

Si è deciso poi che entro il 15 luglio il Governo presenti al Parlamento uno schema di bilancio a legislazione vigente, uno schema semplificato, riassuntivo, che sia — come lo ha definito l'onorevole Possa — « parlato », cioè facilmente leggibile. Possiamo anche trovare il modo di abbinare, non nel primo anno, ma dal secondo anno, uno schema di bilancio leggibile per quanto riguarda rendiconto ed assestamento.

Tale schema deve divenire poi il punto di riferimento costante dell'informazione del Governo al Parlamento, in modo che le Camere siano poste di fronte ad un sistema informativo organico con contenuti che non mutino, ai fini di una maggior capacità di lettura dei dati.

Si propone, inoltre, di spostare al 15 luglio il termine per il parere della conferenza Stato-città sul documento di programmazione economico finanziaria ed al 15 ottobre il termine per il parere dello stesso organo sull'insieme dei provvedimenti che concorrono alla manovra finanziaria.

Si propone, altresì, di fissare al 15 novembre il termine entro il quale debbono essere presentati al Parlamento i disegni di legge collegati — che diventano esterni —, in modo da avere un quadro organico delle politiche e degli interventi mediante i quali il Governo intende attuare gli obiettivi previsti nel documento di programmazione economica e finanziaria.

Si propone, inoltre, che il Parlamento sia adeguatamente informato allorché, all'inizio dell'anno, il Governo comunichi all'Unione europea le proprie decisioni di modifica del patto di stabilità o le proposte di correzione del patto stesso; ciò affinché, anche su questo piano, si stabilisca contemporaneamente un rapporto tra Governo ed Unione europea e Parlamento e Governo.

Relativamente ai contenuti del documento di programmazione economico finanziaria, si passa dagli obiettivi di stabilità agli obiettivi di sviluppo e stabilità. Sono formulate, altresì, alcune proposte di variazione. Innanzitutto, si propone che il

documento di programmazione economico finanziaria sia costruito in base a previsioni a legislazione vigente e, quindi, non più in base a politiche invariate; ciò renderebbe più facile comprendere la situazione di fatto.

In secondo luogo, si propone che le previsioni tendenziali siano formulate anche relativamente ai grandi comparti di spesa — previdenza, sanità, trasferimenti alle imprese, alle regioni e agli enti locali — e che tali previsioni riguardino le risorse destinate al Mezzogiorno d'Italia, distinguendo le spese addizionali.

In terzo luogo, si è deciso di sostituire i valori tendenziali riferiti al settore pubblico con quelli riferiti alla pubblica amministrazione, tenendo conto di una richiesta che ci è pervenuta dalla Unione europea; tale modifica costituirebbe l'elemento di base in ordine alla verifica della virtuosità della finanza pubblica italiana.

Inoltre, si propone che nel documento di programmazione economico finanziaria siano indicati gli obiettivi a lungo periodo, quelli a medio periodo e gli strumenti per realizzarli, nonché la quantità delle risorse destinate, in una logica che è stata definita cultura del risultato; ciò consentirebbe di verificare *in itinere* se le misure adottate siano in grado di consentire la realizzazione degli obiettivi programmati...

Per quanto riguarda, invece, gli strumenti operativi, si propone la soppressione del collegato interno — mi riferisco al collegato che in genere ha sollevato le critiche maggiori negli anni scorsi — e di limitarsi ad una manovra finanziaria che investa il bilancio a legislazione vigente, il bilancio programmatico pluriennale — noi chiediamo che sia riferito al quadriennio — e la legge finanziaria.

Si è molto discusso su tale proposta: sopprimendo il collegato interno, il rischio era quello di far assumere nuovamente alla legge finanziaria le enormi dimensioni che aveva prima dell'introduzione del collegato interno; proprio tale esigenza aveva portato il Parlamento a ridurre il contenuto della finanziaria ed a ricorrere ai disegni di legge collegati. Quindi, per evitare di realizzare un collegato *omnibus*

— o una legge finanziaria *omnibus* —, si è deciso di moderare l'ampliamento dei contenuti della legge finanziaria.

Desidero sottolineare alcuni aspetti. In primo luogo, per quanto riguarda le spese correnti contenute nella tabella C, voglio ricordare la possibilità di un fondo di riserva, ovviamente deciso dal Parlamento con l'approvazione della legge finanziaria, in modo da rendere più agile, più chiaro e più trasparente l'utilizzo di risorse rispetto a leggi che possono dimostrare, in corso d'anno, una insufficiente dotazione rispetto agli obiettivi che devono perseguire.

In secondo luogo, si è stabilito che nella legge finanziaria non possano essere contenute deleghe e norme di carattere ordinamentale ed organizzatorio e che all'interno di tale legge, pur con la doppia logica del risanamento — quindi di equilibrio dei conti dello Stato — e delle politiche per lo sviluppo e per l'occupazione, ci si debba mantenere sul terreno delle politiche concrete, in grado di produrre fin dall'anno successivo effetti positivi per quanto riguarda tanto il risanamento quanto lo sviluppo del paese.

Ancora, per quanto riguarda i collegati esterni — che rimangono —, questi devono essere precisati nel documento di programmazione economico-finanziaria e tipicizzati — questa è la novità — in base a criteri di omogeneità di materia. In questo contesto si prevede anche la possibilità di una richiesta emendativa che assicuri, da un lato, che vi sia un controllo di coerenza, con un intervento del Presidente della Camera sentita la Commissione bilancio, e dall'altro lato che tale garanzia sia mantenuta anche rispetto alla possibilità di modifiche da parte del Parlamento.

Ricordo inoltre che vi è uno spazio di manovra maggiore per quanto riguarda la composizione delle tabelle, soprattutto C e D, della legge finanziaria, anche qui con un'operazione che dovrebbe rendere più agevole la formazione delle politiche di intervento e delle risorse da destinare ad esse, ma che nel contempo dovrebbe anche rendere il tutto più trasparente.

Intanto, infatti, vi sarà una distinzione tra le leggi pluriennali e permanenti che riguardano la spesa corrente e quelle che riguardano gli interventi per investimenti ed in conto capitale; in secondo luogo... Le chiedo ancora due minuti, Presidente, poi rinuncerò alla replica. Il tutto avviene recuperando questioni oggi interne al bilancio, per avere un quadro più chiaro rispetto alle politiche di investimento.

Si è quindi cercato di semplificare e di razionalizzare, credo anche riportando un certo potere di intervento nelle Commissioni di merito.

Non voglio riprendere gli aspetti specifici, che ho cercato di indicare in maniera piuttosto dettagliata nella relazione che accompagna il provvedimento; quindi vi è materia per comprendere i contenuti delle modifiche che proponiamo.

In Commissione bilancio il relatore ha proposto — e mi sembra di aver colto un consenso di massima — una linea che tendesse a non modificare questo testo, per concludere rapidamente questo primo intervento, al fine di renderlo efficace rispetto alle scadenze urgenti che abbiamo di fronte: il 30 giugno per il documento di programmazione economico-finanziaria ed il periodo successivo per la costruzione e la discussione della manovra. Mi sembra, ripeto, che questa linea sia stata accolta in Commissione bilancio, anche se, certo, i gruppi hanno presentato emendamenti, ma nella logica di sollevare problemi e questioni che sono ancora aperti. Mi auguro che tale linea verrà mantenuta, in quanto abbiamo bisogno di concludere l'iter di questo provvedimento, non solo per dedicare le nostre energie e risorse alle altre questioni aperte (dalla riforma del regolamento al dibattito sui sistemi informativi, e così via), ma anche per poter disporre di un provvedimento che sia quanto prima efficace.

Non so ancora quali emendamenti siano stati presentati, ma faccio una considerazione alla luce di quanto è avvenuto in Commissione bilancio: sostanzialmente, chiederò il ritiro degli emendamenti, cercando di accoglierne la sostanza in altro modo. Il gruppo di forza Italia, ad esem-

pio, ha sollevato una serie di questioni concernenti il bilancio a legislazione vigente: alla luce di un ordine del giorno già presentato dal Senato, proporrò domani mattina, in sede di Comitato dei nove, di presentare su tali questioni un ordine del giorno. Allo stesso modo farò per un'altra questione rilevante che è stata sollevata: mi riferisco alle deleghe. La formazione delle deleghe rispecchia i rapporti tra Governo e Parlamento.

In questo provvedimento sono previste modifiche concernenti la relazione finanziaria che deve accompagnare i decreti delegati attuativi delle deleghe e l'obbligo dell'esame della Commissione bilancio nel caso in cui le deleghe comportino oneri; ma in questo caso vi è un problema di carattere più generale, peraltro già avvertito dall'Assemblea e dalle Commissioni e tradotto dal Presidente della Camera in una nota per le Commissioni di merito. In base a tale nota, il Parlamento dovrebbe pronunciarsi su un provvedimento ormai definitivo: pertanto, il Governo prima di adottare il provvedimento, dovrebbe aver già svolto le consultazioni necessarie e averlo sottoposto al parere delle Commissioni competenti. Questo comporta un rapporto esclusivo con il Parlamento, ma purtroppo le cose non stanno ancora così e noi non riusciamo ad applicare quanto previsto dalla nota del Presidente della Camera. Pertanto, o riusciamo a dare il parere o scadono i tempi per esprimerlo ed il Governo può emanare il decreto senza il parere del Parlamento.

Il mio non è un discorso polemico, ma intendo riferirmi in modo particolare al decreto legislativo in materia di sanità che è rilevante e sul quale saremo costretti ad esprimere il parere su un provvedimento non ancora definitivo.

Questo è un problema serio che non può essere affrontato in sede di discussione del presente provvedimento, ma che, visto che è all'attenzione della Giunta per il regolamento, credo meriti un'attenzione maggiore.

Concludo il mio intervento rinnovando il mio apprezzamento e augurandomi che questa linea unitaria, pur con i problemi

cui ho accennato prima, trovi anche in Assemblea l'accoglienza positiva che ha portato tutti i gruppi della Commissione bilancio a licenziare il provvedimento e dare una risposta efficace al lavoro svolto in Commissione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIORGIO MACCIOTTA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Possa. Ne ha facoltà.

GUIDO POSSA. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame interviene con alcune rilevanti innovazioni sulle norme che regolano il processo di formazione delle decisioni di bilancio.

Com'è noto, il punto di partenza di tale complessa normativa è costituito dall'articolo 81 della Costituzione, mentre le leggi di regolamentazione più rilevanti sono il regio decreto sulle norme di contabilità del 1923 e le leggi n. 468 del 1978, n. 362 del 1988 e la recente legge n. 94 del 1997.

Nonostante l'elevato contenuto tecnico del provvedimento, gli obiettivi che si propone sono di alto valore e significato politico: il potenziamento della decisione programmatica come momento centrale del confronto tra Governo e Parlamento sulle linee di politica economica; la semplificazione e la maggiore efficienza dell'esame parlamentare dei documenti di bilancio oggetto di approvazione parlamentare; una maggiore trasparenza, comprensibilità e chiarezza nella definizione dei flussi delle risorse in tali documenti.

Questo disegno di legge è nato e si è sviluppato in Parlamento con il contributo partecipativo del Governo, della maggioranza e dell'opposizione al di fuori delle consuete contrapposizioni della contesa politica, come ha ben ricordato il presi-

dente Solaroli poco fa. Tale convergenza, che ha caratterizzato tutto l'iter parlamentare del provvedimento, non è banalmente da attribuire al suo elevato contenuto tecnico, ma alla condivisione piena dei suddetti obiettivi politici. È un chiarimento cui teniamo anche per sottolineare la qualità e la maturità del nostro fare opposizione.

All'origine del disegno di legge al nostro esame vi è la legge 3 aprile 1997, n. 94, che ha profondamente innovato la legge n. 468 sulla contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, in particolare articolando il bilancio in unità previsionali di base: le unità elementari del bilancio ai fini dell'approvazione parlamentare.

La delega al Governo per l'istituzione delle unità previsionali di base, prevista dall'articolo 5 di tale legge, è stata attuata con il decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, che reca il titolo: « Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato ».

Già nella seconda metà del 1997 ci si è resi conto dell'errore fatto, avendo previsto nel suddetto articolo 5 della legge n. 94 del 1997 l'emanazione di un solo decreto legislativo per l'istituzione delle unità previsionali di base. Era infatti ben prevedibile la necessità di successivi aggiustamenti ed era altresì apparso subito opportuno estendere la riforma del bilancio anche agli enti pubblici più importanti. Per queste ragioni nel disegno di legge collegato alla legge finanziaria per il 1998, nel testo approvato in prima lettura dal Senato furono inseriti all'articolo 43, recante in rubrica: disposizioni in materia finanziaria e contabile, i commi 2 e 3 che appunto prevedevano la delega al Governo per l'emanazione di disposizioni correttive del decreto 7 agosto 1997, n. 279, sopra citato, nonché l'estensione agli enti pubblici, definiti dall'articolo 25 della legge n. 468, delle norme di contabilità e bilancio della legge n. 94 del 1997.

Questi due commi dell'articolo 43 del collegato alla finanziaria per il 1998 fu-

rono stralciati dalla Camera dei deputati su proposta congiunta della maggioranza e dell'opposizione, fatta in seno alla Commissione bilancio, mediante delibera dell'Assemblea, nella seduta del 16 dicembre 1997. I due commi stralciati costituiscono il testo originario del disegno di legge al nostro esame, che iniziò il suo iter presso la Commissione bilancio della Camera il 20 gennaio 1998, e di cui fu relatore l'onorevole Antonio Marzano, presidente della Commissione bicamerale per la riforma del bilancio, istituita ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 94, più volte citata.

La Camera approvò in prima lettura il disegno di legge in questione nella seduta del 21 luglio 1998 con cospicue innovazioni del testo originario. Tali innovazioni comprendevano sia l'introduzione per i decreti delegati al Governo dell'obbligo del parere della Commissione bicamerale per la riforma del bilancio, sia l'estensione alle regioni della riforma del bilancio e delle regole di contabilità introdotte dalla legge n. 94, sia infine alcune modifiche riguardanti le tabelle della legge finanziaria, volte, in particolare, ad aumentarne la chiarezza in ordine alle spese in conto capitale.

Va segnalato che già in tutta questa prima fase c'era stata piena collaborazione tra maggioranza e opposizione, come ha bene evidenziato il presidente Solaroli (a cui va dato molto merito per questo provvedimento) nella seduta del 21 luglio. Il presidente Solaroli disse testualmente: « Vorrei ricordare che questo provvedimento non è il frutto di una iniziativa o di un interesse di una parte contro un'altra parte, ma è la conseguenza di riflessioni, di elaborazioni, di percorsi definiti in comune sui quali si è trovata una intesa. Il provvedimento nasce da norme stralciate, d'intesa, dal disegno di legge collegato alla legge finanziaria. In esso sono state introdotte modifiche e correzioni accogliendo le riflessioni e le proposte formulate dalla Commissione bicamerale per la riforma del bilancio ».

A fine luglio 1998 l'esame del disegno di legge passò quindi al Senato. A fine

dicembre 1998, a conclusione della sessione di bilancio alla Camera, le maggiori parti politiche espressero, in sede di dichiarazione di voto finale, un'ennesima concorde valutazione negativa circa le modalità che avevano caratterizzato l'azione legislativa in tale sessione (come, d'altra parte, nelle precedenti sessioni del 1996 e del 1997), quale il numero eccessivo di disposizioni legislative da discutere e da approvare in tempi troppo ridotti, l'utilizzazione del collegato di sessione come mero contenitore di disposizioni ritenute urgenti dal Governo (collegato *omnibus*), la farraginosità della discussione, l'eccessiva concentrazione del dibattito in Commissione bilancio, a scapito delle altre, eccetera. Le parti politiche auspicarono una revisione delle norme riguardanti l'intero processo di formazione delle decisioni parlamentari sul bilancio.

Ai primi di quest'anno venne perciò dato nuovo impulso ad una iniziativa di riflessione critica su questo importante argomento, già iniziata in precedenza, riflessione realizzatasi in particolare nel corso di numerose riunioni di un gruppo di lavoro, a cui hanno validamente partecipato e contribuito in tanti, *in primis* il presidente Solaroli, il presidente della Commissione bilancio del Senato ed il presidente della Commissione bicamerale per la riforma del bilancio, nonché i sottosegretari Giarda e Macciotta ed i membri delle Commissioni bilancio sia di maggioranza sia di opposizione.

Questo gruppo di lavoro ha operato per varie settimane con spirito costruttivo, avvalendosi della preziosa collaborazione degli esperti del servizio studi e del servizio bilancio — come prima ha ricordato il presidente Solaroli — ed ha concluso i lavori il 18 marzo con un apposito documento. A questo documento è stato fatto esplicito riferimento al Senato per l'inserimento nel testo del disegno di legge al nostro esame di una serie di emendamenti sostanzialmente condivisi da tutti, che modificano profondamente il processo

di approvazione delle leggi di bilancio, sia nella tempistica, sia nella forma, come ora vedremo.

Passo ora ad esaminare le principali disposizioni del provvedimento.

Il comma 1 dell'articolo 1 delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, che aveva attuato la delega di cui all'articolo 5 della legge n. 94 del 1997. In queste disposizioni correttive auspichiamo che venga fatta una revisione attenta delle unità previsionali di base, in particolare riducendo l'ambito di competenza di alcune unità previsionali di base che attualmente sono troppo grandi e non hanno più la necessaria chiarezza e significatività nell'indicare l'allocazione delle risorse di bilancio. Al riguardo un esempio è costituito dall'unità previsionale di base n. 4.2.1.1 dello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, intitolata « Ricerca scientifica ». Nel bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1999 sono previsti per tali unità 3.071 miliardi — una bella cifra — in conto competenza e 3.116 miliardi come autorizzazione di cassa. Queste somme comprendono, tra l'altro, i finanziamenti annuali di enti importanti come il CNR, l'ASI e il DNFN, che meriterebbero certamente di essere considerati in apposite e distinte unità previsionali di base.

Un altro simile esempio è quello dell'unità n. 4.2.1.2 dello stato di previsione dello stesso Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica avente il titolo « Ricerca applicata », a cui il bilancio di previsione 1999 destina 947 miliardi in conto competenza e 1.700 miliardi come autorizzazione di cassa. Queste somme comprendono il contributo in conto interessi sui mutui stipulati dall'IMI per progetti di ricerca applicata ed il contributo per il potenziamento della rete scientifica nelle aree depresse, azioni entrambe meritevoli di distinta unità previsionale di base.

En passant, sottosegretario Macciotta, dobbiamo altresì notare che le modifiche

introdotte quest'anno nella suddivisione in capitoli delle unità previsionali di base sono state assai spesso nella direzione di rendere meno chiara l'allocazione delle risorse. Un solo esempio: nell'unità previsionale di base sopracitata, la n. 4.2.1.1, dello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, quest'anno sono stati infatti aboliti i capitoli 7.502 (contributo al CNR), 7.504 (contributo all'Agenzia spaziale italiana per i programmi nazionali e bilaterali) e 7.527 (contributo all'Agenzia spaziale italiana per i programmi di collaborazione con l'Agenzia spaziale europea). Questi tre contributi sono stati fatti confluire nel capitolo 7.536 (fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca), a cui sono stati assegnati la bellezza di 2.425 miliardi in conto competenza e 2.140 miliardi come autorizzazione di cassa. Francamente, la modifica costituisce un passo indietro per quanto riguarda la chiarezza; per converso, risulta eccessiva la maggiore discrezionalità d'azione così acquisita dal Governo. Sul punto molto delicato dei capitoli di spesa, ci ripromettiamo di intervenire in altra sede.

Auspichiamo, inoltre, che le disposizioni correttive previste dal primo comma dell'articolo 1 vengano utilizzate anche per un deciso potenziamento delle funzioni-obiettivo; tali funzioni sono state inserite obbligatoriamente per la prima volta quest'anno nel bilancio di previsione. Si è trattato, però, di un mero adempimento burocratico; l'elenco delle funzioni-obiettivo, di cui all'allegato 2 della legge n. 454 del 1998, non può certamente servire a molto, non essendo definita assolutamente l'entità delle risorse allocate in ciascuna funzione-obiettivo. Senza questi dati tali funzioni perdono significato ed utilizzabilità politica.

Il primo comma dell'articolo 1 contiene, altresì, la delega al Governo per l'emanazione di disposizioni correttive riguardanti i decreti legislativi previsti dall'articolo 6 della legge n. 94. Stigmatizziamo il fatto che il Governo non abbia ancora predisposto il nuovo regolamento

di contabilità, che avrebbe dovuto essere emanato entro il 6 settembre 1998, secondo le disposizioni di cui al comma 1 del suddetto articolo 6; di conseguenza, non risultano ancora realizzati — non potevano esserlo — i testi unici di cui al comma 4 dell'articolo 6, che avrebbero dovuto essere predisposti entro un anno dall'entrata in vigore del nuovo regolamento di contabilità. Pertanto, tutto viene ritardato.

Il comma 3 dell'articolo 1 prescrive che, entro un anno dall'entrata in vigore del provvedimento, i sistemi di contabilità degli enti pubblici, definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, vengano adeguati ai principi della legge n. 94; un simile adeguamento, riguardante il sistema contabile delle regioni, viene disposto mediante delega legislativa al Governo con il comma 4 di detto articolo 1. Siamo pienamente d'accordo su entrambi gli adeguamenti.

Passiamo ora all'esame dell'articolo 2. I primi quattro commi innovano in ordine ai termini di presentazione, da parte del Governo, dei documenti per la decisione di bilancio. Riteniamo positivo lo spostamento al 30 giugno del termine per la presentazione del DPEF, perché così si realizza un sensibile avvicinamento tra il momento programmatico e quello decisionale sulla manovra di finanza pubblica e si dispone dei dati macroeconomici relativi ad una ben più consistente prima parte dell'anno. Non vediamo, poi, particolari controindicazioni per lo spostamento al 30 settembre, dall'attuale 31 luglio, del termine per la presentazione del bilancio a legislazione vigente. Appare, infine, ragionevole proporre al 15 novembre il termine per la presentazione dei provvedimenti collegati fuori sessione; d'altra parte, è inutile mantenere il termine attuale del 30 settembre e poi vedere il Governo proporre, nei mesi successivi, durante l'esame parlamentare, emendamenti consistenti in interi nuovi articoli.

I commi 5 e 6 del suddetto articolo 2 cambiano notevolmente le regole alle quali deve attenersi il Governo nella redazione del DPEF. Nella costruzione dei

quadri tendenziali di finanza pubblica, il criterio attuale a politiche invariate andrà sostituito con il criterio a legislazione vigente, che meglio si presta ad evidenziare la manovra del Governo (ovviamente viene già adottato nella costruzione del bilancio a legislazione vigente). Inoltre, dovrà essere indicato il flusso delle risorse comunque destinate al Mezzogiorno, con l'indicazione separata della quota nazionale.

Le previsioni tendenziali dovranno riguardare i grandi comparti di entrata e di spesa del settore statale e del conto delle pubbliche amministrazioni. Nel documento elaborato dal gruppo di lavoro per l'approfondimento delle ipotesi di riforma del bilancio, citato prima dal presidente Solaroli, sono stati indicati i seguenti grandi comparti: enti previdenziali, sanità, enti territoriali, imprese pubbliche ed enti vari, risorse destinate agli investimenti nel Mezzogiorno. Confidiamo siano questi i grandi comparti che saranno separatamente considerati nei futuri DPEF, a partire dal prossimo.

I commi 7 e 8 impongono, infine, per i valori obiettivo di finanza pubblica il riferimento al settore statale e al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Come sappiamo, ai sensi del Trattato di Maastricht è questo il parametro rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità.

I commi 13 e 18 dell'articolo 2 modificano in modo rilevante le norme alle quali dovrà sottostare la legge finanziaria, accogliendo l'orientamento emerso all'interno del citato gruppo di lavoro costituito dalle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento. La nuova finanziaria non potrà contenere norme di delega o di carattere ordinamentale, ovvero organizzatorio e le norme contenute dovranno in ogni caso produrre effetti finanziari a decorrere dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale.

Non ci sarà più il collegato di sessione e, in compenso, la nuova finanziaria, oltre a norme che comportano aumenti di entrata o riduzione di spesa, potrà anche contenere norme di aumento delle spese o di riduzione delle entrate purché finaliz-

zate al sostegno o al rilancio dell'economia, escludendo gli interventi microsettoriali o localistici.

Vorrei precisare che questa possibilità di contenere nella finanziaria anche norme comportanti aumento di spesa, pur condizionata, è l'unico punto di questo provvedimento che vede forza Italia su una posizione contraria.

Vengono infine introdotte varie modifiche riguardanti le tabelle della finanziaria, sulle quali siamo pienamente d'accordo, in particolare per la maggiore evidenza che esse assicurano alla chiarezza delle effettive spese di investimento.

Assai meno rigide, invece, sono le norme riguardanti i collegati fuori sessione, che potranno ad esempio contenere deleghe. Esse dovranno tuttavia avere contenuto omogeneo — questo è già tanto —, non riguardare microlegislazioni e concernere la materia e i settori indicati a suo tempo nel documento di programmazione economico-finanziaria.

Con queste innovazioni, la sessione di bilancio dovrebbe risultare molto meno farraginoso e congestionato che in passato; in particolare, non avremo più i collegati *omnibus*. Non possiamo, quindi, che dichiararci nettamente favorevoli.

Siamo anche d'accordo sull'obbligo introdotto per il Governo dal comma 11 dell'articolo 2. Si tratta dell'obbligo alla presentazione al Parlamento di una nota informativa relativa agli eventuali scostamenti tra le previsioni degli indicatori economici ed i saldi di finanza pubblica presentati nel programma di stabilità sottoposto agli organismi dell'Unione europea, e le previsioni del documento di programmazione economico-finanziaria.

Il comma 12 dell'articolo 2 istituisce nel bilancio un fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente. L'ammontare di tale fondo sarà annualmente determinato dalla legge finanziaria. I trasferimenti dal fondo alle unità previsionali di base necessitanti ulteriore finanziamento saranno stabiliti con decreto del ministro del tesoro. Preciso che questa disposizione sarà utilizzata — come ha chiarito il

relatore durante l'iter al Senato — non per ampliare la potestà del Governo di agire sul bilancio a prescindere dal rapporto con il Parlamento ma, al contrario, per finanziare gli eventuali scostamenti di bilancio dell'unità previsionale di base all'interno di un quadro approvato dal Parlamento e perciò conosciuto *ex ante*.

Di notevole importanza è la disposizione contenuta all'articolo 3, che obbliga il Governo ad allegare apposite relazioni tecniche non solo ai propri disegni di legge che comportino conseguenze finanziarie — come avviene già ora — ma anche agli schemi di decreto legislativo ed agli emendamenti di iniziativa governativa. Le relazioni in questione dovranno presentare la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché le relative coperture, facilitando così il ruolo delle Commissioni bilancio in occasione dell'espressione del parere sulle conseguenze finanziarie dei progetti di legge.

L'articolo 4, infine, stabilisce che, in allegato alla relazione previsionale e programmatica che viene presentata alle Camere il 30 settembre, il Governo trasmetta al Parlamento un elenco di tutte le opere pubbliche a finanziamento totale o parziale dello Stato, per una spesa superiore a lire 50 miliardi. Anche questa disposizione contribuisce ad una maggiore chiarezza del bilancio dello Stato nella sua importantissima articolazione degli investimenti pubblici.

Il gruppo di lavoro per l'approfondimento delle ipotesi di riforma di strumenti e procedure finanziari e di bilancio ha messo a fuoco varie altre possibilità d'intervento correttivo o migliorativo, come prima ha indicato il presidente Solaroli: tra queste sono personalmente molto favorevole al cosiddetto « bilancio parlato », cioè alla presentazione entro il 15 luglio di ogni anno di uno schema sintetico del bilancio a legislazione vigente, dello Stato o della gestione di tesoreria, che abbia rilievo per il Governo e per la politica. Tale schema sintetico dovrebbe essere organizzato in termini di grandi aggregati: si pensa a 50-70 voci per

le spese e a 20-30 voci per le entrate. Ciascuna voce verrà opportunamente commentata, come si è soliti fare nei bilanci delle società private.

Questa struttura sintetica del bilancio dello Stato e dei conti del settore statale dovrebbe costituire la base dell'informazione periodica fornita al Parlamento. Al riguardo ho presentato due emendamenti all'articolo 2, ma, comprendendo le esigenze di una rapida approvazione del provvedimento che stiamo esaminando affinché le sue disposizioni possano intervenire già nella prossima sessione di bilancio, mi impegno a ritirare tali emendamenti se il Governo confermerà l'accoglimento di ordini del giorno sostitutivi.

Infine, esprimo un particolare apprezzamento per le modifiche del regolamento della Camera che sono attualmente all'attenzione alla Giunta per il regolamento e che sono state originate dal nostro lavoro presso la Commissione bilancio. Nella loro attuale formulazione, che mi auguro venga approvata, tali modifiche integreranno e completeranno in modo importante le disposizioni di questo provvedimento, contribuendo ad esaltarne l'efficacia.

In conclusione, forza Italia, che ha contribuito con spirito leale e costruttivo alla formulazione del provvedimento al nostro esame lungo tutto il suo iter parlamentare, conferma la valutazione complessivamente positiva al suo riguardo.

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

MARIA CARAZZI. Signor Presidente, vorrei ricordare che prima della trascorsa sessione di bilancio la Commissione del Senato aveva sospeso la discussione del provvedimento al nostro esame, già licenziato dalla Camera, ravvisando l'esigenza di introdurre delle modifiche più ampie rispetto alle limitate innovazioni alla legge di contabilità contenute nell'originario disegno di legge. L'ambito della modifica è quindi molto esteso tanto più che esso va considerato contestuale al ragionamento del gruppo di lavoro delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato sul

potenziamento della funzione di programmazione del documento di programmazione economico-finanziaria e, anche, alle proposte di modifica del regolamento relative ai collegati di cui già hanno parlato i colleghi.

È importante anche il punto accennato dal collega Possa circa le innovazioni apportate alla legge n. 468 nella quale si introduce un vincolo per il Governo affinché presenti al Parlamento la nota informativa contestuale alla presentazione dei documenti relativi ai programmi di stabilità agli organismi dell'Unione europea.

Non mi intratterrò neanche sulla nuova scansione dei tempi, che è già stata illustrato, e citerò rapidamente le innovazioni principali relative alla natura stessa della legge finanziaria, che non dovrà più contenere norme di delega e norme ordinamentali ma esclusivamente disposizioni tese ad ottenere effetti finanziari. Nello stesso tempo viene introdotta una variante che comporta in modo esplicito un contenuto espansivo della manovra di bilancio cioè la possibilità di stabilire aumenti di spesa e riduzioni di entrate purché aventi finalità espansive. C'è un ampliamento, anche se controllato, della funzione della manovra di bilancio quanto mai opportuno in una fase di stagnazione e, in particolare, molto favorevole ad una politica di sostegno del Mezzogiorno e dell'occupazione. Mi sembra che a questa estensione di contenuto corrisponda una nuova coscienza — che da molte parti si sta facendo strada — attinente da un lato alla incomprimibilità della spesa pubblica e, dall'altro, al fatto che la spesa pubblica, particolarmente tramite le opere pubbliche, costituisce un fattore trainante della ripresa economica mentre la spesa pubblica sotto l'aspetto della spesa sociale rappresenta un sostegno alla domanda aggregata che, a sua volta, concorre alla crescita del prodotto interno.

Proprio questo aspetto ha suscitato varie critiche. Ho ascoltato poco fa quelle dell'onorevole Possa e, al Senato, quelle del senatore Vegas, che ha indicato in questa coloritura keynesiana un aspetto ai suoi occhi negativo, perché la sua idea, al

contrario, è quella che sarebbe stato più raccomandabile una riduzione della spesa e delle possibilità di spesa, in particolare di quella sociale.

Finché tali osservazioni provengono da quella parte politica, le riconosco come coerenti con una visione politica complessiva e non me ne sorprendo; mi allarma un po', invece, la circostanza che a visioni di questa natura si accodino talvolta voci e dichiarazioni, per fortuna non tradotte in documenti ufficiali, provenienti dall'interno della maggioranza od anche del Governo.

Mi allarmano altresì interventi, fortunatamente anche in questo caso solo ufficiosi a quanto posso sapere, che legano l'obiettivo della diminuzione della pressione fiscale — di cui molto si discute — ad un'ulteriore caduta della quota di reddito costituita dai guadagni dei lavoratori e dall'ammontare delle prestazioni sociali. Non mi sembra questa la strada giusta: non vi dovrebbero essere ipotesi di contenimento della spesa per prestazioni sociali, perché la spesa in questa direzione è già molto contenuta. Le raccomandazioni dell'OCSE rimandiamole al mittente, in quanto sono permeate da una dottrina economica che assume scelte controproducenti per gli interessi generali, in particolare dei lavoratori e dei pensionati, anche se magari sarebbero scelte apprezzate da altri ambienti, per esempio dagli investitori finanziari.

Una funzione di indirizzo e di sostegno alla crescita, rivestita da questa finanziaria rinnovata, da un DPEF con un più accentuato spessore di programmazione (non solo, quindi, di fissazione dei saldi), può essere un acceleratore della ripresa economica che tutti si augurano. È in questa direzione, quindi, che penso debba muoversi il prossimo documento di programmazione economico-finanziaria già da subito: come dicevo, recupero del ruolo trainante degli investimenti pubblici e, aggiungo, politiche industriali coerenti con l'obiettivo del sostegno della domanda aggregata attraverso il riequilibrio a favore delle aree depresse e delle classi a

basso reddito. Altrimenti, colleghi, voglio chiedervi perché mai gli elettori avrebbero votato il centro-sinistra!

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

PIETRO ARMANI. Signor Presidente, premetto che il mio gruppo voterà a favore del provvedimento in esame, frutto di un lungo lavoro che abbiamo svolto tutti insieme, per cui non mancherà il voto favorevole di alleanza nazionale. Tuttavia, di fronte a queste « palate » di ottimismo che sono state portate da tutti, vorrei ricordare che l'articolo 81 della Costituzione, voluto da Luigi Einaudi, è stato interpretato in modo disinvolto per decenni: dall'interpretazione disinvolta dell'articolo 81 sono venuti fuori 2 milioni 400 mila miliardi di debito pubblico che in questo momento ci gravano sulle spalle; quindi, non farei del facile ottimismo su questa riforma e su quelle che potrebbero venire in futuro.

Preferisco il pessimismo della ragione: ricordo, fra l'altro, tanto per alleggerire un po' il clima rispetto ad un tema così tecnico, la vignetta della cosiddetta vedova scaltra, che veniva stampata su un giornale satirico degli anni trenta, *Il Travaso* (pubblicato fino a tutti gli anni cinquanta). La vedova scaltra, indicando obiettivi assolutamente lontani nel tempo ed irraggiungibili, chiedeva al Padreterno: Signore, raccogliami accanto a quest'anima benedetta (il marito morto). Ebbene, come la vedova scaltra, credo di poter dire che mi auguro di restare in questa valle di lacrime, in cui piango benissimo, in attesa di vedere finalmente una riforma del bilancio che elimini l'illusione finanziaria. Mi riferisco agli apparenti conti smaglianti e a tutta una serie di meandri, di interpretazioni e disinvolture che hanno fatto la storia del bilancio italiano, non certamente dall'epoca della Repubblica attuale, ma addirittura dall'origine, dal 1861 in poi. Mi auguro, ripeto, di assistere all'eliminazione di questa illusione finanziaria, dopodiché il Padreterno mi potrà raccogliere, pertanto penso di vivere ancora a lungo!

Fatta questa battuta, vorrei ricordare che oggi, 1999, sono passati dieci anni dalla riforma del 1988 e venti da quella del 1978, che ha introdotto la legge finanziaria. Non c'è da illudersi sulla possibilità di trovare un punto di arrivo; del resto il presidente Solaroli — al quale rinnovo la mia solidarietà ed il plauso per aver condotto in porto il provvedimento — ha ricordato come oggi una serie di punti siano ancora in fase di approfondimento. Mi riferisco al raccordo del bilancio di competenza con quello di cassa, all'avvio di una sostituzione del bilancio di competenza con quello di cassa, all'ottica con la quale si organizzano i bilanci dei principali paesi aderenti all'Unione europea, alla fase di approfondimento — mi auguro che si sia arrivati alla dirittura finale — della modifica dei regolamenti parlamentari che, come ha detto il presidente Solaroli, dovrebbero dare più contenuto e sostanza anche ai pareri della Commissione bilancio per quanto riguarda le coperture. Ancora, è in fase di approfondimento il rafforzamento delle strutture interne della Camera dal punto di vista del sostegno informativo alla Commissione bilancio e a tutte le Commissioni di merito, in particolare sull'andamento delle varie poste di bilancio. A tale proposito, mi auguro che il Presidente Violante possa portare a termine il più presto possibile la sua indagine sulla base dei suggerimenti forniti. Mi riferisco, in particolare, all'osservatorio delle entrate che è un punto abbastanza dolente, in quanto sull'andamento delle entrate, soprattutto dei gettiti, abbiamo ritardi abbastanza consistenti, denunciati del resto anche dagli esperti del Ministero delle finanze che abbiamo interpellato. Per quanto riguarda i flussi di spesa, appunto, occorre dare contenuti concreti all'aspetto dei flussi di tesoreria per vedere finalmente avviato a soluzione il problema della tesoreria unica, la cui estinzione è dalla legge n. 94 e dal decreto n. 279, tuttavia, ad oggi la relativa delega è ancora in via di approfondimento e non è stata ancora compiuta.

Pertanto, vi sono ancora diversi problemi da affrontare e noi vigileremo perché vengano risolti al più presto possibile.

Ci troviamo, quindi, in una scansione decennale di modifiche della struttura della legge finanziaria; vi ricorderò che, quando nel 1978 essa venne introdotta per la prima volta, si pensava di aprire una nuova era nella storia della contabilità pubblica, mentre in realtà ci si accorse che si trattava del famoso *omnibus*, con tutta una serie di vagoni che venivano aggiunti di volta in volta. Si giunse, pertanto, alla modifica del 1988 con l'introduzione del collegato di sessione e di quelli separati. Anch'esso, poi, è diventato un *omnibus*, quindi nulla vieta che questa riforma ci porti ad ulteriori distorsioni.

Del resto, come ha ricordato il presidente Solaroli — e gli sono grato per averlo fatto —, è ancora aperto il problema delle deleghe ed io avevo presentato un emendamento che affrontava, in particolare, un aspetto che è macroscopico nell'articolo 1 del testo in discussione, laddove si prevede che possano essere emanati, entro otto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, « uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 ». Vi è, quindi, il problema dei « vagoncini » del « trenino » delle deleghe, che partono in un certo modo, poi nella stessa legge delega si introduce il meccanismo del decreto correttivo e rettificativo e via via si procede con una serie di altri decreti del genere. Faccio parte della Commissione dei trenta e, per quanto riguarda le deleghe tributarie, si tratta di un sistema ormai abbastanza consolidato.

Da ciò deriva l'importanza non soltanto del fatto che nei collegati ordinamentali e specifici vi sia unicità di materia, collegato per collegato, ma anche, come ha detto il presidente Solaroli, della possibilità che il Governo eserciti la delega una volta per tutte e non la rimetta in discussione continuamente, attraverso decreti correttivi e rettificativi. Infatti, in tal modo, colleghi, praticamente si determina un meccanismo che è ben diverso da quello dei decreti-legge: questi ultimi, sia pure in passato reiterati più volte, comunque tornavano in

Assemblea e in tale sede venivano valutati; con il meccanismo delle deleghe e dei decreti modificativi e rettificativi, invece, tutto passa attraverso il Governo ed eventualmente attraverso la valutazione di una Commissione che, fra l'altro, può essere anche bicamerale e, quindi, non una Commissione di merito specifica. In particolare, la Commissione relativa alla legge n. 94 del 1997 è bicamerale.

Recentemente, con il collegato fiscale vi è stato il tentativo di trasferire interamente alla Commissione bicamerale, ad esempio, tutta una serie di decreti modificativi e rettificativi di carattere fiscale che, a mio avviso — e giustamente tale principio è stato ribadito —, dovevano e devono restare alla Commissione di merito. Peraltro, come sapete, la Commissione bicamerale dei trenta avrà il potere di valutare i decreti per quanto riguarda i testi unici fiscali, il che non è certamente di scarsa importanza.

Il problema delle deleghe, pertanto, resta aperto e mi auguro che venga affrontato in modo serio, soprattutto, come ha detto il presidente Solaroli, facendo in modo che il Governo, in base alla delega, emani il decreto una volta per tutte e non lo rimetta in discussione in continuazione con il meccanismo del « trenino » dei decreti rettificativi e correttivi e che, quindi, vi sia la possibilità di avere uno strumento, quale la sessione di bilancio, più governabile: in fondo, si tratta dell'esigenza che tutti abbiamo sentito a partire dall'inizio della legislatura, via via attraverso l'esperienza delle leggi del 1996, del 1997 e del 1998. Credo che con la legge del 1999 dovremmo cercare di fare un'esperienza un po' diversa dal passato, meno caotica e ossessiva non tanto di quella relativa all'ultima manovra finanziaria, quanto soprattutto di quella dell'anno precedente.

Tutto sommato accettiamo le proposte, soprattutto per quanto riguarda il rinvio a fine giugno della presentazione del documento di programmazione economica e finanziaria.

Le vicende che si sono verificate tra la seconda metà del 1997 e tutto il 1998 e

che hanno portato a rettificare le previsioni del prodotto interno lordo dimostrano che — di fronte ad una congiuntura economica che, nel quadro della globalizzazione, ha flussi (in determinati periodi anche convulsioni) molto accelerati che per questo devono essere monitorati in continuazione — quella di mettere come punto fermo la fine di giugno per poter avere una previsione macroeconomica un po' meno abborracciata dell'anno successivo è un'esigenza che tutti sentiamo.

D'altra parte vi è anche il riferimento — all'articolo 2, comma 11 — al patto di stabilità e all'esigenza che il Parlamento abbia conoscenza dei relativi dati di aggiornamento che il Governo porta all'attenzione dell'Unione europea. Mi riferisco in particolare al documento presentato il 18 dicembre dello scorso anno ed approvato nei primi giorni di febbraio di quest'anno e di cui la Commissione bilancio — che peraltro non è competente in materia — è venuta a conoscenza in modo « clandestino » attraverso la Commissione per le politiche dell'Unione europea. Ritengo positivo che sia affermato il principio che questi documenti debbano essere sottoposti all'attenzione degli organi deputati alle valutazioni contabili e finanziarie.

Vi sono altri aspetti che avrebbero dovuto essere affrontati. Il collega Possa ha fatto la cronistoria di questo disegno di legge che, nella sua stesura originaria, constava di un unico articolo collegato strettamente all'attuazione della legge n. 94 e che, dopo una lunga gestazione — prima alla Camera, poi al Senato e poi nuovamente alla Camera — oggi si è arricchito di altri articoli che hanno affrontato problemi più consistenti di quelli effettivamente risolti con l'originario articolo 1.

La modifica dei tempi di presentazione del documento di programmazione economica e finanziaria e del bilancio a legislazione vigente e non a politiche invariate (giustamente rilevato sia dal relatore Solaroli sia dal collega Possa) e il fatto di poter affrontare anche alcuni aspetti che riguardano la legge finanziaria vanno valutati positivamente.

La collega Carazzi ha fatto cenno alle norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata il cui contenuto sia finalizzato al sostegno o al rilancio dell'economia, con l'esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale. Capisco che la collega Carazzi abbia interesse ad avere un bilancio espansivo perché bisogna sostenere la congiuntura economica oggi particolarmente depressa ma io, da *post, post, post*-keynesiano, se non antikeynesiano, ritengo che lo Stato non possa far nulla con propri interventi diretti, ma debba semplicemente liberalizzare, liberalizzare e ancora liberalizzare per poter lasciare l'economia libera di muoversi secondo le proprie propensioni e che non possa pensare illuministicamente di far cadere dall'alto interventi di sostegno, fra l'altro con un bilancio che è piuttosto ristretto, tanto che dobbiamo tentare di finanziare la riduzione del costo del lavoro con l'introduzione di un'altra imposta, quale la *carbon tax* (il collega Possa ha fatto una battaglia su questa tassa proprio nel corso della discussione dell'ultima legge finanziaria).

Ebbene, con un bilancio di questo tipo, gli spazi per volare alto sul piano degli incentivi e degli interventi sul sistema economico attraverso la spesa pubblica sono molto limitati. Del resto, l'esperienza della rottamazione ha dimostrato — dopo diciotto mesi di sostegno drogato della congiuntura — che gli incentivi non sono serviti a nulla: una volta conclusa l'iniziativa della rottamazione, è finito l'effetto positivo e, anzi, si è verificato un riflesso negativo. Pertanto, l'avvocato Agnelli, dapprima ha percepito maggiori utili grazie alla rottamazione e poi — quando la domanda di automobili, dopo i diciotto mesi di incentivo, è calata — ha fatto pagare alla collettività la cassa integrazione per i suoi dipendenti! Tutto ciò dimostra come tale tipo di interventi sia assolutamente da sconsigliare.

Dobbiamo avere il coraggio di riconoscere che il nostro paese è rientrato nei parametri di Maastricht perché è aumentata la pressione fiscale e perché l'economia ha goduto dello stellone che ha

consentito di diminuire i tassi di interesse. Tuttavia, la Federal Reserve statunitense sta già pensando ad una politica restrittiva e, pertanto, domani potremmo assistere ad una ripresa dell'aumento dei tassi di interesse: del resto, più bassi di così essi non potranno mai essere; a quel punto, potremmo scoprire, una bella mattina, che il risanamento della finanza pubblica non esiste più o che si è molto ridimensionato rispetto alle attese.

Ecco, quindi, che lo spazio per il perseguimento del risanamento della finanza pubblica oggi è particolarmente dilatato, ma domani potrebbe tornare a restringersi: non mi farei, quindi, tante illusioni su queste piccole innovazioni contenute nella proposta di legge. Preferisco aspettare con fiducia gli aggiornamenti tecnici richiesti alla Corte dei conti ed al Ministero del tesoro su quei quattro, cinque punti che ci consentano di avvicinarci al bilancio di cassa.

Effettivamente, quel che conta è il bilancio di cassa ed il collegamento tra i flussi di bilancio ed i flussi di tesoreria: è quello il modo per monitorare in tempo reale l'andamento delle entrate e delle spese.

In conclusione, grazie all'innovazione che noi attendiamo, mediante il potenziamento degli uffici della Camera sui flussi di informazione, riteniamo che si possa fare un passo avanti con — come si suol dire — il pessimismo della ragione. Può darsi, infatti, che tra dieci anni — o prima ancora — potremmo trovarci costretti ad apportare un'ulteriore modifica alla riforma del bilancio (*Applausi dei deputati dei gruppi di alleanza nazionale e di forza Italia*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 4354-quinquies-B)**

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

BRUNO SOLAROLI, *Relatore*. Signor Presidente, vorrei dichiarare il mio apprezzamento per il fatto che gli interventi hanno confermato la larga intesa esistente sul provvedimento all'esame e sulle altre proposte che stiamo elaborando. Tale larga intesa non è un fatto simulato, ma il prodotto di un lavoro comune. In tal senso, il mio impegno di presidente della Commissione bilancio è quello di mantenere tale clima anche sugli ulteriori aspetti sui quali il lavoro è già avviato, nonché su quelli per i quali il lavoro inizierà tra pochi giorni.

Infine, signor Presidente, vorrei ringraziare il Governo (me ne ero dimenticato in precedenza e chiedo scusa). Credo di poter affermare che, grazie alla partecipazione del sottosegretario Macciotta, il Governo ha dato un contributo rilevante e decisivo affinché il lavoro della Commissione bilancio, tesoro e programmazione raggiungesse questo approdo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GIORGIO MACCIOTTA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Signor Presidente, l'onorevole Armani nel suo intervento si è richiamato ad una riforma con le lettere maiuscole. Anch'io sono convinto che una tale riforma non esista. Più modestamente, ritengo che potremmo puntare ad una legge che ci consenta di affrontare, nei prossimi anni, in modo realistico, un obiettivo comune a maggioranza ed opposizione: il controllo dei flussi della finanza pubblica.

Potremo ritenere che tali flussi debbano essere più o meno estensibili e su questo forse ci divideremo, ma credo che in comune abbiamo l'esigenza che tali flussi siano trasparenti, verificabili e registrabili e che su di essi si possa esercitare un processo consapevole di decisione da parte del Parlamento.

Credo che la riforma di oggi scaturisca dal fatto che in questi ultimi due anni, progressivamente (senza, anche qui, cantare definitivamente vittoria, perché la

vittoria definitiva è il risultato di un processo di più lungo periodo), si sono realizzate le condizioni che hanno fatto sì che oggi i bilanci pubblici siano maggiormente sotto controllo: oggi è possibile spostare, sia pure con tutte le cautele del caso, l'asse della manovra complessiva di finanza pubblica dalla tematica del risanamento a quella dello sviluppo. Da questo punto di vista, vorrei chiedere all'onorevole Armani (non per usare un artificio polemico): la legge Tremonti che cosa è se non uno strumento per sostenere la domanda? Anche in questo caso, si può discutere sulle modalità con cui affrontare alcune svolte della finanza pubblica, ma credo non si possa non ritenere necessario affrontare il tema del contributo al risanamento della finanza pubblica non solo sul versante del taglio della spesa o degli aumenti delle entrate, ma anche su quello dell'aumento della base produttiva e della domanda.

Tale questione va affrontata con realismo e lo strumento di riforma che stiamo predisponendo consente di farlo. Perché non utilizzare — si potrebbe chiedere — il vecchio armamentario definito con la legge n. 362 del 1988 e ritoccato in qualche punto dai più recenti provvedimenti legislativi? Perché quei provvedimenti presentavano una griglia sostanzialmente mirata al risanamento; il filtro che essi contenevano non tiene più nel momento in cui si è passati dal possibile risanamento allo sviluppo. È allora evidente che, se non vogliamo arrivare alla natura *omnibus* — largamente insoddisfacente — di quest'ultima manovra, abbiamo bisogno di rivedere quel sistema di griglie e di filtri.

Penso che da tale punto di vista questi ultimi anni abbiano fatto emergere alcune esigenze, largamente riprese in questo testo: in primo luogo, l'esigenza di correlare sempre più strettamente la manovra di finanza pubblica interna con la manovra europea, e da qui l'esigenza di riportare in sede parlamentare i contenuti del programma di stabilità che viene inoltrato in sede europea. In questa discussione tra Governo e Parlamento siamo partiti dall'esigenza di tradurre tale problema in una delibera parlamentare, in un atto di

indirizzo, poi abbiamo trovato il modo di esprimerlo correttamente in una norma.

Vi è poi l'esigenza di accentuare gli scenari, da un lato allungando la durata del DPEF e dall'altro indicando alcune delle grandezze fondamentali interne al documento: le grandezze relative ai parametri finanziari (quindi, il problema del saldo dei settori della previdenza, della sanità e così via), ma anche relative agli interventi di economia reale (quindi, viene in considerazione tutta la partita degli interventi nelle aree depresse ed in particolare nel Mezzogiorno, che forse è la più grande area depressa aggregata non solo d'Italia, ma del complesso dei paesi europei più sviluppati).

Abbiamo avvertito l'esigenza, proprio per lo spostamento dai numeri puntuali alla gestione, di quello che l'onorevole Possa definisce, con un'immagine efficace, il bilancio parlato, un insieme di voci aggregate cioè che siano un po' di meno dei volumoni analitici delle oltre mille unità previsionali di base e di alcune migliaia di capitoli, ma siano allo stesso tempo qualcosa di più di quella ventina di voci che rappresentano il bilancio aggregato per categorie.

Credo che su questo terreno, vista l'informalità dello strumento che abbiamo elaborato, il bilancio sintetico da presentarsi entro il 15 luglio, potremo ulteriormente lavorare insieme, Parlamento e Governo, perché credo sia comune l'esigenza di sottoporre a continuo monitoraggio l'andamento del bilancio. Pertanto, l'aver definito circa centoventi voci in cui si ricomprendono i più significativi aggregati del bilancio ed il poterli seguire, non solo nella fase dell'esame del bilancio, ma anche in corso d'opera, nelle relazioni trimestrali di cassa, per darne conto alla fine nel bilancio di assestamento e, quindi, nel rendiconto credo sia interesse comune sia del Parlamento sia del Governo che, proprio sul monitoraggio, ha scommesso molto con l'obiettivo di tenere sotto controllo i conti pubblici.

Seguendo questa linea, andremo nella direzione tanto auspicata in maniera molto ferma dall'onorevole Armani. Egli ha ricor-

dato che vi è un problema di coincidenza tra la competenza e la cassa. Vorrei richiamare la relazione che accompagnò, per l'esame in Assemblea, la legge n. 362 del 1988, in cui si indicavano gli effetti perversi dell'articolazione del bilancio su quattro livelli: uno concernente la competenza; il secondo, di rilievo giuridico, rappresentato dalle autorizzazioni di cassa; il terzo livello, non più giuridico, delle stime di cassa; infine, un quarto livello, ancor meno rilevante sul piano giuridico, rappresentato dalle stime del settore statale.

Questa divaricazione, che è in qualche modo naturale e fisiologica se lo scarto è fisiologico, diventava patologica nel momento in cui, soprattutto nel settore del conto capitale, tra le autorizzazioni di competenza e le potenziali spese, tenendo conto dei residui di tesoreria, lo scarto era di uno a tre oppure di uno a quattro. In qualche caso lo scarto era di uno a cinque o uno a sei. È del tutto evidente che, se lo scarto tra quanto autorizzato dal Parlamento e le possibili spese, per l'atteggiamento discrezionale della pubblica amministrazione, era di uno a quattro oppure di uno a cinque, il voto parlamentare aveva scarso significato.

Il monitoraggio ed il progressivo ricondurre i valori dei residui di tesoreria entro termini più limitati consentono il progressivo passaggio dal bilancio di competenza a quello di cassa sul quale l'onorevole Armani...

PIETRO ARMANI. C'è il riporto contabile !

GIORGIO MACCIOTTA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Non sono certissimo che il riporto contabile migliori la leggibilità dei conti. Ritengo che il vero problema sia rappresentato dal progressivo asciugamento di questo divario. È una politica che richiede ancora un lavoro lungo e che, peraltro, sul terreno della volatilità del debito, ha già ottenuto alcuni significativi risultati. Infatti, quando questa operazione è iniziata, nei conti di tesoreria venivano registrati oltre 420 mila miliardi di BOT in circolazione. Oggi se ne

registrano poco più di 260 mila miliardi e le scadenze brevi o brevissime — sei o tre mesi — sono ulteriormente ridotte. Questo elemento di maggiore stabilità consente di governare un po' meglio il ciclo della politica economica.

Credo altresì che in questo processo abbiamo tenuto conto di alcuni fatti istituzionali che si sono verificati: mi riferisco al progressivo spostamento della responsabilità di spesa dal centro alla periferia. In questo testo ne abbiamo tenuto conto, andando anche incontro ad una richiesta delle regioni, non casualmente — lo voglio dire — coordinate in questo lavoro dall'assessore al bilancio della regione Lombardia, di uniformare anche i loro bilanci al bilancio dello Stato.

La delega che è contenuta nell'articolo 1 di questo testo nasce da quella richiesta !

Abbiamo, dunque, tenuto conto dell'esigenza di portare ad unità i flussi di bilancio dei vari livelli delle istituzioni; abbiamo tenuto conto dell'esigenza di andare verso progressivi aggiustamenti della riforma appena fatta.

L'onorevole Possa ha insistito in modo molto puntuale su un aspetto e credo che non sia possibile fare in maniera diversa; occorre infatti prendere con pazienza le singole unità previsionali o le singole funzioni obiettivo e scavare al loro interno per vederne le contraddizioni ! Noi per primi eravamo consapevoli del fatto che, una volta definite alcune unità previsionali di base, in qualche caso poteva essere necessario andare ad ulteriori aggregazioni mentre in qualche altro ad ulteriori disaggregazioni. Penso che insieme dovremo scavare stato di previsione per stato di previsione, per determinare meglio i contenuti perché siano più leggibili per tutti.

Sono questi, sinteticamente, gli obiettivi che la riforma si proponeva e si propone di raggiungere sia attraverso una migliore articolazione del DPEF, sia attraverso il ritorno alle origini dei collegati. Nella normativa n. 362 non c'era scritto che i collegati dovessero diventare dei provvedimenti *omnibus*. Guidati dalla logica dell'asciugamento del disavanzo, i collegati si sono progressivamente aggregati e sono

diventati « il collegato di sessione » che ha acquisito inevitabilmente il carattere di provvedimento *omnibus*. Ma nel momento in cui dall'unica logica unificante, quella del taglio del disavanzo, si è passati a più logiche, quelle dei provvedimenti settoriali di sviluppo, si è vista l'ingestibilità del collegato unificato. Ed allora abbiamo indicato in modo puntuale il carattere omogeneo dei collegati fuori sessione e naturalmente, in contraccambio, una più ricca articolazione della finanziaria senza peraltro correre il rischio di una finanziaria *omnibus*.

Per evitare questo rischio e il rischio di una degenerazione dei collegati verso provvedimenti *omnibus* c'è la riforma del regolamento! Può sembrare irrituale che il Governo si inserisca in una questione che è di competenza del Parlamento, però non sfugge ad alcuno che le modifiche del regolamento, i poteri di garanzia che queste modifiche dovrebbero attribuire ai Presidenti dei due rami del Parlamento, nonché i poteri di controllo che le stesse modifiche regolamentari dovrebbero attribuire in modo più stringente alle Commissioni bilancio sono il contraltare di quella restituzione di maggiori poteri alle Commissioni di merito e al Parlamento su decisioni che sono tipicamente di settore.

In conclusione, signor Presidente, credo che il lavoro compiuto in un'efficace triangolazione tra le Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento e il Governo abbia prodotto un provvedimento giustamente equilibrato. Il controllo della finanza pubblica, infatti, non è una questione di maggioranza o di Governo ma del Parlamento; è una questione di regole fondamentali, di certezza e di trasparenza, nell'interesse di tutte le forze politiche e più in generale del paese, delle forze sociali, degli investitori, dei cittadini che hanno interesse a conoscere attraverso quali regole saranno affrontati d'ora in avanti i fondamentali problemi di carattere economico.

Da questo punto di vista, il lavoro che è stato compiuto non è, lo ripeto, « la riforma » (quella di cui ha parlato l'onorevole Armani), ma più semplicemente

una riforma, un passaggio che ci consentirà, per un certo numero di anni, di affrontare i problemi di politica economica che si pongono a questo ciclo.

Del resto, come è stato detto dai « classici », ogni epoca non si pone che i problemi che è in grado di risolvere.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Sull'ordine dei lavori (ore 19,45).

SANDRA FEI. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SANDRA FEI. Signor Presidente, la ringrazio per avermi dato la parola perché l'argomento di cui voglio parlare, portandolo quindi all'attenzione del Parlamento, sarebbe altrimenti passato sotto silenzio.

Come tutti sanno, il 1° maggio di quest'anno è entrato in vigore il Trattato di Amsterdam e con esso tutti i protocolli allegati, nonché, in particolare, il protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, che prevede l'obbligo, a carico dei Governi degli Stati membri, di comunicare tempestivamente — così si stabilisce — ai Parlamenti nazionali ogni atto (documenti di consultazione, proposte legislative, misure da adottare nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione europea) prima quindi che venga discusso ed approvato in seno al Consiglio.

Lo stesso protocollo prevede tra l'altro un periodo di sei settimane affinché questa informazione possa venire a conoscenza del Parlamento europeo. La legge italiana di ratifica del Trattato di Amsterdam prevede però la possibilità da parte delle Camere, cito testualmente, « di formulare osservazioni ed adottare ogni opportuno atto di indirizzo ». Peraltro, il comma 2 del protocollo dell'Unione europea allegato al Trattato di Amsterdam — leggo per chiarezza — recita: « Le proposte legislative della Commissione, quali definite dal Consiglio a norma dell'articolo 151, paragrafo 3 del Trattato che istituisce la Comunità europea, sono messe a disposizione dei Governi degli Stati membri

in tempo utile per permettere loro di accertarsi che i Parlamenti nazionali possano debitamente riceverli». Nella legge italiana n. 209 del 16 giugno 1998 si legge, invece, al comma 1 dell'articolo 3: «Il Governo assicura che siano tempestivamente messi a disposizione delle Camere, delle regioni e delle province autonome tutti i documenti di consultazione redatti dalla Commissione ("libri verdi", "libri bianchi" e comunicazioni), le proposte legislative della Commissione, quali definite dal regolamento interno del Consiglio dell'Unione europea e le proposte relative alle misure da adottare a norma del titolo VI del Trattato sull'Unione europea». Il comma 2 recita: «Nei termini previsti dalle norme comunitarie, le Camere formulano osservazioni ed adottano ogni opportuno atto di indirizzo al Governo».

Ebbene, la realtà dei fatti di cui voglio parlare contraddice questa situazione. È stato infatti convocato per il 27 e 28 maggio, giovedì e venerdì di questa settimana, un Consiglio GAI (giustizia e affari interni dell'Unione europea, vale a dire tutto quanto riguarda il terzo pilastro), con un ordine del giorno che è denso di appuntamenti, come la definizione della Convenzione Eurodac; la definizione del bilancio di Europol per il 1999 e per il 2000, nonché una presa di conoscenza sull'inizio effettivo dell'attività dell'ufficio europeo di polizia; misure in materia di immigrazione e di asilo (ciò concerne la revisione o la correzione, come la si voglia definire, della legge sull'immigrazione); l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione europea e, aspetto secondo me fondamentale anche per una consultazione del Parlamento, le conseguenze dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam per la conclusione dei futuri accordi di riammissione (questo nell'ambito dell'immigrazione). Si tratta di atti che investono tutta la competenza delle Commissioni parlamentari permanenti, nonché quelle del Comitato bicamerale di Schengen che conosciamo molto bene.

I documenti cui ho fatto riferimento non sono stati mai trasmessi a nessuna delle due Camere. Chiedo pertanto alla Presidenza di attivarsi affinché siano rispettate le prero-

gative dall'organo parlamentare e sia prestata attenzione al nuovo ruolo di partecipazione del Parlamento alla fase ascendente del processo decisionale nell'ambito dell'Unione europea, come richiesto dal Trattato di Amsterdam e dai suoi protocolli, in particolare da quello al quale ho fatto riferimento; ciò mi sembra fondamentale. Forse saremmo ancora in tempo, se vi fosse la disponibilità del Governo e della Presidenza della Camera; certamente, procederemmo molto «di corsa», considerato che l'inizio di tutto ciò è previsto per giovedì prossimo.

In conclusione del mio intervento, intendo soltanto comunicare che vi è stato un accordo più o meno formale — o informale — tra tutti i Parlamenti operanti oggi con il *plenum* dei loro membri al fine di tributare, essendo il 24 maggio, due minuti di silenzio alle vittime in Kosovo; un silenzio che non vuole essere né contro la NATO né contro i serbi, ma che vuole semplicemente ricordare le vittime di questa guerra. Sfortunatamente, la seduta odierna non registra la presenza di un cospicuo numero di componenti l'Assemblea, ma molti altri Parlamenti hanno aderito a tale iniziativa, prevista per le 5 di oggi pomeriggio, ora di Greenwich (le 18 ora nazionale).

Sono potuta intervenire soltanto adesso, ma penso di poter esprimere la partecipazione a tale tributo non solo del mio gruppo ma anche — il Presidente lo dirà ora — dell'intero Parlamento.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Fei e mi unisco senz'altro alle parole di partecipazione che lei ha pronunciato.

Per quanto riguarda le osservazioni da lei formulate in ordine alla documentazione comunitaria, sarà mia cura riferire alla Presidenza e verificare.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 25 maggio 1999, alle 10:

1. — Interpellanze e interrogazioni.

(ore 15)

2. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — legge comunitaria 1999 (5619).

— *Relatore:* Bova.

3. — *Seguito della discussione del documento:*

Relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sul programma di attività presentato dalla Presidenza di turno del Consiglio dei ministri dell'Unione europea (doc. LXXXVII, n. 6).

— *Relatore:* Ruberti.

4. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 1999, n. 119, recante proroga del termine di presentazione del modello unico di dichiarazione ambientale (5975).

— *Relatore:* Gerardini.

5. — Dimissioni dell'onorevole Pittella.

6. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Disposizioni in materia finanziaria e contabile (*approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (4354-quinquies-B).

— *Relatore:* Solaroli.

7. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Disposizioni per disincentivare l'esodo dei piloti militari (5205).

— *Relatore:* Ruffino.

8. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

MANTOVANO ed altri: Istituzione di un Fondo di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso (4259).

— *Relatore:* Saponara.

9. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 1156 — Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la protezione delle Alpi, con allegati e processo verbale di modifica del 6 aprile 1993, fatta a Salisburgo il 7 novembre 1991 (*approvato dal Senato*) (3299).

— *Relatori:* Giovanni Bianchi, *per la maggioranza;* Calzavara e Leccese, *di minoranza.*

10. — *Seguito della discussione della mozione Comino n. 1-00350 in materia di ordigni nucleari presenti sul territorio nazionale.*

11. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

S. 1408 — CAVERI: Conferimento del grado di sottotenente a titolo onorifico agli allievi di corsi d'istruzione militare finalizzati al conseguimento del grado di sottotenente interrotti l'8 settembre 1943 (*approvata dalla Camera e modificata dal Senato*) (222-B)

e delle abbinare proposte di legge: LANDOLFI; MARINACCI ed altri; RICCI ed altri; CUSCUNÀ ed altri (1117-2777-2828-4556).

— *Relatore:* Giannattasio.

La seduta termina alle 19,55.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 21,45.