici, famiglie ed imprese, circa il segno delle manovre fiscali, le quali devono orientarsi verso misure anticicliche, in particolar modo nel caso di disavanzi eccessivi.

Scopo di tali politiche di rigore, con annessa sorveglianza comunitaria, è quello di affermare regole di sana amministrazione delle finanze pubbliche dei Paesi aderenti all'euro, ed evitare la minaccia alla stabilità monetaria. La sfida dell'euro per essere moneta corrente per tutte le transazioni economiche e finanziarie del mondo, al fine di diventare una moneta alternativa al dollaro e togliere agli Stati Uniti il governo della moneta unica del mondo, sta nella stabilità del valore della moneta euro.

Ricorrere al finanziamento monetario dei disavanzi pubblici significa emettere nuova moneta, innalzando i livelli di inflazione, cosa che penalizza la credibilità dell'euro e, soprattutto, penalizza, nella catena del valore, i percettori di reddito fisso. È stato sempre detto che l'inflazione è una tassa occulta che colpisce lavoratori e pensionati. Va detto, inoltre, che la BCE, diversamente dalle altre banche centrali dei Paesi diversi da quelli che fanno parte dell'Unione europea e monetaria, non è prestatore di ultima istanza, ossia non concede credito quando nessuna altra banca lo fa a causa del rischio di insolvibilità delle istituzioni bancarie e finanziarie o istituzionali.

Quindi, la stabilità è data dal valore del circolante. Tornando al nostro ragionamento, se la valutazione dell'equilibrio di bilancio è fatta tenendo conto di un obiettivo di medio termine, il disavanzo deve tenere conto della dinamica delle sue determinanti e della sua sopportabilità in relazione alla struttura del sistema economico. È di tutta evidenza che uno squilibrio di bilancio con un disavanzo eccessivo costituisce un maggior rischio, ed è quindi meno sopportabile, per un Paese con un alto debito pubblico.

La crisi finanziaria della Grecia ha aperto una riflessione importante delle autorità europee su come sottoporre a controlli più stringenti i bilanci degli Stati dell'Eurozona e sulla valutazione dell'idoneità delle politiche fiscali a rendere credibili gli obiettivi di finanza pubblica.

Da qui, l'obbligo per gli ordinamenti nazionali di introdurre regole certe per assicurare che gli obiettivi di finanza pubblica fossero seri e credibili. Abbiamo sentito più volte autorevoli esponenti politici della precedente maggioranza, sia della Lega Nord sia del Popolo della Libertà, esprimere giudizi severi e perfino oppositivi verso il Trattato sulla stabilità, meglio conosciuto come fiscal compact, ritenendolo dannoso, anzi, tragico per il futuro della nostra economia.

Il fiscal compact ha impegnato l'Italia, attraverso il Premier Monti, appena nel gennaio di quest'anno, a introdurre, entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato, norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale, per tenere il bilancio dello Stato in pareggio o in attivo, a tenere un disavanzo strutturale dello Stato pari all'obiettivo di medio termine stabilito dalla Commissione europea con un deficit non superiore allo 0,5 per cento del PIL e a stabilire, infine, un meccanismo di rientro automatico, entro un termine prestabilito, in caso di scostamenti superiori ai predetti parametri.

In forza di tale vincolo internazionale, il Parlamento ha approvato una riforma costituzionale nell'aprile scorso che ha modificato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

A coloro che si sono sentiti meno italiani per aver assunto degli impegni che forse li rendono italiani più responsabili verso le future generazioni, ricordo che gli stessi impegni erano stati presi dal Governo Berlusconi con il Patto euro plus dell'11 marzo 2011 e con il Regolamento CE noto come two-pack. Con il Patto euro plus si assunse l'obbligo di recepire in Costituzione le regole del Patto di stabilità e crescita e le regole di bilancio numeriche specifiche per il disavanzo, il fabbisogno e il debito, mentre con il two-pack, che è con i regolamenti che vanno sotto il nome di six-pack, si è stabilito, così come nel fiscal compact, di ridurre di un ventesimo l'anno l'ammontare del debito pubblico rispetto al PIL.

Qual è la differenza? Se differenza c'è, questa è di natura etica e politica. Il recepimento del Patto di stabilità e crescita previsto dal Patto euro plus non è giuridicamente vincolante, mentre per il fiscal compact si ha un impegno giuridicamente vincolante in quanto norma sovraordinata perché frutto di un accordo internazionale, di un trattato.

Vi era, allora, chi pensava di andare in Europa, al Consiglio europeo, a stringere patti sapendo che poi non li avrebbe rispettati? Questa è la domanda che rivolgo ai critici del fiscal compact. Se è così, allora ben si comprende perché la Germania ha preteso un trattato internazionale rispetto alla parola data dal Premier Berlusconi.

La proposta di legge che stiamo discutendo oggi è, quindi, l'esito di questo percorso politico. Essa è definita legge rinforzata perché richiede la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera per essere approvata e modificata. La credibilità dei suoi principi e dei suoi parametri, rispetto ai quali dovranno essere redatti i documenti finanziari e le leggi attuative, è il segnale che le autorità europee aspettano dall'Italia, soprattutto oggi con le dimissioni del Governo Monti.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Ciccanti.

AMEDEO CICCANTI. Il messaggio che diamo all'Europa e ai mercati finanziari con questa legge di sistema, che regolerà per i prossimi decenni i parametri di finanza pubblica, è che l'Italia fa sul serio e rispetterà gli impegni europei sulla trasparenza, sugli obiettivi di finanza pubblica, chiunque la governi. Entro il 28 febbraio - signor Presidente, mi avvio alla conclusione, mi conceda ancora qualche secondo -, prima delle elezioni, sarà legge dello Stato. Questo è il miglior messaggio che possiamo mandare all'Europa e al mondo rispetto allo scenario politico che stiamo presentando dove l'instabilità regna sovrana. Tutti sapranno, però, che l'instabilità politica non sarà scaricata sull'Europa e sull'Euro, ma sarà pagata dalle nostre politiche fiscali e, quindi, dagli italiani. Chi vuole intendere, intenda.

È questa responsabilità che sentiamo, che ha spinto il sottoscritto, come capogruppo UdCpTP nella V Commissione (Bilancio), quindi a nome dell'UdCpTP, a firmare questa proposta di legge insieme a tutti, sottolineo tutti, i capigruppo della Camera.

Signor Presidente, la ringrazio per avermi concesso di sfiorare di qualche secondo (Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro per il Terzo Polo).

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

(Repliche dei relatori e del Governo - A.C. 5603-A)

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

LINO DUILIO, Relatore. Signor Presidente, sarò brevissimo.

Mi preme, innanzitutto, ringraziare tutti i colleghi intervenuti in questa discussione e ribadire tre concetti che, telegraficamente, vorrei riassumere affinché rimangano agli atti di quest'Aula, considerata l'importanza di questa proposta di legge rafforzata.

Il primo concetto che caratterizza, sostanzialmente, l'articolato, è che il fulcro della riforma costituzionale, come abbiamo detto, è rappresentato dal principio dell'equilibrio di bilancio che vincola tutte le pubbliche amministrazioni e rappresenta lo strumento per assicurare, tenendo conto dell'andamento ciclico dell'economia, il pareggio del conto economico delle pubbliche amministrazioni, rilevante al fine del rispetto dei livelli di indebitamento e di debito pubblico indicati dal Patto di stabilità, in attuazione dell'ordinamento dell'Unione europea. Il riferimento all'Unione europea e alla sua normativa è costante e attraversa tutti gli articoli di questa proposta di legge e porta al secondo punto che vorrei richiamare concettualmente e che ritengo particolarmente rilevante.

Proprio il costante riferimento rappresentato dal diritto dell'Unione europea consente di conferire al principio del pareggio di bilancio la necessaria flessibilità - vorrei sottolineare questo concetto affinché non sia equivoco - a cominciare dalla sua necessaria traduzione nel principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici. Al riguardo è sufficiente ricordare come l'equilibrio di bilancio si debba realizzare tenendo conto degli andamenti positivi e negativi del ciclo economico e quindi con riferimento al ciclo e non alle singole annualità e debba tenere conto del verificarsi di eventi eccezionali che rendono possibile il ricorso all'indebitamento.

Tra l'altro - questa sottolineatura la faccio in modo ancora più esplicito e lo vorrei evidenziare - nel richiamare la nozione di saldo strutturale, fondamentale al fine di assicurare questa flessibilità, il provvedimento, oltre a riferirsi agli attuali criteri del calcolo dello stesso, precisa che occorrerà comunque rifarsi ai criteri adottati in sede europea - mi riferisco in particolare al comma 4 dell'articolo 3 - e questo comporta che un eventuale e auspicabile futura scelta europea di escludere dal calcolo del saldo determinate categorie di investimenti, troverà automatico recepimento, anche a

livello nazionale, senza bisogno di aggiornare il provvedimento stesso. Quindi ci sarà una conseguenza che scatterà automaticamente.

Concludo, signor Presidente, dicendo che il lavoro svolto dalla Commissione evidenzia nel suo complesso come nell'ordinamento dell'Unione europea vi siano in astratto spazi - e ulteriori, permettetemi di aggiungere, bisognerà trovarne - per perseguire in modo intelligente il risanamento delle finanze pubbliche, evitando soprattutto di ricorrere a politiche procicliche in fase di recessione economica, quando, al contrario, occorrerebbe promuovere la crescita attraverso le riforme strutturali - lo richiamavo alla fine del mio intervento - non necessariamente «a costo zero», ma con effetti positivi sulle finanze pubbliche nel medio periodo e con un uso oculato delle risorse disponibili.

Questo, signor Presidente, mi premeva dire sulla filosofia dell'impianto complessivo che peraltro si articola in una serie di contenuti di questa legge che asseverano quanto abbiamo scritto nell'articolo 5 della legge costituzionale n.1 dell'aprile del 2012.

PRESIDENTE. Prendo atto che il presidente della V Commissione, onorevole Giancarlo Giorgetti, ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica. Il seguito del dibattito è rinviato alla ripresa della seduta pomeridiana.