

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
PUBLIO FIORI

**La seduta comincia alle 16.**

TEODORO BUONTEMPO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 23 settembre 2002.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Armosino, Azzolini, Baccini, Ballaman, Bellini, Berlusconi, Berselli, Biondi, Buttiglione, Cicu, Giorgio Conte, Contento, Crisci, De Brasi, Delfino, Dell'Elce, Di Teodoro, Dozzo, Frattini, Galati, Gasparri, Manzini, Maroni, Martinat, Martusciello, Matteoli, Pisanu, Possa, Prestigiaco, Santelli, Sospiri, Stefani, Strano, Stucchi, Tremaglia, Tremonti, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte e Vietti sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono quarantaquattro, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**Trasmissione dal Senato di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.**

PRESIDENTE. Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza, con lettera

in data 27 settembre 2002, il seguente disegno di legge, che è stato assegnato, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento, in sede referente, alla I Commissione permanente (Affari costituzionali):

S. 1692. — « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, recante disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari » (*approvato dal Senato*) (3197) — parere delle Commissioni II (*ex articolo 73 comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni*) e V, VI, X e XI (*ex articolo 73 comma 1-bis, del regolamento*).

Il suddetto disegno di legge, ai fini dell'espressione del parere previsto dall'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento, è stato altresì assegnato al Comitato per la legislazione.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, recante misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica (3138) (ore 16,05).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, recante misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica.

Ricordo che nella seduta del 24 settembre scorso sono state respinte le questioni pregiudiziali, presentate ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 3, del regolamento.

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 3138)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto che la V Commissione (Bilancio) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Giancarlo Giorgetti, ha facoltà di svolgere la relazione.

GIANCARLO GIORGETTI, *Relatore*. Signor Presidente, al nostro esame vi è il decreto-legge n. 194 recante misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica. Questo provvedimento è stato approntato dal Governo per ragioni sia di carattere strutturale che di carattere congiunturale. Da un lato, l'andamento della spesa pubblica ha probabilmente suggerito una maggiore attenzione ed una maggiore strutturazione delle procedure che fanno riferimento al rispetto puntuale dell'articolo 81 della Costituzione. Questo si è tradotto in un decreto-legge, uno strumento forse un po' irrituale, come è stato osservato anche nel dibattito in Commissione, utilizzato per far sì che si potessero in qualche modo ridefinire anche alcuni aspetti della legge di bilancio al fine di rafforzare un processo di controllo che si viene a situare nella fase a valle (nella fase di implementazione della spesa) e che si aggiunge alla fase di controllo preventivo che già attualmente, a mezzo delle relazioni tecniche che corredano i disegni di legge governativi, le Commissioni bilancio del Senato e della Camera dei deputati svolgono.

Come ho ricordato, lo strumento del decreto-legge si giustifica per la particolare situazione che si è venuta a creare anche nei conti pubblici, più volte denunciata anche dai parlamentari dell'opposizione, i quali, quindi, non dovrebbero

sorprendersi dell'utilizzo di questo strumento. Purtuttavia, è necessaria una riflessione complessiva, che peraltro è già iniziata nell'ambito delle due Commissioni bilancio di Camera e Senato, rispetto ad una legge organica di bilancio che merita ovviamente nuove soluzioni e un ammodernamento anche in relazione ai nuovi strumenti oggi in uso.

Riassumendo molto sinteticamente il contenuto del decreto-legge che è stato ampiamente rimodellato, soprattutto nella prima parte dalla Commissione di merito, si possono sostanzialmente individuare tre punti cruciali sui quali si è concentrata la nostra attenzione: i commi 1 e 2, che fanno riferimento ad una procedura puntuale di verifica circa l'entità delle spese delle singole leggi; il comma 3, che prevede un intervento da parte del Ministro dell'economia e delle finanze teso a ricondurre complessivamente l'entità della spesa, di impegni e di cassa, rispetto agli obiettivi generali posti al Governo attraverso le risoluzioni parlamentari, e i commi 6 e 7 che fanno riferimento alla disciplina dei residui di stanziamento per le spese in conto capitale, di investimento, su cui il Governo ha inteso intervenire ai fini di razionalizzare un fenomeno che, ultimamente, ha assunto connotazioni patologiche rispetto alla originaria strutturazione dei residui medesimi.

Su questi tre aspetti la Commissione ha svolto un esame approfondito; anticipo che ha rinviato all'esame dell'Assemblea la soluzione delle problematiche aperte con riferimento ai residui di stanziamento in conto capitale, mentre ha trovato una soddisfacente soluzione per i due primi problemi.

Con riferimento ai commi 1 e 2, si è agito nel modo seguente: si è sostanzialmente preso atto dell'esistenza di due distinte fattispecie di leggi di spesa; una prima fattispecie è costituita dalle leggi di spesa per cui è possibile in modo espresso stabilire un limite, quantificare esattamente un tetto di spesa; per questo tipo di leggi — che il Parlamento approva stabilendo al tempo stesso anche un tetto — si è data facoltà ad un organismo di natura

certamente amministrativa — il ragioniere generale dello Stato — di sospenderne l'efficacia. Questo potere, questa facoltà concessa al ragioniere generale dello Stato è stata contestata dalle opposizioni. Io mi sento di rigettare questo tipo di contestazione per questa fattispecie di leggi di spesa perché risulta evidente che questo intervento ha il fine di porre rimedio ad una situazione anomala e, soprattutto, di far rispettare la volontà del Parlamento che si è espressa compiutamente nel limite indicato dalla legge.

Vi è poi un'altra e distinta fattispecie di leggi di spesa molto eterogenea. Si può far riferimento alle cosiddette spese obbligatorie, ma non soltanto ad esse in senso stretto, così come definite dalla legge di bilancio. Si tratta di tutta una serie di leggi per cui non è determinabile esattamente in via preventiva l'ammontare della spesa; infatti, questa dipende da molteplici fattori, non ultimi quelli di natura soggettiva, cioè la scelta di aderire o meno a determinate situazioni, o avanzare determinate domande di contributo. È tutto un aggregato di spesa che fa anche riferimento a voci particolarmente significative e, se vogliamo, anche delicate come quelle relative a stipendi e pensioni. In questo caso, la procedura che, in qualche modo, la Commissione ha approvato fa partire un'iniziativa da parte del ministro dell'economia, il quale attraverso lo strumento della relazione — prevista già dall'ordinamento e ulteriormente perfezionata da questo decreto-legge —, informa il Parlamento, in modo dettagliato e circostanziato, dei motivi per cui una determinata legge provoca degli sfondamenti; in qualche modo presenta le necessarie iniziative legislative al fine o di rifinanziare questa legge o di modificarla allo scopo di rispettare il disposto dell'articolo 81 della Costituzione.

La procedura così delineata ci sembra che permetta di superare qualsiasi tipo di obiezioni, anche di natura costituzionale, che potevano essere avanzate riguardo alla violazione del principio di uguaglianza, di cui all'articolo 3 della Costituzione. In questo modo si procede inizialmente senza far perdere efficacia alle norme esistenti

attraverso il fondo delle spese obbligatorie, i fondi di riserva previsti dal bilancio dello Stato. Solo successivamente si passa ad un'iniziativa legislativa che, ovviamente, è e resta prerogativa del Parlamento.

Naturalmente, questa nuova normativa che interviene in modo strutturale richiede anche un maggior impegno, un maggior gravame, soprattutto rispetto ai disegni di legge di iniziativa governativa che d'ora in poi, dovendo soggiacere per il controllo a questa specifica procedura, dovranno puntualmente prevedere in via preventiva o un espresso limite di spesa, ovvero — questa formulazione è stata anche discussa in Commissione — si dovranno definire i criteri con cui poter quantificare la spesa, eventualmente ponendo delle clausole di salvaguardia già nella fase della predisposizione o dell'approvazione della legge per quanto riguarda la cautela circa il rispetto dei limiti posti dall'articolo 81 della Costituzione.

Ritengo che l'attuale formulazione del comma 1 abbia permesso di superare tutte le obiezioni emerse nel corso del dibattito parlamentare e quelle della dottrina che, debbo dire, si è molto spesa sui giornali riguardo a questa questione.

Il comma 3 rappresenta un altro punto nodale: si è osservato, infatti, che attribuire al ministro dell'economia e delle finanze la completa discrezionalità di intervenire attraverso un decreto ministeriale (che ha natura amministrativa), al fine di modificare la potenzialità delle leggi approvate dal Parlamento, avrebbe fatto saltare un equilibrio a tutti noi, ovviamente, ben presente.

La nuova strutturazione dell'articolo 3 operata dalla Commissione supera, a mio giudizio, questo tipo di obiezioni: infatti, viene, in primo luogo, preventivamente deliberato in Consiglio dei ministri un atto di indirizzo attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che circoscrive e delinea i confini entro i quali si muove l'azione del ministro dell'economia; in secondo luogo, si statuisce che tale intervento, teso a limitare l'impegnabilità piuttosto che l'erogazione per cassa dei fondi sulle singole spese, non sia discre-

zionale, legge per legge, ma omogeneo, vale a dire spalmato su tutto l'aggregato delle spese, soggette a questo tipo di intervento, da cui rimangono escluse quelle obbligatorie e quelle elencate puntualmente (non le richiamo per comodità di tempi) all'articolo 3. Pertanto, al riguardo, credo siano stati compiuti grandi passi in avanti.

Nel corso del dibattito in Commissione è stato osservato non solo dalle forze di opposizione ma anche dalle forze di maggioranza che, forse, il coinvolgimento del Parlamento non è sufficiente. Abbiamo previsto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri nonché il successivo decreto del ministro dell'economia siano trasmessi alle Camere. Potrebbe anche essere una misura sufficiente perché, ovviamente, il Senato e la Camera, attraverso i rispettivi regolamenti parlamentari, dispongono di una serie di strumenti per sindacare o indirizzare il ministro circa tale tipo di intervento. È stata fatta presente l'opportunità che le Commissioni parlamentari competenti, le Commissioni bilancio, si esprimano attraverso un parere, ovviamente non vincolante, su temi ristretti. Al riguardo, vorrei osservare — l'ho già fatto in Commissione — che ciò sarebbe auspicabile ma, in qualche modo, contraddice la necessità di intervenire urgentemente secondo la procedura statuita dal comma 3. Pertanto, non vorrei che i due pareri espressi, l'uno, sul decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e, l'altro, sul ministro dell'economia rischino, alla fine, di depotenziare completamente il senso della norma.

Un certo tipo di ragionamento in merito potrà avviarsi (già è stato avviato con il Governo); credo che il testo si possa ancora migliorare, senza che venga meno la necessità di incidere, in tempi ragionevoli, con una procedura efficiente.

Per quanto riguarda il comma 4, formulo un invito al Governo (l'ho già formulato in Commissione e lo ha fatto anche la prima Commissione): con riferimento alla procedura applicata agli enti e agli organismi non territoriali, enti vigilati dai ministeri, è stato richiesto — l'ho richiesto anche io — che venga maggiormente cir-

coscritto e precisato l'aggregato degli enti cui si applica la procedura di cui al comma 3. È stato dichiarato pubblicamente che non si tratta delle cosiddette *authority* e ciò costituisce un passo avanti. Sarebbe opportuno che, in sede di replica, il Governo facesse ulteriore chiarezza in merito.

Il comma 5 è una norma di assoluta moralità, condivisa, credo, da tutti, perché rafforza il concetto di residuo; in particolare, impedisce che prosegua la prassi secondo la quale le spese possano essere impegnate (e quindi conservati i residui) anche dopo la scadenza del termine del 31 dicembre previsto per legge. In questo senso si prevede l'irricevibilità di tutti gli atti di impegno, dopo la chiusura dell'esercizio da parte del Ministero dell'economia.

Per quanto riguarda il cuore della discussione dei prossimi giorni in aula, vale a dire i commi 6 e 7 concernenti i residui di stanziamento, la volontà del Governo è sicuramente meritoria. Il fenomeno dei residui di stanziamento sulle spese in conto capitale ha raggiunto dimensioni notevoli (sono oltre ventimila miliardi nell'ultimo bilancio le somme stanziante a tale proposito).

Cosa propone il Governo? Attraverso la riduzione da tre ad un anno del periodo nel corso del quale possono essere conservate in conto residui questo tipo di spese, il Governo si propone, da un lato sicuramente di compiere un'operazione di « pulizia » rispetto ad una serie di iniziative, avviate ma mai concluse, o comunque lontane dalla fase giuridica dell'impegno e quindi dell'aggiudicazione del contratto, e, dall'altro lato, il Governo vorrebbe, specialmente per il futuro, con la previsione di questo termine di due anni, suddiviso in uno di competenza ed in uno di residuo, in qualche modo incentivare le singole amministrazioni aggiudicatrici ad una procedura assai più efficiente per la realizzazione delle opere pubbliche.

Premesso che si tratta di intenti sicuramente meritori cui in qualche modo la Commissione ed il relatore sono sensibili, resta tuttavia il fatto che, come segnalato dalla Commissione ambiente e lavori pub-

blici, la realtà del nostro paese, con riferimento ai tempi di realizzazione delle opere pubbliche, è sostanzialmente diversa. Mediamente la realizzazione di un'opera pubblica, dal momento in cui si verifica lo stanziamento e viene aggiudicata l'opera, richiede circa due anni e mezzo, quasi tre, per giungere all'aggiudicazione. Ciò cosa significa? Significa che noi oggi corriamo il rischio, con un'operazione così com'è definita oggi dal testo del decreto, da un lato di fare giustizia, quasi sommaria, di tutte le opere, indipendentemente dallo stadio di attuazione del bilancio dello Stato (questo anche perché avevamo dato un'interpretazione della norma retroattiva, per cui essa si applicherebbe quindi anche alle procedure già iniziate) e, dall'altro lato, certamente per il futuro, in qualche modo in connessione rispetto a riforme che purtroppo non si sono esaurite con la legge Lunardi sulle grandi infrastrutture — tantissime opere che non sono considerate strategiche infatti soggiacciono alla disciplina di normative estremamente complicate che ne dilatano a dismisura i tempi di realizzazione —, sarebbe probabilmente opportuno che una riforma, con riferimento agli aspetti contabili di questa materia, si sposasse temporalmente con una riforma in materia di lavori pubblici, che so essere all'esame del Parlamento, idonea a ricondurre entro tempi per così dire europei quelle che sono le nostre procedure per l'assegnazione degli appalti.

In ordine a tale materia, la riflessione — in tal senso il relatore si è impegnato in Commissione a verificare con attenzione gli emendamenti presentati dai parlamentari — deve prendere in considerazione l'ipotesi — e si tratta di uno spunto di riflessione su cui inizia un confronto con il Governo — di una disciplina transitoria che si soffermi su come trattare i residui di stanziamento in bilancio nel 2002, in particolare, per valutare se sia possibile immaginare un prolungamento, non *sine die*, — perché occorrerà fissare un punto dirimente in ogni caso —, al fine di attri-

buire un'ultima *chance* per incentivare le amministrazioni al raggiungimento della fase dell'aggiudicazione.

Per quanto riguarda invece la fase « a regime », quella che il Governo riconduce all'uno più uno, ovvero all'anno di competenza più l'anno di conservazione residui, credo possa essere ammessa, naturalmente con un impegno duplice del Governo: sotto l'aspetto tecnico — a riguardo ho già sollevato il problema in Commissione — mentre l'impegno giuridicamente inteso scaturisce al momento dell'aggiudicazione del contratto, vi è una fase, che è invalsa nella prassi, che ha nome di prenotazione, che fa riferimento ad un concetto non giuridico — ovvero al momento in cui è indetta la gara d'appalto —; in tal senso dovremmo in qualche modo cautelarci, per evitare il rischio che, se si restringono enormemente i tempi delle gare d'appalto indette, le imprese non si ritrovino nelle more della gara d'appalto prive di finanziamento. Si tratta di un primo problema di natura tecnica che pongo all'attenzione del Governo.

La seconda questione è che, quando si affrontano problematiche di questo tipo con un approccio prevalentemente contabile, senza far riferimento a normative di merito, si rischia di fare « giustizia sommaria ».

La discussione su questo punto — lo abbiamo dichiarato in Commissione e lo ribadisco qui in aula, nell'ambito della mia relazione — è aperta. In questo senso, mi faccio interprete di tutte le espressioni politiche presenti all'interno della Commissione e del collega, presidente della Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici, onorevole Armani. Sul tema relativo ai commi 6 e 7, vorremmo avere da parte del Governo un atteggiamento non pregiudiziale ma aperto alla realtà dei fatti e delle esperienze concrete.

Il comma 8 riguarda le norme dell'organizzazione delle ragionerie provinciali dello Stato, al fine di adempiere, con maggiore scrupolo e solerzia, ai nuovi compiti che gli sono affidati.

Mi avvio alla conclusione, signor Presidente, ricordando che il contenuto di

questo provvedimento, migliorato, a nostro giudizio, attraverso il lavoro svolto in Commissione, è ampiamente condivisibile, motivato da situazioni e circostanze straordinarie.

Auspico veramente che sui punti rimasti aperti, da me richiamati durante lo svolgimento della mia relazione, si possa giungere ad una soluzione concordata con il Governo e, perché no, anche con i gruppi dell'opposizione che hanno sollevato questi problemi in Commissione (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza nazionale*).

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**GIUSEPPE VEGAS,** *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze.* Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

**RICCARDO MILANA.** Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, nonostante lo sforzo compiuto in Commissione per rispondere alle pregiudiziali (credo che il termine sia, quanto mai, appropriato) di natura funzionale e costituzionale che erano state sollevate, non solo dalle opposizioni, ma anche da molta parte del mondo accademico — come ricordava il presidente Giancarlo Giorgetti —, non possiamo ritenerci soddisfatti. Su questo decreto-legge permangono tutte le nostre perplessità.

È complicato entrare nello specifico di un decreto-legge come questo che sembra avere un aspetto marginale nel momento in cui il Governo ha varato — ma non ha varato — il disegno di legge finanziaria (la conosciamo e non la conosciamo; tra qualche ora potremo meglio definire e conosceremo gli argomenti presenti nel disegno di legge finanziaria ed il modo in cui è composta la spesa).

Sostanzialmente, il provvedimento al nostro esame, a nostro avviso, dà, al ministro dell'economia, la facoltà di ge-

stire, per parti non marginali, un bilancio dello Stato diverso da quello autorizzato dalle Camere, come prevede il nostro sistema, come prevede la Costituzione italiana.

È chiaro anche che si introducono figure nuove di funzionari dotati della capacità di adottare un criterio di tetto di spesa non proprio contemplato dal nostro ordinamento ed una figura di funzionario, quasi distinta dal potere politico, che un po' si scontra con quel sistema cosiddetto di *spoils system* di cui fa ampio uso la democrazia americana ma di cui anche l'Italia vanta forti esempi. Ciò non ci convince, nonostante il lavoro svolto — attendiamo il testo che risulterà dai lavori dell'Assemblea, dopo il dibattito, l'esame degli emendamenti e la votazione — perché riteniamo che, in questa materia, debba rimanere centrale il ruolo del Parlamento e che non siano sufficienti comunicazioni, interventi, pareri non vincolanti da parte delle Commissioni.

Questa è la materia principe sulla quale si stabilisce un rapporto tra il Governo e l'Assemblea: il Governo redige il bilancio che, però, è approvato e autorizzato dal Parlamento; se, in materia finanziaria, alcune competenze vengono scavalcate, si introduce, per una parte non marginale della spesa, un elemento sicuramente negativo.

Non conosciamo le applicazioni concrete della disposizione in parola nel disegno di legge finanziaria, ma nutriamo perplessità e sospetti, anche sulla scorta di ciò che, nel corso di quest'anno e mezzo, siamo andati dicendo; anzi, dopo questo decreto-legge, abbiamo la sensazione che non fossimo troppo lontani dalla verità. Tante volte, in quest'aula, abbiamo sollevato questioni relative alla copertura dei provvedimenti presentati al nostro esame. Sebbene le nostre perplessità siano state sempre respinte dalla maggioranza con atteggiamento che definirei sordo, dopo un anno e mezzo ci venite a dire che è necessario introdurre un meccanismo che blocchi la spesa a valle in caso di superamento del tetto prefissato. Il problema,

tuttavia, non è come bloccare le spese a valle: è a monte, quando si legifera, che il dovere di copertura è assoluto!

Ora, non so se nella relazione introduttiva vengano in qualche modo individuati i responsabili delle mancate coperture: certo, l'iter costituzionale è ben conosciuto e riguarda, tra l'altro, anche i più alti poteri dello Stato; però, il problema è a monte, nella correttezza delle scelte che il Governo compie e che il Parlamento, la maggioranza, approva.

Di fronte ad una situazione del genere non si possono fare appelli ai gruppi di opposizione per invitarli a tenere un atteggiamento ragionevole. Le leggi vanno munite di copertura a monte perché quest'esigenza non può essere delegata, in seconda battuta, ad un funzionario di ragioneria. Peraltro, l'introduzione di un tale meccanismo ingenera il sospetto che si vogliono presentare norme dall'incerta copertura: tanto, poi, vi sarà qualcuno che metterà comunque un freno, un tetto alla spesa! Questo è decisamente inaccettabile per noi — per il modo in cui intendiamo le istituzioni — e per la Costituzione dello Stato italiano!

Abbiamo presentato le nostre questioni pregiudiziali e, pur dopo l'esito che conoscete, permangono, in noi, alcune perplessità. Qualche giorno fa, ho ricevuto una lettera dall'ANCE, l'associazione nazionale dei costruttori edili (notoriamente legata ad «ambienti eversivi»...), la quale esprime preoccupazione per il contenuto di questo decreto-legge, in particolare per quei commi 6 e 7 dell'articolo 1 sui quali si è intrattenuto, nella sua relazione, il presidente della V Commissione. Poiché, infatti, legiferiamo per le amministrazioni pubbliche italiane e per i cittadini italiani, è evidente che, con le procedure in atto, avremo tagli nei settori delle opere pubbliche e degli investimenti per molte migliaia di miliardi.

Allora, nutro sospetti — ripeto — sull'urgenza di presentare questo decreto, al di là del fatto che risponde in maniera sbagliata a problemi che pure il Parlamento ha sollevato; forse esso è propeudeutico alla presentazione di un disegno di

legge finanziaria che abbassa quei vincoli di verifica dei tetti di spesa lasciando *a posteriori* al ministro dell'economia e delle finanze la possibilità di intervento. È chiaro, quindi, che su queste cose avremo necessità di conoscere meglio i documenti, le posizioni, l'insieme della manovra economica di cui questo decreto è parte e che il Governo ha appena varato. Infatti, la nostra preoccupazione è che, con tentativi di blocco a valle della spesa, si continuino a raccontare bugie a monte. Si continua cioè a far vedere una realtà che non c'è nel nostro paese, con la conseguenza che, dopo i sogni portati da qualcuno, ci sia qualcun altro, un funzionario, che debba prendere atto che invece le cose non possono andare.

Io non so se tra le varie sanatorie che ci sono nella finanziaria ci sia anche quella per le bugie; ho la sensazione che qualcuno nel Governo ne avrebbe bisogno e che probabilmente questa non dà introiti di cassa ma ridà qualche credibilità. Credo non sia il caso di continuare a stravolgere, come state facendo, il sistema istituzionale e l'equilibrio fra le istituzioni per piegarle a ragioni di cassa. Credo che abbiate il dovere, con franchezza, di presentare leggi giuste e coperte dal punto di vista finanziario, dicendo chiaramente agli italiani come stanno le cose, coerenti con un'azione di Governo nell'interesse del paese.

Lo ricordavamo nei giorni scorsi: nessuno di noi è così meschino da augurarsi che le vostre scelte siano comunque sbagliate, che le vostre scelte siano comunque destinate al male del nostro paese. Abbiamo quel senso di patriottismo — lo ricordavamo nei giorni scorsi sulle materie dell'economia — che ci spinge ad augurarci una vostra capacità di ripresa, ma la strada finora percorsa è veramente orribile. Continuate con prepotenza ed arroganza — il ministro dell'economia e delle finanze ne è l'esempio classico — a proporre cose in spregio all'ordinamento costituzionale del paese e all'equilibrio tra i poteri — tra quello del Parlamento e quello del Governo — che ci lasciano perplessi.

Non faremo sconti su questa materia, non continueremo a discutere solamente di questo, ma introdurremo la discussione di questi argomenti nel dibattito più generale che si dovrà svolgere sulla legge finanziaria, sulle scelte che state facendo per gli interessi più veri degli italiani. Andremo a vedere quali saranno i benefici, quali saranno i tagli, quale sarà l'incidenza dei tagli sulle tasche degli italiani. Andremo a vedere quale sarà il vero gettito dei condoni e delle cose di finanza creativa che ancora state proponendo. Siamo convinti che queste bugie che avete raccontato agli italiani non le potrete sanare con nessuna legge.

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

**GASPARE GIUDICE.** Signor Presidente, colleghi, signor sottosegretario, il decreto-legge n. 194 del 2002, recante misure urgenti per il controllo, la trasparenza e il contenimento della spesa pubblica, trae certamente origine dall'esigenza prioritaria di procedere ad ogni possibile azione di razionalizzazione delle procedure di spesa che incidono certamente e notevolmente sulle inefficienze e sulle anomalie così frequenti nella gestione dei conti pubblici. Tale esigenza assoluta nasce, da una parte, dalle difficoltà che investono l'intera economia mondiale, in particolare quella europea, a causa, a mio avviso, anche delle troppe, rigide regole imposte dalla Comunità; dall'altro, non vi è dubbio che scontano gli effetti negativi dell'ultimo periodo della passata legislatura che, certamente, ha lasciato a questa maggioranza una eredità molto difficile.

Desidero, però, iniziare questo mio breve intervento con un invito al Governo ed all'intero Parlamento a non abbandonare, a causa di questo decreto-legge che ci accingiamo a convertire in legge, la via maestra. Non v'è dubbio, infatti, che tale via, ove non vi fosse stata l'urgenza dettata dal momento particolare, sarebbe stata certamente quella di una revisione sistematica delle norme di contabilità attraverso una vera riforma da sottoporre ad

un ampio confronto parlamentare. Questo era l'auspicio, all'inizio della legislatura, del presidente Giancarlo Giorgetti e di tutti. Credo che sia la maggioranza sia l'opposizione non possano che condividere tale esigenza e la necessità di elaborare una riforma organica delle norme di contabilità nel presupposto, però, del rispetto della centralità del Parlamento cui spettano le problematiche del controllo della spesa pubblica: prerogativa assolutamente non trasferibile ad alcuno.

Fatta tale doverosa premessa e nella speranza che si possa comunque pervenire, attraverso un disegno di riforma di iniziativa governativa o — perché no? — parlamentare, ad una completa e definitiva revisione delle attuali regole contabili, passo all'analisi del decreto-legge in esame con particolare riferimento ad alcuni punti oggetto di ampio dibattito in Commissione bilancio che, certamente, continueranno ad essere oggetto di grande dibattito in Assemblea.

I punti del testo che il relatore, il presidente Giancarlo Giorgetti, sin dall'inizio ha voluto sottolineare sono quattro. Il primo punto riguarda il comma 1 dell'articolo 1 che stabiliva in termini troppo generali la sanzione della inefficacia per tutte le disposizioni di spesa per le quali il ragioniere generale dello Stato avesse accertato l'esaurimento delle relative risorse. Il secondo punto riguarda il comma 3 dell'articolo 1 che attribuisce al ministro dell'economia e delle finanze, qualora si presenti un rilevante scostamento rispetto agli obiettivi programmatici, la facoltà di limitare, con proprio decreto, su proposta formulata dal dipartimento della ragioneria generale dello Stato e sentito il Consiglio dei ministri, l'assunzione di impegni di spesa e l'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato entro un valore percentuale stabilito con riferimento alle appostazioni medesime. Il comma 3 stabilisce, inoltre, che non possono essere soggetti a limitazione gli impegni ed i pagamenti relativi a spese discendenti da un obbligo giuridico determinato da previsioni legislative, ovvero assunte in via contrattuale dall'ammini-

strazione. Altro punto sottolineato dal relatore è stato il comma 6 dell'articolo 1 che riduce ad un solo anno, oltre quello di iscrizione, i tre previsti dalla normativa vigente, il periodo di mantenimento in bilancio dei residui in conto capitale. Tale periodo è protratto di un anno qualora si tratti di stanziamenti relativi a disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio finanziario. L'ultimo dei quattro punti sottolineati riguarda il comma 7 dell'articolo 1 che prevede l'abrogazione di tutte le disposizioni legislative che derogano al regime dettato dall'articolo 36 del regio decreto n. 2440 del 1923 concernente le modalità, i limiti di utilizzazione nonché i criteri di utilizzazione dei residui relativi a spese iscritte in bilancio.

Sul primo punto, relativo al comma 1, la Commissione ha accolto l'emendamento proposto dal relatore che certamente supera le perplessità scaturite dal dibattito in quanto esclude dalla sanzione di inefficacia le disposizioni di spesa relative alle spese di natura obbligatoria consentendo il ricorso agli appositi fondi di riserva previsti dal bilancio dello Stato ed imponendo all'esecutivo di riferire contestualmente alle Camere in merito alle cause dell'avvenuto esaurimento proponendo le relative misure correttive.

Sul secondo punto, di cui al comma 3 dell'articolo 1, nella Commissione bilancio si è aperta un'ampia discussione che ha avuto ad oggetto due aspetti qualificanti: da una parte, il ruolo del Parlamento e delle competenti Commissioni legislativi, assolutamente escluse da ogni coinvolgimento, e, dall'altra, l'opportunità di precisare meglio l'ambito di intervento del ministro dell'economia in relazione alla facoltà di limitare l'utilizzo dei fondi assegnati ad altri dicasteri da provvedimenti legislativi, eventualmente attraverso la previsione di riduzioni percentuali omogenee in tutti i comparti di spesa, salvo deroghe espressamente richieste dai ministri interessati. In merito, l'emendamento proposto dal relatore ed accolto dalla Commissione, facendo peraltro propria una condizione posta dalla Commissione affari

costituzionali, ha previsto l'emanazione di un apposito atto di indirizzo da parte del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, volto ad indicare a tutte le amministrazioni dello Stato le misure necessarie per ovviare al rilevante scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica segnalato dal ministro dell'economia e delle finanze. Nel contesto di tale atto di indirizzo è stata disciplinata la facoltà del ministro dell'economia di disporre, con proprio provvedimento, la limitazione percentuale della possibilità di impegnare e di pagare le poste iscritte nel bilancio dello Stato. Spero, signor sottosegretario, che in Assemblea tale passaggio venga ancor più arricchito da un maggior coinvolgimento del Parlamento attraverso il preventivo parere delle competenti Commissioni bilancio che, proprio in occasione di questo provvedimento, hanno dimostrato la loro capacità di arricchirlo, completarlo e correggerne alcuni aspetti.

Sul terzo punto, relativo al comma 6 dell'articolo 1, è emersa una grave preoccupazione circa i negativi effetti che tale norma potrebbe produrre sugli investimenti relativi alle opere pubbliche. La norma intende certamente, da un lato, contribuire ad un forte ridimensionamento dell'entità dei residui di stanziamento esistenti alla fine dell'esercizio 2002 e, dall'altro, sollecitare l'operatività delle amministrazioni di spesa nell'utilizzo delle risorse disponibili. Pur condividendo assolutamente tale principio, bisogna assolutamente valutarne la decorrenza: così come vanno in atto le cose nel sistema dei lavori pubblici, con particolare riferimento ai tempi di realizzazione di un'opera, è necessario, direi addirittura fondamentale, valutare con ogni possibile attenzione la congruità dei termini cogenti fissati per l'autorizzazione dei residui di stanziamento rispetto ai tempi tecnici necessari per la fase di avvio degli investimenti relativi alle opere pubbliche, molto, molto lunghi nel nostro paese. Non vorrei, signor sottosegretario, che restassimo prigionieri di una norma che possa finire per penalizzare e ritardare l'avvio, nel nostro paese, di un forte piano di sviluppo legato

alla realizzazione di grandi opere pubbliche, elemento essenziale per guardare avanti ed intervenire sulla sempre più grave piaga della disoccupazione nel Mezzogiorno.

In riferimento al quarto ed ultimo punto, relativo al comma 7, va subito detto che è difficile, sulla base del testo così come è in origine, valutare l'effettiva portata della norma in assenza di una puntuale indicazione delle disposizioni oggetto di abrogazione.

Ecco perché sui commi 6 e 7 — pur nella globale convinzione da parte di tutti i componenti della Commissione bilancio, anche sulla scorta della riflessione posta dalla I Commissione — non si è giunti, appunto in Commissione, ad un'ipotesi di riformulazione che possa eliminare le preoccupazioni emerse. Invito lei, signor sottosegretario, che oggi rappresenta il Governo in aula, a studiare una soluzione che possa coniugare l'esigenza di ripulire i residui presenti nel bilancio dello Stato con quella di non pregiudicare la realizzazione di importanti infrastrutture.

Signor sottosegretario, ritengo che il lavoro svolto in Commissione insieme ai colleghi dell'opposizione ed a tutti i colleghi della maggioranza sia stato animato, nel tentativo di riconoscere la validità del provvedimento che ci accingiamo a convertire in legge, da un intento costruttivo e migliorativo. Ecco perché credo che il Parlamento debba continuamente e sicuramente difendere le sue prerogative (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e della Lega nord Padania — Congratulazioni*).

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

**LUIGI OLIVIERI.** Signor Presidente, sottosegretario Vegas, signor presidente di Commissione, onorevoli colleghi, anche se questa discussione avviene tra pochi intimi (probabilmente è una brutta costumanza del nostro Parlamento), mi sembra che gli accenni contenuti nella relazione generale e negli interventi finora svolti, sia nell'ambito dell'opposizione (mi riferisco al col-

lega Milana) sia nell'ambito della maggioranza (come quello pronunciato poc'anzi dal collega Giudice) la dicano lunga sul modo in cui effettivamente si debba e si possa ancora lavorare su questo provvedimento.

Il decreto-legge n. 194 del 2002 è stato adottato in una situazione di evidente difficoltà di controllo dei conti pubblici, dopo che le iniziative assunte dal Governo in materia di politica economica non si sono dimostrate capaci né di stimolare la crescita né di garantire la stabilità degli equilibri di finanza pubblica.

In questa situazione generale, tuttavia, il decreto-legge n. 194 in discussione rappresenta un intervento assai singolare (potrei utilizzare una terminologia ben più pesante ma, considerato anche il luogo in cui si discute, mi limito a definirlo singolare). Non vengono previste, infatti, misure specifiche che, di fronte al duplice rischio di un notevole aumento del disavanzo, che minaccia di raggiungere il tetto del 3 per cento, e di un accrescimento (per la prima volta dal 1994) del rapporto debito-prodotto interno lordo, possano efficacemente rettificare andamenti di finanza pubblica molto preoccupanti.

Vengono, piuttosto, adottate disposizioni di carattere generale, che modificano profondamente e strutturalmente le modalità con cui vengono assunte le decisioni di finanza pubblica. Queste disposizioni destano gravi preoccupazioni per due ordini di motivi.

In primo luogo, viene stravolto il rapporto istituzionale tra Parlamento e Governo. È sicuramente meritoria la difesa d'ufficio del presidente della Commissione ed anche relatore, ma i nostri dubbi rimangono tali. Anzi, di ora in ora troviamo nuovi adepti sia all'interno sia all'esterno del Parlamento, tra coloro che giorno dopo giorno si occupano, anche professionalmente, di tali questioni.

Viene stravolto, quindi, il rapporto tra Parlamento e Governo relativamente alle decisioni economiche e finanziarie. In materia di bilancio, la Costituzione riserva al Governo l'iniziativa legislativa, in modo che lo stesso sia chiamato ad elaborare e

presentare alle Camere un proprio progetto di politica economica e finanziaria. Spetta, tuttavia, al Parlamento il potere di decisione mediante l'approvazione per legge del bilancio, come recita espressamente l'articolo 81, primo comma, della Costituzione.

Invece, il decreto-legge in esame attribuisce al Governo la facoltà di determinare, in via amministrativa e con una discrezionalità assoluta, l'attività di spesa non solo delle amministrazioni dello Stato, ma anche di altri enti ed organismi pubblici, rendendo in questo modo prive di ogni significato le decisioni sul bilancio adottato dalle Camere.

Il secondo motivo, di non meno grave preoccupazione, discende dal fatto che il decreto-legge prevede che, se nell'attuazione di una disposizione di legge vengono superati gli oneri previsti al momento in cui la disposizione è stata approvata, la disposizione stessa perde ogni efficacia e cessa di applicarsi. Si tratta di una procedura che può avere effetti dirompenti sull'ordinamento. Come è noto a tutti coloro che si occupano di bilancio e di effetti finanziari delle leggi, la quantificazione degli oneri, nella grande maggioranza dei casi, viene effettuata su basi presuntive ed è suscettibile di dimostrarsi più o meno esatta a seconda di numerosi fattori solo parzialmente controllabili e, in particolare, del comportamento stesso dei soggetti interessati.

Alle quantificazioni, con il decreto-legge in esame, risulterebbe subordinata la certezza giuridica che diritti e prestazioni stabiliti per legge vengano effettivamente riconosciuti anche nei casi in cui diritti e prestazioni costituiscano l'attuazione di valori essenziali affermati dalla Costituzione. In secondo luogo, si determinerebbero situazioni di disparità di trattamento di per sé stesse intollerabili dal momento che alcuni si vedrebbero negare prestazioni alle quali avrebbero diritto e di cui altri hanno goduto soltanto per il fatto che si sono esaurite le risorse allocate in bilancio. Tutto questo, infine, si verificherebbe per effetto di un semplice decreto del ragioniere generale dello Stato che

bloccherebbe l'efficacia di disposizioni di legge esonerando il ministro ed il Governo nel suo insieme dalla responsabilità di adottare le scelte politiche necessarie, anche se spesso impopolari, per far fronte alle difficoltà finanziarie.

Appare evidente, onorevoli colleghi, che i motivi di preoccupazione che ho denunciato non discendono soltanto da un dissenso di carattere politico, ma, più a fondo, derivano dalla contraddizione tra l'impostazione del decreto-legge e l'intero impianto della Costituzione nei suoi valori fondamentali e negli assetti istituzionali che di quei valori sono il riflesso. Sotto questo profilo, le quattro questioni pregiudiziali presentate dall'opposizione non avevano alcun carattere pretestuoso né alcuna finalità ostruzionistica, quanto piuttosto evidenziavano con chiarezza tutti gli elementi a causa dei quali il decreto-legge si è posto in stridente contrasto con la Costituzione.

Occorre, peraltro, riconoscere che, rispetto al testo del decreto-legge approvato dal Governo, la Commissione bilancio — ed in questo contesto va riconosciuto il ruolo del suo presidente, che è anche relatore di questo provvedimento — ha svolto un attento e proficuo esame da cui, anche grazie ai rilievi critici ed alle proposte dell'opposizione, sono derivati significativi miglioramenti, per quanto essi solo in misura parziale superino le difficoltà ed i problemi poc'anzi indicati.

Un esame più analitico del provvedimento come approvato dalla Commissione bilancio permette di evidenziare in primo luogo che, mentre il primo comma nel testo originario adottato dal Governo prevedeva in via generale l'inefficacia delle disposizioni per le quali si fossero esaurite le relative disponibilità finanziarie, l'intera riformulazione del comma approvata dalla Commissione limita in modo consistente l'ambito in cui si applica la previsione in questione. Si stabilisce, infatti, che l'inefficacia si determini soltanto per quelle disposizioni che prevedono espressamente un tetto di spesa. Nel caso in cui, invece, non sia possibile, per il contenuto normativo delle disposizioni, fissare un tetto di

spesa, il ministro autorizza con proprio decreto il ricorso ai fondi di riserva e, al tempo stesso, riferisce al Parlamento in modo che siano assunte le opportune iniziative legislative. In ogni caso, questa tipologia di disposizione, vale a dire tutte le disposizioni per le quali non è previsto espressamente un tetto di spesa, non è soggetta alla cessazione dell'efficacia una volta che siano state utilizzate interamente le risorse disponibili. Il nuovo testo del primo comma approvato dalla Commissione dichiara, infatti, in modo inequivocabile che dette disposizioni continuano ad essere efficaci fino alla data di entrata in vigore delle misure correttive adottate con strumenti legislativi, secondo la procedura già prevista nel comma 7 dell'articolo 11-ter della legge n. 468 o nell'ambito della legge finanziaria.

La soluzione individuata dalla Commissione è piuttosto complessa. Appare, forse, possibile migliorare la formulazione testuale in modo da eliminare alcune ambiguità ed incertezze che ancora rimangono, ed abbiamo presentato alcuni emendamenti in tal senso. Soprattutto, non appare chiaro come il primo comma si applichi alla legislazione vigente per la quale, al comma 1-bis, è stata mantenuta la formulazione originaria secondo cui i limiti degli oneri finanziari sono determinati sulla base degli stanziamenti iscritti in bilancio. Si è osservato che, anche qualora si faccia riferimento alla ripartizione per capitoli, risulta difficile ricondurre lo stanziamento iscritto in ciascun capitolo a specifiche disposizioni di spesa. Anche con riferimento alla legislazione vigente, sarebbe opportuno stabilire con chiarezza che l'inefficacia può prodursi soltanto per quelle disposizioni per le quali lo stanziamento di bilancio corrisponde ad un tetto di spesa espressamente stabilito nelle disposizioni medesime.

Tuttavia, pur con questi limiti, si deve onestamente riconoscere che l'intervento della Commissione affronta il problema principale sollevato dal primo comma, così come era stato approvato dal Governo. Infatti, da un lato si stabilisce un indirizzo per la legislazione futura, prospettando

una formulazione delle leggi di spesa, che per ciascun intervento fissi l'autorizzazione di spesa, che vale come tetto massimo, o in alternativa, nel caso in cui ciò non risulti possibile, definisca specifiche clausole di salvaguardia. Dall'altro lato, tuttavia, si afferma che l'inefficacia riguarda soltanto quelle disposizioni in cui viene espressamente previsto un tetto di spesa ovvero viene indicato in modo specifico l'importo della spesa autorizzata da assumersi come tetto di spesa.

L'intervento della Commissione, peraltro, se ha molto opportunamente ridotto l'ambito di applicazione della procedura prospettata dal Governo, al tempo stesso rischia di renderla sostanzialmente inefficace. Al riguardo, si può osservare che già sulla base della normativa contabile vigente prima dell'entrata in vigore del decreto-legge in esame, nel caso in cui una disposizione prevedesse un tetto di spesa, la disposizione medesima aveva attuazione fino ad esaurimento delle risorse corrispondenti al tetto di spesa; il tetto di spesa però non può essere imposto nelle norme che attribuiscono diritti di prestazione, proprio per non subordinare all'entità delle risorse stanziata la certezza del diritto, che è un caposaldo anche in materia di normativa di bilancio. Sono proprio queste norme che determinano sostanzialmente i principali flussi di spesa della finanza pubblica: penso agli stipendi, alle pensioni, ai trattamenti assistenziali e sanitari, agli ammortizzatori sociali e a tanti altri. Per questo tipo di norme non si ha inefficacia, ma il Governo deve presentarsi in Parlamento e proporre le iniziative legislative che ritiene idonee a correggere gli squilibri finanziari che si vanno producendo, secondo una procedura, che, ancorché poco applicata, già era prevista prima dell'emanazione del presente decreto-legge dal comma 7 dell'articolo 11-ter della legge n. 468.

In altre parole, l'emendamento interamente sostitutivo del primo comma se, per un verso, sembra superare le pesanti obiezioni di incostituzionalità che gravano sulla procedura ideata dal Governo, per altro verso finisce per rendere tale mede-

sima procedura pressoché inutile; e non poteva essere altrimenti. Da questa vicenda infatti, il Governo dovrebbe essere indotto a rendersi conto che, se si vogliono correggere andamenti finanziari fuori linea rispetto ai vincoli assunti dall'Italia quando, dopo una faticosa opera di risanamento, è entrata a far parte dell'area dell'euro, non si può ricorrere ad automatismi affidati a un decreto dirigenziale, ma occorre — come è avvenuto in passato — assumersi la responsabilità di definire scelte politiche chiare, rigorose e anche dolorose, da sottoporre all'approvazione del Parlamento. Sotto questo profilo sono apprezzabili le disposizioni contenute nel secondo comma, anch'esso modificato dalla Commissione, nella misura in cui potenziano e precisano la procedura già prevista nella legge n. 468, in base alla quale il ministro dell'economia e delle finanze, in presenza di scostamenti rispetto alle previsioni iniziali di spesa o di entrata che si verificano nel corso dell'attuazione di provvedimenti legislativi, è tenuto a riferire in Parlamento e ad assumere le conseguenti iniziative legislative.

Analogo giudizio favorevole è espresso a proposito del comma 2-bis, introdotto nel corso dell'esame in Commissione e che rappresenta una sorta di norma di chiusura. Se gli interventi correttivi non sono stati adottati con appositi interventi legislativi ai sensi del precedente secondo comma, il comma in esame prevede che possano essere inseriti nella legge finanziaria.

Il terzo comma si è presentato sin dall'inizio come il più problematico, insieme al primo comma. Il testo approvato dal Governo attribuiva al ministro dell'economia e delle finanze, in presenza di uno scostamento rilevante da obiettivi non meglio precisati, la facoltà — previo parere conforme del Consiglio dei ministri — di limitare con proprio decreto l'assunzione di impegni e l'emissione di ordinativi di pagamento a valere sulle disposizioni del bilancio dello Stato entro un determinato valore percentuale. Al riguardo, ho già usato il termine singolarità; tralascio quindi di utilizzare un'ulteriore defini-

zione su questo comma. Personalmente — ma credo ciò avvenga anche a chi è molto più esperto di me — non ricordo nel periodo della legislazione repubblicana una proposta normativa in tal senso, non solo per la sua singolarità, ma anche per il contenuto eversivo della medesima. Quindi, tralascio la singolarità di una procedura, in virtù della quale su un decreto del ministro è richiesto il parere del Consiglio dei ministri. Ritengo che su ciò si debba solo stendere un velo pietoso!

Tuttavia, non si può non notare la gravità di una disposizione che, in sostanza, finiva per porre nelle mani del ministro dell'economia e delle finanze il potere di limitare le attività di spesa delle amministrazioni dello Stato in modo del tutto indipendente dalle autorizzazioni di spesa contenute nella legge di bilancio approvata dal Parlamento. La gravità sta proprio in questo!

Anche in passato sono stati adottati blocchi degli impegni di spesa o dei pagamenti; essi, tuttavia, oltre a riferirsi all'esercizio in corso, venivano previsti con atto legislativo ed era la legge che ne determinava la misura. Nel caso in esame, invece, al ministro veniva affidato in via permanente il potere di determinare la gestione del bilancio con un atto amministrativo, rimettendo interamente alla sua discrezionalità se adottare l'atto e in quale misura limitare gli impegni e i pagamenti.

Nel parere espresso dalla I Commissione — lo ricordava poc'anzi il collega Giudice — non è stato possibile tacere questi elementi così gravemente lesivi delle prerogative del Parlamento. Infatti, tra le condizioni poste nel parere, si richiedeva di limitare l'ambito di discrezionalità attribuito all'atto di natura amministrativa con riguardo all'*an* ed al *quantum* della limitazione degli impegni di spesa, anche mediante la specificazione dei parametri per individuare la rilevanza dello scostamento nonché della durata e dell'entità massima delle limitazioni.

Il parere della I Commissione ha sollecitato la Commissione bilancio ad approvare un emendamento che riformula interamente il testo del comma 3. Con

questo emendamento vengono apportati alcuni miglioramenti. In particolare, si subordina l'adozione del decreto ministeriale ad una previa deliberazione del Consiglio dei ministri, con cui devono essere individuati i criteri di carattere generale. Inoltre, si specifica che il taglio degli impegni e dei pagamenti deve, di norma, riguardare tutte le dotazioni di bilancio, salvo quelle espressamente escluse, al fine di evitare che il ministro possa scegliere specifiche categorie di spesa sulle quali intervenire.

Tuttavia, mentre le modifiche del comma 1 rappresentano un sostanziale superamento delle più gravi difficoltà che il testo del Governo presentava, non altrettanto si può affermare per il comma 3. La discrezionalità attribuita al ministro rimane ancora troppo ampia e, in correlazione con l'ampiezza di tale discrezionalità, il Parlamento, al quale l'articolo 81 della Costituzione riserva l'approvazione del bilancio, risulta sprovvisto di ogni efficace forma di intervento. Il comma 3, nel testo iniziale, non prevedeva nulla in proposito e, nel nuovo testo, stabilisce soltanto che il decreto sia comunicato alle Camere.

Al contrario, è necessario che il Parlamento conservi un effettivo potere di decisione e, a tal fine, bisognerebbe almeno prevedere che lo schema di decreto, prima di essere adottato, sia sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari. È significativo che su questa ipotesi, durante il dibattito in Commissione, sia emerso il consenso — poc'anzi ribadito — di numerosi esponenti della maggioranza.

Un aspetto particolare, che mi preme segnalare, riguarda l'opportunità di inserire, tra le tipologie di spesa in ordine alle quali non si applica il decreto di limitazione degli impegni e dei pagamenti, i trasferimenti a vantaggio delle regioni e degli enti locali. Questa esclusione — che in Commissione era stata proposta dal relatore e che poi è stata ritirata a fronte della contrarietà del Governo — mi sembra assolutamente necessaria se non si vuole annullare, con un solo atto amministrativo, tutto il processo di rafforzamento

dell'autonomia degli enti territoriali che, nel corso della passata legislatura, è stato realizzato.

Pur non incidendo sugli elementi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, gravi elementi di criticità sono riconducibili al comma 4, al comma 6 e al comma 7 del decreto-legge in esame.

Con il comma 4, il ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad intervenire nei bilanci degli enti e degli organismi pubblici non territoriali, riducendone la spesa di funzionamento. In primo luogo, occorre evidenziare che le spese di funzionamento comprendono anche spese obbligatorie, come quelle per il personale, per le quali non si comprende come possa essere effettuata una riduzione pura e semplice. In secondo luogo, l'ambito di applicazione delle disposizioni è del tutto generico, riguardando tutti gli enti e gli organismi pubblici — incidentalmente segnalo l'improprietà di questo termine che, tra l'altro, ricorre anche nel comma 1 —, alcuni dei quali dispongono, senz'altro, dell'autonomia finanziaria e contabile prevista per legge e, come nel caso delle università, anche riconosciuta dalla Costituzione.

La disposizione, inoltre, potrebbe riguardare anche le autorità indipendenti, benché poc'anzi il relatore lo abbia escluso; in questo caso, c'è il rischio che l'esigenza di controllare i conti pubblici diventi e sia, forse — non so se sia una riserva mentale —, il pretesto per disporre di uno strumento molto efficace per ridimensionare queste autorità, come il Governo ha più volte mostrato di voler fare.

I commi 6 e 7 riducono da tre ad un anno il periodo di tempo nel quale possono essere conservate in bilancio le somme per spese in conto capitale non ancora impegnate alla fine dell'esercizio — i cosiddetti residui di stanziamento — e i limiti di impegno ancora attivati. Questa disposizione porterebbe, fin dalla chiusura dell'esercizio 2002, ad eliminare dal bilancio una consistente quota degli stanziamenti destinati agli investimenti ed alle infrastrutture. In numerosi casi può darsi che si tratti di interventi le cui procedure

di realizzazione sono in fase avanzata; ancor più gravi, tuttavia, appaiono le conseguenze che la disposizione potrà produrre quando entrerà a regime. Infatti, è stato da più parti mostrato e dimostrato come la fase di progettazione e le procedure necessarie per l'aggiudicazione dell'opera pubblica abbiano tempi notevolmente più lunghi dei due anni, durante i quali, sulla base delle disposizioni in esame, è permesso mantenere in bilancio i relativi stanziamenti. Queste disposizioni non potranno, dunque, che avere per effetto la paralisi completa delle opere pubbliche. I dissensi, le critiche e le proteste che sono state espresse dalle categorie interessate, dagli enti territoriali, finanche dal ministro competente e da ampi settori della maggioranza, dimostrano la gravità delle conseguenze che deriveranno dall'applicazione di queste norme, gravità di cui soltanto il Governo sembra non rendersi conto.

Tutte le ragioni che ho esposto finora ci inducono ad esprimere sul provvedimento in esame un giudizio assolutamente negativo. Tuttavia, vorrei formulare l'auspicio che, come in certa misura è accaduto in Commissione, anche l'esame dell'Assemblea permetta di introdurre ulteriori modifiche che quantomeno possano limitare le conseguenze più deleterie e nefaste che questo provvedimento può produrre (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

**VINCENZO CANELLI.** Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, nelle linee di intervento richiamate nel documento di programmazione economico-finanziaria appare prioritaria l'esigenza di procedere ad ogni possibile azione di razionalizzazione delle procedure di spesa. Il decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, recante misure urgenti per il controllo, la trasparenza e il contenimento della spesa pubblica, è finalizzato a correggere l'andamento dei conti pubblici e ad introdurre misure strutturali

tese a garantire il rispetto più stringente delle norme costituzionali in materia di copertura.

L'articolo 1, comma, 1 limita l'efficacia delle leggi recanti nuove o maggiori spese entro la misura degli oneri finanziari previsti dai relativi provvedimenti legislativi, affidando ad un decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, l'accertamento dell'avvenuto raggiungimento del predetto limite di spesa. Il comma 2 rafforza la procedura già prevista dall'attuale comma 7 dell'articolo 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468: le norme configurano una procedura di carattere amministrativo dalla quale può derivare la cessazione dell'efficacia di disposizioni legislative. Un coinvolgimento del Parlamento appare necessario.

È inoltre evidente la necessità di chiarire meglio l'ambito di applicabilità della norma, con riguardo in modo particolare alla cessazione di efficacia di norme sostanziali che configurano spese obbligatorie e correlati diritti soggettivi di terzi.

Il comma 3 dell'articolo 1 attribuisce al ministro dell'economia e delle finanze, qualora si presenti un rilevante scostamento rispetto agli obiettivi programmatici, la facoltà di limitare l'assunzione di impegni di spesa o l'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato entro un valore percentuale stabilito con riferimento alle dotazioni medesime. Stabilisce, inoltre, quali spese non possono essere soggette a limitazioni.

È necessario, in primo luogo, chiarire a quali obiettivi di bilancio si fa riferimento: occorre chiarire se la dizione spese « aventi natura obbligatoria » si riferisca soltanto alle spese obbligatorie. Anche per queste norme andrebbero previste forme di coinvolgimento del Parlamento.

Per meglio comprendere le finalità di intervento del ministro dell'economia e finanze previste dal comma 4, è necessario individuare con precisione gli enti e gli organismi destinatari della disposizione. Il comma 6 prevede la limitazione a un solo anno del periodo di mantenimento in bilancio dei residui in conto capitale. In

questo senso, è opportuno valutare con serenità la congruità del termine fissato per l'utilizzazione dei residui rispetto ai tempi tecnici necessari per le fasi di avvio degli investimenti relativi alle opere pubbliche.

In conclusione, pur avendo svolto nella Commissione bilancio assieme all'opposizione un lavoro che ha portato alla riformulazione del comma 1, alle correzioni del comma 2, all'aggiunta del comma 2-bis, nonché alla riformulazione in parte del comma 3, quindi, valutando positivamente le finalità del provvedimento, è necessario introdurre ulteriori correzioni. In particolare, già si era avviato un discorso che poi si è interrotto sulla riformulazione delle norme di contabilità dello Stato: questo andrebbe ripreso con urgenza.

Quindi, in conclusione, ribadisco l'esigenza di contemperare l'attribuzione agli apparati burocratici del Ministero dell'economia e delle finanze di poteri in ordine al controllo sulla gestione del bilancio dello Stato con il rispetto delle prerogative del Parlamento.

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

**LAURA MARIA PENNACCHI.** Signor Presidente, la conversione di questo decreto-legge n. 194 ci pone di fronte a un salto di qualità in negativo, in una strategia, che ritengo peraltro riconoscibile, che il Governo ha perseguito in questo anno e qualche mese di attività. Questo salto di qualità ci impone una riflessione delicata e attenta, perché investe le prerogative dell'intero Parlamento, dunque della maggioranza, come della minoranza, dell'opposizione, nonché delle forze che sostengono il Governo. Il fatto che poco fa un collega della maggioranza abbia insistito — insistito, perché l'ha detto più volte — sulla necessità di apportare modifiche è una testimonianza di quanto sto dicendo e del fatto che in Commissione, grazie anche all'attività del presidente della Commissione bilancio, l'onorevole Giancarlo Giorgetti, un lavoro è già stato

svolto, ma questo è assolutamente inadeguato e insufficiente.

Cercherò di articolare le mie affermazioni nei seguenti termini. In primo luogo, siamo di fronte a una modifica della legge n. 468 del 1978, che è una legge organica e una legge di costituzionalizzazione del bilancio, vale a dire realizza la Costituzione. Peraltro, ci sono commi specifici di questa legge che richiamano esattamente a questo obiettivo di realizzazione della Costituzione. Essa ha talmente questi caratteri di legge organica e di costituzionalizzazione del bilancio che prevede norme rinforzate per la sua modifica: ad esempio, non è possibile modificarla durante la sessione di bilancio. Noi qui modifichiamo la disciplina della legge n. 468 del 1978 semplicemente con un decreto-legge che adesso si vorrebbe convertire. Già questo solo elemento è molto grave.

Voglio ricordare che i nostri governi di centrosinistra — allora ero sottosegretario al Tesoro — hanno operato una riforma del bilancio, che si può giudicare insufficiente o insufficientemente realizzata, con cui in ogni caso si faceva qualcosa di molto importante, limitandosi in fondo a dare una diversa rappresentazione contabile del bilancio stesso per consentirne una maggiore visibilità, una maggiore leggibilità, certamente da parte degli operatori e di noi parlamentari, in primo luogo, ma anche da parte dei comuni cittadini, i quali hanno il diritto di poter capire cosa sta accadendo.

Noi per attuare questa modifica abbiamo chiesto una delega, costituito una Commissione bicamerale che ha lavorato mesi, praticamente anni, la cui presidenza è stata attribuita ad un parlamentare dell'opposizione, nella fattispecie l'onorevole Marzano. Per modifiche molto più gravi e rilevanti, come quella a cui stiamo assistendo, si procede invece per decreto-legge.

Vi sono ulteriori ordini di considerazioni da fare; non v'è dubbio che il problema di tenere sotto controllo la finanza pubblica rappresenta un tema decisivo, così come è decisivo poter intervenire quando si verifichino urgenze in merito.