

XVI LEGISLATURA - CAMERA DEI DEPUTATI
Giovedì 29 novembre 2012
Commissione Bilancio, tesoro e programmazione (V)

Giovedì 29 novembre 2012. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. – Interviene il Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Gianfranco Polillo.

Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione. C. 5603 Giancarlo Giorgetti. (Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giancarlo GIORGETTI, presidente, avverte che la Commissione inizierà nella giornata odierna l'esame del disegno di legge rinforzata, che reca l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, sottoscritto dai rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari presenti in Commissione. Rileva altresì che il seguito dell'esame sarà organizzato dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, salvo non si riveli necessario acquisire l'intesa tra i Presidenti dei due rami del Parlamento, in considerazione dell'annunciata presentazione, anche presso il Senato della Repubblica, di disegni di legge sul medesimo argomento.

Lino DUILIO (PD), relatore, fa presente che la proposta di legge di cui oggi la Commissione inizia l'esame è volta 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 operata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e che in precedenza tali 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 parte seconda della Costituzione. Rileva che la legge costituzionale n. 1 del 2012 è stata, come noto, concepita nel quadro di una crisi economica e finanziaria e di forti tensioni sui mercati internazionali, al fine di realizzare, in base agli impegni assunti in ambito europeo, la costituzionalizzazione delle regole di bilancio con l'intento di limitare il ricorso all'indebitamento e di garantire la sostenibilità del debito pubblico nel medio e lungo periodo, in coerenza con la recente revisione delle regole stabilite dal patto di stabilità e crescita.

Fa presente di voler fornire, con la presente relazione, un sintetico inquadramento a livello del diritto dell'Unione europea e nazionale del provvedimento all'esame della Commissione. Ricorda che la legge costituzionale n. 1 del 2012, oggetto di una serie di progetti di legge di cui uno presentato dal precedente Governo, è stata definitivamente approvata dopo la nomina del Governo in carica, a conclusione di un intenso lavoro parlamentare svolto presso questo ramo del Parlamento. Rileva che il nucleo fondamentale della riforma è rappresentato dall'introduzione nella nostra Costituzione del principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici. Tale principio non è assolutamente sconosciuto alla nostra cultura costituzionale e fu, al contrario, oggetto di discussione già in sede di Assemblea costituente. Inoltre, va ricordato come sia nell'ambito della cosiddetta Commissione Bozzi, istituita nella IX legislatura, sia nell'ambito della Commissione cosiddetta De Mita – Iotti, istituita nella XI legislatura, fosse stata proposta una riscrittura dell'articolo 81 della Costituzione che introduceva il principio dell'equilibrio finanziario del bilancio limitatamente alla parte corrente.

Rileva, altresì, che la riforma di cui oggi la Commissione si occupa ha tuttavia una matrice e un contenuto specifico di impronta marcatamente europea e rappresenta l'esito dei più recenti sviluppi di quel processo di integrazione economica e finanziaria sancito 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 tale data, la legislazione nazionale in materia di bilancio ha assunto un 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. Ricorda che la crisi economica 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 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. La bussola del sistema continua, infatti, ad essere costituita dal rispetto dei due noti parametri del rapporto tra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo, che non deve superare il tre per cento, e del rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo, che non deve superare il 60 per cento.

Fa presente che si è invece 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 ad un apparato sanzionatorio che si tende a sottrarre all'esercizio della discrezionalità politica. A tal fine è sufficiente ricordare come, già con la riforma del Patto di stabilità e crescita intervenuta nel 1997 attraverso i regolamenti n. 1466/1997 e n. 1467/1997, 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 prodotto interno lordo. Ritiene che tale riforma non abbia tuttavia impedito che la recente crisi trovasse un numero considerevole di Paesi dell'Unione economica monetaria impreparati in quanto affetti da disavanzi e da debiti pubblici ben superiori ai parametri di Maastricht. Per quanto riguarda l'Italia, la risposta alla riforma del Patto di stabilità intervenuta nel 1997 è stata il riconoscimento, da parte e della legge 25 giugno 2008, n. 208, della centralità della programmazione, imperniata sul Documento di programmazione economico-finanziaria. Una scelta sicuramente corretta e coerente con il quadro europeo ma anche incompleta e insufficiente, come l'esperienza ha dimostrato, in quanto inadeguata ad assicurare il rispetto degli obiettivi stabiliti in sede di programmazione e delle compatibilità finanziarie derivanti dal patto di stabilità.

Rileva che un'altra lacuna del nostro sistema è emersa con chiarezza in occasione della riforma del titolo V della Costituzione, in seguito alla quale è cresciuta in misura considerevole la spesa delle regioni e degli enti locali, al di fuori di un quadro organico che prevedesse la definizione di fabbisogni e costi standard nonché un conseguente e parallelo decremento della spesa statale. Rileva che il patto di stabilità interno si è a riguardo dimostrato idoneo a limitare i danni ma con modalità in molti casi piuttosto grossolane – si pensi all'impossibilità per gli enti virtuosi di utilizzare gli avanzi di bilancio – e intervenendo peraltro non ex ante, incidendo sui meccanismi di spesa, ma solo ex post, 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. Ritiene, tuttavia, che sia necessario avviare una seria riflessione sull'esperienza applicativa del patto di stabilità interno al fine di individuare soluzioni più soddisfacenti per la regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Ritiene che un recente impulso alla razionalizzazione e al rafforzamento delle regole di finanza pubblica sia venuto dalla legge n. 196 del 2009, la nuova normativa generale in materia di contabilità e finanza pubblica. Tale legge 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, il cosiddetto six pack, di contenuto più esteso. Tali atti, a suo avviso, 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. Fa presente che il semestre europeo è stato tempestivamente recepito a livello nazionale attraverso la legge n. 39 del 2011, frutto di un'iniziativa parlamentare che ha realizzato la fusione tra procedure di programmazione nazionali ed europee, enfatizzando il legame tra stabilità e crescita e focalizzando su di esso l'esame parlamentare dei documenti di bilancio. La riforma costituzionale che il provvedimento in esame si propone di attuare ha, sotto il profilo temporale e politico, la sua origine nel cosiddetto Patto Euro plus, adottato l'11 marzo 2011 attraverso una dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo dell'eurozona e sottoscritto anche da altri cinque Paesi dell'Unione europea. Rileva che con il Patto gli Stati partecipanti 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.

Ricorda 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. Coerentemente, dopo avere preannunziato nel corso di Comunicazioni alle Commissioni bilancio delle due Camere, l'11 agosto successivo, l'intenzione di promuovere una riforma costituzionale volta a rendere più stringenti le regole di bilancio, nel mese di settembre lo stesso Ministro presentò il disegno di legge volto ad introdurre in Costituzione il principio del pareggio di bilancio. Nel corso dell'esame parlamentare, la riforma costituzionale è stata articolata in modo tale da risultare idonea a consentire il recepimento anche del Patto di bilancio, il cosiddetto Fiscal compact, contenuto nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria, sottoscritto il 2 marzo 2012 dal 25 Stati membri dell'Unione europea, quando già, peraltro, la medesima riforma era già stata approvata in prima lettura dai due rami del Parlamento.

Rileva che tale adeguamento appare, in particolare, consentito dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 che definisce i contenuti della legge di attuazione oggetto del provvedimento all'esame della Commissione. Il Patto Euro plus e il Fiscal compact, sia pure con modalità diverse, perseguono l'identico obiettivo di assicurare il recepimento delle regole europee nelle normative degli Stati membri. Sul piano strettamente giuridico, almeno con riferimento al nostro ordinamento, tale opera di incorporazione non appare necessaria, in quanto l'articolo 11 della Costituzione garantisce un costante adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento dell'Unione europea nonché la prevalenza delle norme europee rispetto alle norme interne, anche se sopravvenute. La scelta di trasformare il vincolo esterno in vincolo interno assume tuttavia un significato ed una rilevanza politica e culturale del tutto evidenti. A ciò si aggiunge che, come espressamente previsto dal Fiscal compact, le regole interne non devono limitarsi all'affermazione di principi ma disciplinare procedure e meccanismi cogenti ed automatici, volti ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Ritiene che ciò determini una fondamentale conseguenza: sono in primo luogo le istituzioni nazionali a dovere autonomamente assicurare, e per di più in ottemperanza ad un obbligo costituzionale, la disciplina di bilancio, rendendo pertanto l'intervento delle istituzioni europee un'ipotesi soltanto eventuale e comunque da attuare una volta verificata l'inefficacia degli istituti e degli strumenti disponibili a livello nazionale. L'effettività della norma costituzionale, per quanto riguarda l'Italia, è tra l'altro destinata ad essere assicurata anche attraverso il provvedimento in esame che ha una natura rafforzata, in quanto destinato ad essere approvato dalle Camere a maggioranza assoluta, ed è quindi sottratto a modifiche episodiche e sistematiche ad opera, in

particolare, di singoli provvedimenti di carattere finanziario. Per quanto riguarda invece i contenuti, fa presente che il Fiscal compact, destinato ad essere recepito attraverso il provvedimento in esame, non si discosta dai contenuti del diritto comunitario e in particolare del six pack. Lo stesso Trattato in cui è compreso il Fiscal compact prevede, infatti, che, in caso di contrasto tra le disposizioni da esso recate e il diritto dell'Unione europea, prevalga quest'ultimo, alla luce del quale vanno in ogni caso interpretate ed applicate le disposizioni dello stesso Fiscal compact. Tali considerazioni chiariscono anche le modalità attraverso le quali è stato predisposto il provvedimento al nostro esame che dà attuazione alla riforma costituzionale e adegua il nostro ordinamento agli impegni assunti attraverso il Fiscal compact in totale coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, al quale viene fatto costantemente e puntualmente rinvio nell'esplicitare la portata e gli effetti delle disposizioni della legge costituzionale n. 1 del 2012. Rileva, infine, che proprio il costante riferimento rappresentato dal diritto dell'Unione europea consente tra l'altro di conferire al principio del pareggio di bilancio la necessaria flessibilità, a cominciare dalla sua necessaria traduzione nel principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici.

A riguardo ricorda come l'equilibrio di bilancio debba realizzarsi 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. Evidenzia, infine, che un ulteriore elemento di flessibilità è rappresentato dai fattori rilevanti individuati dal six pack che consentono di tenere nella dovuta considerazione le peculiarità dei singoli sistemi economici.

Conclusivamente, ritiene che sia auspicabile che il dibattito sulle misure necessarie al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica rilevanti in sede europea non si concentri esclusivamente sulle disposizioni applicabili sul versante del controllo delle spese, ma tenga anche conto della necessità di assicurare un maggiore equilibrio tra crescita e stabilità di bilancio. Ritiene, infatti, che, qualora non si consegua tale equilibrio, anche lo strumentario reso disponibile dalla proposta di legge in esame potrebbe non essere sufficiente a garantire il rispetto dei parametri previsti dalla normativa dell'Unione europea e dal Fiscal compact.

Alberto GIORGETTI (PdL), relatore, ricorda che la proposta di legge rinforzata, prevista dall'articolo 81, sesto comma, della Costituzione e dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 si compone di 21 articoli divisi in otto titoli.

Passa quindi all'illustrazione delle singole disposizioni del provvedimento, richiamando in primo luogo il contenuto del Titolo I, relativo all'oggetto della legge e alle definizioni. Con riferimento all'articolo 1, sottolinea come esso specifichi il carattere «rinforzato» della legge, che dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dai componenti di ciascuna Camera. Ricorda che 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».

Relativamente all'articolo 2, osserva che esso 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 SEC 95. In questa ottica, segnala che le disposizioni relative alle autonomie territoriali si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il Titolo II, relativo all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, reca gli articoli da 3 a 6. Con riferimento all'articolo 3, osserva che esso 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. 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 -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.

Circa l'articolo 4, rileva come esso rechi le disposizioni attuative del nuovo primo comma dell'articolo 97, 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.

Riguardo al contenuto dell'articolo 5, evidenzia che esso, in attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale n. 1 del 2012, reca una regola generale sulla spesa, stabilendo che il tasso programmato della spesa non possa eccedere il tasso di riferimento stabilito in base alla normativa europea. Al riguardo, ritiene necessario considerare che il Patto di stabilità e crescita, come modificato dal Six Pack, introduce il concetto di expenditure benchmark per valutare i progressi degli Stati membri verso l'obiettivo di medio termine. Ricorda che la regola europea non si applica a specifiche categorie di spesa (spese per interessi; programmi europei finanziati con fondi dell'Unione europea; variazioni delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione) e prevede correttivi per le spese in conto capitale. Eventuali scostamenti dal livello massimo possono trovare compensazione in misure discrezionali sul lato delle entrate, che dovrebbero comunque essere indicate in sede di programmazione. Sottolinea, quindi, che attualmente il livello di riferimento per la spesa, definito in sede europea per il nostro Paese, è pari ad una riduzione della spesa in termini reali dello 0,8 per cento annuo in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo di bilancio di medio termine, mentre in caso di conseguimento dell'obiettivo di medio termine l'obiettivo è pari ad una crescita in termini reali dello 0,3 per cento.

Osserva che si prevede, inoltre, una specifica regola sulla spesa, idonea non solo ad assicurare il rispetto del benchmark europeo, ma a garantire il conseguimento degli obiettivi programmatici: per lo Stato si dispone che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio individuino un livello massimo della spesa coerente con la regola di carattere generale, poi riportato nel disegno di legge di bilancio. Per quanto riguarda gli enti territoriali si richiede che essi predispongano i relativi bilanci nel rispetto di limiti annuali sulla spesa individuati su base pluriennale. L'esperienza di altri Paesi europei dimostra come stabilire livelli massimi di spesa consenta un controllo estremamente efficace della finanza pubblica.

Circa l'articolo 6, segnala che esso 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 rispettivi 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. Ricorda che 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.

Sottolinea come il testo proposto precisi innanzitutto il concetto di ricorso all'indebitamento, specificando che la disposizione costituzionale si applica in caso di scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico in presenza di eventi eccezionali, definiti, in conformità alla normativa europea, come periodi di grave recessione economica anche dell'area dell'euro e dell'Unione europea o eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato nonché gravi calamità naturali, che presentino rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese. Al riguardo, segnala che viene fatto un esplicito riferimento anche ad eventi relativi alla difesa e alla sicurezza della Repubblica. Quanto alla procedura, si prevede che lo scostamento sia autorizzato dalle Camere, a maggioranza assoluta, con una deliberazione di carattere non legislativo, su richiesta del Governo, sentita la Commissione europea. Nell'autorizzazione vengono definiti la misura e la durata dello scostamento e il contenuto del piano di rientro, che si attiva al termine dello scostamento autorizzato. Si prevede, inoltre, un tasso minimo della correzione annuale, che deve essere almeno pari allo 0,5 per cento del prodotto interno lordo. Al fine di non incentivare il ricorso ad operazioni finanziarie «sotto la linea» si precisa che le medesime procedure si applicano nel caso di operazioni finanziarie volte a fronteggiare eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato.

Passa, quindi, all'analisi del Titolo III, recante gli articoli 7 e 8 e relativo al meccanismo di correzione. Con riferimento all'articolo 7, osserva che esso dispone che, qualora nel corso dell'esercizio finanziario si presenti il rischio di uno scostamento, il Governo presenti una relazione 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. Circa l'articolo 8, evidenzia che 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 i deficit di bilancio. La presenza di un meccanismo correttivo automatico è richiesta, in particolare, dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), del Fiscal compact. Nell'articolo in esame la soglia dello scostamento rilevante è definita, in conformità a quanto previsto dalla normativa europea, prevedendosi 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 quelli dei due esercizi precedenti. Qualora tali scostamenti 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.

Illustrando il Titolo IV, relativo all'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e al concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, con riferimento all'articolo 9, comma 1, evidenzia che esso definisce il concetto di equilibrio dei bilanci che Regioni ed Enti locali sono tenuti a rispettare. In particolare, la lettera a) impone il pareggio del saldo complessivo di bilancio, sia in termini di competenza che di cassa (entrate finali – spese finali), analogamente a quanto già attualmente previsto dal testo unico sull'ordinamento degli enti locali. La lettera b) impone il pareggio del saldo di parte corrente, sia in termini di competenza finanziaria che di cassa, includendo tra le spese le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (la quota in conto interessi è infatti già inclusa nell'ambito delle spese correnti). Osserva come tale formula implichi che le entrate correnti debbano assicurare risorse sufficienti per rimborsare i prestiti assunti. La

possibilità di indebitarsi nei limiti del rimborso dei prestiti in scadenza è prevista dal successivo articolo 10, ma solo al fine di realizzare nuove spese di investimento. Sottolinea che il medesimo articolo prevede inoltre l'obbligo di recupero dell'eventuale squilibrio riscontrato nei saldi rispetto agli obblighi indicati al 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 sull'ordinamento degli enti locali, nonché le modalità di utilizzo degli eventuali saldi positivi di bilancio, stabilendo che l'utilizzo degli stessi a fini di finanziamento delle spese di investimento possa avvenire ai sensi del successivo articolo 11. Il comma 4 prevede la possibilità di prevedere obblighi ulteriori per gli enti territoriali rispetto a quelli previsti dal provvedimento in esame 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 dal patto di stabilità interno.

Riguardo all'articolo 10, segnala che esso disciplina l'accesso al debito da parte degli enti territoriali. Osserva, in particolare, come il comma 1 affermi che tale accesso è consentito solo per finanziare spese di investimento. 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.

Circa l'articolo 11, che 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, osserva che, 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 ed 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.

Con attenzione all'articolo 12, che disciplina il concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico, rileva che, 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 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. Ricorda che tale contributo è incluso tra le spese finali soggette 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.

Con riferimento al Titolo V, recante 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, sottolinea, in particolare, che 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, osservando che tale saldo è calcolato a livello di spese finali e 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. Ricorda che tali criteri possono riguardare specifiche categorie di amministrazioni e che la legge potrà inoltre stabilire i criteri per il recupero dei disavanzi.

Circa il contenuto del Titolo VI, relativo al bilancio dello Stato, sottolinea che l'articolo 14 definisce il principio dell'equilibrio del bilancio dello Stato, stabilendo che esso corrisponda, in tutti i documenti di programmazione finanziaria al valore del saldo netto da finanziare coerente con gli obiettivi programmatici di equilibrio stabiliti all'articolo 3 medesimo, precisando che i valori del saldo netto da finanziare e da impiegare siano indicati sia in termini di competenza che di cassa nel bilancio di previsione come nel rendiconto; 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. Vengono inoltre 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.

Osserva, quindi, che il nuovo disegno di legge di bilancio racchiude pertanto in sé le funzioni attualmente svolte dai due citati documenti – oltre a formalizzare le previsioni di entrata e di spesa in base alla disciplina vigente, attualmente contenute nel disegno di legge di bilancio, ed assume un contenuto sostanziale, incidendo sulla legislazione vigente, attraverso l'introduzione di disposizioni in materia di entrata e di spesa volte a innovare la legislazione vigente, purché con effetti finanziari limitati al periodo considerato dal bilancio pluriennale attualmente contenute nel disegno di legge di stabilità. La legge di bilancio è definita come il documento recante le «misure quantitative» necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Tale legge costituisce inoltre la base per la gestione finanziaria dello Stato. La nuova legge di bilancio copre un periodo di tre anni, in conformità con la normativa europea di riferimento.

In particolare, osserva che i commi 2, 3, 5 e 10 dell'articolo 15, indicano i contenuti generali e fondamentali della nuova legge di bilancio, la cui funzione consiste essenzialmente: nella regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente, al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi programmatici; nella possibile introduzione di disposizioni in materia di entrata e di spesa volte a innovare la legislazione vigente, con effetti finanziari aventi decorrenza nel triennio considerato; nella definizione, in distinti articoli, per ciascun anno del triennio, del saldo netto da finanziare, del livello massimo del ricorso al mercato finanziario, nonché del livello massimo della spesa del bilancio dello Stato. Ricorda, peraltro, che, nella attuale legge di stabilità, non è prevista la definizione del livello massimo della spesa del bilancio dello Stato, ma soltanto quella del saldo netto da finanziare e del livello massimo del ricorso al mercato. Tale previsione appare la diretta conseguenza della regola sulla spesa introdotta dall'articolo 5; definizione delle previsioni delle entrate e delle spese dei singoli stati di previsione del bilancio sulla base della legislazione vigente, alle quali sono apportate le variazioni determinate dal disegno di legge medesimo. Osserva come il comma 10 disponga inoltre, come sopra accennato, un rinvio alla legislazione contabile al fine sia di disciplinare le modalità attuative dell'articolo 15 in esame, sia di introdurre eventuali nuovi vincoli ed obiettivi della legge di bilancio e venga ribadito, come peraltro già previsto dalla vigente legge di contabilità con riferimento alla legge di stabilità, che la nuova legge di bilancio non può contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale.

Evidenzia che una disposizione prevede inoltre che, con apposito articolo, nella legge di bilancio sia annualmente stabilito l'importo massimo di emissione di titoli dello Stato, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare, come peraltro attualmente previsto nella legge di stabilità. I commi 4 e da 6 a 9 definiscono la struttura e i relativi allegati del disegno di legge di bilancio.

Viene chiarito che il disegno di legge di bilancio, con riferimento sia alla competenza che alla cassa, consiste nello stato di previsione dell'entrata, nei totali generali della spesa e degli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri, nonché nel quadro generale riassuntivo. Tale elencazione costituisce anche l'ordine di votazione in sede di esame del provvedimento. I totali generali della spesa vanno votati prima degli stati di previsione della spesa medesima. I contenuti dell'attuale nota tecnico-illustrativa, ora prevista nell'articolo 11, comma 9, della legge n. 196 del 2009, sono ricompresi nella relazione tecnica prevista nel comma 7. Tale relazione, infatti è riferita al complessivo disegno di legge di bilancio e contiene il raccordo tra il disegno di legge di bilancio ed il conto consolidato, al fine di ricondurre le grandezze di bilancio, che, com'è noto, sono espresse in termini di contabilità pubblica, in termini di contabilità nazionale. Essa reca un prospetto riepilogativo che espone gli effetti di ciascuna disposizione sui tre saldi contabili, articolati per sottosectori, unitamente ai criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi. Il prospetto tiene altresì conto delle modifiche delle grandezze finanziarie operate sul bilancio a legislazione vigente per adeguarne gli effetti ai nuovi obiettivi programmatici. Tale scelta è connessa ai nuovi contenuti della legge di bilancio che assorbono l'attuale legge di stabilità, consentendo di incorporare la nota tecnica illustrativa nella relazione tecnica. Per quanto concerne i maggiori oneri determinati dalla legge di bilancio, il comma 8 stabilisce il vincolo del rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese, aggiungendo un ulteriore vincolo sul lato della spesa, vale a dire il rispetto del limite massimo della spesa stessa stabilito nell'articolo 5.

Passando al Titolo VII, relativo all'istituzione di un Organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, ricorda 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. Con riferimento all'articolo 16, rileva che esso 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 3 componenti, nominati d'intesa tra i Presidenti delle Camere, tra i soggetti in possesso di determinati requisiti professionali. L'organismo deve agire sulla base di un programma annuale di attività da illustrare alle Commissioni parlamentari competenti. È disciplinato il regime delle incompatibilità e la durata della carica (6 anni), con divieto di rinnovo. L'organismo provvede inoltre all'autonoma gestione delle spese.

Relativamente all'articolo 17, recante disposizioni in materia di personale, osserva che esso stabilisce la piena autonomia organizzativa dell'organo di vertice. Il personale potrà essere tratto dalle amministrazioni delle Camere, dalle altre amministrazioni pubbliche ovvero assunto direttamente, a tempo determinato, con procedure selettive pubbliche. Evidenzia che tale previsione, oltre a valorizzare la relazione dell'Ufficio con le Camere, rendendo più agevole l'utilizzo del personale delle relative amministrazioni, sembra in linea di massima consentire una più rapida costituzione dell'Ufficio e un costo del personale più contenuto. Nei primi tre anni di attività, la dotazione di personale non può in ogni caso superare le trenta unità, mentre successivamente il limite è elevato a quaranta unità. È disciplinata inoltre la possibilità di avvalersi di consulenti ed esperti reclutati sempre su base comparativa e con procedure pubbliche. Ai servizi ed agli uffici dell'Ufficio sovraintende un direttore generale tratto dal personale delle Camere e la cui nomina è subordinata all'assenso del Consiglio.

Riguardo l'articolo 18, disciplinante le funzioni dell'organismo indipendente, segnala che il contenuto, in particolare, delle lettere a), b), f) e h) riprende quello di previsioni cogenti contenute nel Six pack e nel fiscal compact. Inoltre, relativamente alla verifica del rispetto delle regole di bilancio, sottolinea che esso riflette, come accennato, anche una specifica previsione della legge costituzionale. Osserva poi che 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 in merito. Il comma 5 prevede

l'istituzione di un Comitato scientifico con il compito di fornire indicazioni metodologiche in merito all'attività dell'organismo. I tre componenti, di levatura nazionale o internazionale, sono nominati d'intesa dai Presidenti delle Camere sentiti il Governatore della Banca d'Italia e i presidenti dell'ISTAT e della Corte dei conti. Sottolinea come sia inoltre prevista l'istituzione, presso l'Ufficio, di un Comitato di cooperazione interistituzionale composto da rappresentanti delle istituzioni nazionali in materia di finanza pubblica, con il compito di sviluppare la reciproca collaborazione. All'Ufficio è assicurato l'accesso alle informazioni ed alle banche dati pubbliche.

Con riferimento all'articolo 19, recante la dotazione finanziaria dell'Ufficio, pari a 6 milioni annui e destinata a transitare sui bilanci delle Camere, osserva come la dotazione possa essere rideterminata esclusivamente con la legge di bilancio, sentito l'organo di vertice dell'Ufficio. L'organismo è dotato di un proprio bilancio che gestisce in autonomia.

Passando all'illustrazione del Titolo VIII, recante le disposizioni finali, osserva che l'articolo 20 affida alcune nuove funzioni alla Corte dei conti, disponendo, al comma 1, che la Corte medesima sia competente a svolgere il controllo sui bilanci degli enti, di cui agli articoli 9 e 13. Rileva che tale controllo può essere effettuato anche nel corso della gestione, come precisato dalla norma, assumendo pertanto, è da ritenere, anche una funzione di monitoraggio. Si dispone, inoltre, che la Corte parifichi, secondo le modalità stabilite per il rendiconto dello Stato – che, rammenta, è una attività di natura giurisdizionale – i bilanci delle Regioni a statuto ordinario.

Con riferimento all'articolo 21, segnala che esso reca, ai commi 1 e 2, le norme di coordinamento con la vigente legge di contabilità pubblica, prevedendo alcune modifiche e abrogazioni, mentre il comma 3 fa decorrere l'applicazione delle disposizioni della presente legge a decorrere dal 1o gennaio 2014, ad eccezione del Titolo IV, relativo all'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e al concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, e dell'articolo 15, relativo al contenuto della legge di bilancio, che si applicano a decorrere dal 1o gennaio 2015.

Giancarlo GIORGETTI, presidente, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.