

RESOCONTO STENOGRAFICO

151.

SEDUTA DI LUNEDÌ 17 FEBBRAIO 1997

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MARIO CLEMENTE MASTELLA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegno di legge (Discussione):		Macciotta Giorgio, Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica	12363, 12391
S. 1217. — Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato (<i>approvato dal Senato</i>) (2732); e concorrente proposta di legge DI ROSA ed altri: Norme per la trasparenza del bilancio dello Stato (1336)	12358	Marzano Antonio (gruppo forza Italia) ..	12363
Presidente	12358, 12390	Pagliuca Nicola (gruppo forza Italia)	12383
Armani Pietro (gruppo alleanza nazionale)	12369	Scalia Massimo (gruppo misto-verdi-l'Ulivo)	12379
Bagliani Luca (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	12377	Valensise Raffaele (gruppo alleanza nazionale)	12386
Boccia Antonio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	12373	Disegno di legge di conversione:	
Carazzi Maria (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	12365	(Assegnazione a Commissione in sede referente)	12357
Cherchi Salvatore (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	12366	(Trasmissione dal Senato)	12357
Delfino Teresio (gruppo misto-CDU)	12381	Disegno di legge di ratifica (Discussione):	
Di Rosa Roberto (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), Relatore	12359, 12390	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo europeo che istituisce un'Associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Lituania, dall'altra, con cinque protocolli, venti allegati e atto finale, fatto a Lussemburgo il 12 giugno 1995 (<i>articolo 79, comma 6, del regolamento</i>) (1698)	12395
		Presidente	12395, 12397

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

XIII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 FEBBRAIO 1997

	PAG.		PAG.
Calzavara Fabio (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania), <i>Relatore</i> ...	12395	Organizzazione dei lavori per l'esame del disegno di legge n. 2732 e modifica del calendario dei lavori dell'Assemblea:	
Macciotta Giorgio, <i>Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica</i>	12397	Presidente	12357
Missioni	12357	Ordine del giorno delle sedute di domani	12397

La seduta comincia alle 15,05.

MARIO TASSONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta pomeridiana del 12 febbraio 1997.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Bastianoni, Cerulli Irelli, De Luca, Dini, Fantozzi, Matranga, Prodi, Ricciotti, Ruberti, Ruffino, Sales, Savarese, Strambi, Tremaglia, Veltroni e Visco sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

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

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

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza, il 14 febbraio 1997, il seguente disegno di legge:

S. 1926. — « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 670, recante proroga di termini » (approvato dal Senato) (3215).

A norma del comma 1 dell'articolo 96-bis del regolamento, il suddetto disegno di legge è stato deferito, in pari data, in

sede referente, alla I Commissione permanente (Affari costituzionali), con il parere delle Commissioni II, III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, relativamente alle disposizioni in materia previdenziale), XII, XIII e XIV.

Il suddetto disegno di legge è stato altresì assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) per il parere all'Assemblea, di cui al comma 2 dell'articolo 96-bis del regolamento. Tale parere dovrà essere espresso entro martedì 18 febbraio 1997.

Organizzazione dei lavori per l'esame del disegno di legge n. 2732 e modifica del calendario dei lavori dell'Assemblea.

PRESIDENTE. Comunico che la Conferenza dei presidenti di gruppo, riunitasi giovedì 13 febbraio 1997, ha provveduto al contingentamento dei tempi per l'esame del disegno di legge n. 2732 (riforma del bilancio), collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi del comma 3 dell'articolo 123-bis del regolamento.

Il tempo riservato ai gruppi per la discussione sulle linee generali è di 7 ore e 30 minuti, così ripartite:

sinistra democratica-l'Ulivo: 30 minuti + 48 minuti = 1 ora e 18 minuti;

forza Italia: 30 minuti + 34 minuti = 1 ora e 4 minuti;

alleanza nazionale: 30 minuti + 26 minuti = 56 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 30 minuti + 19 minuti = 49 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 30 minuti + 17 minuti = 47 minuti;

misto: 30 minuti + 14 minuti = 44 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 30 minuti + 10 minuti = 40 minuti;

CCD: 30 minuti + 6 minuti = 36 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti + 6 minuti = 36 minuti;

totale: 4 ore e 30 minuti + 3 ore = 7 ore e 30 minuti.

A tale tempo si aggiungono 30 minuti per eventuali interventi in dissenso e 1 ora per il relatore e per il Governo.

Il tempo riservato ai gruppi per l'esame degli articoli, sino alla votazione finale, è di 7 ore e 30 minuti così ripartite:

sinistra democratica-l'Ulivo: 30 minuti + 48 minuti = 1 ora e 18 minuti;

forza Italia: 30 minuti + 34 minuti = 1 ora e 4 minuti;

alleanza nazionale: 30 minuti + 26 minuti = 56 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 30 minuti + 19 minuti = 49 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 30 minuti + 17 minuti = 47 minuti;

misto: 30 minuti + 14 minuti = 44 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 30 minuti + 10 minuti = 40 minuti;

CCD: 30 minuti + 6 minuti = 36 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti + 6 minuti = 36 minuti;

totale: 4 ore e 30 minuti + 3 ore = 7 ore e 30 minuti.

A tale tempo si aggiungono 30 minuti per eventuali interventi in dissenso e circa 4 ore di tempi tecnici, per il relatore e per il Governo.

La Conferenza dei presidenti di gruppo ha altresì convenuto di modificare il calendario dei lavori, nel senso di prevedere che lunedì 24 febbraio abbia luogo, in seduta pomeridiana, la discussione sulle linee generali dei seguenti provvedimenti:

disegno di legge n. 2934 (Riforma dell'ICE) (*approvato dal Senato*);

disegno di legge n. 2941 (Controversie opere post-terremoto).

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Discussione del disegno di legge: S. 1217.

— Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato (approvato dal Senato) (2732); e della concorrente proposta di legge Di Rosa ed altri: Norme per la trasparenza del bilancio dello Stato (1336) (ore 15,08).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato e della concorrente proposta di legge d'iniziativa dei deputati Di Rosa ed altri: Norme per la trasparenza del bilancio dello Stato.

Ricordo che nella seduta del 13 febbraio 1997 la Camera ha deliberato, a norma dell'articolo 123-bis, del regolamento, di fissare al 28 febbraio 1997 il termine per la conclusione dell'esame in Assemblea del disegno di legge all'ordine del giorno.

Ricordo, altresì, che la Conferenza dei presidenti di gruppo ha provveduto al

contingentamento dei tempi per la discussione sulle linee generali. Sulla base di tale contingentamento, il tempo di 7 ore e 30 minuti a disposizione dei gruppi risulta così ripartito:

sinistra democratica-l'Ulivo: 1 ora e 18 minuti;

forza Italia: 1 ora e 4 minuti;

alleanza nazionale: 56 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 49 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 47 minuti;

misto: 44 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 40 minuti;

CCD: 36 minuti;

rinnovamento italiano: 36 minuti.

Avverto che è stata presentata dai deputati Valensise ed altri, ai sensi dell'articolo 40 del regolamento, una questione sospensiva.

Devo rilevare a questo proposito che i progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria come approvato dalla risoluzione parlamentare, sono per più versi ricompresi nel regime procedurale dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, nei confronti dei quali — per prassi consolidata — non sono ammissibili, in linea generale, questioni pregiudiziali e sospensive.

Per quanto riguarda in particolare le questioni sospensive, se ne deve escludere l'ammissibilità, anche perché l'effetto di una loro eventuale approvazione contrasterebbe con la deliberazione, assunta dalla Camera il 13 febbraio 1997, a norma dell'articolo 123-bis, comma 3, del regolamento, di concludere l'esame del disegno di legge entro il 28 febbraio.

Dichiaro pertanto aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Di Rosa.

ROBERTO DI ROSA, *Relatore*. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, come è ben noto, le regole concernenti il bilancio dello Stato (struttura, contenuti, procedure di approvazione) sono articolate su tre livelli, costituzionale, legislativo ordinario e regolamentare. Da più parti si è osservato che a partire dal 1992 all'obbligo costituzionale di copertura finanziaria previsto dall'articolo 81 (che tuttavia non ha impedito il formarsi di un rilevante debito pubblico) si sono affiancati i parametri del Trattato di Maastricht con limiti quantitativi al disavanzo e al debito rivelatisi ben più efficaci nel regolare la finanza pubblica degli Stati membri.

In questo nuovo contesto si colloca oggi la discussione sulla riforma del bilancio, dopo le numerose ed importanti innovazioni introdotte sia sul piano legislativo (la legge n. 468 del 1978 e la legge n. 362 del 1988) sia su quello dei regolamenti parlamentari. Al di là di un'auspicabile riscrittura dell'articolo 81 della Costituzione, cui potrà attendere la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, è possibile, sulla base delle esperienze fin qui realizzate e degli studi ed approfondimenti condotti negli ultimi anni, introdurre ulteriori e significativi cambiamenti sia nella legislazione ordinaria che nei regolamenti parlamentari.

La proposta del Governo si pone l'obiettivo di innovare innanzitutto la struttura del bilancio statale. A tale conclusione si è giunti dopo un lungo lavoro di preparazione, che da un lato ha visto il contributo, in questa come nelle precedenti legislature, delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, e dall'altro ha prodotto significative sperimentazioni. Voglio ricordare al riguardo il bilancio sperimentale della Ragioneria generale dello Stato, che dal 1990 viene presentato al Parlamento unitamente al bilancio a legislazione vigente; il bilancio per centri di costo corrispondenti alle attuali direzioni generali, ipotizzato sia dal Tesoro che dalla commissione tecnica della spesa pubblica; il bilancio per funzioni obiettivo, realizzato dalla Corte dei conti in occa-

sione del rendiconto e del bilancio dello Stato per l'esercizio 1995 e riproposto per le previsioni assestate 1996 e il bilancio a legislazione vigente 1997; infine, il bilancio per centri di responsabilità amministrativa, predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato a partire dal 1995.

Prevedendo una radicale innovazione nell'impostazione del bilancio statale, il disegno di legge del Governo si propone obiettivi di grande rilievo politico: restituire al bilancio maggiore trasparenza e significatività; conferire al Parlamento un effettivo potere di scelta, di indirizzo e di controllo; realizzare una netta divisione di compiti e responsabilità tra gli organi di indirizzo politico e la dirigenza statale. Al contempo, si tratta di obiettivi funzionali alla riforma della pubblica amministrazione, che permetteranno di collegare il bilancio nella sua nuova articolazione sia con la generale revisione dei modelli organizzativi e dei procedimenti amministrativi, lungo le linee indicate dalla legge n. 241 e dal decreto legislativo n. 29, sia con il decentramento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali prefigurato da un altro disegno di legge, già esaminato favorevolmente qualche settimana fa da questa Camera. Lo stesso referto della Corte dei conti, nell'esprimere un giudizio largamente positivo sui contenuti della proposta del Governo, sottolinea il necessario parallelismo fra razionalizzazione della struttura del bilancio e revisione dei modelli organizzativi delle pubbliche amministrazioni.

Se le norme sulla struttura del bilancio costituiscono la parte centrale del provvedimento, il testo originariamente proposto dal Governo prevedeva altresì un rafforzamento dei meccanismi che presiedono all'obbligo costituzionale di copertura finanziaria, una nuova disciplina dell'assestamento, nonché la delega per la ristrutturazione del bilancio dello Stato. Nel corso del suo esame il Senato ha introdotto alcune modifiche significative. In particolare una di esse ha fortemente richiamato l'attenzione della Commissione bilancio della Camera, facendo emergere due posizioni contrapposte, allo stato dif-

ficilmente superabili, che hanno suggerito l'opportunità dello stralcio delle norme in questione. Richiamo sinteticamente le ragioni di questa scelta. Il testo del Senato modificava la definizione di disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica quale risultante sia dalla legge n. 468 del 1978 che dalla prassi parlamentare, stabilendo che essi possano contenere esclusivamente norme aventi effetti finanziari, quantificati in relazioni tecniche, di contenimento del disavanzo, coerenti con gli obiettivi della manovra di finanza pubblica per l'esercizio finanziario cui essi si riferiscono e, comunque, quantificati nel prospetto di copertura della legge finanziaria. Se tale criterio è certamente condivisibile per i contenuti del collegato principale, un'impostazione così restrittiva porterebbe ad escludere provvedimenti di più ampio respiro diretti a compiere organiche riforme dei principali settori di spesa utilmente collegabili alla manovra di finanza pubblica. Probabilmente, se tale norma fosse stata già operante, difficilmente sarebbe stato possibile dichiarare collegati disegni di legge di rilevante portata come quello che stiamo discutendo o come quelli relativi al decentramento di funzioni alle regioni ed enti locali ed alla semplificazione amministrativa (che, viceversa, vengono discussi come provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica per il 1997). Da qui la convinzione, manifestata dal relatore e da una parte della Commissione, che il decongestionamento del collegato principale — certamente auspicabile — potesse essere più efficacemente perseguito seguendo la strada di progetti organici di riforma dichiarati collegati dal DPEF secondo criteri predeterminati dalla legge, presentati dopo la sua approvazione e discussi secondo le procedure previste dall'articolo 123-bis del regolamento sia prima sia dopo l'approvazione della legge finanziaria e del bilancio programmatico.

Il tema, come è risultato evidente nella discussione che si è sviluppata in seno alla Commissione bilancio, si collega a quello più generale dei rapporti Governo-Parlamento, maggioranza-opposizione, cioè alle regole che devono presiedere al funziona-

mento degli organi costituzionali ed al confronto politico nelle sedi istituzionali. L'intera Commissione ha convenuto che, indipendentemente dalle diverse posizioni di partenza, fosse utile ed opportuno affrontare un problema così delicato come quello del rapporto Governo-Parlamento in materia di procedura di bilancio, solo dopo la conclusione dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. Da qui la proposta formulata all'Assemblea ed unanimemente condivisa di stralciare il capo II ed il capo III, comprensivi sia delle norme cui è fatto riferimento in modo specifico sia di quelle concernenti le modalità di copertura finanziaria e l'assestamento di bilancio. Sotto il profilo regolamentare valuterà la Giunta per il regolamento, già investita della questione, dei limiti di contenuto del provvedimento collegato esaminato nell'ambito della sessione di bilancio, alla luce della decisione che la Commissione bilancio propone all'Assemblea, se procedere o meno ad una modifica della disciplina regolamentare. Se verrà accolta la proposta di stralcio restano dunque il capo I ed il capo IV, di cui passo ad illustrare sinteticamente i contenuti essenziali.

Il capo I costituisce la parte centrale ed innovativa del disegno di legge. Le norme in cui si articola propongono infatti un radicale cambiamento nell'impostazione del bilancio dello Stato. Non muta l'attuale ripartizione del bilancio per stati di previsione dell'entrata e della spesa, corrispondenti questi ultimi ai vari ministeri; la novità è nell'articolazione degli stati di previsione in unità previsionali di base. Tali unità vengono determinate con riferimento ad aree omogenee di attività in cui si esplicano le competenze attribuite istituzionalmente a ciascun ministero. La loro individuazione dovrà avvenire in modo tale da garantire che a ciascuna unità di base corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa cui è affidata la relativa gestione. Saranno le unità previsionali di base a formare d'ora in avanti il limite giuridico oggetto della decisione parlamentare nell'autorizzazione a gestire il bilancio.

I capitoli restano quali unità elementari di bilancio ai fini della gestione, del controllo e della rendicontazione e vengono analiticamente indicati, unicamente ai fini conoscitivi, in un apposito allegato allo stato di previsione.

È prevista inoltre, in occasione della presentazione al Parlamento del disegno di legge di bilancio, la predisposizione di ulteriori elementi conoscitivi rispetto a quanto già stabilito dalla normativa vigente, da inserire nella nota preliminare agli stati di previsione della spesa e negli allegati tecnici, nonché nella nota preliminare allo stato di previsione dell'entrata.

L'esame in Commissione ha consentito di arricchire ulteriormente le informazioni sul programma del Governo e sulla trasparenza della spesa, introducendo l'obbligo di presentare, in allegato al disegno di legge di bilancio, una relazione che evidenzia la quota delle spese di investimento, suddivisa per regioni, destinata alle aree depresse del territorio nazionale, alle aree destinatarie degli interventi di cui alla legge n. 236 del 1993 e alle aree montane. Inoltre, in ulteriore apposito allegato, verranno esposte, per unità previsionali di base, tutte le risorse destinate alle singole realtà regionali.

L'articolo 2 prevede, come conseguenza della nuova impostazione del bilancio annuale, che anche quello pluriennale sia redatto per unità previsionali di entrata e di spesa.

L'articolo 3 definisce il processo di formazione del bilancio, razionalizzando le prassi attualmente seguite. Si confermano la responsabilità e l'autonomia del ministro del tesoro, ferma restando la responsabilità politica di ciascun ministero in ordine alla individuazione degli obiettivi e dei programmi rientranti nella propria gestione finanziaria. Lo stesso articolo modifica la norma che regola l'istituto dei residui di stanziamento, prevedendo che la loro conservazione in bilancio non possa protrarsi oltre il terzo esercizio successivo a quello di prima iscrizione.

L'articolo 4 riclassifica le entrate e le spese del bilancio dello Stato, come conseguenza della nuova struttura per unità previsionali di base.

Il capo IV disciplina la delega per la ristrutturazione del bilancio dello Stato e per l'accorpamento del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

L'articolo 10 delega il Governo ad emanare, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo che individui le unità previsionali di base del bilancio, sulla base di principi e criteri direttivi specificati in sette punti. Ne richiamo uno in particolare, riformulato dalla Commissione bilancio, concernente la riorganizzazione dei conti riassuntivi del Tesoro in modo che ne emerga il raccordo sia con le autorizzazioni di cassa del bilancio che tra il conto di cassa del settore statale e l'indebitamento netto della pubblica amministrazione. Il decreto legislativo dovrà altresì adeguare il rendiconto generale dello Stato alla nuova struttura del bilancio, al fine di consentire una valutazione puntuale del grado di raggiungimento degli obiettivi, sia a livello macroeconomico che al livello delle principali leggi di spesa, nonché dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

L'articolo 11 stabilisce l'adeguamento del regolamento di contabilità generale dello Stato alla nuova disciplina. L'emanazione di norme regolamentari è prevista anche per il finanziamento e la gestione dei programmi attribuiti a più amministrazioni i cui finanziamenti potranno confluire in un unico fondo.

Nell'emanare tali norme regolamentari il Governo dovrà dare priorità alla revisione delle procedure finanziarie relative ai programmi di intervento nelle aree depresse del paese. Il Governo è altresì delegato ad emanare un testo unico che raccolga, coordini e raccordi tutte le disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di tesoreria.

L'articolo 12 prevede l'accorpamento in un unico ministero del Ministero del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione economica. La norma,

nel prevedere la nascita del nuovo ministero, da un lato conferisce una delega al Governo per la definizione e la riorganizzazione delle competenze conseguenti all'accorpamento delle strutture esistenti e dall'altro rimette, sempre al Governo, l'organizzazione, la dotazione organica e l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale da disciplinare con atti regolamentari. La delega prevede altresì il potenziamento delle strutture di ricerca economica e finanziaria, la ridefinizione delle attribuzioni del CIPE, il rafforzamento e l'eventuale unificazione del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e del nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici, la riorganizzazione della cabina di regia. Infine, è prevista la fusione in un unico istituto, denominato Istituto di studi ed analisi economica, dell'ISCO e dell'ISPE.

L'articolo 13 istituisce un fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa. Tale previsione è da porre in relazione con la decisione del Governo di ridurre le autorizzazioni di cassa per il 1997 al fine di contenere le abnormi giacenze di tesoreria. Il fondo, dotato di 5 mila miliardi per il 1997, ha lo scopo di fronteggiare eventuali emergenze.

In conclusione, signor Presidente, onorevoli colleghi, l'approvazione sollecita di questo disegno di legge consentirà già per il 1998 la predisposizione del bilancio sulla base della nuova struttura e quindi di pervenire a più efficaci forme di controllo sui risultati, costi e rendimenti direttamente riconducibili ad aree ben individuate di responsabilità gestionale; permetterà altresì di razionalizzare e potenziare gli strumenti operativi a supporto dell'azione del Governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio innanzitutto attraverso l'accorpamento del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio in un'unica amministrazione.

Infine, con l'approvazione di questo disegno di legge viene a definirsi un tassello decisivo per il procedere del più generale processo di riforma delle pubbliche amministrazioni.

Sono queste le considerazioni che, a nome della Commissione, rivolgo all'Assemblea affinché esami favorevolmente il disegno di legge in questione (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIORGIO MACCIOTTA, Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica. Mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

ANTONIO MARZANO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nessun paese civile ha un bilancio come quello dell'Italia. I criteri originari che avevano ispirato il nostro bilancio sono stati travolti da aggiunte, modifiche, integrazioni che hanno completamente « deturpato » l'originale costituzione, lasciando il campo ad un sistema amorfo e vischioso.

I capitoli sono quasi 6 mila, ormai dispersi senza un criterio. Per esempio, quello del Ministero del tesoro contiene di tutto; le cifre più significative della sanità non sono posizionate nel bilancio della sanità e ciò vale per la previdenza ed altri settori.

Le conseguenze sono l'assoluta opacità, l'illeggibilità e l'ingovernabilità o, meglio, la leggibilità e la governabilità per pochi appartenenti alla casta del sacerdozio contabile di questo paese. Ciò comporta grandissima discrezionalità.

Poter gestire le informazioni del bilancio, quelle sul deficit o sul suo livello significa avere in mano armi politiche. La situazione quindi non può protrarsi ulteriormente, né per il Parlamento, cui di fatto viene sottratto un reale controllo, né per il Governo, per il quale è sempre più difficile governare il bilancio, che sembra autoriprodursi, né per i cittadini e per la stampa.

La situazione ha suscitato da qualche anno, in modo per la verità piuttosto blando, una discussione a livello parlamentare per la riforma del bilancio dello

Stato. È bene ricordare che l'attuale struttura prevede un bilancio somma dei bilanci dei ministeri, ciascuno dei quali è formato da capitoli, grandi o piccoli, la cui origine deve essere una legge precedentemente approvata dal Parlamento.

Le proposte di riforma della struttura emerse in questi anni sono principalmente una della Ragioneria generale dello Stato, una della Corte dei conti, una delle commissioni tecniche della spesa pubblica, una della commissione di studio per la riforma delle leggi di bilancio.

La proposta della Ragioneria generale dello Stato si basa principalmente sull'aggregazione di più capitoli omogenei (ne sono stati individuati circa 400). Non cambiano i criteri di progetto, ma il tipo di applicazione sì: in sostanza, vengono proposti « capitoli » più grandi degli attuali, all'interno dei quali ci si può muovere più agevolmente, con meno vincoli. Queste unità omogenee — i « capitoli » — sono state concepite empiricamente in base all'esperienza della Ragioneria generale.

Vi è poi la proposta della Corte dei conti, che è un po' più elaborata, perché propone di aggregare gli attuali capitoli con il criterio di appartenenza allo stesso centro di responsabilità e allo stesso obiettivo.

Vi è la proposta della commissione tecnica per la spesa pubblica, che si avvicina forse maggiormente al tipo di organizzazioni private e suggerisce di aggregare i capitoli per centri di costo.

Infine vi sono le proposte della commissione di studio per la riforma delle leggi di bilancio, di cui parlerò fra un momento.

Tutte le proposte, ma in particolare quella della Corte dei conti e quella della commissione tecnica per la spesa pubblica, sono rimaste teoriche. Le simulazioni sono state solo parziali.

Il progetto di legge esaminato dalla Commissione della Camera, che viene all'attenzione dell'Assemblea, è il frutto di un confronto già effettuato in Senato e che, ovviamente, tiene conto di quanto si è discusso negli ultimi anni. Esso riguarda

la struttura del bilancio ed anche una serie di modifiche relative all'insieme dei documenti di contabilità pubblica e ai tempi di preparazione e di presentazione degli stessi.

L'elemento centrale del progetto è l'introduzione di unità previsionali di base, che andranno definite in modo da fare riferimento ad un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la gestione. Si tratta di una proposta a metà — mi pare — tra il centro di responsabilità e quello di costo. Il Governo viene delegato ad emanare la suddivisione e la definizione pratica del tutto.

Vengono anche previste altre proposte che riguardano i tempi di presentazione dei documenti di contabilità pubblica: il documento di programmazione economico-finanziaria viene spostato ed il bilancio a legislazione vigente viene presentato secondo scadenze nuove.

Questo aspetto delle scadenze temporali potrebbe creare, però, qualche difficoltà per la scarsa disponibilità di tempo utilizzabile per l'analisi e per la critica politica.

Devo osservare che le limitazioni temporali del dibattito stanno quasi diventando una tecnica utilizzata da questo Governo. Ne è prova anche il provvedimento in esame che, quantunque privo di ogni effetto sui saldi di bilancio, è stato definito collegato, e cioè sottoposto a tempi contingentati.

L'esito di questo progetto di legge dipenderà da come verranno individuate le unità previsionali di base che andranno a sostituire e ad aggregare i vecchi capitoli di bilancio. Infatti in Italia si è propensi a creare nuovi termini e nuove etichette, che però poi finiscono quasi sempre per contenere soltanto il vecchio che a parole si dice di voler riformare.

Ma c'è di più. Gravi osservazioni critiche sono state mosse a questa proposta dai presidenti della commissione di studio per la riforma delle leggi di bilancio: Massimo Severo Giannini e Beniamino Finocchiaro. Queste critiche sono contenute in un saggio pubblicato nella rivista *Politica e Mezzogiorno* n. 4 del 1996. Si

osserva come siano incerti i riferimenti istituzionali delle proposte unità di base; non è chiaro se siano le direzioni generali, i futuri dipartimenti o altre nuove strutture, cioè, per dirla in gergo, nuove poltrone. Inoltre — si osserva — la norma sembra istituire una sorta di corto circuito direttamente tra decisioni parlamentari e responsabilità della dirigenza amministrativa. Sembrano quasi « *by-passati* » Governo e ministri e si tratta di un aspetto che potrebbe presentare profili di incostituzionalità; invece è stata decisione provvida quella di stralciare i capi II e III del provvedimento. Infatti, esistendo la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali è opportuno attendere le riforme della stessa prima di riformare il bilancio, dal momento che vi è una evidente connessione tra la forma di bilancio, la forma di governo e il grado di discrezionalità di quest'ultimo, previsto dall'articolo 81.

Si può però dubitare che fosse sufficiente uno stralcio. Secondo il mio punto di vista sarebbe stato meglio rinviare tutto il provvedimento. Intanto desidero comunque richiamare l'attenzione del Governo su alcuni altri aspetti che mi sembrano di qualche interesse. Il punto fondamentale che voglio mettere in rilievo è che, quale che sia la struttura di bilancio, gli obiettivi di semplificazione e trasparenza non saranno conseguiti se prima non si sarà proceduto a drastiche abrogazioni e potature delle migliaia di leggi e leggine inutili e costose. Se non si farà questo, l'obiettivo sarà mancato.

In secondo luogo, la trasparenza del bilancio dipende anche dalla possibilità di accedere ai dati. Non si capisce perché i parlamentari non possano avere un accesso diretto ed in tempo reale a qualsiasi dato contabile, come accade negli altri paesi più evoluti del nostro. L'articolo 4, in particolare, prevede un accesso solo mediato, non diretto, ai dati del bilancio.

In terzo luogo, andrebbe reso obbligatorio l'utilizzo delle comuni tecnologie informatiche. Supporti informatici coste-

rebbero poco e potrebbero consentire, via Internet, un uso ed una elaborazione molto efficaci dei dati di bilancio.

Insomma, è possibile fare molto meglio di quanto non ci venga proposto sul piano della modernizzazione dei nostri strumenti contabili. Il provvedimento oggi in discussione rappresenta complessivamente un passo nella direzione necessaria, alla quale i nostri senatori hanno dato importanti contributi emendativi, ma rimane modesto, presenta lacune e lascia aperti interrogativi di qualche gravità, che ho cercato di mettere in rilievo.

Sarebbe stato meglio ritardarne la presentazione in modo da consentire i necessari affinamenti, tanto più che bisognerà comunque tornarci sia perché sono stati stralciati, come ricordavo, i capi II e III sia perché occorrerà verificare che la norma sia (o sarà) coerente con le innovazioni istituzionali proposte dalla bicamerale.

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

MARIA CARAZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, anticipo un giudizio positivo sulla proposta della Commissione bilancio di stralciare le norme contenute nei capi II e III, in particolare in merito alla ridefinizione dei provvedimenti collegati e ai diversi tempi di presentazione dei documenti di bilancio. È stata una decisione opportuna, perché si aprivano alcuni problemi la cui definizione deve essere demandata ad un approfondimento successivo.

Il provvedimento al nostro esame, anche se in forma «alleggerita», investe questioni più generali di una semplice riforma di tecniche di bilancio, quali il grado di significatività delle scelte parlamentari in merito al bilancio e quindi lo stesso rapporto tra Governo e Parlamento, nonché, come accennerò in seguito, il grado di discrezionalità dei ministri. Rimane anche una questione relativa all'attuale indeterminazione del livello di responsabilità corrispondente alla gestione

amministrativa delle unità di nuova definizione. L'innovazione più evidente è infatti la formazione di unità nuove. L'unità di riferimento precedente era, come è noto, il capitolo, che rappresentava il titolo giuridico per le decisioni parlamentari.

Noi di rifondazione comunista non abbiamo mai pensato che i problemi di trasparenza del bilancio dipendessero dall'alto numero di tali capitoli; tuttavia può darsi che dalla riduzione del loro numero ne derivino dei vantaggi. Attualmente, per come sono strutturati, i capitoli diventano depositi di varie stratificazioni normative, spesso durevoli nel tempo, dati gli scarsi interventi di rifinanziamento. Ricordo, per esempio, quanto siano limitati gli interventi in tabella e della legge finanziaria, attraverso la quale si potrebbe «definanziare» una serie di leggi il cui perdurare nel tempo non ha più ragion d'essere.

Il previsto accorpamento di stanziamenti non può però essere realizzato senza una ulteriore disaggregazione preliminare delle voci di spesa per ottenere nuove aggregazioni di voci, il cui numero non è precisato. Gli obiettivi enunciati dalla relazione che accompagna il progetto di legge e dall'intervento del relatore sono la trasparenza del bilancio e l'effettivo potere di indirizzo parlamentare.

Ci si può chiedere però se questi due obiettivi siano immediatamente compatibili, se cioè la corrispondenza sia automatica o se non si debba privilegiare uno dei due obiettivi. C'è una tendenza alla rideterminazione delle responsabilità non solo nel disegno di legge: decentramento di funzioni, migliore collegamento con la riorganizzazione impostata dal decreto legislativo n. 29 del 1993. Mi sembra di capire che a tutt'oggi forse i centri di spesa più opportuni sono quelli che coincidono con le direzioni generali. È un aspetto che necessita di un chiarimento. Capisco che il Governo ha nelle sue mani il potere di definirlo, ma sarebbe interessante sapere quale sia il rapporto tra le decisioni parlamentari e le responsabilità di gestione.

Il criterio dovrebbe essere quello per il quale le spese devono essere collocate nel bilancio del ministero che ne ha la responsabilità diretta di gestione. Ciò significa che la spesa dovrebbe essere imputata e gestita da singoli centri di responsabilità amministrativa. Saranno elaborati gli indicatori di efficienza e di efficacia e saranno forniti allegati tecnici ed elementi conoscitivi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa vigente e, come ricordava il relatore, sono particolarmente importanti le evidenziazioni dei centri che hanno responsabilità di risorse indirizzate verso obiettivi di rilevanza generale (finanza locale, Mezzogiorno e aree depresse, eventuali gestioni di risorse in caso di calamità naturali).

Vi sono altre domande che attendono una risposta dal Governo: non rimane forse un grado troppo elevato di discrezionalità dei ministri nel modificare la destinazione delle risorse, al di là degli indirizzi parlamentari? Chi rivestirà completamente queste funzioni di responsabilità su cui dovrebbero attestarsi le nuove unità di bilancio?

Per quanto riguarda la ripartizione delle spese tra ministeri e l'alleggerimento, che ne deriva, delle spese imputabili al Tesoro (che sarebbe poi unificato con il Bilancio), ricordo che la Corte dei conti — a mio parere, a ragione — raccomanda di procedere con prudenza, mantenendo le risorse entro lo stato di previsione del Tesoro quando prevalga l'esigenza di controllo della spesa rispetto ad esigenze più sentite dai ministeri di spesa.

Nonostante questi problemi, credo che il giudizio sull'attuale iter della riforma del bilancio sia positivo. Vorrei, però, aggiungere che riguardo alla procedura di unificazione dei ministeri sarebbero necessarie ulteriori specificazioni, in particolare relativamente al personale sia del Ministero del tesoro sia di quello del bilancio e della programmazione economica. Nella sostanza, vorremmo sapere che cosa accadrà al personale quando i due ministeri verranno unificati.

Con la decisione di eliminare alcuni articoli del testo in discussione — i quali

non solo contrastavano con il testo esaminato dal Senato, ma ponevano anche difficoltà di comprensione, specialmente per la natura del provvedimento collegato; non solo, ma comportavano anche taluni effetti sul regolamento della Camera — si consentirà di affrontare le relative questioni con un approfondimento meno frettoloso, dando maggiore agilità al percorso del disegno di legge, su cui noi concordiamo. Teniamo però presente la delicatezza di operazioni come queste (ed il Governo ne terrà certamente conto nella predisposizione delle deleghe che gli verranno conferite), perché non si tratta di pura tecnica contabile: il disegno di legge in esame — come tutti comprendiamo — chiama in causa l'ambito dell'autorizzazione parlamentare e, cioè, in definitiva il rapporto tra Parlamento e Governo nella definizione della politica economica.

In conclusione, vorrei aggiungere solo un'osservazione che mi deriva dall'affermazione fatta dal relatore, secondo il quale il nuovo quadro, introdotto dalla definizione dei parametri di Maastricht, ha manifestato una maggiore efficacia nel contenimento della spesa rispetto a quanto non facesse la stessa normativa nazionale. Nel sottolineare il fatto che restano valide tutte le perplessità già espresse dal mio gruppo relativamente ai parametri di Maastricht, vorrei evidenziare che esse, se possibile, risultano ancora maggiori oggi, cioè nel momento nel quale da diverse parti — e non solo nel nostro paese — giungono valutazioni che mettono in dubbio la praticabilità e la razionalità dei parametri stessi.

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

SALVATORE CHERCHI. Signor Presidente, svolgerò alcune sintetiche considerazioni sul disegno di legge al nostro esame che — come ha ricordato l'onorevole Di Rosa nella sua pregevole relazione — non solo risponde ad uno degli impegni contenuti nel documento di programmazione economico-finanziaria e nella relativa risoluzione, ma raccoglie anche i

contenuti di un lungo lavoro istruttorio, certamente protrattosi troppo a lungo nel corso di diverse legislature. Anche l'onorevole Marzano nel suo intervento (del resto questa non è materia sulla quale ci si possa dividere tra maggioranza ed opposizione: credo che il dibattito su tali argomenti si possa svolgere senza il «velo» della diversa collocazione politica nell'aula parlamentare; si tratta in definitiva di discutere le regole che sovrintendono alla formazione dei provvedimenti di bilancio ed alla loro approvazione) ha sottolineato tutte le ragioni che motivano la riforma ed ha riconosciuto trattarsi di un passo necessario, pur in un contesto e all'interno di un ragionamento con il quale auspicava il differimento della decisione riguardante il presente disegno di legge. Penso si tratti di un passo non solo necessario, ma anche — come hanno evidenziato sia il relatore sia l'onorevole Carazzi — fortemente significativo.

Con l'istituzione delle unità previsionali di base migliora, infatti, la leggibilità del bilancio. Sappiamo tutti che al disegno di legge di bilancio vengono dedicate poche ore nel corso della sessione di bilancio ed una delle cause di un così frettoloso esame risiede, innanzitutto, nella illeggibilità dello stesso disegno di legge che, appunto, è riservato nella decodificazione a pochi addetti, che peraltro stanno al di fuori del Parlamento. Questo provvedimento è volto, quindi, a migliorare la leggibilità: il Parlamento diventa più consapevole della portata delle decisioni che assume e le modificazioni che potranno essere proposte ai contenuti del disegno di legge di bilancio riguarderanno aggregati significativi della spesa.

Insieme all'istituzione della unità previsionale di base reputo particolarmente significativa la previsione dell'articolazione delle singole unità con la enucleazione, nell'ambito della spesa corrente, di ciò che riguarda la spesa per il personale e, nell'ambito della spesa per investimenti, della quota degli stessi destinata alle aree in ritardo di sviluppo. A mio avviso si tratta, signor Presidente, di una significativa innovazione, poiché, enucleando le

unità previsionali di base, ciò che viene destinato alle politiche di coesione, con particolare riguardo alle aree coincidenti con il Mezzogiorno, trova riscontro nella legge di bilancio il passaggio dall'intervento straordinario a quello ordinario e all'articolazione dell'intervento ordinario delle politiche di coesione economico-sociale del paese. Non viene istituito alcun meccanismo di riserva o alcuna quota in favore di queste aree; tuttavia — e ciò è particolarmente significativo — viene esplicitato, nell'ambito delle unità di previsione che costituiscono poi oggetto della decisione parlamentare (è su di esse che si vota), ciò che traduce la politica governativa di coesione economico-sociale del paese.

Come ha ricordato il relatore, la riforma del bilancio si intreccia con la riforma della pubblica amministrazione ed è questo il secondo punto fortemente innovativo del provvedimento al nostro esame. L'individuazione di unità previsionali di base avviene in modo da garantire che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa cui è affidata la relativa gestione. Il Parlamento dovrà esaminare gli schemi di decreti che il Governo predisporrà sulla base della delega contenuta; in quella sede potremo verificare come la connessione tra unità previsionali e centro di responsabilità verrà concretamente tradotta (evidentemente in questa sede non potevamo che prevedere una delega, il Parlamento avrà poi modo di verificare la coerenza della traduzione che ne opererà il Governo rispetto al contenuto del criterio direttivo).

Vi è in sostanza — mi avvio ad alcune considerazioni conclusive — una connessione con le più generali riforme che il Governo ha avviato in tema di pubblica amministrazione. In particolare, vi è una connessione con il disegno di legge Bassanini, recentemente licenziato dalla Camera. In entrambi i casi, la riforma al nostro esame e quella votata appena qualche giorno fa dalla Camera dei deputati, si prevede il principio della istituzione di centri di responsabilità ammini-

strativa di gestione. Ne risulta sostanzialmente accresciuta la capacità del Parlamento di decidere con piena trasparenza e di verificare i risultati concreti delle decisioni assunte.

Aggiungo che una delle osservazioni emerse dal dibattito in corso trova esplicazione nel disegno di legge di riforma all'esame del Parlamento, in modo particolare per ciò che riguarda la delegificazione.

Il disegno di legge recentemente votato dalla Camera avvia un radicale processo di delegificazione introducendo disposizioni che semplicemente liberalizzano una serie di attività e di procedimenti oggi strettamente regolamentati con legge; in altri casi invece si prevedono drastiche semplificazioni. È già particolarmente numerosa la serie delle materie oggetto di delegificazione; inoltre, com'è noto, il Parlamento annualmente dovrà esaminare un disegno di legge finalizzato appunto alla delegificazione ed allo sfoltimento di quella enorme massa di leggi che si è accumulata nel corso degli anni.

Altri punti non secondari della riforma al nostro esame sono rappresentati dalle disposizioni sulla tesoreria, da leggere insieme a quelle contenute nel disegno di legge collegato e nel decreto varato dal Governo a fine anno per il completamento della manovra di finanza pubblica.

Infine vi è l'istituzione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica con la contemporanea abrogazione dei due preesistenti dicasteri. È una decisione particolarmente rilevante poiché finalizzata a migliorare, come risulta evidente, la capacità di controllo sia della finanza pubblica sia della politica economica nazionale.

Sono stati stralciati due capi contenenti norme importanti; tale decisione è stata assunta all'unanimità dalla Commissione ma, proprio per il contenuto delle disposizioni stralciate, richiede che sin d'ora si manifesti un impegno per il più celere esame delle stesse.

Ritengo sia interesse di tutto il Parlamento definire con maggiore precisione la natura dei disegni di legge collegati alla

legge finanziaria. Recentemente, nel corso dell'ultima sessione di bilancio, si è determinata una situazione conflittuale particolarmente polemica proprio con riguardo alla natura di tali provvedimenti.

È del tutto evidente, a mio avviso — come ha argomentato il relatore —, che la natura dei provvedimenti collegati deve riguardare il contenuto finanziario significativo, il quale deve essere connesso anche a quei provvedimenti di razionalizzazione e di riforma dai quali scaturiscono importanti economie di spesa. Abbiamo rinviato la decisione su questo punto, tuttavia la questione è particolarmente attuale.

La riconsiderazione della scansione temporale dei documenti che vengono presentati al Parlamento per quanto concerne la decisione di bilancio, a partire dal documento di programmazione economico-finanziaria, nonché l'attribuzione di una maggiore flessibilità alla gestione del bilancio sono anch'esse materie sulle quali è opportuno che il Parlamento torni rapidamente.

Vi è un ultimo argomento riguardante la definizione più stringente dei criteri di copertura. Le disposizioni in materia sono state anch'esse stralciate; tuttavia proprio la recente esperienza maturata nelle due ultime manovre di bilancio ci palesa che occorre definire più stringenti criteri di copertura. Si rendono necessarie relazioni tecniche che quantifichino con maggiore precisione gli oneri recati dalle disposizioni di spesa, e le previsioni di entrata.

A tale proposito devo rilevare che esiste un'evidente lacuna nella dimostrazione analitica, che occorre proceduralizzare e tipizzare per quanto riguarda gli emendamenti. È del tutto evidente, a mio avviso, che, essendo gli emendamenti valutati in termini sia di impatto sul fabbisogno del settore statale sia, prevedibilmente, nel futuro, di impatto sull'indebitamento delle pubbliche amministrazioni, il Parlamento — e con esso il singolo parlamentare — deve essere messo nelle condizioni di disporre di una procedura certa, di analisi tecniche oggettivamente fondate; altrimenti, nell'attuale situazione,

di fatto tutto fa capo al Governo ed alla valutazione di quest'ultimo e viene leso lo stesso potere di iniziativa legislativa del singolo parlamentare.

Questa esigenza è particolarmente sentita e fondata con riguardo alle disposizioni, concernenti la razionalizzazione della spesa, allorché le economie di spesa discendono da riforme, da azioni complesse e non da tagli o da decisioni puntuali. In quei casi, infatti, il margine di valutazione degli effetti è molto ampio ed occorre disporre di valutazioni più stringenti e di una tipizzazione del procedimento di valutazione degli emendamenti.

L'ultimo punto posto alla nostra attenzione dal relatore mi pare particolarmente fondato. Esso riguarda i pareri resi dalla Commissione bilancio sui disegni di legge poi esaminati dall'Assemblea. Quando è negativo, il parere della Commissione bilancio è di nessuna incidenza pratica: di fatto prevale il parere della Commissione di merito ed il parere negativo della Commissione bilancio non ha neppure un'evidenza significativa nel dibattito che si svolge in aula. Questo è un punto che, a mio avviso, va risolto. È del tutto evidente che la sovranità appartiene all'Assemblea. Occorre però adottare una procedura severa con riguardo sia al *quorum* necessario per superare il parere negativo della Commissione bilancio, sia ad una significativa evidenziazione all'Assemblea delle conseguenze di una votazione in difformità dal parere reso dalla Commissione.

Concludo, signor Presidente, ribadendo il giudizio positivo del gruppo parlamentare a cui appartengo su una riforma che, seppur parziale, è di grande significato e, di conseguenza, raccomandando un iter più rapido, al fine di poter tradurre in fatto operativo la decisione del Parlamento fin dalla prossima sessione di bilancio (*Applausi dei deputati del gruppo della sinistra democratica-l'Ulivo*).

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

PIETRO ARMANI. È evidente ormai a tutti la scarsa rilevanza dell'atto Camera

n. 2732 alla luce dell'avvio dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme della seconda parte della Costituzione. Se infatti si innoverà nella forma di governo e nell'articolazione dei suoi livelli tra il potere centrale e quelli periferici (regioni, province, comuni eccetera), la struttura del bilancio statale e la stessa delega al Governo per la riforma della contabilità pubblica potrebbero risultare superate nelle configurazioni attualmente previste dall'atto Camera n. 2732, anche per quanto riguarda la loro connessione con il disegno di legge n. 2699, di recente approvato dall'Assemblea, ossia la riforma della pubblica amministrazione promossa dal ministro Bassanini. Ciò nonostante tanto la riforma Bassanini appena citata, quanto quella del bilancio statale ora all'esame dell'Assemblea fanno entrambe riferimento, sia pure per aspetti e connotati diversi, alla legge n. 241 del 1990 ed al decreto legislativo n. 29 del 1993, la famigerata ed assai controversa riforma Cassese. Ecco perché alleanza nazionale ha ritenuto di presentare una questione sospensiva — che, peraltro, è stata dichiarata inammissibile — sull'opportunità di affrontare oggi l'esame del disegno di legge n. 2732, nonostante esso sia stato già approvato dal Senato, il 19 novembre 1996, prima che fosse approvato definitivamente il progetto di legge costituzionale di istituzione della Commissione bicamerale per le riforme, ora legge costituzionale n. 1 del 24 gennaio 1997.

È per queste motivazioni che alleanza nazionale, in linea con la già citata questione sospensiva, ha presentato un articolo aggiuntivo 13.01, con il quale si prevede che l'entrata in vigore della legge di riforma del bilancio dello Stato avvenga dopo la conclusione delle procedure di riforma della seconda parte della Costituzione, attuata su proposta dell'apposita Commissione bicamerale.

La *ratio* della questione pregiudiziale e del citato articolo aggiuntivo è evidente. Se ci si dovesse avviare, dopo i lavori della bicamerale, verso una forma di governo presidenziale e un'articolazione federalista dei poteri territoriali, la riforma del bi-

lancio statale e della contabilità pubblica oggi proposta dal disegno di legge in esame potrebbe essere profondamente modificata, indipendentemente dalla validità o meno del sistema ora prefigurato.

Del resto, che questa argomentazione abbia un serio fondamento è riconosciuto in parte dalla stessa maggioranza, che ha accettato, con la proposta formalizzata all'unanimità dalla Commissione bilancio, di stralciare l'intero capo II (articolo 5) e il capo III (articoli dal 6 al 9) del disegno di legge n. 2732, proprio prendendo atto del collegamento di queste parti del disegno di legge con la materia oggetto dei lavori della Commissione bicamerale.

Fatte queste premesse e passando ad una valutazione globale del progetto di riforma contemplato nel disegno di legge in esame, può facilmente rilevarsi che questa riforma, in buona sostanza, ha la pretesa di cambiare tutto ma in realtà non cambia nulla o, nella migliore delle ipotesi, cambia troppo poco.

La riforma, in definitiva, consiste nell'accorpamento dei capitoli di bilancio (articolo 1) in unità previsionali di base, aggregati da costruire — sarà l'oggetto di una delle tante deleghe previste dall'originario articolo 10, ora articolo 5 — in riferimento con i corrispondenti centri di responsabilità affidati alla dirigenza pubblica facente capo ai vari ministeri. A tali centri è affidata la gestione delle unità previsionali di base, le quali formerebbero d'ora in avanti il limite giuridico entro cui si esprime la deliberazione e dunque l'autorizzazione parlamentare a gestire il bilancio.

A questo punto si potrebbe pensare alla sparizione dei capitoli di bilancio, assorbiti nelle varie unità previsionali di base. Invece i capitoli di bilancio restano, solo che entrano in gioco dopo l'approvazione da parte del Parlamento delle unità previsionali di base, cioè ai fini della gestione e del controllo, sfuggendo così di fatto alla sola approvazione delle Camere. Tuttavia, dice la relazione di accompagnamento del disegno di legge (atto Senato n. 1217), « il quadro di documentazione che il Governo presenta alle Camere dovrà

consentire fin dall'inizio della sessione di bilancio una compiuta e analitica conoscenza dell'ipotesi di articolazione in capitoli delle unità previsionali di base ». E un po' come voler tutto e il contrario di tutto: il superamento dei capitoli (le Camere non li votano) e la loro conservazione (li possono conoscere). Infatti, all'articolo 1, comma 4 *quinquies*, si dice che « in apposito allegato allo stato di previsione le unità previsionali di base sono ripartite in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione ».

Quindi, il Parlamento non vota i capitoli, ma li conosce sia in sede preventiva che consuntiva e ne valuta la gestione, la quale è però affidata ai centri di responsabilità, definiti sulla base di aree omogenee in cui si articolano le competenze ministeriali. Come possa essere configurabile un'unità previsionale di base sia per l'entrata che per la spesa, determinata con riferimento ad una delle predette aree omogenee (siano le vecchie direzioni generali o gli istituendi dipartimenti o ancora nuove entità strutturali) non è ancora detto, ma resta nel recondito pensiero di Ciampi e Bassanini, ministri firmatari del disegno di legge, facendoci sorgere qualche dubbio sulla compatibilità fra le norme previste dai commi 3 e 4 dell'articolo 1 del disegno di legge n. 2732 e l'aureo principio dell'unicità del bilancio, consacrato anche in sede costituzionale.

Come poi la ripartizione in capitoli delle unità previsionali di base possa conciliarsi con l'efficienza della gestione delle stesse è un altro mistero. Quale autonomia, infatti, avrebbe l'area omogenea di attività amministrativa cui affidare la gestione delle unità previsionali, se la si vincola ai capitoli, ai parametri e agli obiettivi? Il sospetto che dalla riforma del bilancio prevista dal disegno di legge n. 2732 possa sorgere un altro pasticcio simile a quello che è avvenuto e che sta avvenendo con l'attuazione della legge n. 29 del 1993 (riforma Cassese) è a questo punto assai fondato.

La prima notazione critica sul disegno di legge in esame, che ci ha indotto a

presentare numerosi emendamenti tesi a ripristinare l'approvazione parlamentare dei capitoli di bilancio (i quali restano comunque le unità elementari della contabilità statale, anche con la riforma prefigurata dal provvedimento in discussione), investe l'intero disegno dei tasselli istituzionali, unità previsionali, centri di responsabilità amministrativa, livello di validità delle divisioni in capitoli. Purtroppo, in questo campo manca qualunque esemplificazione istituzionale che sia in grado di aiutarci a comprendere; tutto è rinviato alla delega dell'ex articolo 10 (oggi articolo 5, commi 1 e 2) e a quella dell'ex articolo 12 (oggi articolo 7, comma 2), per non parlare del testo unico previsto dall'ex articolo 11 (oggi articolo 6, comma 4).

Altre due notazioni critiche sul provvedimento in esame riguardano il ruolo della dirigenza nella gestione della nuova articolazione del bilancio statale e l'apparente deresponsabilizzazione del Governo che da tale gestione, affidata ai dirigenti della pubblica amministrazione, potrebbe al limite derivare. Infatti, se l'unità previsionale di base è il nuovo elemento dell'approvazione parlamentare, costruito in modo però da corrispondere ad un unico centro di responsabilità amministrativa, la riagggregazione per funzioni e programmi potrebbe portare ad un circuito decisionale politico in cui si instaurerebbe, di fatto, un rapporto diretto fra decisione parlamentare e uffici amministrativi, comunque questi siano strutturati e denominati. « Circuitando » le responsabilità e i ruoli del Governo e dei ministri, previsti dall'articolo 95 della Costituzione? A questo porterebbe la connessione fra la riforma prevista nel disegno di legge in esame e quel monumento di confusione e improvvisazione che è stato il decreto legislativo n. 29 del 1993? Sembra abbastanza azzardato pensare che questo sia lo sbocco.

E allora (a pensar male si fa peccato, ma... con quel che segue), si potrebbe anche supporre che la prospettiva di riforma in esame (visti anche i molti giudizi negativi, espressi a suo tempo da

Cassese e da Bassanini, sulla burocrazia statale italiana) possa anche nascondere l'intento di accompagnarsi al proposito di una nuova massiccia ondata di occupazione (ne ha parlato poco fa il collega Marzano), da parte del Governo Prodi e della sua maggioranza, di poltrone dirigenziali nei vari ministeri e negli enti statali. Ciò darebbe luogo — per far spazio ai nuovi *manager* della pubblica amministrazione gestori delle unità previsionali di base, reclutati fiduciarmente e non, come i direttori generali, con apposito concorso — ad un'epurazione di massa di molti attuali quadri, ovvero ad una loro progressiva ghetizzazione. Di qui l'importanza per alleanza nazionale e per il Polo in generale di porre adeguati paletti nelle deleghe contenute negli ex articoli 10, 11 e 12, oggi articoli 5, 6 e 7 dell'atto Camera n. 2732. Infatti, all'ex articolo 10 (oggi 5), commi 1 e 2, è prevista un'ampia quanto assai generica delega per la ristrutturazione del bilancio dello Stato, mentre all'ex articolo 12 (oggi 7), comma 2, è prevista quella per l'accorpamento dei ministeri del tesoro e del bilancio, quest'ultimo già presente nel collegato alla finanziaria ed ora spostata nell'atto Camera n. 2732. All'ex articolo 11 (oggi 6), commi 1 e 2, è invece prevista la delega (entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo di ristrutturazione del bilancio, di cui alla delega nell'attuale articolo 5) per modificare e integrare il regolamento di contabilità generale dello Stato, mentre entro un anno dall'entrata in vigore del nuovo regolamento è prevista (comma 4 del medesimo attuale articolo 6) l'emanazione di un testo unico che raccolga, coordini e raccordi tutte le disposizioni legislative e regolamentari disciplinanti la formazione e gestione del bilancio statale.

Anche qui dunque, come per le molteplici deleghe fiscali contenute nel collegato alla finanziaria, alleanza nazionale chiede l'istituzione di una Commissione bicamerale per il parere sui decreti delegati. Dopo le molte proteste del Polo, quella Commissione per le deleghe in campo tributario è stata concessa dal Governo e dalla maggioranza

nell'ultima stesura del collegato, divenuto poi la legge n. 662 del 1996: non si vede, dunque, perché non debba essere concessa anche per le deleghe previste nell'atto Camera n. 2732, posto che esse riguardano temi di grande rilevanza, delicatezza e complessità come la ristrutturazione del bilancio, il regolamento di contabilità dello Stato, l'accorpamento di tesoro e bilancio in un unico ministero, il testo unico di tutte le leggi in materia di contabilità pubblica.

È ben vero che al comma 3 dell'attuale articolo 5, al comma 5 dell'attuale articolo 6 e al comma 4 dell'attuale articolo 7 è prevista sui contenuti dei decreti delegati l'espressione del parere da parte delle Commissioni permanenti delle due Camere. Ma è altrettanto vero che una Commissione bicamerale unica potrebbe avere ben maggiore operatività, efficacia e rapidità di giudizio rispetto alle due Commissioni bilancio separate, senza contare che in questo modo l'opposizione (e ciò è argomento che dovrebbe avere peso dopo il varo della bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema) avrebbe certamente maggiori e più palesi garanzie. Di qui, la proposta di articolo aggiuntivo formulata da alleanza nazionale nel senso anzidetto, che probabilmente risulta sulla stessa linea delle richieste presentate da tutte le forze d'opposizione.

Per concludere, il giudizio globale di alleanza nazionale sul disegno di legge in esame non può che essere fortemente negativo, sia per le ragioni dette in precedenza, sia per la palese occasione mancata di mettere in cantiere una riforma veramente profonda e radicale del bilancio e della contabilità dello Stato, invece di limitarsi all'ennesima rabberciatura della legge n. 468 del 1978 e della successiva legge n. 362 del 1988. Spia evidente di questo imbellettamento dell'esistente è, anzitutto, la sparizione della vecchia lettera *e*) del comma 1 dell'ex articolo 10 dell'atto Senato n. 1217, completamente trasformata nell'atto Camera n. 2732 (oggi articolo 5). Infatti, l'originario disegno di legge del Governo presentato al Senato includeva, tra i principi e

criteri direttivi della delega per la riforma del bilancio, l'introduzione dell'istituto del riporto contabile alla competenza dell'esercizio successivo delle somme non impegnate relative a programmi di spesa individuati con decreto del Presidente del Consiglio su proposta del ministro competente e di concerto con quello del tesoro. Era un inizio di sistema per cancellare una buona volta la deleteria prassi dei residui di stanziamento che gonfiano il conto dei residui e sono una delle tante cause di illusione finanziaria che si accompagnano al nostro mostruoso bilancio il quale, unico al mondo, è insieme di competenza e di cassa e fa impazzire anche gli esperti dell'Unione europea.

La norma è stata soppressa già dalla Commissione bilancio del Senato. La ragione più tecnica è stata quella di evitare una duplicazione con l'altra norma (articolo 3), che prevede — peraltro con effetti di ulteriore confusione contabile — l'allungamento della permanenza dei residui di stanziamento a tre anni (alleanza nazionale è contraria): una duplicazione ritenuta inutile perché i due istituti verrebbero erroneamente considerati coincidenti. Ma vi è anche un'altra ragione accampata per sopprimere l'istituto del riporto contabile: essa risulta più appariscente, in quanto l'introduzione del riporto poteva dare luogo ad una eccessiva discrezionalità del Governo nella gestione delle risorse di bilancio. Ma questo inconveniente avrebbe potuto ben essere eliminato, sanzionando l'automaticità del riporto all'esercizio successivo di tutte le somme non impegnate e relative ai vari programmi di spesa, senza concedere nulla alla discrezionalità del Governo, ma anzi offrendo un potere in più al Parlamento: quello di approvare (o cancellare) nuovamente nella competenza dell'esercizio successivo tutte le somme non impegnate in quello precedente. Ciò avrebbe impedito alle Camere di conoscere i residui finali di stanziamenti solo in sede di rendiconto, cioè a cose fatte; nel contempo non avrebbe consentito al Tesoro e alla burocrazia statale ad esso raccordata

di architettare artifici vari per tenere in vita o cancellare stanziamenti non giunti alla fase dell'impegno, utilizzando ancora o riutilizzando le corrispondenti coperture. Un inizio di logica del bilancio di cassa di tipo anglosassone, che da noi si è sempre tenacemente rifiutata e che, invece, sarebbe ora di adottare finalmente, alla vigilia della moneta unica.

Del resto, che ci sia l'esigenza di unificare tendenzialmente, in termini di globali flussi di cassa, le attuali separate gestioni di bilancio e di tesoreria (che pure sono due facce della stessa medaglia), è riconosciuto persino dal Governo, che, accettando la nuova redazione della lettera e) del comma 1 dell'ex articolo 10, (oggi articolo 5) ha previsto, fra i contenuti della delega per la riforma del bilancio, la necessità di: « riorganizzare la prospettazione dei conti riassuntivi del Tesoro in modo che ne emerga, da un lato, il raccordo con le autorizzazioni di cassa del bilancio e, dall'altro, il raccordo tra il conto di cassa del settore statale e l'indebitamento netto della pubblica amministrazione ». E la medesima norma così prosegue: « A tal fine i debiti e i crediti di tesoreria vengono classificati in modo da garantirne la corrispondenza con la classificazione del bilancio dello Stato ». Cosa si aspetta, allora, a far parlare un'unica lingua alla Ragioneria generale dello Stato e alla direzione generale del Tesoro? Si vuole per caso attendere che lo imponga l'Unione europea, prima (o meglio, dopo) l'avvento della moneta unica? A quando la sparizione del bilancio di competenza, palestra di amministrativisti e contabili pubblici esoterici, che nessuno riesce a capire, salvo i burocrati dello Stato e quelli pur validi dei Servizi bilancio delle due Camere, depositari degli *arcana imperii*? In fondo, anche il decreto di fine anno (l'atto Camera n. 3181) ha di fatto riconosciuto la stessa esigenza, se ha bloccato (articolo 8, comma 2) gli impegni al 60 per cento dello stanziamento annuo e, nel contempo, vincolato rigidamente gli stessi tiraggi di tesoreria degli enti pubblici assoggettati all'obbligo della Tesoreria unica, consentendo loro prelevamenti

dai rispettivi conti non superiori al 90 per cento dell'importo cumulativamente prelevato alla fine dei corrispondenti mesi del 1996.

Come si vede, dunque, l'atto Camera n. 2732 — e prima ancora l'atto Senato n. 1217 — hanno perduto una buona occasione per farsi ricordare non come esercizi di rattoppo di una contabilità pubblica ormai irrimediabile così come si è configurata nel tempo, ma come coraggiosa tappa di una rivoluzione del bilancio statale, che la legge n. 468 del 1978 e la legge n. 362 del 1988 hanno solo complicato e pasticciato. Per queste ragioni, oltre che per verificare i prodotti e le ricadute delle decisioni che si prenderanno (se si prenderanno) nella bicamerale, alleanza nazionale preannuncia a gran voce e con grande decisione il suo voto contrario sull'atto Camera n. 2732 (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

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

ANTONIO BOCCIA. Il gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo sottolinea anzitutto il valore riformatore di questo provvedimento. Un anno fa di questi tempi nessuno avrebbe scommesso una lira sulla capacità in genere del Parlamento e del Governo, a prescindere dal colore politico, di attivare in così poco tempo provvedimenti legislativi di riforma, di profonda riforma della vita dello Stato. Se avessimo voluto guardare agli esempi del recente passato in questa fase della transizione, con particolare riferimento al periodo governato dal centro-destra, con Berlusconi Presidente del Consiglio, certamente nessuno avrebbe scommesso una lira che in sette mesi si sarebbe riusciti ad avviare e a sostanziale di voti anche della Camera un processo riformatore così consistente.

Anche quando il Presidente del Consiglio Prodi ha presentato la sua relazione programmatica in quest'aula ed in genere sui *mass media* sono apparse consistenti indicazioni sulla velleità del programma e soprattutto sui tempi che in esso venivano indicati.

Colgo questa occasione per dire che non è possibile sottacere, per me e per i popolari, al cui gruppo appartiene il Presidente del Consiglio, una grande soddisfazione in quanto, l'opera riformatrice del centro-sinistra, del Governo di Prodi, prosegue a tamburo battente.

È di alcuni giorni fa il voto della Camera sul primo importante processo di riforma della pubblica amministrazione statuale, una sorta di rivoluzione copernicana che, dopo la legge n. 241 e il decreto legislativo n. 29, riguarderà la struttura dello Stato, la sua organizzazione e finalmente la piena realizzazione (mentre la si sta cambiando) di quella parte della Costituzione che prevede uno Stato regionalizzato.

Presso la I Commissione è in discussione il provvedimento di legge concernente lo snellimento delle procedure e, in genere, dei meccanismi di formazione della volontà nell'ambito della pubblica amministrazione.

A questi provvedimenti si affianca quello oggi in esame, anzi quest'ultimo è ad essi strettamente funzionale. Sto parlando della riforma della struttura del bilancio dello Stato.

Ricordo che il provvedimento qui in esame è in seconda lettura e quindi è pressoché in dirittura d'arrivo; esso si innesta in questo processo di forte riforma della vita dello Stato.

Mi si consentirà allora di svolgere questo mio sia pur breve intervento sottolineando un dato assai positivo, ossia un « fatto forte », per così dire, messo a segno dal Governo Prodi, dal centro-sinistra, del quale siamo particolarmente orgogliosi.

Occorre tener conto che contemporaneamente la Commissione bicamerale si occuperà certamente nel suo lavoro anche dell'articolo 81 della Costituzione. Il processo riformatore travalica l'ordinarietà, riguarda la Costituzione della Repubblica ed apre la strada a quella che finalmente può essere la seconda fase della Repubblica italiana.

In questo quadro, voteremo a favore del provvedimento perché esso dà corpo e allo stesso tempo è funzionale a due

normative importanti: la legge n. 241 e il decreto legislativo n. 29. La legge n. 241 riguarda, prevalentemente, lo snellimento dell'attività della pubblica amministrazione e la trasparenza nella gestione; il decreto legislativo n. 29 è un provvedimento di riordino delle funzioni all'interno della pubblica amministrazione ed introduce una netta separazione di compiti tra il permanente ed il transeunte, cioè tra l'apparato burocratico (in particolare la dirigenza) e la conduzione politica.

Questo progetto di legge è strettamente collegato e funzionale a quei due provvedimenti e realizza i principi ispiratori degli stessi.

Se riflettessimo con attenzione su quanto ha sostenuto il relatore Di Rosa in Commissione — e credo lo abbia ripetuto anche in quest'aula con puntualità e precisione, come è sua consuetudine —, credo potremmo individuare talune connotazioni prioritarie. Io ne ho registrate tre nel dibattito sviluppatosi in Commissione: la trasparenza di lettura e di comprensione per il parlamentare e per il cittadino di questa riforma del bilancio; l'attribuzione — finalmente — al Parlamento della reale potestà di indirizzo della gestione del bilancio e delle scelte di bilancio; la netta separazione di compiti e di funzioni tra gli indirizzi del Parlamento, le opzioni del Governo e la gestione attribuita alle strutture.

Se solo questi fossero gli obiettivi della riforma, noi popolari non potremmo che essere soddisfatti per aver contribuito a dare una svolta nella strutturazione del bilancio dello Stato, perché ci paiono, così come li ha indicati il relatore, certamente riprendendo la volontà del Governo e della maggioranza che lo sostiene, tre obiettivi altamente qualificanti dell'intera legislatura e sicuramente del processo riformatore.

Desidero sottolineare che in questo quadro non è indifferente nel provvedimento al nostro esame la definizione dei ruoli del Parlamento e del Governo. Sep-pure è affidato alla Commissione bicamerale l'alto compito di incidere ancor più in

questa materia, il provvedimento al nostro esame apre senz'altro una strada. Nell'ambito di una generale visione già presente nella legislazione statuale e nell'ambito di una proposizione di indirizzi contenuta nella relazione del Governo Prodi e nel programma dell'Ulivo, una netta distinzione di compiti e di funzioni nella gestione di questi strumenti tra Governo e Parlamento fa chiarezza, introduce trasparenza e consente anche ai singoli parlamentari, finalmente, di avere chiaro il quadro delle possibili opzioni e delle scelte per un contributo serio nella relazione di bilancio.

Signor sottosegretario, a questo riguardo credo vada posta una questione. Certamente i colleghi più anziani per elezione lo hanno già segnalato ed anche quelli che, come l'onorevole Cherchi, da sempre seguono la materia ne hanno avvertito la necessità: penso che la Commissione bilancio debba disporre di un terminale per la lettura istantanea della gestione della spesa. Non è infatti possibile seguire il governo e l'andamento del bilancio e la gestione non può ritenersi trasparente se i singoli parlamentari — almeno quelli della Commissione bilancio — non possiedono le stesse informazioni che hanno coloro i quali gestiscono direttamente lo strumento.

Comprendo le difficoltà e le titubanze, però mi pare che nel contesto generale tale espediente tecnico debba corrispondere ad una esigenza di informazione e di trasparenza da prendere in considerazione.

In tale contesto e con tali obiettivi doverosamente la Commissione bilancio ha proposto lo stralcio di alcuni capi del provvedimento. Infatti, la Commissione bicamerale deve affrontare questioni di portata generale. Si è ritenuto pertanto opportuno sottoporre a maggiore riflessione ed approfondimento determinate parti del provvedimento in esame.

Il provvedimento è quindi positivo per quanto attiene agli obiettivi che si prefigge di raggiungere, e per questo siamo favorevoli alla sua approvazione. Mi permetto però di segnalare solo due o tre aspetti

che reputiamo particolarmente positivi e non solo perché abbiamo contribuito a determinarli.

In primo luogo, l'accoglimento da parte della I Commissione dell'emendamento Cherchi al comma 4 dell'articolo 1 è estremamente positivo. Il fatto che in ciascuna unità previsionale di base vengano enucleate le spese di investimento destinate alle regioni in ritardo di sviluppo consente di effettuare una operazione di trasparenza e di conoscenza, soprattutto se collegata all'articolo 3 del capo I. Con alcuni emendamenti, alcuni dei quali miei, si è previsto a tale proposito che in allegato venga indicata la spesa, sempre a fini di investimento, da destinare alle aree depresse e separatamente per le aree di montagna. Ciò dovrà essere definito nell'ambito di un prospetto che indichi in totale e regione per regione le finalizzazioni della spesa da effettuare. In tal modo potremmo disporre di un quadro adeguato, tale da far eco alla indagine realizzata nel 1991-1992, mi pare, dalla Commissione bilancio del Senato, quando era ancora in vigore la norma che prevedeva che il 40 per cento della spesa dello Stato dovesse essere destinata al Mezzogiorno. In quella sede si dimostrò che, nonostante l'intervento straordinario, la spesa destinata al Mezzogiorno era inferiore al 40 per cento.

Ebbene, quando finalmente disporremo di tali strumenti, alcuni dei quali sono organici ed altri sono previsti in allegato al bilancio, potremo conoscere in modo trasparente il bilancio stesso e, come meridionale, tra l'altro, reputo che sia giusto conoscere in modo trasparente i bilanci, indipendentemente dai risultati che si avranno; anzi, penso di poter dire già da oggi che proprio questi risultati faranno finalmente giustizia di tanti luoghi comuni.

Come dicevo, quando si realizzeranno queste condizioni, potremo prender visione dell'indirizzo degli investimenti e della spesa pubblica e potremo finalmente sfatare anche la previsione così cara a certa stampa del nord, secondo la quale vi

sarebbe una maggiore spesa pubblica nelle regioni del sud rispetto alla popolazione.

Quindi realizzeremo trasparenza, rigore e conoscenza che renderanno chiaro lo stesso indirizzo della spesa pubblica, cosa di cui noi non possiamo che essere soddisfatti.

La nostra soddisfazione è ancora più ampia se si tiene conto della disposizione, contenuta in una mia proposta, secondo la quale in ciascuno stato di previsione della spesa e per unità previsionale di base occorre indicare le risorse destinate alle singole realtà regionali — quindi, per territorio e non per ente — distinte tra spese correnti e spese in conto capitale. Avremo così, come più volte avevo chiesto in passato anche al Governo Berlusconi, senza però ottenere risposta positiva, quando presiedevo la Conferenza dei presidenti delle regioni, una redazione del bilancio dello Stato in orizzontale per capitoli di spesa e in verticale per destinazione regionale della spesa. Tale operazione consentirà finalmente — lancio una sfida al riguardo — di non leggere più notizie inesatte anche su giornali seri e rigorosi come *Il Sole-24 Ore*. Quest'ultimo, nel numero di oggi — lunedì 17 febbraio — a proposito dei trasferimenti ai comuni titola: « Sud trainato dallo Stato », anche se poi il testo dell'articolo affronta in maniera più seria e coerente il problema. Nel titolo, come sempre molto forte, invece si lascia intendere che c'è un sud trainato dallo Stato perché i comuni meridionali riceverebbero, in rapporto alle entrate che conseguono, una maggiore destinazione di risorse.

Questa nuova impostazione del bilancio garantirà trasparenza e certezza e inoltre eviterà questo genere di speculazioni. Quando infatti si verificheranno le singole destinazioni delle risorse pubbliche, si constaterà che il rapporto tra nord, centro e sud non è quello che comunemente si crede. Credo che con il comma 6-bis introdotto all'articolo 1 dalla Commissione sia stato aperto uno spazio a quel regionalismo spinto a cui tendiamo o, come impropriamente si dice, federalismo perché di fatto cominciamo a scrivere il

bilancio dello Stato in forma regionalizzata, creiamo cioè le premesse per la redazione di un bilancio dello Stato che reca l'elenco delle spese (mi auguro anche delle entrate) divise regione per regione.

Dunque il nostro voto non può essere che positivo, anche perché sono state accolte alcune nostre proposte di modifica nonché la richiesta di trasparenza e regionalizzazione della spesa pubblica. Manifestiamo inoltre la nostra soddisfazione anche per la creazione di quello che viene identificato come il ministero dell'economia. I colleghi sanno che io ho insistito in maniera particolare su questo tema con un emendamento specifico. Li ringrazio per aver condiviso la mia opinione di aggiungere anche le parole « e della programmazione ». Anche se può apparire più difficile, non è indifferente che il ministero che nasce non sia soltanto del bilancio e del tesoro, ma sia anche del coordinamento politico della programmazione nazionale e che nella sua stessa denominazione abbia tale indicazione. Non è indifferente per noi che, nell'ambito del Ministero del bilancio, del tesoro e della programmazione, sia prevista una struttura dipartimentale per le aree depresse perché ormai dal Piemonte alla Sicilia tali aree, non solo per i riferimenti con la legislazione comunitaria ma anche per la vita della nazione, debbano essere un punto di riferimento sostanziale e per questo devono essere affrontati in maniera specifica da un'apposita struttura dipartimentale.

Presidente Solaroli, mi auguro che finalmente e definitivamente la cabina di regia sia solo uno strumento di coordinamento, di promozione, di iniziative e di supporto delle amministrazioni dello Stato, delle regioni e in genere degli enti « attuatori ».

Auspico inoltre che si definisca finalmente un ruolo forte di questa cabina, che sia però un ruolo di servizio e non di gestione. Nel Mezzogiorno non abbiamo bisogno di chi si sostituisca al sistema delle autonomie! Grazie a Dio, infatti, è maturata sia la consapevolezza dell'auto-sviluppo sia quella del dovere che si ha di

contribuire alla crescita complessiva del paese, di doversi rimboccare le maniche e di essere protagonisti del proprio futuro. Non abbiamo più bisogno delle gestioni centralistiche dello Stato romano! Lo diciamo con forza e con fermezza e perché riteniamo conclusa la fase dell'assistenza e della dipendenza.

Anche per questo motivo, cioè per l'affermazione definitiva del concetto secondo il quale la cabina di regia è un servizio e non una sostituzione, preannuncio il nostro voto favorevole sul provvedimento.

Nel rivolgermi soprattutto al sottosegretario Macciotta che oggi rappresenta il Governo, vorrei rilevare che, come tanti altri provvedimenti riformatori, anche il disegno di legge in esame contiene deleghe — lo dico tra virgolette — « pesanti » al Governo; tuttavia anche questo, come gli altri provvedimenti, prevede un corretto coinvolgimento della competente Commissione sui decreti legislativi. Noi deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo saremo molto vigili — ma penso di poter parlare dell'intera Commissione bilancio — quando questi provvedimenti giungeranno al nostro esame; saremo vigili perché il processo di cambiamento e di riforma delineati sono così forti — come pure il nuovo che emerge — che va riaffermata anche qui — e non lo dico strumentalmente pensando ad altre questioni — la centralità del Parlamento. E quindi, anche in presenza di una delega molto forte, proprio per questo dovrà essere più forte il ruolo della Commissione bilancio (*Applausi dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

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

LUCA BAGLIANI. Signor Presidente, il fenomeno dei gruppi di imprese è uno degli elementi caratterizzanti della realtà economica moderna. La forma del gruppo viene ormai adottata non solo dalle grandi imprese multinazionali, ma anche da complessi statali, a volte di modeste dimensioni e a volte con una conduzione a

carattere prevalentemente ridotta. Non si comprende perché tale struttura non possa essere realizzata anche per il bilancio italiano, come avviene in altri Stati (cito, ad esempio, la Nuova Zelanda).

È tipico il caso italiano, nel quale alcune leggi hanno concesso l'opportunità ad imprese anche di piccole dimensioni di trasformarsi in gruppo, usufruendo di notevoli vantaggi (a volte anche di carattere fiscale). Con tali esempi si vede come possano essere diverse le motivazioni che stanno all'origine della formazione di un gruppo; ciò non toglie, però, che il fenomeno resti pur sempre connesso al problema dimensionale. Il gruppo resta infatti lo strumento tipico in grado di consentire ad un complesso produttivo — anche notevole — di accrescere ulteriormente le proprie dimensioni, senza che ciò ne irrigidisca eccessivamente la struttura. Il gruppo, infatti, può non solo accrescere i propri ricavi attraverso lo sfruttamento di posizioni di monopolio, ma nel contempo può anche guadagnare in economicità, ad esempio, sfruttando economie di scala e razionalizzando le operazioni di spesa. A ciò si aggiunga il fatto che la crescita dimensionale del gruppo consente anche una maggiore diversificazione delle proprie attività. Apparirà inoltre chiaro che il gruppo è presente, sì, a qualsiasi livello dimensionale, ma che è caratteristico soprattutto dei complessi più grandi.

Molto spesso l'attività dei gruppi è talmente rilevante da coinvolgere gli interessi non solo di un numero enorme di singoli operatori (in questo caso, dei cittadini), ma anche e proprio degli operatori pubblici i quali, con la loro politica economica, cercano di indirizzare e controllare i movimenti dei gruppi di maggiore importanza.

Tutte queste molteplici categorie di soggetti interessati alle vicende di un gruppo hanno bisogno di conoscerne il più a fondo possibile le caratteristiche e l'andamento. Poiché non si può pensare che sia per esse sufficiente l'analisi dei bilanci delle singole unità costituenti il gruppo, è necessario approntare un apposito stru-

mento metodologico: il bilancio consolidato di Stato. Solo negli ultimi tempi il bilancio consolidato ha cominciato ad essere dibattuto e compreso in Italia; sarebbe come dire che il mondo va in una direzione, soprattutto il mondo anglosassone va in una certa direzione, mentre l'Italia resta ancorata al vecchio. È chiaro che, se quella è la direzione, signori, noi siamo fuori dal mondo.

Fino a pochi anni fa, infatti, erano poche le società italiane capogruppo che presentavano i propri bilanci consolidati; vi era, inoltre, una notevole indecisione e mancanza di uniformità nella scelta dei principi contabili da seguire nell'effettuare il consolidamento. Avvenimenti recenti hanno tuttavia fatto sì che in breve tempo il bilancio consolidato sia diventato, anche in Italia, protagonista delle analisi contabili che riguardano i gruppi. E spiace al gruppo che rappresento — la lega nord per l'indipendenza della Padania — sottolineare, ancora una volta, come anche gli organismi statuali siano in conflitto tra loro. Ho letto proprio oggi una lettera che mi è stata inviata dal Ragioniere generale dello Stato, datata 10 febbraio 1997. Proprio tenendo conto di tale realtà, la stessa Ragioneria generale dello Stato ha proceduto ad avviare una sperimentazione del nuovo processo, sia al proprio interno, sia con alcune amministrazioni dello Stato e specificamente con il Ministero delle finanze e con quello dei trasporti e della navigazione.

Scrivo il Ragioniere generale dello Stato: «L'esperienza condotta ha consentito la costruzione del *budget*,» — a proposito di tale termine sono stato addirittura accusato in Commissione di aver usato espressioni non consone alla nostra Ragioneria — «la rilevazione, l'analisi e il controllo dei costi e dei risultati delle strutture prese in considerazione. Ciò ha contribuito a definire le metodologie di rilevazione, i criteri di imputazione dei costi posti in essere ed il piano dei conti unico per tutte le pubbliche amministrazioni ed a verificarne empiricamente l'applicazione». Ma, ancora una volta, tutto ciò è risultato vano; non è stata neppure

presa in considerazione una ipotesi del genere. E allora, cari signori, si perde ancora una volta un'opportunità concreta di fare chiarezza, di andare incontro ai veri principi della trasparenza e della chiarezza del bilancio dello Stato.

Ho sollevato più volte in Commissione anche il concetto del patrimonio di questo Stato. Non siamo infatti in grado di sapere quale sia il vero e reale patrimonio dello Stato — tanto è vero che poi salta fuori che magari qualche onorevole, tale D'Alema, per esempio, occupa un appartamento di un ente pubblico ad un affitto addirittura ridicolo — perché non sappiamo quali beni appartengano effettivamente al patrimonio dello Stato, sia pure allargato a tutti gli enti pubblici.

Il capo IV di cui al disegno di legge relativo alle modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni ed integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, conferisce poi al Governo la delega per l'attuazione della riforma del bilancio, definendo i principi e i criteri direttivi. I successivi articoli riproducono disposizioni già contenute nel disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1997 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). L'articolo 36 e successivi infatti riguardano l'unificazione dei Ministeri del bilancio e del tesoro ed istituiscono un fondo per le autorizzazioni di cassa.

Le disposizioni contenute nel capo IV determinano un grave accentramento di funzioni in capo al Ministero del tesoro che, diventando unico centro decisionale, finisce per essere l'unico artefice della sorte dei finanziamenti previsti per l'intero territorio — sottolineo — meridionale. In particolare viene riproposto l'articolo 36 del provvedimento collegato alla finanziaria, stralciato nel corso dell'esame alla Camera dei deputati. Si finisce, in concreto, per determinare un rafforzamento della burocratizzazione già esistente ed un accentramento delle competenze, quando invece si dovrebbe procedere ad una ripartizione delle funzioni tra gli organismi periferici.

Sono inoltre previste ulteriori disposizioni che si riassumono in riduzione delle attribuzioni e delle competenze al CIPE; unificazione o soppressione degli attuali organi di programmazione economica; rafforzamento del nuovo Ministero del tesoro e del bilancio. Più correttamente in questo caso si sarebbe dovuto porre un ulteriore oggetto della delega, cioè la ridefinizione delle attribuzioni del CIPE piuttosto che, come si è previsto, l'individuazione di un altro principio o criterio direttivo.

Anche le disposizioni successive sono una ulteriore chiara conferma del disegno del Governo di centralizzare tutti i compiti e le funzioni in capo agli organi dello Stato. L'unificazione del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e del nucleo ispettivo per la verifica degli stessi concentra nel medesimo ente il ruolo di controllore e di controllato.

Altre disposizioni prevedono la riorganizzazione ed il potenziamento delle strutture della cabina di regia; ciò è collegato anche al fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa. Tutto questo significa costituire un ministero nel ministero, creando di conseguenza un super-ministero. In particolare, poiché viene disposta una struttura dipartimentale, si evidenzia la volontà del Governo di riproporre in forma riveduta e corretta quelle che in precedenza erano le funzioni della Cassa del Mezzogiorno e successivamente dell'Agensud, ancora a favore prioritariamente del meridione.

Caro collega, l'introduzione delle aree montane rappresenta solo un misero contentino per la battaglia che abbiamo condotto in Commissione, poiché le aree montane e depresse sono maggiormente allocate nel sud della penisola.

In realtà la volontà di questa maggioranza è quella di accentrare competenze e poteri senza tener conto dell'appesantimento burocratico che graverà ulteriormente sulle autonomie di spesa e gestione degli enti pubblici, né dell'accertamento delle responsabilità per la gestione di tutto il patrimonio pubblico. Ciò è dimostrato anche dal conflitto — ripeto — tra gli

organi dello Stato, e dal fatto che questo Stato non ha esaminato, né proceduto ad un esame comparato con ciò che avviene in altri paesi, le forme concrete del bilancio dello Stato in vista della trasparenza e della correttezza delle voci.

A tutte queste ragioni va aggiunta, non ultima, la questione dell'inammissibilità dei nostri emendamenti, in proposito alla quale ancora una volta dobbiamo purtroppo registrare da parte della Commissione il rifiuto al dialogo, considerata la forma dubitativa con la quale è stata assunta la decisione. Viene quindi semplicemente rimessa ancora una volta al potere dittatoriale del Presidente Violante una decisione in materia di ammissibilità dei nostri emendamenti.

Dobbiamo pertanto registrare ancora una volta e per somma protesta l'assoluta contrarietà ad un provvedimento che non innova in alcun modo, ma si limita solo ed unicamente alla riduzione di qualche voce, senza modificare profondamente, ciò di cui avrebbe bisogno il nostro paese (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

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

MASSIMO SCALIA. Il provvedimento oggi all'esame dell'Assemblea è il punto di arrivo di un percorso ultradecennale: penso alla legge n. 468 del 1978, alla modifica ad essa recata attraverso la legge n. 362 del 1988, al decreto legislativo n. 29 del 1993, già richiamati dal relatore e da altri colleghi; penso anche, per venire a tempi più recenti, all'indagine conoscitiva svolta nella XII legislatura, al bilancio sperimentale effettuato dalla Ragioneria generale dello Stato, al rendiconto sperimentale — quello del 1995 — della Corte dei conti, al bilancio per centri di costo dell'apposita commissione tecnica per la spesa pubblica e, infine, *last but not least*, al bilancio per centri di responsabilità amministrativa della Ragioneria generale dello Stato.

Questo insieme di proposte si condensa oggi nel provvedimento in discussione,

certo con dei limiti ed in modo parziale; un provvedimento però non tale da farmi condividere la valutazione di sostanziale irrilevanza espressa dal collega Armani, al quale vorrei fare presente che, quand'anche la Commissione bicamerale terminasse i suoi lavori con esito positivo — come mi auguro vivamente — e quand'anche i cittadini approvassero quegli elementi fondamentali di riforma profonda del nostro ordinamento statuale e di modifica della forma di Governo, basta fare un calcolo dei tempi a ciò necessari per capire che vi saranno altre sessioni di bilancio rispetto alle quali le norme che stiamo discutendo avranno tutto il loro valore, sia pure come possibili disposizioni transitorie. Non condivido, quindi, francamente la valutazione di sostanziale irrilevanza avanzata, come dicevo, dall'onorevole Armani. Al contrario, mi sembra che, pur nei limiti già richiamati da altri colleghi, questo provvedimento vada a portare un contributo significativo per quel che riguarda la riforma del bilancio proprio perché non si tratta soltanto di « far fuori » quei 6 mila capitoli, ormai mitici, del bilancio dello Stato, ma di individuare le opportune aggregazioni (le 400 o 500 unità operative proposte dalla Ragioneria generale dello Stato o le 700 avanzate dalla Corte dei conti) dei capitoli del bilancio che consentano, al tempo stesso, il massimo potere risolutivo per quel che concerne la spesa pubblica e l'indicazione contestuale e corrispondente di centri di responsabilità che sono, a mio modo di vedere, l'aspetto più significativo del provvedimento in discussione. Tali centri pongono poi la questione di fondo se, a fronte di questa imputabilità precisa di responsabilità all'interno dell'esecutivo permanente, vi sarà poi la volontà politica e la capacità da parte — lo dico esplicitamente — del Ministero del tesoro e della Ragioneria generale dello Stato di addivenire a quel punto di vista che oggi ancora non mi sembra maturo e vicino. L'atteggiamento della Ragioneria generale dello Stato, infatti, è ancora un po' troppo spesso quello del « lasciate manovrare il manovratore ». Questo sarà un punto

reale sul quale si misurerà la volontà politica e la capacità di questo Governo di pervenire, attraverso i decreti legislativi, a quella riforma profonda i cui principi di decentramento e sburocratizzazione sono stati inseriti in maniera significativa in queste norme.

Certo, come ricordavano altri colleghi, quando si pensa alla limitata portata del provvedimento, si pensa anche allo stralcio proposto dalla Commissione; al primo si è giunti per le ragioni avanzate soprattutto dai colleghi di alleanza nazionale, relative ad una possibile interferenza di queste norme con l'articolo 81 della Costituzione ed a problemi di copertura nel bilancio. Va però ricordato che una serie di norme, sostanzialmente di declassificazione, non credo attenessero a questo ordine di preoccupazioni.

Quanto alla seconda proposta di stralcio, c'è un altro aspetto; mi riferisco al dibattito che ha avuto luogo in forme concretamente drammatiche durante l'ultima sessione di bilancio, quando abbiamo assistito all'assenza dall'aula dei colleghi parlamentari del Polo. Tale dibattito riguardava la natura dei provvedimenti collegati, cioè la tempistica e le procedure che consentono di definire quando un provvedimento possa considerarsi collegato alla legge finanziaria. Il problema resta aperto e, a mio avviso, appare strano che coloro i quali si sono battuti per Governi che governino — i colleghi del Polo hanno ripetuto in modo quasi ossessivo che questa deve essere la caratteristica delle nuove forme di governo — si arroccino poi nella difesa di prerogative parlamentari che sostanzialmente dovrebbero impedire di definire come collegati provvedimenti che, proprio in base al documento di programmazione economico-finanziaria, sono legittimati ad essere ritenuti come parte integrante di un complesso di iniziative che il Governo vuole portare avanti per attuare una determinata politica economica.

Se non si procede così, si corre il rischio di tornare alla vecchia legge finanziaria-treno, fatta di tanti vagoni, con la quale, come dimostra l'esperienza, si

possono contrabbandare come collegate norme ordinamentali: basta che si aggiunga che le medesime incidono sui saldi netti da finanziare, inventando magari anche la cifra. Se non si fa chiarezza, questo è il rischio che si corre e ritengo che solo motivi di opportunità politica, quali la volontà di non restituire al Senato un provvedimento profondamente modificato, abbiano suggerito alla Commissione lo stralcio di questa parte.

Desidero anch'io sottolineare l'interesse che questo provvedimento suscita, sia perché sancisce la creazione di un Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sia perché affronta correttamente la questione meridionale, in termini di maggiore trasparenza e capacità analitica dei capitoli di spesa.

Non capisco il riferimento del collega Bagliani al «contentino». Apprezzo che egli si sia interessato del bilancio dello Stato italiano, ma non ho capito molta parte delle sue argomentazioni.

Concludendo, signor Presidente, ritengo che la partita più importante per questo provvedimento si giocherà nel momento in cui si arriverà all'emanazione dei decreti legislativi, rispetto ai quali i temi della trasparenza e del controllo saranno fondamentali. Spesso, infatti, nella nostra attività legislativa, se riusciamo ad individuare il centro di responsabilità, non siamo poi in grado di stabilire chi effettuerà il controllo di efficacia e di qualità delle iniziative che, una volta fissata la corrispondenza con i capitoli di spesa, il centro di responsabilità vorrà assumere.

I verdi ritengono molto importante questo tema e sicuramente saranno presenti nel momento in cui, in base alle norme del progetto di legge in esame, si giungerà al varo dei decreti legislativi.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Peretti, iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Teresio Delfino. Ne ha facoltà.

TERESIO DELFINO. Signor Presidente, colleghi, signor rappresentante del Go-

verno, il dibattito sulla riforma del bilancio ha una storia ed un percorso molto lunghi nel nostro paese e nel Parlamento. Significative novità sono state introdotte fin dal 1978 con la legge n. 468 e poi nel 1988 con la legge n. 362, nonché con le modifiche dei regolamenti parlamentari. Tali modifiche e le innovazioni a suo tempo introdotte non hanno tuttavia ancora risposto adeguatamente alle esigenze di modernizzazione e di trasparenza del bilancio dello Stato.

L'iniziativa legislativa al nostro esame si propone finalità senz'altro condivisibili, che sono state già riassunte dal relatore: più alta trasparenza del bilancio, più efficace potere di scelta, di indirizzo e di controllo del Parlamento, più chiara separazione dei compiti e delle responsabilità tra la dirigenza statale e gli organi politici. La riforma del bilancio si colloca quindi nell'ampia problematica della riforma della pubblica amministrazione. Altri colleghi hanno già richiamato le tappe più significative di questo percorso, cioè la legge n. 241, il decreto legislativo n. 29 e la recente iniziativa legislativa costituita dal cosiddetto disegno di legge Bassanini. Si tratta di una riforma certamente indispensabile ed irrinunciabile per superare le attuali forti negatività dei modelli organizzativi della burocrazia pubblica.

La discussione sul provvedimento è stata molto estesa ed approfondita ed ha portato, al Senato, alla definizione di una normativa capace di coniugare il rigore e la chiarezza del documento contabile con la necessità di definire con puntualità l'ambito dei disegni di legge collegati alla manovra della finanza pubblica. Nell'esame da parte della Commissione bilancio di questa Camera è emersa un'ampia condivisione dell'opportunità di stralciare alcune norme che attengono al rapporto tra Governo e Parlamento in materia di procedura di bilancio, alle modalità di copertura finanziaria, all'assestamento di bilancio e alla questione dei disegni di legge collegati (che così com'era stata formulata al Senato ci ha trovati pienamente consenzienti).

Le novità proposte dal provvedimento in esame tendono a conseguire gli obiettivi di leggibilità, di trasparenza di controllo e di responsabilità che ho richiamato in apertura del mio intervento. Siamo di fronte ad una proposta che a nostro giudizio rappresenta complessivamente un passo in avanti, anche se non risponde alle esigenze di una più radicale semplificazione e trasparenza per garantire al massimo la funzione parlamentare di controllo. Il collega Armani ha richiamato in quest'aula la possibilità di far coincidere il bilancio di competenza con il bilancio di cassa. Questa prospettiva consentirebbe più di ogni altra (stante la grande difficoltà di lettura, ad esempio, di tutta la questione dei residui) quella leggibilità che costituisce uno dei tanti principi su cui si basa questa riforma.

Sulle unità previsionali di base sono state espresse da alcuni valutazioni molto favorevoli e da altri rilevanti perplessità. Noi siamo convinti che rappresentino un coerente passo in avanti, che consente una valutazione più penetrante rispetto al passato, stante il loro riferimento ad aree omogenee di attività, delle responsabilità della burocrazia, oggi largamente irresponsabile. Purtroppo, rispetto agli obiettivi indicati dal Governo e dal relatore, il provvedimento non risponde all'istanza di definire l'esigenza di leggibilità del bilancio, perché permangono zone d'ombra nella distinzione tra gli elementi di indirizzo del Parlamento, di opzione del Governo e di responsabilità gestionale della dirigenza della pubblica amministrazione.

La Commissione bilancio, molto opportunamente, ha inserito alcune modifiche per rendere più chiara la volontà del legislatore circa l'obbligo del Governo di prospettare, in appositi allegati e con totale chiarezza, la situazione degli investimenti per le aree depresse, per le aree montane e per ambiti regionali articolati per spese correnti e per spese di investimenti. Suscita invece perplessità la norma che regola l'istituzione dei residui di stanziamento prevedendone la conservazione in bilancio per tre anni. Attual-

mente il riferimento è al bilancio successivo; poiché su tale questione già in sede di discussione della legge finanziaria e del provvedimento collegato avevamo sollevato, assieme ad altri, l'esigenza di fare piena chiarezza, mi chiedo se questo ulteriore elemento si muova coerentemente nella direzione che auspicavamo. Riteniamo comunque di poter dire, con riferimento al titolo I del provvedimento, che rispetto a quella in atto — è questa la ragione della nostra disponibilità al confronto ed al dibattito — siamo di fronte ad una situazione che si muove sicuramente secondo la linea di tendenza ipotizzata, pur con i limiti che ho prima richiamato.

Sull'accorpamento dei Ministeri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica manifestiamo la convinzione che tale indicazione sia pienamente coerente con quanto abbiamo sostenuto nel corso dei dibattiti parlamentari sulle manovre economiche. Si tratta anche in questo caso di un passo positivo per una conduzione più coerente ed organica della politica economica complessiva del Governo. Giudichiamo sia una proposta — ed un contenuto normativo — da condividere la fusione nell'ISAE (Istituto di studi ed analisi economiche) dell'ISCO e dell'ISPE. Avevamo più volte sollecitato al Governo, anche con atti ispettivi parlamentari, la necessità di capire il perché del permanere di diversi organismi di ricerca, istituti economici pubblici, quando sarebbe stato meglio operare un rafforzamento qualitativo della capacità di ricerca e di analisi economica in un unico istituto. Si tratta dunque di una decisione che accoglie, almeno parzialmente, il nostro contributo in questa direzione.

In sede di Commissione avevamo fornito anche un'altra indicazione con un apposito emendamento; indicazione che vediamo ripresa molto parzialmente nel titolo IV dal Governo. Si trattava della riorganizzazione della cabina di regia, che secondo la nostra proposta andava unificata con il nucleo degli investimenti pubblici e con il nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici. Tre organismi, all'interno dell'unificando mi-

nistero del tesoro, bilancio e programmazione economica, che portano ad una dispersione di energia. Una così profonda e radicale riorganizzazione quale quella che noi abbiamo indicato consente, a nostro giudizio, di rafforzare e qualificare il ruolo delle strutture tecniche che operano all'interno del ministero e di eliminare duplicazioni, sovrapposizioni, ma soprattutto aree di ambiguità nelle responsabilità ministeriali collegate ad enti locali, a responsabilità esterne, per quanto concerne il problema dei fondi strutturali (ma non solo) e dei rapporti che interferiscono ed interagiscono tra Stato e complesso delle autonomie. Ci rammarichiamo dunque che la nostra impostazione non abbia ricevuto un'adeguata attenzione mentre sono palesi le difficoltà di funzionamento degli organismi che ho richiamato.

Sottolineo infine un'altra questione alla quale annettiamo grande importanza. Mi riferisco alla proposta di creare una *authority* presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per la verifica ed il controllo della spesa pubblica. Si pone l'esigenza di assicurare al Parlamento, mediante un organismo dotato di grande autonomia ed indipendenza, un tempestivo quadro conoscitivo dell'andamento dei conti pubblici. Noi riteniamo indispensabile realizzare questo alto momento di controllo del bilancio con un organo di elevato profilo che assicuri la massima trasparenza nella gestione e nella certificazione del bilancio. Dobbiamo oggi registrare una condizione di minorità del Parlamento rispetto al Governo sui dati di bilancio. A questo si deve rimediare con tale organismo e con il potenziamento e la valorizzazione del Servizio bilancio della Camera dei deputati.

Sono queste, in conclusione, le più significative riflessioni che rappresentiamo all'Assemblea, nella speranza che possano trovare qualche riscontro nella votazione degli emendamenti che abbiamo presentato nella convinzione che un tratto riformatore più profondo di questo provvedimento consentirebbe una più alta funzione del Parlamento.

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

NICOLA PAGLIUCA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, questa legge, che modifica la legge n. 468 del 5 agosto 1978, di fatto modifica la struttura del bilancio, che era rimasta pressoché immutata da 135 anni, vale a dire dal primo bilancio dello Stato unitario. A questa riforma importante si giunge dopo un iter iniziato nella X legislatura. Le tematiche relative alla riforma del bilancio dello Stato erano infatti contenute nell'articolo 11 del disegno di legge di riforma della legge n. 468 del 1978, poi divenuto legge n. 362 del 1988, nel testo approvato dalla Camera dei deputati. Nell'esame al Senato tale articolo fu stralciato. Nella XII legislatura le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno svolto indagini conoscitive non giunte a conclusione. Infine, il documento di programmazione economico-finanziaria 1997-1999, presentato nella legislatura in corso, ha preannunciato la presentazione da parte del Governo di un disegno di legge delega avente come obiettivo quello di costruire modelli di controllo dei risultati, dei costi e dei rendimenti che partissero dall'individuazione di centri di responsabilità amministrativa. D'altronde, nel corso dell'indagine conoscitiva avviata nella XII legislatura era emersa chiaramente l'opportunità di una riforma dei conti pubblici, nel senso di restituire al bilancio una maggiore trasparenza e significatività e di restituire al Parlamento un effettivo potere di scelta e di indirizzo. Le soluzioni prospettate erano comunque diverse ed andavano da quella del bilancio sperimentale, che la Ragioneria generale dello Stato elabora ormai dal 1990, con il quale i circa 6 mila capitoli dell'attuale bilancio vengono raggruppati in 400-500 unità operative, alla strutturazione per centri di costo, prospettata sia dal Ministero del tesoro sia dalla commissione tecnica della spesa pubblica.

La soluzione al nostro esame è sicuramente ispirata a realizzare una radicale innovazione nell'impostazione del bilancio

dello Stato. All'attuale struttura del disegno di legge ha contribuito in modo sostanziale, specie al Senato, l'opposizione a questo Governo. Sono firmati dal senatore Vegas ed altri del gruppo di forza Italia al Senato i disegni di legge nn. 375, 643 e 967, sostanzialmente recepiti sotto forma di emendamenti al testo proposto dal Governo durante la discussione al Senato. In questo senso, è ancora da sottolineare come il Governo, contraddicendo la prassi per la quale vengono unificati i disegni di legge riguardanti la medesima materia, ha inteso fagocitarne i soli contenuti.

In merito ai contenuti, l'aspetto più innovativo è da individuarsi nella proposta di articolare il bilancio per unità previsionali di base, stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa cui è affidata la relativa gestione. Tali unità sono inoltre raggruppate al fine di individuare le funzioni-obiettivo, consentendo così un più agevole controllo da parte del Parlamento sullo stato di attuazione dei programmi finanziati. I capitoli di spesa restano all'interno del bilancio al solo fine di rendere possibile la rendicontazione e la rappresentazione contabile.

La concentrazione dell'impegno parlamentare su alcune centinaia di unità previsionali consentirà di qualificare e finalizzare meglio l'esercizio della sovranità parlamentare sulla finanza pubblica. Un ulteriore elemento di analiticità è stato introdotto, recependo il disegno di legge del senatore Vegas, suddividendo le unità in relative alle spese correnti e relative alle spese in conto capitale; sarà in questo modo più pregnante il controllo parlamentare sull'operato del Governo.

Tra le peculiarità di questa riforma da porre in evidenza vi è che, essendo modificato l'intero impianto del bilancio dello Stato, si dovrà ripartire da zero nella dotazione dei singoli capitoli. La definizione di obiettivi di *budget* porta ad una riconsiderazione delle molteplici voci di spesa, favorendo l'eliminazione delle sovrapposizioni di funzioni e rendendo possibile l'effettiva impostazione di un

bilancio « a base zero », che non parta cioè dalla spesa storica, ma sia il risultato di una analitica riconsiderazione dei programmi di spesa di ogni esercizio finanziario.

Ma i problemi del bilancio dello Stato e del ruolo che lo stesso svolge ai fini della gestione e del controllo della spesa pubblica non si esauriscono con la diversa strutturazione dello stesso. Il ruolo della gestione della Tesoreria è stato crescente negli ultimi anni. Il succedersi di manovre e manovrerie ha imposto al Parlamento discussioni e approfondimenti anche per poche migliaia di miliardi. Gli scostamenti di Tesoreria hanno invece provocato scostamenti nei saldi di cassa di decine di migliaia di miliardi, senza che il Parlamento avesse avuto alcuna possibilità di intervento.

Bisogna chiedersi se la Tesoreria unica con il tempo non abbia cambiato ruolo e cioè se da sistema di pagamenti si sia trasformata essa stessa in una forma di gestione del bilancio statale, come si deduce dalle modalità e dai tempi di erogazione dei finanziamenti, con la quale si svolge un'azione di controbilanciamento delle decisioni prese dal Parlamento.

Nel merito la riforma non introduce grandi modifiche; è stato accolto infatti al Senato un emendamento presentato dall'opposizione, che precisa che deve essere redatto dal Governo un raccordo tra i conti di cassa del settore statale e l'indebitamento della pubblica amministrazione, al fine di fare emergere il valore delle operazioni di Tesoreria: disciplina che migliora in termini di trasparenza la gestione della Tesoreria.

È da evidenziare che la finalità principale è di addivenire ad una nuova redazione dei conti pubblici e di instaurare un regime di maggiore trasparenza tra cittadini e Stato in modo che i cittadini possano sapere perché, dove e come si spende.

In questa direzione è di particolare importanza l'aggregazione per funzioni obiettive. La riforma, inoltre, attraverso una estensione della responsabilità della dirigenza pubblica, chiamata a garantire i

centri di costo individuati dalle unità previsionali di base, introduce un concetto di responsabilizzazione e moralizzazione della politica. Dovrebbero terminare in tal modo le promozioni in base all'appartenenza politica per fare posto a scelte che tengano maggiormente conto delle qualità e capacità dei funzionari.

Debbono stare attenti, quindi, la maggioranza ed il Governo perché norme che in assoluto potrebbero consentire una gestione meno posta sotto i vincoli del controllo parlamentare di fatto fanno correre maggiori rischi a chi è tenuto ad operare la scelta dei funzionari responsabili. Insomma il meccanismo di affidamento della responsabilità di gestione del centro di costo del funzionario pubblico rappresenta un meccanismo virtuoso che sicuramente disincentiva le tentazioni di bassa gestione del potere.

Inoltre, con questa riforma dovrebbero essere individuate con precisione le diverse responsabilità; dovrebbero essere indicate distintamente le risorse libere da quelle vincolate in conseguenza di decisioni di spesa assunte in pregressi esercizi; si dovrebbero individuare tutti gli elementi di spesa riferiti al medesimo settore in modo da rendere possibile una più puntuale determinazione dei costi di servizio. Per questo saranno molto importanti le norme attuative, perché possono dare puntuale attuazione ai principi posti dalla riforma.

In questo quadro risultano quindi esaltate sia l'attività organizzativa dei dirigenti ed il loro livello di managerialità sia i connessi profili di responsabilità in ordine agli esiti ed ai risultati di gestione.

Un altro importante obiettivo a cui mirare, magari utilizzando norme regolamentari, è quello di arrivare ad un bilancio costruito in senso « budgetario » in modo da rendere operativi e riscontrabili gli obiettivi dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica.

Tra gli obiettivi di questa riforma non poteva non esservi quello di una più puntuale rappresentazione dei debiti pubblici. In tal senso sarebbe stato opportuno redigere una sorta di bilancio consolidato

del settore pubblico, così da vedere qual è il livello di esposizione debitoria complessivo dell'intero settore, ivi comprese le società per azioni interamente in mano pubblica. Sono tuttavia positive le norme relative alle stime dell'indebitamento del settore della pubblica amministrazione, stime necessarie perché, sino ad ora, ci si limitava in bilancio a dare una stima del debito del settore statale, mentre trattandosi di un vasto aggregato è opportuno estendere questo tipo di valutazione soprattutto alla conoscenza parlamentare.

Avviandomi verso la conclusione, il giudizio complessivo sul provvedimento in esame è sostanzialmente positivo, costituendo un passo avanti non privo di significato. Tale riforma è comunque solo un inizio e necessiterà di ulteriori affinamenti per potersi dire compiuta ed interamente soddisfacente. Anche in quest'aula va comunque ricordato che la legge, oltre che essere scritta, deve essere applicata e noi non possiamo dimenticare che questo Governo, in questo scorcio di legislatura, ha più volte imboccato scorciatoie ignorando il dettato dei regolamenti parlamentari e, soprattutto, della legge di contabilità. Questo è accaduto in sede di presentazione della legge finanziaria e dei suoi collegati, che contravvenivano ai contenuti della risoluzione relativa al documento di programmazione economica — finanziaria nonché in sede di espressione del parere obbligatorio di conformità previsto dalla legge stessa. Lo stesso inserimento tra i provvedimenti collegati alla finanziaria di un provvedimento come questo e come quello « Bassanini », contravviene al disposto della legge di contabilità dello Stato, che di fatto considera tali solo i provvedimenti che incidono sui saldi del bilancio stesso.

Questa considerazione non è di poco conto in quanto la natura di provvedimento collegato alla legge finanziaria impone tempi contingentati che mal si addicono ad una riforma del bilancio dello Stato che, come ricordato in apertura, è sostanzialmente simile da 135 anni. Ci chiediamo se, più opportunamente, questo

provvedimento, con altri, non avrebbe trovato migliore considerazione nell'ambito della discussione delle regole.

Lo stralcio effettuato alla Camera dei deputati dei capi II e III del provvedimento in esame va in questa direzione, anche se ben sappiamo che i motivi alla base di tale decisione non sono stati quelli del riconoscimento del tavolo delle regole, ma quelli dell'eliminazione dal testo in esame del corpo approvato al Senato, con il quale finalmente si indicava che potevano essere collegati solo i provvedimenti che incidono sui saldi di bilancio.

È auspicabile, a tal riguardo, un'integrazione dell'attuale regolamento della Camera, che attribuisce il potere di verifica dei contenuti, nel senso dell'attinenza alla materia, al Presidente della Camera solo per la legge finanziaria e non anche per i provvedimenti ad essa collegati.

Pertanto, concludo con un avvertimento al Governo: esso è chiamato a completare questa riforma attraverso l'emanazione di norme regolamentari e l'istituzione delle unità previsionali di spesa. Deve ricordare che le regole devono valere per tutti, per la maggioranza e per l'opposizione. In un momento come questo, in cui l'opinione pubblica è sensibile al problema delle regole, sarà più agevole, anche per la minoranza, far luce su comportamenti prevaricatori ed arroganti che il Governo dovesse porre in essere.

Tutti noi dobbiamo ricordare che il nostro ruolo deve essere quello di gestire al meglio la cosa pubblica nell'interesse collettivo e non quello di gestire il solo potere.

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

RAFFAELE VALENSISE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, dedicherò una prima parte del mio intervento ad una questione di carattere regolamentare, non facendo un richiamo al regolamento, perché mi rendo perfettamente conto della sua inutilità, ma ponendo una questione di sostanza, di merito che, a mio

giudizio, è degna di esame e di riflessione da parte dell'Assemblea.

Inizio con una cortese ma ferma protesta: la dichiarazione di inammissibilità è un potere esclusivo della Presidenza dell'Assemblea, che va esercitato con la massima prudenza e con il discernimento che deve esser rivolto alla situazione legislativa e politica in divenire.

Noi abbiamo, viceversa, una dichiarazione di inammissibilità fondata, a mio giudizio, su una frettolosa considerazione degli elementi che nella nostra sospensiva erano stati chiaramente esposti.

Ci si dice: si tratta di un collegato, il progetto di legge n. 2732 è un provvedimento collegato alla legge finanziaria. Ci si dice: il documento di programmazione economico-finanziaria approvato dalla Camera il 16 luglio 1996 prevedeva l'emanazione di un collegato. Noi osserviamo preliminarmente che il progetto di legge attualmente al nostro esame è cosa diversa ed autonoma rispetto al documento di programmazione economico-finanziaria che ha esaurito la sua forza di determinazione con l'approvazione degli strumenti collegati che la Camera ha effettuato nella sessione di bilancio. È vero che quest'ultima è stata — tra virgolette — arricchita da inediti provvedimenti (anche decreti-legge) che sono all'esame dell'Assemblea, ma questo attiene al merito di una manovra di bilancio, la quale è stata ritenuta insufficiente dal Governo che ha fatto ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza.

La sessione di bilancio per il 1997 è esaurita. Noi siamo qui in una sede diversa e di fronte ad eventi diversi.

L'evento diverso, se vogliamo rispettare le deliberazioni delle Camere, è rappresentato dalla costituzione della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali prevista dalla apposita legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 28 gennaio 1997.

Onorevole Presidente, in questa legge costituzionale si prescrive che la Commissione bicamerale deve elaborare progetti di revisione della parte seconda della Costituzione, in particolare in materia di

forma dello Stato, forma di governo, bicameralismo e sistema delle garanzie. Nella nostra proposta di sospensiva avevamo osservato proprio come fosse necessario attendere che la Commissione bicamerale portasse a compimento il suo compito in modo da varare le riforme che ci aspettiamo. Sono questioni oggetto da anni del dibattito politico. Tra di esse vi sono quelle della forma di Stato, che attengono soprattutto alla posizione delle regioni, dall'autonomia verso il federalismo; a nostro avviso dalla autonomia verso un federalismo corretto o guidato dal presidenzialismo. Questa è la tesi di alleanza nazionale e del Polo della libertà, ed è tesi a larga diffusione.

Quello che la bicamerale deve svolgere è un compito delicato, complesso ed importante, che non può essere sminuito al rango di mera attuazione di un provvedimento collegato, come si è sostenuto nel giudizio di ammissibilità sulla nostra questione sospensiva.

Si è inferito quindi un *vulnus*, a mio giudizio non superabile, al regolamento. Sottopongo quindi la nostra posizione alla sensibilità della Presidenza affinché questa valuti il merito della materia in esame. Vorrei ricordare che abbiamo istituito una Commissione bicamerale che deve rispondere ad un indirizzo. Inoltre si è richiamato il documento di programmazione economico-finanziaria, ma la risoluzione votata al riguardo conteneva determinate indicazioni, tra le prospettive strategiche, non tra quelle da realizzarsi attraverso il provvedimento collegato, perché si tratta di questioni che investono problematiche di natura costituzionale. Non si tratta, si badi bene, delle competenze della bicamerale, Commissione per le riforme, organo costituzionale e organo di produzione o di proposta costituzionale, ma di altra espressione di volontà del Parlamento. Infatti, la risoluzione invocata a torto, a mio giudizio, per bloccare la nostra proposta sospensiva, contiene l'indirizzo espresso dalla Camera il 16 luglio 1996, secondo cui vi era la necessità di prevedere la realizzazione di un autentico sistema di federalismo fiscale, basato sulla

responsabilità di entrate e di spese degli organi territoriali costituzionalmente rilevanti, regioni, comuni e province; sul potenziamento delle entrate proprie e degli spazi di autonomia delle regioni nella determinazione delle aliquote e delle basi imponibili, anche introducendo imposte regionali a larga base imponibile e a bassa aliquota sostitutiva di altri tributi attualmente in vigore, nonché dei contributi sanitari; sulla garanzia, attraverso idonei meccanismi finanziari, che a tutti i cittadini vengano garantiti *standard* simili di fruizione dei servizi; sull'attribuzione agli enti locali di un'ampia autonomia regolamentare nella determinazione dei tributi e sull'utilizzazione nel modo più ampio possibile nella cornice dell'articolo 118 della Costituzione in materia di deleghe di funzioni amministrative alle regioni, alle province e ai comuni.

Quello contenuto nella risoluzione, a torto invocata per bloccare la nostra richiesta di sospensiva, sembra un insieme di temi caratteristici, classici della Commissione bicamerale, i cui autorevoli componenti si regoleranno nelle forme che riterranno più opportune e più confacenti al rispetto del mandato ricevuto dal Parlamento. Si regolerà il presidente della Commissione bicamerale nei modi che riterrà conformi alla responsabilità del suo incarico. A nostro giudizio, sono ineludibili le osservazioni che abbiamo avanzato per le quali non si può porre mano ad una riforma della contabilità generale dello Stato, alla riforma della legge n. 468 del 1978 prevedendo la delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato ignorando la rilevanza del mandato conferito alla Commissione bicamerale con la legge costituzionale n. 1 del 28 gennaio 1997. Qui il discorso da giuridico si fa politico e noi abbiamo il diritto di chiedere quale opinione abbiano il Governo, con il suo atteggiamento, e la Presidenza della Camera, con la sua decisione, dei lavori della Commissione bicamerale. Forse ritengono che essa sia un luogo per incontri politici ad alto livello, nel corso dei quali si discetta di tutto e

del contrario di tutto, ignorando le norme vigenti, di cui invece occorrerebbe tener conto, a cominciare da quella che ha istituito la Commissione bicamerale e dalla risoluzione, approvata dal Parlamento il 16 luglio 1996, insieme al documento di programmazione economico-finanziaria, nella quale sono contenuti i compiti che spettano al legislatore nella fase di ammodernamento e revisione degli strumenti della contabilità dello Stato.

Mi auguro, signor Presidente, che ella voglia farsi autorevole portavoce della nostra richiesta in merito alla grave decisione di inammissibilità, che non può essere motivata facendo riferimento (non voglio parlare di « espedienti ») alla natura di collegato che si attribuisce *ex post* al provvedimento, mentre la natura di collegato dovrebbe essere attribuita *ex ante*, come sappiamo tutti. Al banco del Governo è seduto l'onorevole Macciotta che, avendo vissuto in Commissione bilancio i primi passi dell'applicazione delle leggi n. 468 e n. 362, sa benissimo che la dichiarazione di « provvedimento collegato » è molto delicata e non può mai essere giustapposta *ex post*; deve essere invece conferita ad un provvedimento di legge in maniera armonica e simultanea alla manovra di bilancio affinché il collegato dispieghi *in toto* la sua portata. Quello che abbiamo di fronte è tutto, meno che un collegato alla legge finanziaria perché non risponde alla situazione politica, agli impegni solenni che il Parlamento ha assunto conferendo, attraverso una legge costituzionale, poteri speciali alla Commissione bicamerale.

Le mie sono considerazioni di natura istituzionale: giudico eccessivo attribuire alla Commissione bicamerale una funzione diversa da quella che le è conferita da una legge costituzionale; mi sembra eccessivo che si affermi l'esigenza di approvare senza problemi il disegno di legge n. 2732 perché tardivamente considerato collegato. Il documento di programmazione economica e finanziaria è scaduto dal punto di vista della manovra di bilancio che ormai è stata compiuta.

Non mi soffermerò sul merito del provvedimento. Mi limiterò a rimettermi alle osservazioni perspicue dell'amico e collega Armani. Vorrei soltanto ricordare che il disegno di legge in esame appare, oltre tutto, in netto contrasto — direi in rotta di collisione — con quanto deliberato il 16 luglio scorso dal Parlamento con una risoluzione: esso è quindi il netto contrario della realizzazione di un qualsiasi federalismo fiscale e di una responsabilità di entrate e di spese degli organismi territoriali costituzionalmente rilevanti (regioni, comuni e province); non solo, ma tale provvedimento è anche in netto contrasto con il potenziamento delle entrate proprie delle regioni nella determinazione delle aliquote e delle basi imponibili. Nella sostanza, siamo alla negazione di quei principi elaborati all'inizio della sessione di bilancio ed in una legislatura che ha avuto inizio proprio nella prospettiva delle riforme istituzionali e costituzionali, nella direzione che il Parlamento aveva indicato con l'approvazione del ricordato significativo testo della risoluzione a conclusione del dibattito sul documento di programmazione economico-finanziaria, il 16 luglio 1996. Con l'atto Camera n. 2732 assistiamo invece ad una sorta di centralizzazione rigorosa; per cui, come è stato giustamente osservato, il Parlamento, attraverso l'istituzione delle unità previsionali di base, vede (non voglio dire che viene estromesso) gravemente affievolito il proprio potere di controllo e di vigilanza sulla formazione dei capitoli del bilancio che, essendo affidati per la loro elaborazione a quelle unità previsionali di base, assumono l'aspetto di strumenti predisposti — non voglio dire manipolati — da esponenti fiduciari dell'esecutivo e da funzionari dell'amministrazione. Questi ultimi lasceranno in ombra il Parlamento in un momento che è decisivo.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, un altro discorso è quello di auspicare — come hanno fatto Armani e i suoi colleghi, che ci assistono dal punto di vista scientifico nell'esame di questa delicata e complessa materia — un bilancio dello Stato nuovo e moderno, nonché in grado

di abolire l'antico e residuale istituto del bilancio di competenza. Questi sarebbero proposte e studi diretti veramente all'ammodernamento della macchina dello Stato e a conferire al bilancio fluidità, elasticità e capacità di essere tempestivamente a ridosso — anzi, in anticipo — rispetto alle esigenze del paese e della comunità nazionale.

Onorevole Presidente, un discorso era quello di auspicare — come aveva fatto la Camera nel documento di programmazione economico-finanziaria, approvato il 16 luglio 1996 — un maggior protagonismo in materia fiscale delle regioni attraverso una forma di federalismo fiscale (ciò è stato affermato testualmente nella suddetta risoluzione); un altro discorso è, invece, quello di cercare di ammodernare — attraverso questa trovata delle unità previsionali di base — un sistema che non è ammodernabile se non viene ripensato in relazione alla situazione attuale, alle spinte dell'economia e delle problematiche sociali.

Qualche giorno fa, scambiandoci opinioni tra colleghi, dicevamo che il bilancio di competenza rappresenta una sorta di rozza forma di programmazione che si attua attraverso la previsione di poste di bilancio che coincidono con ciò che si vuole fare del denaro pubblico. Tuttavia, con l'incalzare dei fatti economici, con l'incalzare della società moderna, delle richieste che provengono dai cittadini, dalle associazioni, dalle comunità, dalle categorie in tutti i settori della vita sociale ed economica, la programmazione non può essere esaurita da un'elencazione di capitoli imbalsamati da un anno all'altro e che costituiscono il contrario della programmazione stessa, essendo una sorta di « manomorta » contabile che passa da un bilancio all'altro senza che il peso delle scelte, a suo tempo compiute, incida in maniera significativa nelle realizzazioni, nel divenire del corpo sociale.

Il provvedimento al nostro esame prevede — non poteva non prevederlo — l'accorpamento in un unico ministero del Ministero del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione. Ciò ci

trova consenzienti, ma non basta: il bilancio va rivisto in forme diverse, secondo forme di partecipazione che tengano conto delle realtà, delle scelte, degli indirizzi, dell'autonomia regionale, del federalismo fiscale, di cui peraltro la Camera ha fatto solenne menzione nel documento che ho ricordato.

In queste condizioni, signor Presidente, scorrendo gli articoli del provvedimento in esame, non possiamo che confermare tutte le nostre riserve, che ci indurranno ad esprimere una valutazione non positiva. Auspichiamo quindi sinceramente che la Presidenza della Camera, nella sua responsabilità, possa rivedere il giudizio espresso, possa riesaminare la nostra richiesta di sospensiva, che si fonda su dati costituzionali oggettivi, consentendo che la riforma del bilancio dello Stato avvenga alla luce di quanto la Commissione bicamerale deciderà in termini di protagonismo nuovo delle regioni, dei corpi intermedi, della comunità nazionale. Altrimenti, se la situazione dovesse rimanere tale, riceveremmo soltanto un segnale molto triste, quello di una bicamerale che cammina per conto proprio e che produrrà — ci auguriamo — proposte di modifica costituzionale meritevoli della massima attenzione da parte del Parlamento, mentre la macchina dello Stato procederà sui vecchi binari, continuerà ad esercitarsi in piccole variazioni su un tema antico, senza alcuna innovazione e soprattutto senza nuova luce e nuovo spazio ai nuovi protagonisti istituzionali della vita associata, della comunità nazionale, quali sono gli enti locali, gli enti intermedi, le categorie, tutte quelle forze che traggono la loro linfa dal modo di essere, di comportarsi, di avanzare della comunità nazionale, caratteristico degli anni vicini al 2000.

Concludo, Presidente, e mi auguro vivamente che la sua autorevole mediazione possa far riconsiderare alla Presidenza questo grave aspetto, che a mio giudizio non può essere trascurato e che, se lasciato in questi termini, non sarà di buon auspicio per la serietà, per la pro-

duttività dei lavori della Commissione bicamerale (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. Onorevole Valensise, lei sa quali siano il mio apprezzamento e la mia stima nei suoi riguardi. La mia mediazione, tuttavia, potrà essere utilizzata in altre circostanze. Questa volta, anche tenendo conto della prassi consolidata in materia di questioni sospensive, valgono le considerazioni che ho svolto in precedenza, di cui credo lei abbia avuto contezza.

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

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Di Rosa.

ROBERTO DI ROSA, Relatore. Svolgerò una breve replica, signor Presidente, anche perché nel corso del dibattito che si è sviluppato oggi in aula sono state espresse argomentazioni a sostegno del provvedimento che contengono già in parte una risposta alle osservazioni critiche mosse allo stesso.

Anche nel recente passato, in questa legislatura, tutti i gruppi parlamentari hanno convenuto sulla necessità ed urgenza di una riforma del bilancio dello Stato. Nel corso delle audizioni condotte dalla V Commissione bilancio della Camera, in occasione dell'esame del bilancio a legislazione vigente, è emersa con chiarezza la scarsa significatività e trasparenza del bilancio dello Stato. Partendo da questa ulteriore constatazione è emerso — credo di poterlo dire — un convincimento diffuso circa l'urgenza di una riforma del bilancio dello Stato; una riforma possibile, giacché, data la complessità della materia, non credo si possa improvvisare una riforma del bilancio. Come tutti i colleghi di opposizione e di maggioranza, intervenendo nel dibattito anche oggi pomeriggio, hanno ricordato, la proposta in discussione rappresenta il punto di arrivo di un ampio lavoro di approfondimento condotto, se vi è una critica da fare, troppo a lungo negli anni

passati. Sono state anche richiamate le significative sperimentazioni al riguardo compiute; pertanto tale provvedimento raccoglie nel suo articolato i frutti positivi di questa sperimentazione.

Il collega Marzano ha richiamato alcune critiche rivolte alla proposta del Governo. Per la verità, se vi sono state, com'è naturale, critiche, più in generale sono venuti apprezzamenti; cito, per la sua significatività, il giudizio largamente positivo espresso dalla Corte dei conti. Aggiungo che nel corso del dibattito che si è svolto al Senato si è registrata una convergenza da parte di tutti i gruppi proprio sulla valutazione positiva del provvedimento, in modo particolare per quanto concerne la parte più rilevante, quella che riguarda la struttura del bilancio dello Stato. Se posso fare un'osservazione, nel dibattito in Commissione e poi in Assemblea, accanto al sostegno, scontato, dei gruppi di maggioranza, vi è stato un atteggiamento differenziato da parte dei gruppi di opposizione, alcuni dei quali — mi riferisco a forza Italia ma anche all'intervento del collega Teresio Delfino — hanno espresso sì critiche, ma in un contesto che mi pare sia sostanzialmente positivo nei confronti della proposta del Governo. Sono state tuttavia manifestate posizioni pregiudizialmente contrarie da parte dei colleghi della lega e di alleanza nazionale.

Il problema politico, che è emerso nel corso dell'esame da parte della Commissione bilancio, riguardante la questione dei provvedimenti collegati è stato risolto — credo positivamente — con il rinvio ad un momento più opportuno, quello della conclusione dei lavori della Commissione bicamerale. Su tale aspetto torneremo sicuramente e se ne comprende la ragione — da tutti peraltro riconosciuta — e quindi non aggiungo altro.

Credo opportuno rivolgere un'ulteriore sollecitazione — su ciò è intervenuto in modo puntuale il collega Cherchi — alla Giunta per il regolamento affinché, indipendentemente da questa discussione, che verrà ripresa a conclusione dei lavori della bicamerale, si possa trovare una

formula volta a conferire maggiore significatività ai pareri negativi espressi dalla Commissione bilancio per quanto riguarda la copertura finanziaria dei progetti di legge. La Giunta, tuttavia, è attualmente al lavoro e quindi ritengo che sicuramente terrà conto di questa ulteriore sollecitazione.

Non sembra, a mio modo di vedere, motivata la richiesta di rinviare anche questa parte, richiesta che noto viene reiterata, in particolare da parte di alleanza nazionale, su tutti i provvedimenti che in qualche modo affrontano problemi di riforma della pubblica amministrazione; viene avanzata oggi con riferimento alla riforma della struttura del bilancio dello Stato ed è stata posta nei confronti dei provvedimenti Bassanini. Non voglio argomentare più di tanto: non sono questi il momento né la sede. Sottolineo però il fatto che, accanto al lavoro per la riforma costituzionale, vi è la necessità che comunque venga portato avanti, anche sul terreno legislativo, un impegno di riforma della pubblica amministrazione. La riforma del bilancio si inserisce appunto in questa direzione. Direi anzi che la classificazione per unità previsionali di base e gli elementi di conoscenza che devono essere forniti, unitamente al bilancio di previsione (in particolare quello riferito alla regionalizzazione non solo delle spese di investimento, ma di tutta la spesa, corrente ed in conto capitale) rappresentino un aiuto significativo in ordine all'obiettivo di realizzare, a Costituzione vigente, come prevedono i disegni di legge Bassanini, il trasferimento di funzioni verso le regioni e gli enti locali.

Vi sono punti incerti. Diversi colleghi, anche dei gruppi di maggioranza, hanno sottolineato la delicatezza di un rapporto che deve essere definito compiutamente ed in modo trasparente tra l'approvazione parlamentare, che interviene sulle unità previsionali di base e non più sui capitoli, il Governo e la dirigenza statale, la quale viene responsabilizzata nella gestione delle stesse unità previsionali di base.

Qualche collega intervenendo lo ha già precisato: questo rapporto andrà definito

compiutamente con il decreto legislativo che definisce, per il progetto di legge che stiamo approvando, i termini (colgo l'occasione per correggermi: nella relazione ho parlato di tre mesi, ma il termine dell'esame da parte della Commissione è stato portato a quattro mesi), nonché i criteri ed i principi direttivi che devono presiedere ad ogni delega. Sarà quindi in quella occasione che questa triangolazione verrà definita, auspico, in modo convincente e trasparente. In ogni caso, le Commissioni bilancio di Camera e Senato saranno chiamate ad esprimere un parere. Non so se sarà nuovamente avanzata in forma emendativa la proposta di alleanza nazionale di costituire un'apposita Commissione bicamerale. Credo — questa è stata la ragione per la quale in Commissione l'emendamento non è passato — che non si possa andare ad una moltiplicazione delle Commissioni bicamerali che, se proliferassero, andrebbero ad appesantire i lavori delle Camere e, quindi, a rendere anche più difficile un più penetrante esame che, per l'autorevolezza dei loro componenti, credo le Commissioni bilancio di Camera e Senato abbiano già dimostrato di poter assolvere con competenza ed in modo documentato ed efficace. Sono convinto che anche in questa circostanza avverrà lo stesso.

Ritenevo utile aggiungere a quanto detto queste rapide considerazioni, naturalmente riconfermando l'invito all'Assemblea ad approvare il provvedimento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GIORGIO MACCIOTTA, Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica. Signor Presidente, signori deputati, il Governo annette grande rilievo al provvedimento in esame, perché esso rappresenta un momento importante del rapporto tra lo stesso Governo ed il Parlamento. Intendo dire esattamente quello che ho detto, Governo e Parlamento, non Governo e la sua maggioranza, tant'è vero che questo provvedimento, come è stato ricordato altre volte,

ha una stratificazione nel tempo: la prima riforma radicale della legge di contabilità nasce nel 1978, continua nel 1988 ed anche in questa circostanza essa ha visto nella sua gestione parlamentare un forte intreccio tra proposte del Governo e proposte della maggioranza e dell'opposizione.

È stato ricordato, d'altra parte, come in questo ramo del Parlamento, dove la proposta è pervenuta dopo un'istruttoria ricca ed articolata da parte del Senato, siano state prese in considerazione, e in alcuni casi approvate, numerose proposte dei parlamentari dell'opposizione, proprio a riprova che non c'è una riserva di maggioranza o di Governo su una materia come questa, che si intreccia con quella delle regole, e che è invece sentita l'esigenza di un provvedimento che garantisca trasparenza e chiarezza ai conti pubblici ed alla loro esposizione.

Anche per questo, il Governo ha consentito con la proposta avanzata dal presidente della Commissione, sentiti i vari gruppi, di stralciare una serie di norme che potevano essere controverse e di concentrare l'attenzione su quelle che avevano una più lunga storia — l'onorevole Pagliuca ha ricordato la vicenda dello stralcio che si ebbe in occasione dell'approvazione, nel 1978, della legge n. 362 — e quindi potevano rapidamente giungere a definizione.

Confermiamo l'urgenza del provvedimento, proprio per gli argomenti portati da alcuni autorevoli esponenti dell'opposizione, i quali hanno parlato dell'opacità dei conti pubblici, della problematicità del controllo da parte del Parlamento ed anche del Governo, dell'esigenza ormai ineludibile di fare chiarezza. Vorrei ricordare che proprio in questo ramo del Parlamento, discutendosi dell'assestamento, da parte del Governo, e di chi vi parla, in particolare, venne una denuncia sull'intollerabile stratificazione dei ruoli tra bilancio di competenza, bilancio di cassa e Tesoreria, nonché sull'esigenza di compiere una unificazione. Proprio questo è l'obiettivo del disegno di legge che, con

gli articoli che hanno « resistito » allo stralcio, consente di iniziare questa unificazione.

Si spiega così perché il provvedimento sia stato considerato come collegato alla manovra di finanza pubblica: non c'è dubbio che norme di contabilità stringenti e che consentano di operare in modo penetrante il raccordo tra impegni, previsioni di pagamento e pagamenti concreti attraverso la Tesoreria è uno dei modi attraverso i quali si controlla la finanza pubblica e si tiene fede agli obiettivi che — mi sembra di comune accordo quanto ai saldi, magari contestando le modalità per raggiungerli — Governo, maggioranza e opposizione hanno concordato.

Credo che il progetto di legge in esame realizzi, sia pure in un processo, alcuni degli obiettivi di maggiore trasparenza e significatività dei conti pubblici che sono intendimento comune del Governo e dei gruppi parlamentari. Tali obiettivi sono già stati indicati da numerosi parlamentari intervenuti, ma vorrei brevemente ricordarli.

In primo luogo, esiste in Italia una tradizionale opacità dei costi di gestione di determinati provvedimenti, anche significativi. È perciò importante che, nell'ambito di ciascuna unità previsionale di base, si possa distinguere tra le risorse destinate ad investimenti e le risorse destinate al personale. Si rendono così espliciti i costi di gestione dei vari provvedimenti.

Esiste poi la necessità di chiarire l'incidenza territoriale dei diversi investimenti. Il provvedimento in esame, sia con riferimento alle unità previsionali di base sia in relazione ai numerosi allegati agli stati di previsione, prevede una tendenziale regionalizzazione del bilancio. Se consideriamo queste misure in relazione a quelle conseguenti all'applicazione dei commi dal 203 in poi dell'articolo 2 del provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1997, che prevedono la regionalizzazione della spesa per investimenti attraverso gli accordi Stato-regioni, dei patti territoriali e così via, comprendiamo come il processo attuato con questa sessione di bilancio possa portare ad una

lettura più trasparente e possa anche evitare polemiche che spesso vanno al di là del merito. Esso può forse consentire, quindi, di leggere il bilancio per quello che è e non per quello che viene descritto, talvolta in modo fantasioso.

Non vi è dubbio che uno dei principali limiti della politica meridionalistica di questi anni sia stato il mancato rispetto, non dico degli obiettivi (cosa che è chiaramente sotto gli occhi di tutti), ma persino di quell'obiettivo minimo che era la quantità delle risorse da destinare al Mezzogiorno, obiettivo che normalmente non è stato rispettato.

Infine (dico questo anche in relazione ad una discussione che si è svolta in Commissione bilancio, in particolare su richiesta degli esponenti di alleanza nazionale), il bilancio è trasparente per quanto riguarda la costruzione degli aggregati che rappresentano l'unità di base, perché i capitoli non spariscono ma diventano una delle componenti degli aggregati. Mi soffermerò più avanti sulla natura dei capitoli, in quanto le unità di base non possono e non devono limitarsi ad essere una somma di capitoli, ma devono diventare qualcosa di più e di diverso. Ciononostante, quelli che saranno i nuovi capitoli consentiranno di leggere in modo trasparente la composizione dei diversi aggregati.

Come ho già avuto modo di rilevare in Commissione, nel passato mi sono talvolta esercitato sull'utilizzazione di quella forma di disaggregazione degli attuali capitoli che erano gli articoli, in particolare quelli in materia di entrate. La conoscenza degli addendi è un modo per valutare la congruità dello stanziamento dell'unità di base e quindi per intervenire in modo più meditato sulla singola dotazione di ciascuna unità di base.

In merito all'esigenza di ricercare una maggiore trasparenza, devo rilevare che non vi è dissenso tra maggioranza e opposizione e che il Governo non si trova all'ultimo posto nella ricerca di criteri di maggiore trasparenza. Vorrei ricordare che al Senato, nella discussione circa la possibilità di utilizzare in

modo difforme i fondi globali, si deve all'intervento del Governo se è stato accolto un emendamento (presentato dall'opposizione e non accettato fino a quel momento dalla maggioranza della Commissione) in materia di mantenimento, anche per il Governo, di vincoli nell'uso in modo difforme dei fondi globali. In questa sede si deve sempre al Governo l'introduzione, attraverso un suo emendamento, della previsione che la significatività degli scostamenti delle voci discrezionali del bilancio deve essere indicata nel documento di programmazione economico-finanziaria. Credo che la Camera debba dare atto al Governo di questa collaborazione diretta a rendere non più blindati (per lo stesso Governo), ma più trasparenti per tutti i criteri di formulazione dei conti pubblici.

Noi teniamo conto anche del fatto che l'aggregazione non deve far perdere al Parlamento (che è il responsabile del bilancio) il controllo del bilancio da esso approvato. Da questo punto di vista, nell'aggregazione vi sono una serie di criteri che limitano i poteri discrezionali del Governo nella manovra. Voglio ricordare che l'articolo 1, comma 2, punto 4-*quinq*ues, stabilisce che non possono essere effettuate variazioni compensative per le autorizzazioni di spesa di natura obbligatoria, per le spese a pagamento differito, per quelle direttamente regolate con legge e per le unità di spesa che sono state oggetto di deliberazione parlamentare. Vi sono cioè una serie di vincoli per i quali il Governo, qualora voglia intervenire in questa materia, deve ricorrere ad uno degli atti tipici che passano attraverso il controllo del Parlamento: la norma sostanziale di spesa oppure l'assestamento di bilancio e note di variazione.

Vorrei ricordare all'onorevole Marzano — con il quale mi capita sempre di discutere a distanza, attraverso i resoconti parlamentari, che spero vorrà leggere — che l'articolo 10, comma 1, lettera b) prevede, per l'appunto, quel percorso al quale l'onorevole Marzano si riferiva in astratto, ossia che nel rideterminare le

unità di base si proceda ad esaminare la normativa che fa da supporto all'autorizzazione di bilancio, anche attraverso l'abrogazione di norme desuete o assorbite. Si tratta per l'appunto di quell'obiettivo di delegificazione assolutamente condivisibile, tanto più da chi si è esercitato nel passato a leggere il nomenclatore degli atti, che naturalmente andrà esercitato nel momento in cui si predisporranno i decreti delegati. In questa sede si vedrà anche in che misura è possibile realizzare nuove unità di base e non una mera sommatoria di capitoli: smontare gli attuali capitoli e riscriverli in relazione alle nuove esigenze ed ai nuovi obiettivi di bilancio, alla nuova legislazione di spesa che risulterà, come dice la delega, dalla soppressione di norme assorbite o desuete.

Ho sentito infine da diverse parti porre problemi di garanzie per il personale. Rappresentanti dell'opposizione hanno parlato di epurazioni di massa. Credo francamente che questa descrizione un po' bellicosa del processo di delega andrebbe riservata ad altre circostanze. È del tutto evidente che, se il processo di riforma vorrà essere una cosa seria, non tutti potranno conservare l'attuale sedia. D'altra parte le riforme, ivi comprese le unificazioni dei ministeri, si fanno perché qualcosa cambi. Ma è del tutto evidente che nessuno ha in mente di licenziare alcuno, men che meno di portare avanti epurazioni di massa. È previsto nella delega che su queste procedure sarà garantita l'informazione in corso d'opera alle organizzazioni sindacali ed a questa parte della delega naturalmente il Governo si atterrà.

Una volta che la norma sarà approvata si aprirà una fase delicata di gestione nella quale nessuno più del Governo ha interesse alla massima collaborazione con il Parlamento nell'esercizio della delega. In questo processo di smontaggio e di ridefinizione dei capitoli e di montaggio attraverso i capitoli delle unità di base, infatti, il rapporto con il Parlamento ha grande rilievo. Non so, signor Presidente e signori de-

putati, se si tratterà di pochi o grandi cambiamenti. Vorrei però fare osservare a chi afferma che si tratta semplicemente di una riduzione di numero che si passa da alcune migliaia a 350-400 unità di base e, come ci è stato insegnato dai classici del marxismo, la qualità talvolta deriva anche dalla quantità. Pure essendo il marxismo una ideologia datata, dello scorso secolo, rimane pur sempre vero che quando si passa da alcune migliaia di capitoli a poche centinaia la differenza è nei fatti e con tali fatti dovremo fare i conti.

Concludo osservando che dall'urgenza che il Governo attribuisce a questo provvedimento deriva l'emendamento da esso presentato, che prevede l'immediata entrata in vigore della legge non appena pubblica nella *Gazzetta Ufficiale*.

Vorrei infine riprendere una proposta che già mi ero permesso di fare in Commissione, senza con ciò volere entrare negli *interna corporis* del Parlamento. Si tratta di un suggerimento sulla base dell'esperienza che è già stata compiuta in occasione della prima riforma della legge n. 468, quando nelle more della discussione parlamentare fu approvato un ordine del giorno vincolante che impegnava il Governo ed il Parlamento ad attenersi a determinati criteri.

Mi domando — lo chiedo a lei, signor Presidente, e ai colleghi deputati — se anche in questa circostanza, in relazione alle norme che sono state stralciate, la discussione non possa concludersi, prima del voto finale della legge, con la votazione di un ordine del giorno impegnativo, che, rispetto alle norme che sono state stralciate, indichi un sentiero di sperimentazione che, all'indomani della conclusione sia dei lavori della Commissione bicamerale sia di quella stessa sperimentazione, possa consentire *cognita causa* una migliore definizione degli strumenti normativi.

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

Discussione del disegno di legge: Ratifica ed esecuzione dell'Accordo europeo che istituisce un'Associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Lituania, dall'altra, con cinque protocolli, venti allegati e atto finale, fatto a Lussemburgo il 12 giugno 1995 (articolo 79, comma 6, del regolamento) (1698) (ore 18,23).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Ratifica ed esecuzione dell'Accordo europeo che istituisce un'Associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Lituania, dall'altra, con cinque protocolli, venti allegati e atto finale, fatto a Lussemburgo il 12 giugno 1995.

Avverto che questo disegno di legge, essendo stato approvato integralmente dalla III Commissione (Esteri) all'unanimità, tanto nelle sue disposizioni quanto nella motivazione della sua relazione, sarà discusso ai sensi del comma 6 dell'articolo 79 del regolamento.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Il relatore, onorevole Calzavara, ha facoltà di svolgere la relazione. Onorevole Calzavara, prenda posto al banco della Commissione. Nella sua veste di relatore rappresenta tutti, non solo una parte...!

FABIO CALZAVARA, *Relatore*. D'accordo, signor Presidente, ma visto che c'era un po' di spazio libero...

PRESIDENTE. Gliene ho concesso molto di più, come ha visto.

FABIO CALZAVARA, *Relatore*. La Lituania, come tutti sanno, è una giovane nazione, indipendente dal 1990. Essa infatti fa parte di quelle « nazioni senza Stato » che hanno raggiunto la libertà grazie al crollo del sistema sovietico ed all'applicazione del principio di autodeterminazione dei popoli. Tale principio è stato riconosciuto, prima, perfino dalla dittatura stalinista e, successivamente, dal

regime comunista, mentre in questa Repubblica pseudodemocratica, a democrazia controllata, viene rigettata perfino la possibilità di discussione, come risulta dal provvedimento interpretativo liberticida assunto dal Presidente Violante.

Desidero ricordare gli antichi legami della Lituania con il Veneto. Ricordo inoltre che la Lituania ha cercato sempre di orientarsi, dal punto di vista internazionale, verso l'Europa, cercando così di controbilanciare il peso dell'invadente vicino russo, con il quale confina direttamente mediante l'*enclave* di Kaliningrad (ex Königsberg), importante base militare russa.

Ammessa al Consiglio d'Europa il 13 maggio 1993, essa ha aderito il 14 febbraio 1994 alla *Partnership for peace* organizzata dalla NATO e, sempre nello stesso anno, dopo aver firmato il Patto per la stabilità europea, è diventata membro associato dell'UEO. Nella stessa ottica può essere letta la firma dell'accordo di libero scambio con i fratelli baltici di Estonia e Lettonia, entrato in vigore il 1° aprile 1994. Al termine di questo percorso troviamo l'accordo in questione, di associazione della Lituania all'Unione europea, sottoscritto il 12 giugno 1995, che prevede un periodo di transizione fino al 1999, al fine di realizzare il libero scambio nel 2001.

Paese con un forte deficit commerciale e con un forte tasso di inflazione (circa il 40 per cento annuo) la Lituania necessita senz'altro di forti investimenti esteri.

L'accordo commerciale in questione è strutturato su quattro articoli. Il disegno di legge in oggetto, nell'articolo 1, prevede l'autorizzazione del Presidente della Repubblica a ratificare l'accordo di associazione stretto tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica di Lituania, dall'altro.

L'articolo 2 dispone inoltre che vi sia data piena attuazione a partire dal momento dell'entrata in vigore di detto accordo e ne determina gli oneri per lo Stato italiano nella misura di 9 milioni

annui a partire dal 1996, da imputarsi al capitolo 6856 dello stato di previsione del tesoro (articolo 3).

L'articolo 4 fissa la data di entrata in vigore della legge in questione. Il contenuto sostanziale dell'accordo di associazione prevede alcuni punti di cui si riportano i principali. Il primo tratta di una tappa del processo di preadesione della Lituania all'Unione europea. Il secondo concerne l'accordo sugli scambi e sulla cooperazione commerciale ed economica, firmato l'11 maggio 1992, e l'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la repubblica di Lituania firmato il 18 luglio 1994.

Passiamo ai tratti salienti dell'accordo. Il preambolo considera l'accordo di associazione come una misura di sostegno offerta dai paesi membri dell'Unione al processo di transizione della Lituania verso lo Stato di diritto e l'economia di mercato.

L'articolo 1 enuncia gli obiettivi dell'associazione, fra i quali vi sono il rafforzamento del « dialogo politico » e la promozione degli scambi economici tra Unione europea e Lituania. La Lituania si impegna ad uniformarsi ai requisiti richiesti per una futura sua piena integrazione nell'Unione.

Il titolo I sottopone l'applicazione dell'accordo alla supervisione di un consiglio di associazione, incaricato in particolare di verificare il progresso delle riforme economiche in Lituania.

Il titolo II (dall'articolo 4 all'articolo 7) è dedicato agli obiettivi ed alle forme del « dialogo politico » tra le parti. Prevede la costituzione del già citato consiglio di associazione, organo di livello ministeriale responsabile dell'applicazione dell'accordo, e, a livello parlamentare, del comitato parlamentare di associazione.

Il titolo III (dall'articolo 8 all'articolo 36) prevede la costituzione di una zona di libero scambio comprensiva dell'Unione europea e della repubblica di Lituania e la contestuale, graduale, rimozione delle barriere tariffarie e quantitative attualmente esistenti tra le parti. È peraltro riconosciuta ai lituani, in deroga a questo regime

e per casi eccezionali, la possibilità di introdurre misure protettive per i settori più danneggiati dalla concorrenza europea. La Lituania, inoltre, accetta di armonizzare la propria legislazione fiscale a quella prevalente nell'Unione europea.

Il titolo IV (dall'articolo 37 all'articolo 60) contiene disposizioni relative alla liberalizzazione della circolazione delle persone e degli investimenti diretti (libertà di insediamento per le imprese). Il processo si impronta al gradualismo e prevede numerose deroghe (ad esempio in materia di trasporto aereo, fluviale e marittimo).

Le norme del titolo V (dall'articolo 61 all'articolo 71) mirano alla progressiva integrazione della Lituania nel sistema economico e finanziario europeo. Si estende, inoltre, alla Lituania il regime *anti-trust* e la disciplina degli aiuti pubblici alle imprese vigente nell'Unione.

Il titolo VI (dall'articolo 72 all'articolo 101) contiene norme che intensificano e diversificano la cooperazione economica tra l'Unione europea e la Lituania.

Il titolo VII (articolo 102) e il titolo VIII (articolo 103) prevedono norme, rispettivamente, per la cooperazione nel campo della prevenzione delle attività illecite (immigrazione, corruzione, transazioni illecite sui rifiuti industriali, traffico di droga e di materiali radioattivi e via dicendo) e la promozione degli scambi culturali.

Il titolo IX (dall'articolo 104 all'articolo 110) disciplina l'assistenza finanziaria concessa dall'Unione alla Lituania in vista dell'applicazione degli accordi, includendo tra le fonti di finanziamento il programma Phare e i prestiti della Banca europea degli investimenti (BEI). È contemplata anche l'eventualità di interventi straordinari di sostegno al corso della divisa lituana.

Il titolo X (dall'articolo 111 all'articolo 132) contiene le disposizioni istituzionali, generali e finali dell'accordo. Determina, tra le altre cose, la composizione del consiglio di associazione (membri del Consiglio e della Commissione europea, da un lato; rappresentanti del Governo li-

tuano, dall'altro) e le sue funzioni di garante dell'applicazione dell'accordo. La durata di quest'ultimo è illimitata.

L'accordo è integrato da cinque protocolli e venti allegati e relativi aspetti di dettaglio (per esempio, il regime dei prodotti tessili, dei capi di abbigliamento, dei prodotti agricoli) e l'assetto degli scambi tra Lituania, Spagna, Portogallo eccetera.

Per questi motivi chiedo all'Assemblea l'approvazione del disegno di legge di ratifica al nostro esame (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIORGIO MACCIOTTA, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Il Governo ha poco da aggiungere perché il relatore ha fatto una dettagliata esposizione del testo dell'accordo. Quest'ultimo si colloca in una strategia di apertura dell'Unione europea e di collaborazione con altri paesi.

Questo accordo rappresenta l'elemento essenziale di una strategia di preadesione e dunque, per i motivi indicati dal relatore, il Governo raccomanda alle Camere l'approvazione del provvedimento.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Ordine del giorno delle sedute di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno delle sedute di domani.

Martedì 18 febbraio 1997 alle 9,30 ed alle 14:

Ore 9,30

Interpellanze ed interrogazioni.

Ore 14

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

Conversione in legge del decreto-legge 2 gennaio 1997, n. 1, recante interventi urgenti per il settore dell'autotrasporto (2946).

— *Relatore:* De Piccoli.

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

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo europeo che istituisce un'Associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Lituania, dall'altra, con cinque protocolli, venti allegati e atto finale, fatto a Lussemburgo il 12 giugno 1995 (1698).

— *Relatore:* Calzavara.

(Articolo 79, comma 6, del regolamento).

3. — *Discussione del disegno di legge:*

S. 1925 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, recante disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997 (*approvato dal Senato*) (3181).

La seduta termina alle 18,35.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 20,20.*

Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.