

Esistevano norme per intervenire: il Governo, però, non solo non ha fatto ricorso a queste norme, ma non ha neanche fatto un uso corretto degli strumenti programmatici che rappresentano le norme principe per poter tenere sotto controllo la finanza pubblica: a tutt'oggi non abbiamo la nota di aggiornamento del DPEF. Oggi, presentata la legge finanziaria, abbiamo finalmente il riconoscimento — avvenuto solo pochi giorni fa — di qualcosa che l'opposizione afferma da tempo, cioè che la finanza pubblica stava letteralmente uscendo fuori dal controllo.

La rottura con i principi costituzionali non sta nel fatto che il Governo voglia operare in via d'urgenza, urgenza tra l'altro contraddetta anche dal fatto che si vuole ricorrere a misure strutturali. La rottura con i principi costituzionali non sta neanche nel fatto che il Governo abbia intenzione di ridurre le autorizzazioni di spesa deliberate dal Parlamento, ma nel fatto che, in primo luogo, l'esecutivo, attraverso questo provvedimento, si attribuisce un potere in via permanente in assenza di urgenze, fatti eccezionali i quali richiederebbero la presenza del ministro in Parlamento al fine di dichiarare l'urgenza, indicarne le motivazioni e promuovere le necessarie iniziative legislative che debbono rappresentare una prerogativa del Parlamento.

Il Governo si attribuisce un potere in via permanente, peraltro attraverso il ministro dell'economia, venendo così ad operare una lesione del principio della collegialità, l'aspetto che più significativamente abbiamo modificato in Commissione. Ciò è stato fatto inserendo un riferimento al potere di indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri. Il Governo si è attribuito questo potere in via permanente senza dare un'indicazione precisa; non ci ha detto se questo scostamento c'è o non c'è, quindi se vi è l'urgenza. Non ci è stata fatta conoscere l'entità dello scostamento, dove quest'ultimo si sta producendo, quali sono le voci rilevanti che concorrono ad esso.

In base alla legge 5 agosto 1978, n. 468 — il provvedimento portante, oggi modifi-

cato — il Governo ha certamente delle responsabilità. Infatti, è responsabilità del Governo predisporre i documenti di bilancio con la necessaria analiticità, affinché il Parlamento possa pronunziarsi.

Se una modifica di un procedimento di bilancio già discusso e votato dal Parlamento deve essere operata, questa modifica deve essere fatta con altrettanta, analoga analiticità che renda determinate e determinabili le misure stesse. Altrimenti, il Parlamento non vota più un bilancio determinato, ma — come sarà il caso — una delega in bianco al ministro dell'economia o al Governo.

L'effetto gravissimo che ne consegue è che il procedimento di bilancio, nella sua interezza e complessità, viene reso totalmente fittizio. Viene vanificata la natura programmatica degli strumenti di bilancio e la funzione legislativa spettante al Parlamento viene traslata dal Parlamento stesso, maggioranza e minoranza, all'esecutivo.

Presidente, chiamo in causa anche lei e l'intera Presidenza della Camera perché voi siete i garanti della funzione legislativa del Parlamento e dei suoi poteri. Si può legittimamente sostenere che la legge n. 468 del 1978, legge di costituzionalizzazione del bilancio, abbia fatto il suo tempo, che presenti alcuni logoramenti e che si debba procedere alla sua modifica. Sarebbe del tutto legittimo, ma nutro alcuni dubbi sul fatto che le misure che stiamo adottando portino davvero ad una semplificazione. Non si metterà, forse, in piedi una struttura estremamente macchinosa che non funzionerà? A parte tali dubbi, se si ritiene che la legge n. 468 del 1978 ed il procedimento di bilancio debbano essere modificati, lo si dica, come il Governo aveva incominciato a fare, discutendo in Parlamento della suddetta modifica con le strutture adeguate, con l'istituzione di Commissioni adeguate, dando luogo al necessario apprendimento e all'acquisizione di quanto la scienza e la letteratura possono dirci in merito. Pertanto, in via parlamentare, questa modifica potrebbe avvenire, ma ciò non sta accadendo, poiché stiamo assistendo al-

l'autoattribuzione di un potere di manomissione del bilancio, votato dalle Camere, da parte del ministro dell'economia e del Governo.

La nostra Costituzione, Presidente, non riconosce al Governo un autonomo potere di sospensione della gestione. Non esiste alcun articolo, alcun comma, in alcuna parte della Costituzione, che riconosca al Governo un autonomo potere di sospensione della gestione. La Costituzione prescrive un obbligo di copertura *ex ante* che va rispettato, ma ciò non è avvenuto; anche recentemente, con riferimento alla legge Tremonti-*bis*, sempre grazie all'opera del presidente Giancarlo Giorgetti, nella legge finanziaria dell'anno scorso, trovammo una copertura successivamente alla sua emanazione. Pertanto, era già avvenuta una violazione grave dell'obbligo di copertura *ex ante* che la Costituzione prescrive (potrei anche citare altri esempi).

Questo obbligo della copertura *ex ante*, che va rispettato, non c'entra assolutamente niente, non ha niente a che fare con il riconoscimento al Governo di un potere di sospensione della gestione.

Un altro aspetto che dobbiamo considerare riguarda il fatto che il provvedimento, in tutta questa operazione, attribuisce al dipartimento della ragioneria dello Stato una sorta di funzione tecnica neutrale. Al riguardo, questa funzione non è neutrale, ma eminentemente politica. Inoltre, siamo di fronte, con riferimento al dipartimento della ragioneria, ad un organo burocratico che è sottordinato al potere politico. L'attuale assetto che si sta perseguendo, giusto o sbagliato che sia (cheché se ne pensi), attraverso le misure sullo *spoils system*, rafforza la suddetta subordinazione di un organo burocratico al potere politico. Viceversa, con i poteri che si attribuiscono in base a tale provvedimento, quest'organo burocratico dovrebbe funzionare come un'autorità indipendente, come quelle tanto deprecate autorità indipendenti che, per altra via, sembrerebbero, viceversa, rimesse fortemente in discussione. Emerge, al riguardo, un'incongruenza grave.

In ogni caso, siamo anche qui dinanzi ad uno scenario non compatibile con la nostra Costituzione che enfatizza la valutazione *ex ante* degli effetti finanziari delle norme e della attendibilità delle coperture. Un grande aziendalista ha sostenuto che i bilanci aziendali sono la farina del mercato. Sarebbe molto interessante aprire, anche con riferimento a questo aspetto, una riflessione, oggi che registriamo gli effetti dell'esplosione della bolla speculativa sui mercati finanziari e quanta farina buona vi fosse nei bilanci aziendali che sono stati presentati in questi ultimi anni. Sicuramente — io ritengo che questa affermazione sia da prendere per buona — potremmo, parafrasando tale affermazione, sostenere che i bilanci pubblici sono la farina delle democrazie.

Le democrazie si basano esattamente sul patto, che viene ogni volta rinnovato e rafforzato e che si esprime nei bilanci pubblici, dove si evidenziano soprattutto equilibri di entrata e di spesa. L'alterazione che viceversa viene apportata a questo elemento fondante delle democrazie è così forte che fa sì che uno studioso *super partes* abbia scritto — si tratta di Giuseppe Pisauro —...

GIUSEPPE VEGAS, *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze. Super partes! Super partes!*

LAURA MARIA PENNACCHI. ...che questa norma mette in discussione uno dei fondamenti della democrazia rappresentativa, il potere del Parlamento di determinare la composizione del bilancio (non solo quindi i saldi complessivi, ma la composizione stessa).

Si attribuisce al ministro dell'economia una delega permanente a modificare, nel corso della gestione, il bilancio; una delega non soggetta a vincoli, né sulle circostanze che ne determinano l'esercizio, né sulle modalità di intervento, lasciandosi piena libertà di decidere quali voci « tagliare » e in quale misura. Insieme con la possibilità di effettuare analogo intervento sulle spese di funzionamento dei bilanci di enti esterni allo Stato, ciò fa sì che il ministro

dell'economia abbia poteri che non si ritrovano in nessuno dei sistemi di bilancio dei paesi avanzati.

Vorrei ricordare a tal proposito che in paesi come la Germania, dove la supremazia del ministro dell'economia sugli altri ministri è molto forte e sancita dall'ordinamento, anche lì, il ministro delle finanze ha potere di veto sulle proposte che presentano gli altri ministri quando queste hanno riflessi finanziari, ma non ha la possibilità di modificare, per via amministrativa, il bilancio approvato dal Parlamento.

Vi è un ulteriore aspetto che vorrei porre in evidenza: si apre qui la possibilità di trasformare, potendosi intervenire sulle spese che corrispondono a diritti soggettivi, una sorta di trasformazione-retrocessione, di tutti i diritti soggettivi in uno stato di sottoposizione permanente ad una clausola sospensiva. Ciò vuol dire che siamo di fronte alla possibilità di regredire ad una situazione non soltanto incostituzionale, ma addirittura ante-Costituzione; che questo sia in questi termini, è dimostrato dal fatto che, poiché molte leggi di spesa presentano già un limite — anzi la prassi è quella ormai di fare sempre riferimento a questo limite —, in questo caso non si fa ricorso alla memoria di leggi di spesa che presentano questo limite, bensì si fa ricorso ad un'espressione molto forte: le disposizioni che comportano nuovi o maggiori spese hanno effetto entro i limiti degli oneri finanziari previsti nei relativi provvedimenti. L'obiettivo vero, ritengo, sono le spese obbligatorie, quelle che poc'anzi ricordava l'onorevole Olivieri.

Siamo dunque indotti ad interrogarci seriamente sul significato politico, oltre che formale e costituzionale, di questo provvedimento; esso è stato emanato a pochi giorni dalla presentazione della legge finanziaria e nel vivo di una polemica che è arrivata — come doveva fare — a mettere in discussione la possibilità stessa della compromissione del risanamento finanziario per le promesse irresponsabili che questo Governo ha fatto.

Ci troviamo in una situazione in cui il Governo ha adottato provvedimenti privi

di copertura e non ha adottato valutazioni realistiche, che non vuol dire affatto previsioni esattissime: come ha detto Piero Giarda, si tratta di fare buone previsioni; per definizione, le previsioni sono suscettibili di margini di errore, altrimenti non si chiamerebbero così, ma devono essere il più possibile fondate e vicine alla valutazione generale che in quel momento si fa. Altro che dire che l'ottimismo è stato obbligato dagli organismi internazionali!

Il Governo, dunque, con questo provvedimento, getta fumo negli occhi dei cittadini, oltre a manomettere un potere determinante del Parlamento. Disconosce le questioni essenziali che pure ci sono, come, ad esempio, un'analisi e una razionalizzazione del patto di stabilità interno, una riclassificazione del bilancio più vicina alla competenza economica (secondo le norme SEC) o un'analisi di quello che sta davvero avvenendo nella pubblica amministrazione.

Abbiamo letto che l'Australia — paese molto citato dai liberisti oltranzisti di questi giorni — ha adottato, destando grande stupore, un provvedimento che noi avevamo già nel nostro ordinamento, frutto proprio di quella riforma del 1997 che ho ricordato, la quale prevede che, se un dirigente della pubblica amministrazione realizza un risparmio del 2 per cento, l'1 per cento di quel risparmio va a redistribuzione, come premio di efficienza, di efficacia all'interno del settore che quel dirigente coordina e l'1 per cento a riduzione del fabbisogno. Questa misura è stata adottata recentemente in Australia. Perché queste misure non sono state rese operative? Queste erano le vere questioni ed esse però sono state disconosciute, messe in un canto, mentre si presenta questo provvedimento, lasciandosi la facoltà di presentare allo stesso tempo — e oggi finalmente vedremo i testi (il testo, si spera a questo punto che sia uno solo) — una legge finanziaria irrealistica e non prudentiale, con misure *una tantum*, poco serie, con coperture di facciata, rinviando il momento della verità.

Dunque, siamo in assoluta continuità con la linea che il Governo ha adottato

fino ad oggi: nessuna strategia di governo della finanza pubblica, per lasciare spazio ad una strategia di finanza creativa. Ne vedremo delle belle anche in finanziaria, probabilmente, quando finalmente potremo leggerne il testo, perché ci saranno misure che consentiranno, ad esempio, cartolarizzazioni di diritti di superficie, non più solo di beni, ma di diritti di superficie — questo spiega la ragione per la quale, nel provvedimento che ha creato la « Patrimonio Spa » e la « Infrastrutture Spa », c'era tutta quella insistenza su diritti e beni —, vedremo queste cartolarizzazioni che nemmeno all'Argentina, ridotta alla fame e alla miseria, sono state consentite. Dunque, dovremo davvero renderci conto che le espressioni di allarme che abbiamo lanciato in questi mesi e che lanciamo oggi, di fronte a questo provvedimento, non sono né esagerate né tanto meno fuori luogo (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 3138)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Giancarlo Giorgetti.

GIANCARLO GIORGETTI, *Relatore*. La ringrazio, signor Presidente e ringrazio i colleghi che sono intervenuti nel dibattito. Sono stati ripresi temi già affrontati nell'ambito della Commissione di merito e da più parti sono giunte testimonianze del fatto che si siano fatti passi in avanti rispetto al testo originario.

Da più parti, anche da esponenti della maggioranza — in particolare dall'onorevole Canelli e dall'onorevole Giudice — è stata richiamata la necessità di un maggiore coinvolgimento del Parlamento sul comma 3. Naturalmente, il coinvolgimento richiesto dall'opposizione fa riferimento a procedure e passaggi di rango, ovviamente, superiore. Credo però che sul coinvolgi-

mento delle Commissioni parlamentari una riflessione più approfondita da parte del Governo a questo punto sia doverosa.

L'onorevole Olivieri, nel corso del suo intervento molto stimolante, ha dichiarato che il nuovo comma 1, quasi perfetto, finalmente, dopo l'esame in Commissione, è ottimo ma assolutamente inefficace. A questo punto, il relatore si chiede se non sia opportuno retrocedere rispetto alle posizioni già acquisite e tornare ad un testo efficace anche se non ottimo.

L'onorevole Milana — non più presente in aula — ha svolto un intervento che rientra nel filone catastrofista — diciamo così — di pessimismo cosmico generale rispetto all'operato del Governo. L'onorevole Pennacchi ha ribadito le osservazioni già espresse in sede di esame in Commissione. Mi sento di condividere, in particolare, la necessità e l'opportunità di riprendere — come è già stato osservato anche da altri colleghi — questi temi nell'ambito di una riforma complessiva della legge di bilancio. Certamente, oggi non possiamo più parlare di una delega in bianco, nel nuovo testo della Commissione, al ministro dell'economia, perché, in qualche modo, è stata circoscritta quella che effettivamente era un'assoluta discrezionalità. Certamente, il ruolo del Parlamento non è quello che l'onorevole Pennacchi vorrebbe, tuttavia è altrettanto vero che la discrezionalità del ministro dell'economia, in qualche modo, è stata circoscritta, sia nell'ambito dell'atto di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei ministri sia nella possibilità di incidere, non su questa o quella legge, bensì, in modo omogeneo, su tutte le leggi di carattere discrezionale.

In questo senso, dobbiamo tenere presente che l'intervento del ministro dell'economia, su atto e indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri, non è legato ad un motivo qualsiasi. Si riferisce ad uno scostamento rispetto ad un altro obiettivo anche questo approvato dal Parlamento che — oserei dire —, da una lettura sistematica, appare di rango superiore; si tratta dell'obiettivo generale dell'equilibrio o, comunque, di quanto indicato, in termini di

fabbisogno ed indebitamento, dalla risoluzione parlamentare di approvazione del DPEF.

Proprio per mantenere fede all'altro impegno, statuito e deliberato dal Parlamento, l'intervento del ministro dell'economia può effettuarsi ma in modo assolutamente omogeneo per sole finalità — oserei dire — di carattere economico e finanziario.

Giustamente, si sostiene che, se fosse possibile — lo ribadisco — se fosse possibile, le coperture dovrebbero essere fatte *ex ante* nel momento di approvazione del provvedimento. Tuttavia, lo stesso professor Giarda ci ha insegnato — è stato citato — che si possono fare buone previsioni, ma, in tanti casi, non è possibile e l'esperienza concreta, non del Governo della Casa delle libertà, ma anche degli ultimi governi dell'Ulivo, dei governi repubblicani, dimostra che diventa molto spesso difficile, nel momento in cui si approva il provvedimento, prevedere puntualmente tutti gli aspetti che generano spese.

Purtroppo, l'esistenza di un debito pubblico di dimensioni mastodontiche probabilmente conferma l'esperienza concreta della difficoltà. In questo senso, credo debba essere salvato lo spirito, nelle forme attualmente previste, dell'intervento disposto dal Governo attraverso questo decreto-legge.

Con riferimento alle spese obbligatorie e alla loro possibile relazione con i diritti soggettivi, credo che i passi in avanti compiuti durante la discussione in Commissione dell'attuale testo, in qualche modo, possano dissipare i dubbi. Sul comma 1, infatti, abbiamo disposto l'efficacia delle norme e, quindi, l'impossibilità, per atto amministrativo, di disporre l'inefficacia; per quanto riguarda il comma 3, vorrei ricordare che l'intervento del ministro dell'economia, comunque, non può riguardare un intero aggregato di spese obbligatorie o assimilabili alle stesse, a cui, tra l'altro, sono state assimilate — come ha opportunamente notato il collega Olivieri — altre categorie di spesa.

Quindi, di fatto, oggi, quelle spese che evocava anche l'articolo di illustri studiosi,

citato dai colleghi, fanno riferimento ad aggregati contenenti solamente spese discrezionali e non fanno più riferimento a pensioni, stipendi o quant'altro perché specificamente escluse nell'attuale testo.

Mi avvio alla conclusione, ricordando che restano aperti temi che ho sottolineato nel corso della relazione introduttiva e che spero il sottosegretario, senatore Vegas, in sede di replica, aiuterà a chiarire.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GIUSEPPE VEGAS, *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Signor Presidente, onorevoli deputati, credo che, in una materia obiettivamente complessa come la presente, non si faccia alcun passo avanti se si ha la pretesa di non storicizzare il problema. Ho sentito risuonare, in quest'aula, accenti che sarebbero stati perfetti nel 1947 — nel momento dell'approvazione della Costituzione repubblicana e, segnatamente, dell'articolo 81 — ma che, più di cinquant'anni dopo, appaiono alquanto surreali, dimentichi di quanto è accaduto in questi anni. È stata riproposta, sostanzialmente, la teoria della centralità del Parlamento. Sappiamo, però, che proprio a seguito dell'affermazione di tale teoria, circa un quarto di secolo fa, è cominciato lo sfascio dei bilanci pubblici!

GIANCARLO GIORGETTI, *Relatore*. Provocatorio!

GIUSEPPE VEGAS, *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Non faccio alcun riferimento politico ai sostenitori di quella teoria, ma dico che la centralità è esattamente il contrario del principio, che si va affermando in questo periodo storico, secondo il quale dobbiamo passare ad un'epoca di responsabilità. Del resto, le diverse modalità di scelta della classe politica (nei governi locali prima ed in quello nazionale poi) e l'avvento del sistema maggioritario segnano uno iato, un profondo solco che divide l'epoca della cogestione da quella della responsabilizzazione. Se, dunque, andiamo verso la

responsabilizzazione del decisore politico e del decisore di spesa, qualche conseguenza dovrà pur derivarne anche nella struttura dei bilanci pubblici!

Ciò premesso, esaminerò, ora, le argomentazioni addotte dall'opposizione. Preliminarmente, ritengo che anche chi fosse più tiepido circa la portata di questo provvedimento abbia perso tale atteggiamento dopo che le argomentazioni *a contrariis* qui udite hanno dimostrato scarsa pregnanza; anzi, paradossalmente, il confronto dialettico ha prodotto l'effetto di rafforzare, in me, la convinzione della bontà del decreto che stiamo esaminando.

Innanzitutto, perché un decreto-legge? Il nostro ordinamento giuridico contiene, tra i suoi principi, quello in base al quale è dalla realtà fattuale che nasce il diritto; e la possibilità di adottare decreti-legge in casi di necessità e di urgenza offre al legislatore proprio lo strumento per farsi carico della realtà esistente e per modificare conseguentemente la normativa. Non v'è dubbio che, in un'epoca nella quale (a causa del Governo, sostiene l'opposizione, ma io non ne sono del tutto convinto e credo, anzi, che molto dipenda dalla situazione internazionale, dalla situazione dei mercati e dell'economia in genere) i dati economici rendono ancor più necessitato il controllo del bilancio pubblico, l'adozione di un decreto-legge è uno strumento costituzionalmente corretto.

Si obietta, d'altra parte: in fondo, era già all'esame del Parlamento un provvedimento di riforma del bilancio; perché non approfittarne, allora, per scegliere la via della parlamentarizzazione? Signor presidente, il Governo era favorevole alla via della parlamentarizzazione delle scelte che riguardano la legge sulla contabilità dello Stato. Tuttavia, devo essere molto sincero al riguardo. All'inizio di febbraio, il ministro dell'economia si presentò davanti alle Commissioni congiunte di Camera e Senato chiedendo una revisione di quella legge; ebbene, siamo arrivati a settembre senza che nulla sia accaduto! Allora è chiaro che, in questa materia particolarmente calda, almeno per gli interventi più urgenti, il tempo a disposizione del Par-

lamento è in qualche modo risultato esaurito. Peraltro, l'alibi della parlamentarizzazione si sarebbe trasformato in addebito per il Governo qualora esso non avesse provveduto autonomamente.

Con riferimento alle spese obbligatorie (sulle quali mi intratterò più dettagliatamente), si dice che, operando in questo modo, provocheremmo una lesione di principi costituzionali perché negheremmo alcuni diritti.

Signor Presidente, la Costituzione però è un'entità giuridica che va letta *in toto*; l'articolo 3 è un articolo fondamentale, ma l'articolo 81 è altrettanto fondamentale, il mancato rispetto del quale ci ha portato alla situazione attuale di finanza pubblica, alla situazione di oggi, alla situazione dell'anno scorso, di due anni fa, di tre anni fa, di quando siamo entrati nel Trattato di Maastricht. Quindi, il maggior rispetto dell'articolo 81 credo sia un obiettivo per qualunque classe politica, per qualunque amministratore di questa Repubblica.

Si dice che la legge n. 468 del 1978 non potrebbe essere modificata con leggerezza perché si tratterebbe di una fonte legislativa atipica; a dimostrazione di questo fatto si assume che durante la sessione di bilancio con la legge finanziaria non si possono modificare norme di contabilità. Signor Presidente, lei sa ovviamente meglio di me, perché presiede questa Assemblea, che l'impossibilità di modificare norme della legge di contabilità è stabilito nei regolamenti parlamentari e non nella legge n. 468 del 1978; quindi non è quella la fonte atipica, ma la norma di contabilità è trattata in modo particolare dal regolamento parlamentare. D'altra parte in moltissimi casi abbiamo esperienza di leggi sulle quali anch'io mi sento di dare un giudizio non positivo, leggi approvate in deroga di espresse norme della legge n. 468 (per esempio, non a caso, in materia di conservazione dei residui).

Il ragionamento non storicistico del decreto-legge in esame porta a limitare la valutazione delle coperture, come è stato fatto anche in questo dibattito, al momento dell'emanazione del provvedimento di spesa; invece, io credo che l'esperienza

di questo quarantennio — ma, se vogliamo, limitiamoci pure agli ultimi vent'anni di vita parlamentare repubblicana — dimostri come la cautela *ex ante* sia indispensabile ma non sufficiente perché — questo lo dimostra anche l'articolo 11-ter, comma 7, della legge n. 468 (quindi una norma che risale ad oltre vent'anni fa) — la copertura dinamica *in itinere* è pur sempre necessaria perché può accadere — è stato detto prima — che le previsioni siano errate e noi non possiamo privarci di uno strumento di verifica della bontà delle previsioni di correzione in corso d'opera *ex post*. È una salvaguardia indispensabile che va rafforzata.

In sostanza, se noi ci limitassimo a valutare solo il problema *ex ante* potremmo, come accade nella norma penale, limitarci a dare il comando o il divieto, però mancherebbe la sanzione. Se così fosse noi, per esempio, non avremmo il carabiniere o le forze di polizia mentre il fatto che esistano vuol dire che in qualche modo la bontà delle norme *ex ante* va commisurata e poi misurata sugli accadimenti successivi. Faccio solo un esempio, tanto per chiarirci meglio su questo tipo di ragionamento: se noi dovessimo guardare alla copertura solo *ex ante*, non avremmo tutta una serie di leggi senza copertura che hanno comportato alcuni problemi (per esempio, l'epifenomeno che ha indotto il Governo a adottare questo decreto, la consistente mancanza di copertura in corso d'opera della cosiddetta legge Visco sud per gli incentivi all'occupazione, che hanno portato a notevoli problemi per il bilancio dello Stato). Ma ci sono stati, anche negli anni più recenti, altri casi in cui con maggiore chiarezza è emerso lo iato tra la copertura *ex ante* e quella *ex post*; mi riferisco ai decreti delegati.

Negli ultimi anni della precedente legislatura abbiamo assistito al copioso varo di leggi delega e dei successivi decreti delegati con una copertura — secondo la Costituzione e la giurisprudenza costante della Corte costituzionale dovrebbe essere già contenuta nella legge di delegazione — che, in realtà, era carente (e il decreto delegato comportava una spesa notevole);

per esempio, per essere chiari, faccio riferimento ai decreti cosiddetti Bassanini per il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali. Così una spesa si viene creare e a questo tipo di spesa in qualche modo occorre far fronte.

Qui vengo, signor Presidente, alla critica più allarmante che è stata mossa in questa Assemblea, quella secondo la quale, nella sostanza, il decreto-legge all'esame esproprierebbe il Parlamento e costituirebbe un *vulnus* alla Costituzione, perché in qualche modo toglierebbe al Parlamento una materia che rientra nella sua competenza, cioè il bilancio, per affidarla ad una gestione amministrativa o peggio ancora ad un funzionario. Allora, in questo caso credo non si debba rischiare di cadere in un errore di prospettiva, perché questa critica potrebbe avere senso se noi in qualche modo delegassimo al ministro dell'economia e delle finanze oppure ad un funzionario la redazione del bilancio.

Ciò non avviene, il bilancio è redatto, votato ed approvato dal Parlamento. Il successivo controllo di gestione è, in qualche modo, delegato e non potrebbe essere diversamente poiché si tratta di un organo amministrativo. Nella fattispecie, signor Presidente, non vedo la differenza tra il decreto-legge in esame e una normale legge la cui attuazione è, e non potrebbe essere altrimenti, delegata a funzionari dell'amministrazione; la scelta di erogare un certo finanziamento, di svolgere una certa procedura, di scegliere i titolari di un certo diritto è, infatti, atto finemente amministrativo. Questo atto non presenta differenze logiche o sostanziali rispetto all'atto amministrativo con il quale si constata che i fondi a disposizione di una certa legge sono esauriti e quindi si « chiude il rubinetto » di quella legge.

La natura del rapporto tra Governo e Parlamento non viene assolutamente modificata; rimane l'atto legislativo che indirizza la spesa pubblica verso un settore piuttosto che un altro; semplicemente si attiva un potere amministrativo che, in ossequio alle decisioni del Parlamento, interviene laddove la realtà non segue le decisioni del Parlamento. Mi permetto di

dire che questo è un ossequio ben superiore alla volontà parlamentare rispetto a quanto è accaduto in passato, che noi, Signor Presidente, non dobbiamo dimenticare. Nel decreto-legge al nostro esame, infatti, si prefigurano alcuni interventi, più o meno automatici, relativi all'impegnabilità o alle erogazioni di cassa.

Dunque, i cittadini e gli operatori dell'amministrazione già conoscono, *ex ante*, in base ad una legge di autorizzazione (dunque non contravvenendo ad alcun principio costituzionale perché è la legge che autorizza questo tipo di attività amministrativa) il rischio di non ricevere un'erogazione pubblica o il funzionamento della legge; sono già avvertiti, sanno come funziona.

In passato, invece, signor Presidente, è successo che le erogazioni di cassa venivano decise unilateralmente da alcuni personaggi (tra l'altro citati in quest'aula) secondo le necessità di cassa o, a volte, secondo le convenienze. Mi domando allora se questo metodo, che, nella sostanza, ha espropriato il Parlamento della sua decisione parlamentare relativamente al contenuto dell'unità previsionale di base per la competenza e per la cassa, sia una decisione più o meno rispettosa della sovranità del Parlamento se paragonato ad una esplicitazione di quanto può avvenire, così come accade in questo decreto-legge. Credo che, sotto il profilo della trasparenza dell'attività amministrativa e dell'attività di governo, questo decreto-legge compia un passo avanti notevole in questo settore, se non altro nel tentativo di dare maggiore rilievo ad uno dei principi forse più trascurati del bilancio: la veridicità del bilancio medesimo.

Circa poi la questione del comma 3 relativa alla possibilità di addivenire a blocchi di impegni, si tratta di un metodo già ampiamente adottato in passato, come, d'altra parte, è successo in passato ed esiste nell'ordinamento la possibilità di cancellare i residui con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ad inizio d'anno. Dunque, si tratta di facoltà già contenute nell'ordinamento che, in

questo caso, vengono meglio esplicitate ed ordinate al fine di rendere più trasparente il procedimento di bilancio.

Alcuni rilievi riguardano la questione della cancellazione dei residui di stanziamento ed è ovvio che è intenzione del Governo cercare, in qualche modo, di dare un'accelerazione a queste risorse — necessarie, soprattutto, per realizzare infrastrutture e investimenti e quindi per migliorare la dotazione infrastrutturale del paese — che spesso, a causa di procedure farraginose, giacciono inutilizzate. Dunque, porre davanti agli operatori la tagliola del rischio di perdere le risorse può avere l'effetto benefico di un'iniezione di adrenalina; certo è che giungere alla cancellazione, entro quattro mesi, dei residui di stanziamento che dovrebbero scadere nel 2002 comporta, sicuramente, qualche problema pratico non banale. Credo che, mantenendo il valore della disciplina generale, possa essere definita una disciplina transitoria per i residui in scadenza nel 2002, al fine di evitare questi rischi e questi inconvenienti da molte parti sottolineati.

Il testo è risultato modificato dall'esame in Commissione; non darò giudizi di merito e quindi non dirò se esso sia stato migliorato o peggiorato: dirò solamente che è risultato in qualche modo diverso, chiarendo alcune differenziazioni, soprattutto in riferimento alla spesa obbligatoria. Credo, quindi, che alcuni dubbi emersi nel corso del dibattito odierno possano ritenersi assolutamente fugati. Esisteranno difficoltà applicative laddove si applicherà il nuovo primo comma con riferimento alle leggi che riguardano spese obbligatorie (forse anche tale aspetto sarebbe da valutare).

Infine, per quanto riguarda la questione del parere parlamentare, essa è all'esame del Governo e quindi mi riserverò di fornire una risposta precisa nel momento in cui esamineremo le proposte emendative. Tuttavia, pur trattandosi di un atto che può ritenersi sicuramente utile per salvaguardare le prerogative del Parlamento, tale parere non è decisamente e direttamente strutturato nel provvedi-

mento, perché in fondo, come mi sono permesso di dire poc'anzi, il presente decreto-legge definisce un'attività amministrativa, esecutiva di una legge. In oggetto in tal caso vi è l'attività svolta dall'amministrazione, e segnatamente dal ragioniere generale, il cui rilievo — devo ricordare — ha già assunto valore legislativo nel momento in cui si decise di rassegnare alla sua firma le relazioni tecniche sui provvedimenti di spesa. Ebbene, in questo tipo di procedura un parere parlamentare potrebbe perciò essere visto come un'ingerenza del legislatore nell'attività amministrativa e ciò potrebbe portare ad una rottura dei principi di responsabilità del gestore della spesa pubblica che è, in conclusione, il Governo.

Ringrazio tutti gli intervenuti per gli stimoli e le critiche che hanno dato modo di chiarire alcuni aspetti che era necessario chiarire qui in Assemblea. Spero che il provvedimento possa essere rapidamente convertito in legge.

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

Ordine del giorno della seduta di domani.

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

Martedì 1° ottobre 2002, alle 10:

1. — Svolgimento di una interpellanza e di interrogazioni.

(ore 12)

2. — Esposizione economico-finanziaria ed esposizione relativa al bilancio di previsione.

(ore 15)

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

Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale (1798-A).

— *Relatori:* Paroli, per la maggioranza; Vianello, di minoranza.

4. — Deliberazione, ai sensi dell'articolo 123-bis, comma 3, del regolamento, in ordine al termine per la conclusione dell'esame in Assemblea del disegno di legge n. 3193, collegato alla manovra di finanza pubblica.

5. — *Seguito della 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-A).

— *Relatore:* Giancarlo Giorgetti.

La seduta termina alle 18.

ERRATA CORRIGE

Nel resoconto stenografico della seduta del 26 settembre 2002, a pagina 77, seconda riga, deve leggersi: «Tempo complessivo, escluse le dichiarazioni di voto: 3 ore», e non: «Tempo complessivo, comprese le dichiarazioni di voto: 3 ore», come stampato.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa alle 20,20.