SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2005 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2005-2007 E RELATIVA NOTA DI VARIAZIONI (nn. 3224-B e 3224-*quater*) *(Approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati)*

Stati di previsione dell'entrata e del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2005

(limitatamente alle parti di competenza)

(Tabelle 1, 1-*quater*, 2 e 2-*quater*)

DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 2005) (n. 3223-B)

(Approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati)

IN SEDE REFERENTE

27° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 DICEMBRE 2004

Presidenza del presidente AZZOLLINI

BI 1420

TIPOGRAFIA DEL SENATO (320)

INDICE

(3224-B e 3224-*quater*) *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2005 e bilancio pluriennale per il triennio 2005-2007* e relativa *Nota di variazioni*, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

(Tabelle 1, 1-*quater*, 2 e 2-*quater*) Stati di previsione dell'entrata e del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2005 *(limitatamente alle parti di competenza)*

(3223-B) *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)*, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

(Esame congiunto)

PRESIDENTE, *f.f. relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1*-quater, *2 e 2*-quater *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria* . . *Pag.* 3, 4, 6 e *passim*

BATTAFARANO *(DS-U)* 31

CADDEO *(DS-U)* 20, 30

D'AMICO *(Mar-DL-U)* . . . . . .5, 6, 14 e *passim*

DETTORI *(Mar-DL-U)* 31

* EUFEMI *(UDC)* 17

* FRANCO Paolo *(LP), relatore generale sul disegno di legge finanziaria* 3, 25, 31

MARINI *(Misto-SDI)* 31

MARINO *(Misto-Com)* 31

* MORANDO *(DS-U)* . . . . . .6, 14, 28 e *passim*

* PIZZINATO *(DS-U)* 23

RIPAMONTI *(Verdi-U)* 19, 28, 30

VEGAS, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze* 26, 28, 31

N.B.: *Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.*

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

I lavori hanno inizio alle ore 8,05.

(3224-B e 3224-*quater*) *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2005 e bilancio pluriennale per il triennio 2005-2007* e relativa *Nota di variazioni,* approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

(Tabelle 1, 1-*quater,* 2 e 2-*quater*) Stati di previsione dell'entrata e del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2005 *(limitatamente alle parti di competenza)*

(3223-B) *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)*, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

(Esame congiunto)

PRESIDENTE, *f.f. relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1*-quater*, 2 e 2*-quater *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.* L'ordine del giorno reca l'esame congiunto dei disegni di legge nn. 3224-B e 3224-*quater* (tabelle 1, 1- *quater*, 2 e 2-*quater*) e n. 3223-B, già approvati dalla Camera dei deputati, modificati dal Senato e nuovamente modificati dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Franco Paolo di riferire alla Commissione sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati al disegno di legge n. 3223-B.

FRANCO Paolo, *relatore generale sul disegno di legge finanziaria.* Tra le modifiche apportate dalla Camera dei deputati al disegno di legge finanziaria per l'anno 2005 assume particolare rilievo la nuova formulazione del comma 100 dell'articolo 1 (che a seguito della rinumerazione dei commi derivante dalle modificazioni apportate dall'altro ramo del Parlamento è divenuto il comma 98). Tale modifica, come noto, è volta a dare seguito alla recente sentenza n. 390 del 2004 con cui la Corte costituzionale ha cassato il limite percentuale – disposto dalle leggi finanziarie del 2003 e del 2004 – alle assunzioni delle autonomie territoriali, pur confermando la conformità costituzionale del previsto meccanismo consensuale accompagnato, in attesa del perfezionamento del consenso, dal blocco alle assunzioni.

La modifica apportata si caratterizza per la soppressione del «tetto» percentuale alle nuove assunzioni (fissato, nel testo licenziato dal Senato, al 20 per cento per ciascuno degli anni 2005 e 2006 e al 50 per cento per l'anno 2007, rispetto alle cessazioni dal servizio dell'anno precedente), e per l'introduzione di un vincolo finalistico di natura finanziaria: sarà il previsto accordo tra il Governo e le autonomie territoriali, da raggiungere in sede di Conferenza unificata Stato-Città-Regioni, a fissare i criteri e i limiti per le assunzioni nel triennio 2005-2007. Le predette misure do-

vranno garantire i risparmi di spesa già indicati nella relazione tecnica predisposta sull'emendamento 16.100 del Governo che introdusse il suddetto limite alle assunzioni. Si tratta di economie di spesa lorde non inferiori a 213 milioni di euro per l'anno 2005, a 572 milioni di euro per l'anno 2006, ad 850 milioni per l'anno 2007 e a 940 milioni a decorrere dall'anno 2008 per Regioni ed autonomie locali e, per gli enti del servizio sanitario nazionale, economie di spesa lorde non inferiori a 215 milioni di euro per l'anno 2005, a 579 milioni per l'anno 2006, a 860 milioni per l'anno 2007 ed a 949 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008. Fino all'emanazione dei decreti di attuazione del suddetto accordo agli enti coinvolti si applica il divieto di assunzione.

Altre parti del testo del medesimo comma restano invariate quali, ad esempio: la previa attivazione delle procedure di mobilità e le assunzioni per il personale infermieristico; il divieto di procedere ad assunzioni l'anno successivo per le Province e i Comuni che non hanno rispettato il patto di stabilità interno; la possibilità di consentire le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze alle Regioni e agli enti locali il cui onere sia coperto da trasferimenti erariali; la destinazione delle economie derivanti dall'attuazione dei commi da 95 a 107 al miglioramento dei relativi saldi.

La Camera ha inoltre soppresso le norme concernenti le assegnazioni di incarichi di diretta collaborazione e di incarichi fiduciari (commi 12 e 13), la proroga di un solo anno dell'esenzione dall'IVA per i consorzi tra banche (comma 116) al fine di assicurare un coordinamento con la norma indicata nel comma 472 (divenuto il comma 469, che di fatto rende permanente la suddetta esenzione), la possibilità di installare videogiochi all'interno delle sale Bingo (comma 527), la cui copertura ha determinato una variazione della tabella A con la conseguente riduzione degli accantonamenti relativi ai Ministeri dell'economia e delle finanze e dell'interno, i regimi previdenziali integrativi dei dipendenti delle aziende di credito (commi da 555 a 557), nonché l'estinzione del contenzioso relativo a violazioni di natura contabile o amministrativa commesse nel conferimento, valutazione ed esecuzione di incarichi individuali effettuati ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (comma 579, connesso alle modifiche già introdotte ai citati commi 12 e 13).

PRESIDENTE, *ff. relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1*-quater*, 2 e 2*-quater *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.* Riferirò personalmente sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati al disegno di legge n. 3224-B.

Al disegno di legge recante il bilancio di previsione 2005 è stata apportata una variazione che consiste – come si evince dal dibattito svoltosi alla Camera – in un emendamento di carattere tecnico, che ridenomina una unità previsionale di base, «al fine» – è stato affermato dal rappresentante del Governo – «di consentire un nuovo esame del disegno di legge da parte del Senato, congiuntamente all'esame del disegno di legge finanziaria».

L'emendamento – è stato ancora chiarito – trae peraltro origine dal fatto che con la nota di variazione si è collocato lo stanziamento a favore delle aree in cui operano imprese del settore automobilistico nell'ambito di una unità previsionale di base che, tuttavia, si riferisce esclusivamente alle aree sottoutilizzate. La finalità della modifica è stata indicata nell'adeguamento alle disposizioni del comma 268 dell'articolo unico del disegno di legge finanziaria, che prevede un'estensione delle misure di reindustrializzazione e promozione industriale, affidandone l'attuazione a Sviluppo Italia. Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, pertanto, l'unità previsionale di base n. 3.2.3.54 «Aree sottoutilizzate» assume la denominazione di «Aree sottoutilizzate, reindustrializzazione e promozione industriale».

Le restanti modifiche al bilancio, evidenziate nella terza nota di variazione (3224-*quater*), attengono agli effetti delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati al disegno di legge finanziaria per l'anno 2005, con particolare riferimento alla soppressione del comma 527 dell'articolo 1, inerente alla possibilità di installare videogiochi all'interno delle sale Bingo, la cui copertura ha determinato una variazione della tabella A, e le conseguenti modificazioni dello stato di previsione dell'entrata (tabella n. 1) e dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze (tabella n. 2), per ciò che attiene alla dotazione della unità previsionale di base relativa al fondo speciale di parte corrente.

Dichiaro aperta la discussione.

D'AMICO *(Mar-DL-U)*. Signor Presidente, chiedo un attimo di attenzione perché si tratta di una questione che investe i nostri lavori. Nella giornata di ieri sono stati pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* (n. 303 del 28 dicembre 2004 – Supplemento ordinario n. 188) i decreti necessari per il conferimento di alcuni immobili di pertinenza degli istituti previdenziali al Fondo immobili pubblici. Desidero ricordare che quel conferimento rappresentava una parte importante, addirittura decisiva sotto il profilo quantitativo, della manovra finanziaria aggiuntiva varata la scorsa estate per correggere l'andamento della finanza pubblica. È bene ricordare che su detto conferimento esistono profondi dubbi, sollevati ad esempio dai comitati di vigilanza degli enti previdenziali coinvolti.

La posizione rappresentata dal Governo è che nel corso del 2004 sarebbe stato rispettato, senza alcun dubbio, il vincolo previsto dal Trattato di Maastricht relativamente al volume dell'indebitamento del 3 per cento, da cui si partiva per prevedere una legge finanziaria e di bilancio capace di garantire il rispetto del medesimo vincolo anche per l'anno successivo. Se, come sembra, vi saranno serie difficoltà a realizzare quel conferimento entro l'anno in corso, ciò vorrebbe dire, con ogni probabilità, che il punto di partenza sarebbe clamorosamente diverso. In sostanza, per l'anno in corso lo Stato italiano non rispetterebbe il vincolo del Trattato di Maastricht. Aggiungo a ciò il fatto che ci troviamo nella spiacevole situazione di un ritardo ormai semestrale per quanto concerne la presentazione in Parlamento della trimestrale di cassa.

Credo che in relazione a tale operazione, e senza voler ritardare i nostri lavori, sarebbe opportuno che il Ministro dell'economia riferisse celermente sul suo stato di attuazione. Infatti, senza tale conferimento il punto di partenza dell'intera analisi da voi svolta risulterebbe clamorosamente errato e il Paese si troverebbe in una posizione assai diversa da quella che il Governo ha dichiarato nel corso del lungo processo di esame dell'attuale legge finanziaria e di bilancio. Inoltre ci troveremmo in una situazione in cui già quest'anno il Governo italiano non rispetterebbe il Trattato di Maastricht, con la conseguenza che i presupposti su cui si fonda la nostra analisi sulla legge finanziaria del prossimo anno andrebbero radicalmente modificati.

Signor Presidente, le chiedo quindi di procedere, se possibile, ad una celere audizione del Ministro dell'economia affinché renda al Parlamento le informazioni indispensabili a comprendere qual è il punto da cui partiamo in relazione alla legge finanziaria e di bilancio del prossimo anno.

PRESIDENTE, *ff. relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1-quater, 2 e 2-quater e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.* Senatore D'Amico, ho rilevato nel suo intervento una serie di condizionali: naturalmente non possiamo oggi prevedere se il conferimento degli immobili presenta i problemi che vengono sollevati.

D'AMICO *(Mar-DL-U)*. Signor Presidente, le varie condizioni si dovrebbero realizzare entro dopo domani, ma il fatto che ancora oggi non sappiamo cosa accadrà sta a significare che non si realizzeranno e che quindi l'Italia è fuori dai parametri previsti dal Trattato di Maastricht.

PRESIDENTE, *ff. relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1*-quater*, 2 e 2*-quater *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.* Ho compreso il suo punto di vista, senatore D'Amico, ma non possiamo in questo momento e in questa sede definire la questione da lei sollevata. Resta ferma ovviamente la possibilità per ciascun senatore di intraprendere le ordinarie procedure informative previste dal Regolamento.

D'AMICO *(Mar-DL-U)*. Visto che il Governo è rappresentato in questa sede da un Ministro e da due Sottosegretari, forse potremmo acquisire elementi utili sin da ora.

PRESIDENTE, *ff. relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1*-quater*, 2 e 2*-quater *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.* Ovviamente, ascolteremo in sede di replica il rappresentante del Governo, che ci potrà dare dei chiarimenti al riguardo.

MORANDO *(DS-U)*. Signor Presidente, sottolineo l'importanza delle questioni segnalate dal senatore D'Amico; noi insistiamo perché stanno

circolando voci in proposito, che credo domani saranno riportate sui giornali, sul fatto che l'intera operazione starebbe per saltare. Desidero evidenziare che il completamento del programma di trasferimento degli immobili pubblici degli enti previdenziali rappresenta una componente essenziale ai fini del raggiungimento degli obiettivi dei saldi finanziari previsti dalla stessa manovra in esame. Pertanto, preannuncio che l'opposizione insisterà durante la discussione in Aula perché il Ministro precisi lo stato delle cose; comprendo che in sede di Commissione sarà arduo ottenere alcune precisazioni, in quanto il problema è stato appena sollevato, ma di certo nel corso della mattinata, durante il dibattito in Aula, vorremmo alcuni chiarimenti.

Si tratta di notizie molto preoccupanti circa l'impossibilità di completare il suddetto programma e vorremmo approfittare della discussione in Aula sulla manovra finanziaria per tornare ad insistere su una questione che come lei certo ricorda, signor Presidente, è stata già sollevata: mi riferisco al ritardo nella presentazione della relazione trimestrale di cassa, ritardo che ormai sta diventando veramente imbarazzante. Ripeto, su questo punto intenderemo insisteremo in Aula per ottenere dal Ministro, se non la presentazione della relazione trimestrale di cassa direttamente, almeno l'illustrazione delle ragioni per le quali continua a non essere presentato un documento così importante per la valutazione dello stato delle cose per la finanza pubblica. Rappresentiamo adesso i nostri intendimenti e credo vada apprezzato anche questo nostro atteggiamento: diciamo ora che solleveremo il problema in Aula in maniera tale che il Governo, che segue questa discussione, possa predisporre, se ritiene, le necessarie risposte e valutazioni.

In merito al disegno di legge finanziaria in esame, concentrerò le mie valutazioni sulle conseguenze della recente sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2004, che ha determinato presso l'altro ramo del Parlamento la modificazione del comma 100 dell'articolo 1, concernente le norme relative al blocco del *turn over* nel sistema delle autonomie regionali e locali. Questa sentenza, ineccepibile a mio avviso dal punto di vista giuridico per quel che riguarda la corrette interpretazione e applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione, fa esplodere un problema colpevolmente sottovalutato fino ad oggi sia da questa maggioranza, sia nel corso dell'esperienza dei Governi di centro-sinistra, anche se nel caso di quest'ultima c'è da dire che il Governo aveva agito in un contesto costituzionale profondamente diverso, perché la modifica del Titolo V – come è noto – è intervenuta soltanto alla fine della scorsa legislatura.

Il problema di cui stiamo parlando è definibile attraverso alcuni elementi che mi appresto ad indicare. In primo luogo, per una valutazione corretta, bisogna ricordare che il rispetto dei vincoli del Patto di stabilità e crescita che ci lega agli altri Paesi dell'euro riguarda l'insieme delle pubbliche amministrazioni, quindi lo Stato centrale, le Regioni, e il sistema delle autonomie locali nel suo complesso. Il dato decisivo, quello relativo al rapporto tra *deficit* e PIL riguarda appunto le pubbliche amministrazioni nel loro complesso. Quindi, va anzitutto sottolineato che il ri-

spetto del Patto di stabilità e di crescita europeo sussiste esclusivamente in un quadro nel quale esista un concorso al conseguimento dell'obiettivo da parte dell'insieme delle pubbliche amministrazioni.

Da ciò deriva, in secondo luogo, che è indispensabile che al Patto di stabilità e crescita europeo si accompagni nella dimensione nazionale un patto di stabilità interno che coinvolga il sistema delle autonomie locali nella gestione della finanza pubblica in un rapporto che vincoli le stesse autonomie locali al conseguimento di obiettivi di corretta gestione. Infatti, fin dall'inizio nella legislazione nazionale si è provveduto alla definizione di un patto di stabilità interno. Certo, le caratteristiche del patto di stabilità interno sono mutate nel corso degli anni, ma comunque, da quando siamo impegnati nel processo europeo, prima di adesione e poi di gestione, il Parlamento ha legiferato sugli elementi del patto di stabilità interno; ciò è avvenuto nel corso della passata legislatura e poi sistematicamente in questa.

In terzo luogo, di conseguenza, non può essere messo in discussione né che sia necessario un patto di stabilità interno, né che esso debba essere vincolante per le Regioni e per gli enti locali.

Ho fatto questo breve riassunto della cornice entro cui collochiamo la discussione al fine di arrivare alla seguente conclusione: un conto è dire, come io sostengo, che la sentenza della Corte costituzionale è ineccepibile alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, un altro conto è ignorare che è necessario che un patto di stabilità interno istituisca vincoli molto severi per il sistema delle autonomie regionali e locali e sia in grado anche di definire pesanti penalizzazioni per quelle autonomie locali che non rispettino i vincoli in essi definiti. Però, se è necessario un patto di stabilità interno e se esso deve contenere vincoli inderogabili o comunque molto seri per il sistema delle autonomie locali, il cui mancato rispetto produca pesanti penalizzazioni per le stesse, credo che la nostra discussione dovrebbe concentrarsi su questo patto di stabilità interno e dovrebbe assumere i connotati della critica, cioè dovrebbe andare a ricercare i limiti delle caratteristiche che ha assunto questo patto nel corso degli anni.

Sostanzialmente il patto di stabilità interno, così come l'abbiamo conosciuto nel corso di questi anni, a me pare presenti tre difetti molto gravi e due pregi. Cominciando dai difetti, il primo è che il patto di stabilità interno non è concertato tra lo Stato centrale e il sistema delle autonomie. Non è un caso che la soluzione adesso proposta dal Governo e approvata dalla Camera in modificazione del comma di cui stiamo discutendo del disegno di legge finanziaria contenga l'elemento della concertazione. Dobbiamo tuttavia riflettere criticamente sul fatto che tale elemento della concertazione manca dall'inizio e naturalmente questo è un difetto gravissimo, perché, mentre il patto di stabilità interno non è frutto di concertazione, dobbiamo sempre ricordare che lo è invece, al di là delle critiche che esso riceve sistematicamente, quello europeo. Infatti il Patto di stabilità e crescita europeo è frutto di un accordo, di un trattato, di una concertazione tra i Paesi che fanno parte dell'Unione europea e quindi senza

dubbio questo primo limite ha pesato moltissimo sull'esperienza di questi anni del patto di stabilità interno e continua, come vediamo, a pesare.

Il secondo gravissimo difetto, se possibile anche più grave del primo, a mio giudizio, è che il patto di stabilità interno, così come l'abbiamo conosciuto in questi anni, non è stabile nel tempo, non è definito una volta per tutte, salvo naturalmente la concertazione per le sue modifiche, mentre, anche in questo caso, lo è quello che ci lega agli altri Paesi dell'Unione monetaria.

Il terzo difetto molto grave, che si colloca naturalmente in rapporto agli altri due, consiste nel fatto che il patto di stabilità interno non è rispettoso dell'autonomia politica dei soggetti coinvolti, perché tale patto è fatto di interventi minuziosi sull'autonomia anche organizzativa degli enti interessati e non assegna obiettivi generali di finanza pubblica al cui conseguimento poi il sistema delle autonomie locali possa liberamente concorrere, assumendosi naturalmente la responsabilità conseguente all'eventuale mancato conseguimento degli obiettivi stessi. Il Patto di stabilità europeo, invece, è caratterizzato dal pieno rispetto dell'autonomia politica dei diversi Stati nazionali, in un contesto nel quale, ovviamente, i Governi degli Stati nazionali sono chiamati ad assumersi le responsabilità conseguenti all'eventuale mancato conseguimento degli obiettivi fissati dal Patto.

Faccio presente, signor Presidente, che è proprio in rapporto a quest'ultimo difetto del patto di stabilità interno, cioè al mancato rispetto dell'autonomia politica degli enti locali, che si è mossa poi la sentenza della Corte costituzionale che ha provocato l'esigenza di intervenire sui provvedimenti finanziari al nostro esame, così producendo di fatto questa seconda lettura da parte del Senato. Ora, quest'ultimo difetto, cioè il mancato rispetto dell'autonomia politica dei soggetti coinvolti nel patto di stabilità interno, è tuttavia connesso ad uno dei suoi due pregi di cui ho parlato. Infatti, non rispettando perfettamente, anzi, spesso non rispettando affatto l'autonomia politica dei soggetti coinvolti, cioè Regioni e autonomie locali, in realtà il patto di stabilità interno, così come noi l'abbiamo conosciuto nel corso di questi anni, con quegli interventi minuti appunto in violazione dell'autonomia politica dei soggetti coinvolti presentava un grado non elevatissimo, ma soddisfacente di certezza nel conseguimento degli obiettivi. Nel momento in cui violava l'autonomia politica e interveniva minuziosamente, per esempio con norme come quella sul blocco del *turn over* totale o parziale, non rispettava, appunto, l'autonomia degli enti coinvolti, ma era ragionevole associare un qualche significativo grado di certezza rispetto al conseguimento degli obiettivi di risparmio che erano alla base del patto di stabilità interno stesso.

Come si vede, quindi, quest'elemento del mancato rispetto dell'autonomia politica degli enti coinvolti è stato contemporaneamente uno dei fattori di debolezza, cioè un difetto del patto di stabilità interno, ma – e questa è la difficoltà che crea la sentenza della Corte costituzionale, se vogliamo essere obiettivi – sta anche alla base del fatto che gli obiettivi di risparmio, di controllo della finanza pubblica regionale e locale fissati dal

patto di stabilità interno avevano un grado di ragionevole certezza: infatti – lo ripeto – intervenendo minuziosamente si violava bensì l'autonomia degli enti, ma si conseguiva con un certo grado di certezza il risultato. La sentenza della Corte costituzionale interviene proprio su questo punto e determina un elemento di scardinamento del sistema molto importante.

Il secondo pregio del patto di stabilità interno, così come l'abbiamo conosciuto fino ad oggi (ma al riguardo sappiamo che questa legge finanziaria innova, a mio giudizio non positivamente), è stato quello di tenere al di fuori la spesa per investimenti degli enti locali. Se guardiamo l'evoluzione della spesa pubblica per investimenti nel sistema Italia nel corso di questi ultimi anni, vediamo che il volume degli investimenti pubblici tende a decrescere, ma quello del sistema delle autonomie regionali e locali tiene bene, anzi, complessivamente tende ad accrescersi; il fatto che il capitale fisso del sistema Paese non sia crollato nel corso di questi anni, prima nella fase di inseguimento e poi in quella di gestione dell'euro, è in larga misura dovuto agli investimenti del sistema delle autonomie locali e delle Regioni.

Sappiamo che con l'intervento di quest'anno il Governo elimina totalmente questo secondo pregio del Patto di stabilità interno, mentre la sentenza della Corte costituzionale interviene a sanzionarne un difetto, cioè la violazione dell'autonomia politica degli enti locali e delle Regioni, ma, così facendo, come ho cercato di dire prima, elimina anche quell'elemento di certezza nel conseguimento degli obiettivi che ha caratterizzato l'esperienza che abbiamo compiuto fino adesso.

Questo segnala un elemento di ambiguità che, secondo me, oggi non possiamo non mantenere nel giudizio sulle conseguenze dell'iniziativa della Corte costituzionale. Credo infatti che bisogna riconoscere, con una certa obiettività, che il patto di stabilità interno aveva sistematicamente violato, negli anni scorsi e quindi anche quest'anno, l'autonomia politica degli enti locali e tuttavia bisogna riconoscere che, proprio attraverso quella violazione, il Patto di stabilità interno realizzava con una ragionevole certezza gli obiettivi che si proponeva. Nel momento in cui viene meno questo elemento entriamo in un campo in cui dovremmo essere capaci non soltanto di recuperare pienamente l'autonomia politica degli enti locali e delle Regioni, ma anche la certezza di risultati che caratterizzava la fase precedente. Si tratta quindi di una fase completamente nuova che, a mio parere, merita un serio approfondimento di cui per ora non colgo alcun segno nella riflessione delle forze politiche. Nemmeno da parte del Governo ho potuto apprezzare, al di là dell'intervento correttivo sulla finanziaria, prese di posizione che segnalino la novità della situazione e, in un certo senso, lo stato di emergenza in cui ci pone la sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2004. Non posso negare che rispetto alla ristrettezza dei tempi probabilmente il Governo non poteva fare diversamente, non poteva non limitarsi a mettere una sorta di «toppa» sulla lacerazione determinatasi nel tessuto della manovra; tuttavia, in buona sostanza, si tratta appunto semplicemente di una «toppa».

Il Governo, infatti, ha previsto una procedura concertativa cercando di recuperare la violata autonomia politica degli enti locali, obbedendo così alla logica ispiratrice della sentenza della Corte e scrivendo direttamente in norma i risparmi associati dalla relazione tecnica originaria alle disposizioni sul parziale blocco del *turn over* delle autonomie territoriali.

Il problema è che se prima esisteva qualche dubbio (data la norma precedente che violava l'autonomia politica degli enti locali) sulla possibilità di ottenere effettivamente i risparmi attesi, oggi, con l'introduzione della norma concertata, i dubbi – uso un'espressione benevola – aumentano. In sostanza, il dubbio sull'effettiva possibilità di conseguire quei risparmi è più elevato di prima. Il risultato pertanto è chiaro. Per la verità mi sarei aspettato che il relatore segnalasse il fatto che la certezza del risparmio, ammesso che vi fosse prima, ora non c'è più. Desidero far notare che nel terzo anno di riferimento i risparmi attesi sono nell'ordine di 2.000 miliardi di lire. Quindi non stiamo parlando di particolari secondari sotto il profilo finanziario in relazione alle misure in oggetto. La ragione per la quale è possibile formulare il giudizio che non vi è più certezza del risparmio è molto semplice. La procedura attualmente prevista dalla legge prevede un rapporto di concertazione. La domanda è capire che cosa accade se la concertazione non si realizza e se l'accordo di cui parla il testo di legge non viene raggiunto in sede di Conferenza unificata. Mi chiedo attraverso quali altri miracoli si dovrebbe conseguire in tal caso il risparmio atteso e fissato direttamente in norma.

Questo è lo stato dell'arte. Credo che la vicenda dovrebbe indurre tutti (maggioranza, opposizione, Stato centrale e sistema delle autonomie) a ricercare un mutamento radicale di indirizzo. A mio avviso l'obiettivo dovrebbe essere il seguente: scrivere insieme e rapidamente, attraverso una procedura di concertazione da definire nel prossimo trimestre, un patto di stabilità interno che non abbia più i difetti che ho fin qui segnalato e che abbia invece gli stessi caratteri di certezza del Patto di stabilità europeo, evitando però i difetti di quel patto che, come noto, esistono e sui quali si sta discutendo.

Sostanzialmente si tratterebbe di scrivere insieme il patto di stabilità interno definendo le procedure attraverso le quali modificarlo; quindi il cambiamento del patto dovrebbe avere le stesse caratteristiche previste dalla procedura di modifica del Patto di stabilità europeo, vale a dire essere frutto della medesima operazione di concertazione da cui è uscito l'attuale Patto di stabilità e di crescita.

La prima caratteristica quindi dovrebbe essere l'impossibilità di procedere ad una modificazione unilaterale del patto da parte di uno dei contraenti, cioè lo Stato centrale, con il presupposto che finché esso non viene cambiato con le procedure previste resta valido il patto precedentemente concordato.

La seconda caratteristica dovrebbe essere la stabilità nel tempo del patto medesimo; il che significa che esso dovrebbe definire obiettivi di finanza regionale e locale coerenti con quelli del Patto di stabilità e di cre-

scita europeo, sia sul livello del *deficit* che sul volume globale del debito, ente locale per ente locale, sulla base di parametri da definire.

Ho anche presentato un emendamento, ovviamente al mero scopo di segnalare la questione, che ha il difetto di doversi applicare a quello specifico elemento e che pertanto – lo affermo io per primo – non può che avere un esito finale negativo. In particolare però si dovrebbe definire un obiettivo, di importanza centrale per il patto di stabilità interno, di evoluzione della spesa corrente primaria in rapporto alle entrate correnti in modo che il meccanismo sia finalizzato a consentire agli enti locali virtuosi di creare crescenti spazi per la spesa per investimenti. Mi riferisco a quella spesa per investimenti che a mio giudizio non dovrebbe essere esclusa dal patto ma dovrebbe ricevere invece uno specifico trattamento nel suo ambito.

Il patto di stabilità interno dovrebbe avere la caratteristica di includere nei propri obiettivi la spesa per investimenti, in base a parametri sufficientemente flessibili da permettere agli enti virtuosi, quelli con un migliore controllo della spesa corrente primaria, di sviluppare la loro iniziativa sul versante degli investimenti con maggiore agio. Affermo ciò perché, contrariamente a quanto si sente spesso dire anche a proposito di una modificazione del Patto di stabilità europeo, non tutta la spesa in conto capitale merita la stessa considerazione ed è di per sé particolarmente apprezzabile, anche se non vi è dubbio che in rapporto al sostegno e alla crescita la spesa in conto capitale, aumentando il capitale fisso del Paese, è da considerarsi più virtuosa di quella corrente.

La terza caratteristica del patto di stabilità dovrebbe riguardare le sanzioni. È chiaro che non si può seguire l'esempio del Patto di stabilità europeo che, non essendo la finanza di ogni singolo Stato derivata da quella europea, non essendoci un volume di trasferimenti dalla dimensione europea alla dimensione nazionale particolarmente rilevante, fonda le sanzioni sul principio di esborsi a mo'di «multe» dallo Stato nazionale verso la dimensione europea. Il sistema delle autonomie regionali e locali è ancora in larga misura fondato sul meccanismo dei trasferimenti, quindi le sanzioni dovrebbero riguardare esattamente tale aspetto, con un meccanismo – in questo caso bisognerebbe ovviamente cercare di applicare lo schema dell'Unione europea – di avvertimento o preallarme: si dovrebbe cioè prevedere un sistema di monitoraggio nei confronti delle autonomie locali per cui la Regione o l'ente locale interessato riceve un ammonimento, successivamente al quale il mancato adeguamento implica sanzioni da applicare nell'anno immediatamente successivo o in quelli seguenti in termini di riduzione dei trasferimenti. Naturalmente l'entità delle sanzioni in termine di riduzione dei trasferimenti dovrebbe essere proporzionata, in maniera tale da non scaricare immediatamente la minaccia nei confronti degli enti bensì tenendo conto del danno che l'intero sistema riceve dalla violazione del patto di stabilità interno da parte di un singolo ente locale; si dovrebbe cioè trattare di sanzioni particolarmente pesanti ed efficaci nella minaccia.

Questo per quanto riguarda la modifica più rilevante al testo che ci viene restituito dalla Camera. Prima di fare alcune rapidissime osservazioni sulle altre modificazioni, che sono tutte di soppressione di emendamenti approvati dal Senato, voglio soffermarmi brevemente sullo strumento della legge finanziaria: poiché nel corso di queste ultime ore ho visto affiorare una tesi che mi sembra particolarmente poco convincente – lo dico con il massimo rispetto – e parzialmente diversa da quella sostenuta dalla Presidenza del Senato, voglio esplicitare il mio pensiero.

Non riprendo adesso un discorso già svolto in altre occasioni, perché qualora la maggioranza e il Governo volessero prendere un'iniziativa sanno che troveranno un'opposizione disponibile a discutere sulla modificazione eventuale del carattere, degli strumenti e delle procedure per la decisione di bilancio. Ho, invece, intenzione di riprendere un punto che anche nel corso di queste ultime ore è emerso nel confronto fra Camera e Senato e nella discussione in generale sullo strumento della legge finanziaria.

È evidente che la legge finanziaria contiene norme che sono da considerarsi inammissibili in base alla legge e ai Regolamenti del Senato e della Camera in vigore: ci sono numerosissime norme microsettoriali, numerose norme di carattere localistico, numerose norme di carattere meramente ordinamentale. Noi possiamo modificare gli strumenti finché vogliamo, ma se poi non applichiamo le modificazioni che abbiamo introdotto si torna al punto di partenza. Possiamo continuare ad agire in questo modo ma il vero problema non è modificare le norme e le procedure che riguardano la sessione di bilancio, bensì applicare quelle esistenti. Su questo punto è stata sostenuta la tesi secondo la quale se il Governo pone la fiducia su un testo della legge finanziaria ad un certo punto dell'*iter*, come è accaduto questa volta in Senato, in buona sostanza è il Governo il *dominus* della materia – questa è la tesi sostenuta dalla Presidenza del Senato – anche a proposito della verifica sul contenuto proprio, cioè sulla corretta applicazione di quanto previsto in termini di ammissibilità. Mentre posso concordare sul fatto che con la posizione della questione di fiducia il Governo sia *dominus* della materia, perché mette in discussione la sua stessa esistenza con la posizione della questione di fiducia in rapporto all'approvazione di un testo, non mi sembra convincente la tesi – che mi pare sia stata sostenuta dal Presidente del Senato implicitamente e in qualche caso anche esplicitamente, per esempio nella nota diffusa proprio l'altro ieri a questo proposito – secondo la quale il testo del Governo preliminarmente non sarebbe sottoponibile alla verifica per quel che riguarda i criteri di ammissibilità. Credo sia necessario discutere di questo in sede di Giunta per il Regolamento ed eventualmente decidere le modifiche che sono necessarie, perché mi sembra una tesi che prova troppo: si sosterrebbe, in buona sostanza, che mentre su tutte le altre ipotesi di intervento emendativo vale il principio dell'ammissibilità (le norme ordinamentali, le norme localistiche e le norme microsettoriali sono inammissibili, per giudizio inappellabile), invece se le stesse identiche norme sono scritte dal Governo. che poi pone la fiducia sul testo, il giudizio di ammis-

sibilità ai sensi degli articoli 126, 126-*bis* e 128 del Regolamento non vale. Non mi sembra una tesi pacifica, anzi devo dire che mi sembra una tesi non fondata. A mio parere, il testo del disegno di legge finanziaria ricevuto dalla Presidenza del Senato, su cui il Governo pone la questione di fiducia, prima deve essere sottoposto alla verifica di ammissibilità in tutte le sue parti e poi sottoposto al voto di fiducia.

D'AMICO *(Mar-DL-U)*. La questione di fiducia viene posta in un momento successivo.

MORANDO *(DS-U)*. Esatto.

Dico questo perché, come sappiamo, la giurisprudenza in questo campo si fonda soprattutto sui precedenti. Pertanto, non vorrei che costituisse precedente la posizione di chi ha affermato una volta per tutte che, se si vuole superare il problema del giudizio di ammissibilità volendo inserire nella legge finanziaria testi inammissibili, è sufficiente porre su quel testo la questione di fiducia. Se si esamina il problema da questo punto di vista si comprende immediatamente che la tesi è insostenibile. Preciso che non intendo polemizzare con la Presidenza del Senato, sto solo cercando di comprendere se non vi siano da correggere nei nostri comportamenti, nelle nostre decisioni, aspetti anche rilevanti per impedire che errori commessi una volta diventino prassi consolidata e quindi si ripetano nel tempo.

Debbo, anzi, dare atto (l'ho fatto allora e lo ripeto adesso) della decisione di mandare in Commissione il testo su cui il Governo ha posto la fiducia per verificare il carattere corretto del prospetto di copertura del disegno di legge finanziaria. Personalmente avrei collocato l'espressione di tale verifica nella procedura di formulazione del parere al Presidente sul prospetto di copertura con cui inizia la sessione di bilancio nei due rami del Parlamento, ma è stata tuttavia una decisione innovativa e positiva che, attraverso qualche piccola modifica e qualche ulteriore chiarimento regolamentare, potremmo consolidare.

Invece, mi sembra del tutto non soddisfacente – ripeto – il modo con cui è stato affrontato e risolto il problema della verifica di ammissibilità di ognuna delle parti del testo su cui il Governo abbia posto la fiducia, perché, signor Presidente, lei sa, come so io, che anche in Commissione c'era stato qualche «scivolamento», come sempre avviene sul versante di norme meramente ordinamentali (si deve riconoscere che qualche norma di carattere localistico o microsettoriale era contenuta anche nel testo della Commissione), ma certo che poi la «scivolata» si è ulteriormente rafforzata con la presentazione dell'emendamento del Governo.

È inutile dire che questa volta poi è tutta veramente farina del sacco del Governo e quindi stupisce che il suo Capo, cioè il Presidente del Consiglio, l'altro ieri abbia affermato che si stanno studiando le procedure per evitare l'assalto alla diligenza. Sinceramente l'assalto alla diligenza è organizzato dai *cow-boy* che controllano la diligenza stessa, che la guidano in questo caso: non ci sono stati assalti alla diligenza da parte del Parla-

mento per la semplice ragione che ogni parola della legge finanziaria deriva dall'emendamento del Governo, punto e basta; il Parlamento ha fatto quello che poteva in sede di Commissione bilancio del Senato, mentre tutto il resto è opera del Governo.

Un'osservazione rapidissima (e mi scuso perché forse mi sto dilungando troppo) la svolgo per quello che riguarda i commi 555, 556 e 557, che riguardano la cosiddetta previdenza per i bancari. Giacché vi sono similitudini molto significative, approfitto del riferimento a questa norma per invitare il Ministro dell'economia a verificare attentamente cosa accade con questi interventi *ex post* in materia previdenziale rispetto a settori fatti oggetto di accordi per prepensionamenti di massa in precedenza (qualsiasi allusione al testo appena approvato dal Senato in materia di previdenza di categorie speciali è voluta). Lo dico nell'interesse del Paese e anche perché vorremmo tornare a governare il Paese in una situazione nella quale la finanza pubblica sia controllabile. Badate che la situazione è molto preoccupante.

Circa il comma 579, oggetto delle attenzioni della Corte dei conti, non si può dire che non vi avessimo messo sull'avviso, in occasione della riunione della Commissione bilancio del Senato. Forse non abbiamo avuto occhi per vedere tutto, ma questo l'avevamo visto e vi avevamo avvisato di fare attenzione perché questa norma poteva prestarsi a moltissime obiezioni. Non avete voluto darci ascolto e poi siete stati costretti a dare ascolto a interventi estranei al circuito parlamentare; forse, se ci aveste dato retta, avremmo dato tutti assieme migliore prova di noi stessi.

Per quanto concerne il comma 527 (che consentiva l'introduzione degli apparecchi per videogiochi nelle sale Bingo), faccio solo presente che si tratta dell'ultimo, immagino provvisorio, atto di un film che si sta sviluppando con le caratteristiche di un giallo, consentitemi di usare questa espressione. Voi ricorderete, infatti, che nella relazione tecnica presentata originariamente dal Governo c'era una previsione di entrata associata ad una norma che nel testo non era presente: si trattava di quella relativa all'introduzione delle cosiddette macchinette per videogiochi nelle sale Bingo; tale norma evidentemente era prevista nel disegno originario della legge finanziaria e in Consiglio dei ministri era stata eliminata ma il Governo si era dimenticato di togliere anche la relativa previsione in relazione tecnica. Poi, con un emendamento presentato e discusso in Commissione, qui al Senato, la norma, che originariamente c'era e che evidentemente era stata eliminata dal Consiglio dei ministri, è ritornata e quindi la relazione tecnica originaria, che era stata prima depurata dalla previsione di entrata, è ritornata ad essere corretta poiché conteneva la norma e la relativa previsione di entrata. La Camera dei deputati in Commissione ha poi approvato un emendamento che sopprime di nuovo quella norma; naturalmente, di conseguenza, anche l'entrata associata a quella norma aggiuntiva viene eliminata e immagino che per ora le sequenze del film si fermano a questo punto. Credo però se il Governo dovrebbe assumere un atteggiamento di maggiore trasparenza, spiegando con precisione qual è il problema e mettendo il Parlamento di fronte a una normale as-

sunzione di responsabilità sulla base di un indirizzo chiaro formulato dal Governo stesso.

Quale sia il problema lo sanno tutti, anche se non lo dice nessuno: ho ascoltato interventi di venti minuti sul carattere eticamente discutibile del gioco d'azzardo, interventi legati al fatto che le macchinette per i videogiochi siano introdotte anche nelle sale Bingo, mentre il fatto che si trovino in tutti i bar d'Italia è considerato eticamente del tutto accettabile. La ragione per la quale si sta discutendo di questa norma da mesi senza venirne a capo è che nessuno ne parla chiaramente. Allora proverò a farlo io in pochi minuti.

In Italia c'è stata una gara ipercompetitiva per ottenere le concessioni delle sale Bingo, sulla base della previsione di un'adesione degli italiani al gioco del Bingo che non si è verificata fondata. Questo ha portato naturalmente gli investitori a sopportare oneri concessori particolarmente elevati e a realizzare investimenti per tali sale particolarmente significativi, investimenti che non stanno determinando il ritorno atteso. Nel frattempo, invece, si è consolidata una presenza, praticamente in tutti i bar d'Italia, delle macchinette per videogiochi che somigliano pericolosamente (chiunque ne abbia vista una sa che sto dicendo una cosa ovvia) a delle *slot machine* mascherate da gioco di abilità.

Ora, su questo punto credo che il Governo dovrebbe informare il Parlamento sullo stato di attuazione delle norme approvate negli anni scorsi, a proposito intanto della messa sotto controllo di queste macchine presenti nei bar. Sapete che è in vigore, da molto tempo ormai, una norma che prevede che queste macchine siano collegate in rete cosicché il loro funzionamento sia controllabile in tempo reale e qualsiasi tentativo di manomissione, in particolare da parte dei gestori delle sale, sia immediatamente rilevato, in modo tale da escludere che la criminalità organizzata sia di fatto il soggetto che controlla questo tipo di attività, non solo nel Sud ma anche nel Centro-Nord del Paese, e, in secondo luogo, in maniera tale che la macchinetta per videogioco non sia trasformata veramente in una *slot machine* con caratteristiche appena diverse. L'idea che anima i presentatori di certi emendamenti, come quello approvato dal Senato e poi soppresso dalla Camera, è che se la presenza dei videogiochi nei bar si consolida non c'è motivo per cui essa non debba essere consentita anche nelle sale Bingo. La finalità è fare in modo che coloro che hanno investito nelle sale Bingo grazie a queste macchinette abbiano la possibilità di correggere l'investimento poco fruttifero realizzato nel corso di questi anni.

A mio avviso, sarebbe molto più vantaggioso per tutti se invece di sottoporci a questo andirivieni della norma a colpi di votazioni in un senso o nell'altro, si esponesse il problema con trasparenza e si cercasse responsabilmente di stabilire la soluzione più ragionevole. In ogni caso, senza una corretta informazione del Governo sul grado di attuazione delle norme finalizzate a mettere sotto controllo tali macchine, diventa molto difficile prendere la decisione di stabilire la loro presenza nelle sale Bingo. Propongo pertanto – anche se ovviamente ormai è tardi per farlo nell'ambito della legge finanziaria – che il Governo proceda ad una dettagliata rela-

zione sullo stato di attuazione delle norme relative a detti videogiochi. Infatti, se la rete fosse completata, se la maggioranza di queste macchinette fosse sotto controllo e se avessimo la garanzia che effettivamente si tratta di un'attività non inserita in un mercato dai contorni oscuri, si potrebbe decidere di conseguenza.

Il comma 116, che prorogava la stessa esenzione IVA resa permanente dal successivo comma 472, rappresenta la classica svista a dimostrazione di come si lavora male in sede di esame del disegno di legge finanziaria. Una corretta applicazione del meccanismo delle preclusioni, infatti, avrebbe dovuto impedirci di votare il comma 116 nonché il comma 472, che interviene sulla stessa materia in maniera contraddittoria. È comprensibile che la Commissione bilancio, data l'enorme quantità di emendamenti che è chiamata ad esaminare, possa commettere degli errori, ma il fatto che abbia sbagliato il Governo, che chiamato a riscrivere la legge finanziaria non si è accorto che stava intervenendo due volte sulla stessa materia in modo contraddittorio, associando addirittura nello stesso anno per due volte il risparmio in relazione tecnica, è piuttosto preoccupante. Ciò dimostra che il grado di controllo tecnico sul testo del disegno di legge finanziaria è alquanto approssimativo.

EUFEMI *(UDC)*. Desidero svolgere brevemente alcune considerazioni. Non credevo di ascoltare una dissertazione così ampia da parte del senatore Morando. Probabilmente sull'ultima questione sollevata dal collega sarebbe necessario procedere ad una ricostruzione storica dell'intera vicenda dei videogiochi; ma certo non possiamo farlo oggi in questa sede.

Oggi siamo chiamati ad esaminare il disegno di legge finanziaria in quarta lettura e questo rappresenta un fatto inconsueto. Il *record* di passaggi in Parlamento (cinque) appartiene ancora all'onorevole Amato e credo che nessuno voglia superarlo. Desidero tuttavia ricordare che nel 1988 quel lungo *iter* di approvazione della legge finanziaria avviò un cammino riformatore che portò all'approvazione della legge n. 362 del 1988. Non siamo certamente tra quelli che ritengono il ricorso all'esercizio provvisorio uno strumento di controllo della spesa più efficace dei cosiddetti decreti taglia-spesa. Riteniamo che l'azione amministrativa debba dispiegarsi in modo ordinato e che il ricorso ai dodicesimi sarebbe negativo sia in ordine agli interventi di politica economica, decisi con l'attuale finanziaria, sia in relazione ad un'ordinata azione dei centri di spesa. L'eccezionalità di questi lavori parlamentari deve tuttavia portarci a riflettere attentamente su una corretta applicazione – come affermava poc'anzi il senatore Morando – delle disposizioni normative e regolamentari che disciplinano la sessione di bilancio.

Sottosegretario Vegas, è giunto il momento di procedere ad una rivisitazione delle norme contenute nelle leggi n. 468 del 1978 e n. 362 del 1988, soprattutto alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, riprendendo il lavoro da dove era stato interrotto. Mi riferisco soprattutto all'indagine conoscitiva che aveva fatto maturare le condizioni per alcuni

interventi incisivi, come quello per l'attuazione del sistema SIOPE, il cosiddetto Bancomat di Stato, che consente di controllare i flussi di finanza pubblica (anche se solo in fase di sperimentazione) e che è stato ulteriormente affinato per nostra iniziativa con l'attuale manovra finanziaria.

Onorevole Sottosegretario, non è più tempo di *lifting,* è arrivato il momento di attraversare il deserto. Dobbiamo andare verso ciò che ho definito, e che anche lei ha dichiarato essere importante, il «consolidato di cassa». La Ragioneria generale dello Stato non è in grado di monitorare puntualmente i pagamenti effettuati dagli enti appartenenti al comparto delle pubbliche amministrazioni ma non ricompresi nel settore statale; questi enti nella loro totalità hanno una dimensione finanziaria significativa realizzando quasi il 70 per cento della spesa complessiva. Se vogliamo soddisfare tutti i parametri di Maastricht abbiamo necessità di conoscere l'intera dimensione della spesa. Per essere coerenti dobbiamo riprendere il cammino riformatore sul versante legislativo e regolamentare.

La questione citata dal senatore Morando, relativa alla verifica di congruità degli emendamenti, mi trova perfettamente d'accordo. Ci sentiamo umiliati nel vedere inserite nella finanziaria norme che avevamo proposto e che in questa sede erano state bocciate.

Quanto detto fin qui concerne il metodo. Per quanto riguarda il merito, desidero soffermarmi su due aspetti che hanno richiamato la mia attenzione. Desidero soffermarmi sulle questioni indicate nei commi 540 e 551 del disegno di legge in esame. Il problema della rideterminazione delle rendite catastali di opifici e immobili costruiti per attività industriali deve essere attentamente valutato e mi dolgo del fatto che c'è stata negata la possibilità di affrontarlo in maniera adeguata. Esiste una sentenza della Corte di cassazione del 6 settembre scorso con la quale si conferma che i macchinari non incorporati non producono reddito fondiario. Non capisco come mai gli amici della Lega e il relatore non abbiano sentito la necessità di valutare con attenzione una disposizione che tocca profondamente il sistema delle piccole e medie imprese e dell'artigianato. Occorre intervenire con urgenza sulla questione attraverso un'azione correttiva, eliminando ogni possibile effetto in termini di maggiore gettito sulla modifica di nozione di fabbricato.

Altra questione che richiamo all'attenzione della Commissione riguarda l'ex articolo 571 (ora comma 551) del disegno di legge finanziaria, che determina riflessi di compatibilità con il principio di effettività della tutela ai sensi della direttiva comunitaria, come riconosciuto da sentenze e ordinanze della Corte di giustizia. In questo senso dobbiamo valutare le norme che devolvono ai giudici di pace complesse controversie di rilievo comunitario aventi ad oggetto risorse appartenenti all'Unione europea. Mi chiedo come sia possibile inserire norme di carattere interpretativo prima e ordinamentale dopo nella legge finanziaria senza che ne siano previamente valutati attentamente gli effetti, che pongono difficoltà di gestione efficace della difesa dell'Unione europea e dello Stato in giudizi polverizzati presso i giudici di pace e un aggravio di competenze sul giudice ordinario senza un rafforzamento delle strutture.

Questi erano due campioni di quello che il disegno di legge finanziaria è e che invece non dovrebbe essere. Affido naturalmente il giudizio ai colleghi della Commissione bilancio. Mi preme sottolineare la necessità e l'urgenza non di procedere ad un *lifting*, ma di riprendere in Commissione bilancio l'esame dei disegni di legge volti a modificare le regole di contabilità – tra i quali ricorda ve ne è uno di cui sono primo firmatario – anche al fine di giungere, nel più breve tempo possibile, al consolidamento dei dati di cassa di tutti gli enti che appartengono al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

RIPAMONTI *(Verdi-U)*. Signor Presidente, mi permetta, prima di entrare nel merito, di esprimere un giudizio di carattere politico, perché questa manovra finanziaria è stata caratterizzata prevalentemente dal tentativo da parte del Governo di spostare ogni volta l'attenzione su qualcos'altro. Il disegno di legge finanziaria è stato presentato alla Camera e non si discuteva del merito, cioè della manovra rilevante all'interno della proposta governativa, ma del taglio delle tasse; fatta questa operazione – e noi abbiamo dimostrato che si tratta di un taglio virtuale, perché la pressione fiscale comunque nel 2005 aumenta – e dopo essersi accorti che probabilmente non produce effetti rilevanti sull'opinione pubblica perché la gente comincia a rendersi conto che non vi saranno effetti importanti, adesso si sposta l'attenzione su un'altra questione, la revisione del Patto di stabilità e crescita. Intendo segnalare la questione, signor Presidente, perché credo che il nostro Paese non sia nelle condizioni di poter procedere in questa direzione in considerazione della caratteristica strutturale dei nostri conti pubblici. Sarebbe opportuno un comportamento più responsabile e più prudente, perché spingere in questa direzione potrebbe causare danni all'economia del Paese.

Detto questo, siamo di fronte a un disegno di legge finanziaria che, nel testo modificato dalla Camera, recepisce alcune sollecitazioni esterne derivanti dalla Corte costituzionale e dalla Corte dei conti. Ovviamente, anche nel merito condividiamo le modifiche che sono state apportate, in particolare sulla questione relativa al regime previdenziale per i dipendenti del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia, agli incarichi esterni nella pubblica amministrazione, dove viene soppressa la sanatoria del contenzioso, alla norma sul *turn over*. Su quest'ultimo punto va però segnalato che, se prima era incerto che quella norma potesse garantire il gettito previsto (ricordo che a regime si tratta di un miliardo di euro, quindi di un'entrata consistente), ora il testo modificato che giunge al nostro esame, che deve recepire la sentenza della Corte costituzionale e quindi applicare un processo di concertazione, sicuramente non fornisce le garanzie necessarie per conseguire i risparmi di spesa scontati nella relazione tecnica. Credo che questo sia un aspetto importante perché, come abbiamo dimostrato nel corso del precedente esame qui in Senato e come ripeteremo in sede di discussione in Aula, questa manovra finanziaria presenta rilevantissimi problemi di copertura. Questo appena segnalato è un aspetto che si aggiunge ai numerosi problemi che abbiamo già evidenziato, nel senso che

questo miliardo di euro, se venisse a mancare, si aggiungerebbe alle parti scoperte già segnalate.

Intendo affrontare, signor Presidente, una questione che è emersa nella discussione di queste settimane ma sulla quale la Camera non ha apportato modifiche: mi riferisco all'introduzione delle nuove tre aliquote IRPEF più un contributo di solidarietà del 4 per cento per i redditi superiori a 100.000 euro. La questione è di notevole importanza perché si tratta di stabilire se siamo di fronte a un contributo – come dire – etico oppure ad una nuova aliquota. Sono convinto che non sia né l'uno né l'altro, però il punto nodale è che tale contributo si applica anche al calcolo del prelievo sul TFR e sugli arretrati sia per i redditi da lavoro che da pensione e che non riduce la base imponibile delle addizionali IRPEF regionali e comunali. Se così è e non si tratta di una nuova aliquota, dal momento che è un contributo temporaneo (perché è previsto solo per il 2005) si riduce la previsione di gettito. Credo che tale questione avrebbe dovuto essere chiarita nel passaggio alla Camera ma purtroppo questo non è stato fatto; non so quali intenzioni abbia il Governo, però si tratta di un «pasticcio» importante e, – ripeto – non potendosi interpretare questo contributo come una nuova aliquota, credo che ciò produrrà una riduzione del gettito. Spero che ci sia da parte del Governo una chiarimento al riguardo, dal momento che non è avvenuto nel passaggio alla Camera, perché vorremmo conoscere quali sono le intenzioni dell'Esecutivo per garantire il gettito previsto da questo contributo del 4 per cento che si applica per i redditi sopra i 100.000 euro.

CADDEO *(DS-U).* Signor Presidente, anch'io intendo svolgere qualche considerazione, anche se breve, sulle modifiche che sono state operate alla Camera e che ci sono pervenute.

Tra queste, quella che sembra più rilevante riguarda il patto di stabilità per gli enti locali. Noi durante la discussione abbiamo molto criticato l'articolazione del patto di stabilità, perché l'abbiamo trovato troppo centralista, oppressivo e in grado di creare molte difficoltà alla vita degli enti locali. Adesso ci troviamo di fronte a una modifica che in qualche modo va apprezzata: si cambia una norma dopo aver preso atto che la Corte costituzionale impone una diversa articolazione del patto; non si bloccano più le assunzioni, ma si stabiliscono degli obiettivi di risparmio finanziario. Io penso che in questo modo (come è stato già detto) vi sia il rischio che quegli obiettivi di risparmio così come erano stati posti possano non essere raggiunti. È facile pensare questo, vista anche l'esperienza del funzionamento degli enti locali di questi anni, in quanto talvolta capita che tali enti abbiano l'esigenza di arrangiarsi in qualche modo per fronteggiare le difficoltà in cui li stiamo costringendo. Mi riferisco, per esempio, all'aumento dei casi in cui vengono usati strumenti finanziari derivati per spese correnti, cioè alle somme destinate agli investimenti e poi utilizzate per le spese correnti (come ha certificato recentemente la Corte dei conti) e al fatto che noi stessi, cioè lo Stato, suggeriamo comportamenti non virtuosi: si pensi al fondo che abbiamo creato per utilizzare le somme rive-

nienti dal condono e destinate a spese per investimenti, che utilizzeremo invece per spese correnti.

Credo quindi che vi sarà una riduzione degli effetti virtuosi del patto di stabilità per gli enti locali e che si creeranno degli ammanchi nella manovra finanziaria complessiva per l'anno prossimo. Se consideriamo che, come abbiamo già documentato, registreremo altri ammanchi, per esempio per quanto riguarda gli studi di settore, è facile dire che gli obiettivi che si prefigge il disegno di legge finanziaria non verranno rispettati. Tutto ciò tende a farci considerare possibile che nella primavera prossima debba intervenire una manovra correttiva; tutte queste vicende aumentano il rischio che ciò avvenga. Infatti, vi è un effetto finanziario di questa norma, ma credo sia ancora più preoccupante il fatto che si profilano effetti politici e sul rapporto dell'insieme delle autonomie locali con la società. Anzi, credo che questa modifica, unita ad altri fatti, ci consenta di poter dire che si aggrava la confusione nel sistema dei rapporti degli enti locali con la società.

Proprio in questi giorni sulla stampa specialistica è apparsa la notizia che quell'indagine conoscitiva che noi abbiamo promosso e svolto in Commissione bilancio sulla finanza creativa ha suscitato una reazione da parte della Corte dei conti: essa ha svolto un'indagine con la quale si è visto che molti enti locali, specialmente del Nord-Ovest, utilizzano la finanza derivata spostando risorse dalle spese per investimenti alle spese correnti; tale indagine addirittura ha confermato le nostre preoccupazioni sulla difficoltà finanziaria di questi enti, i quali si trovano obbligati a ricorrere a questi espedienti, a queste misure per le difficoltà che hanno nei bilanci. Ciò significa che siamo di fronte ad una condizione di *stress* della finanza locale, in cui gli enti sono stretti tra nuove competenze sempre più complesse e una riduzione delle disponibilità finanziarie, che li porta naturalmente ad operare in questa direzione. Noi dovremmo interrogarci su questa condizione e approfondirla, per evitare che si creino situazioni che l'Italia ha già vissuto nei decenni precedenti, per evitare cioè che si presenti l'esigenza di dover intervenire come si intervenne ai tempi dei decreti Stammati.

Ho citato quest'esempio perché tutto fa pensare che il sistema di federalismo che stiamo costruendo sia talmente squilibrato che ci sta conducendo a una situazione di grande sofferenza, sia sul versante dello Stato, sia su quello degli enti locali. A riprova, voglio riportare anche un'altra notizia di questi giorni, concernente il conflitto in atto tra lo Stato e gli enti locali in seno alla Conferenza Stato-Regioni sul decreto legislativo n. 56 del 2000, che finanzia la sanità. Si tratta di un conflitto molto aspro che ha bloccato la distribuzione finale dei fondi del 2002, 2003 e 2004 e che dimostra, anche in questo caso, l'esistenza di un sistema che si sta inceppando. Credo dunque che noi dobbiamo tener conto della difficoltà, ma anche dell'incapacità di questo Governo a fronteggiare una situazione così complessa, che si riflette negativamente sulla vita dei cittadini.

Voglio portare un ultimo esempio che riguarda l'utilizzo ormai diffusissimo (segnalato dalla stampa economica) delle cartolarizzazioni anche

nel campo degli enti locali, un utilizzo molto accentuato che ancora una volta risponde all'esigenza di coprire i bisogni finanziari degli enti locali. Se consideriamo che lo Stato sta conducendo male esso stesso queste cartolarizzazioni, con molti problemi (basta pensare alla vicenda SCIP 2), vediamo che vi è proprio una condizione complessiva di difficoltà – ripeto – che richiede una riflessione. È stata presentata anche qualche proposta di ripensamento del patto di stabilità interno. È certo però che quello che stiamo costruendo non funziona e il Governo, che sta propugnando una progressiva centralizzazione dell'intervento nei confronti degli enti locali, sta dimostrando un'incapacità ad affrontare questa situazione. C'è un'oggettiva difficoltà, ma c'è anche un'incapacità a raggiungere i risultati necessari.

Signor Presidente, io penso sia necessario (e concludo anche su questa riflessione) che la Commissione riprenda il lavoro già avviato, chiami la Corte dei conti ad illustrarci il suo lavoro e approfondisca velocemente questa situazione, per evitare che le difficoltà sfocino in una estrema complicazione della situazione. Penso non sia rinviabile una riflessione a tutto campo. Personalmente, come i colleghi sanno, penso che una parte notevole di queste difficoltà sia conseguenza di una riforma sbagliata del Titolo V della Costituzione, però penso anche che questo Governo, lungi dal portare i rimedi necessari a quegli errori, stia invece moltiplicando all'ennesima potenza le scelte sbagliate.

Ora, poiché a gennaio il Senato dovrà affrontare anche la discussione in seconda lettura della riforma della *devolution*, sarebbe forse opportuno che la nostra Commissione ne approfondisse gli aspetti economici e finanziari concernenti la finanza pubblica, nodo che mi sembra fondamentale per dare un contributo a quella discussione, per consentire una riflessione che porti a proposte correttive o integrative di quello che si sta facendo, ma anche con l'obiettivo di sollecitare il Governo ad individuare risposte corrette a questo addensarsi di nuvoloni neri sugli enti locali, sulle Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane, che può portare ad esiti nefasti nella gestione della finanza pubblica. Ciò su cui invece non stiamo riflettendo sufficientemente è il fatto che l'edificio – o meglio la baracca – che stiamo costruendo sta complicando notevolmente la vita dei cittadini. Ci sono enti locali che ancora reggono e in qualche modo riescono a trovare soluzioni. Tuttavia, a fronte di enti locali di levatura media (cito uno studio della Corte dei conti) che attraverso soluzioni molto fantasiose riescono comunque a fronteggiare le loro esigenze, ve ne sono altri, le cui dimensioni territoriali non consentono loro di ricorrere a certi meccanismi, che non possono farcela. Noi però non dobbiamo preoccuparci soltanto delle grandi metropoli e delle Regioni che riescono ad accedere ai mercati finanziari internazionali, o delle città di dimensioni territoriali medie che fanno ricorso alla cosiddetta finanza creativa, ma anche e soprattutto delle realtà territoriali che non hanno queste possibilità.

È in gioco la qualità della vita dei cittadini e noi abbiamo il dovere di affrontare queste problematiche.

PIZZINATO *(DS-U)*. Signor Presidente, sarò molto breve, ma chiedo al Sottosegretario di dare una risposta al quesito che sto per porgli. I colleghi hanno già sottolineato come le misure introdotte in materia di organici determinino una maggiore incertezza circa la copertura complessiva. Non voglio ritornare sul punto, ma desidero sottolineare semplicemente che quando si sollevano questioni nelle sedi proprie del Parlamento ma non si riceve risposta e si opera al di fuori delle Aule parlamentari la conseguenza è che certe disposizioni poi debbono essere modificate. Sottolineo questo aspetto perché mi ha molto colpito il fatto che il Governo, con suoi emendamenti, abbia cancellato alla Camera disposizioni concernenti questioni sulle quali in Senato avevamo sollevato con forza alcuni rilievi, in qualche momento anche accentuando i toni. Si diceva però che tutto era regolare. Queste medesime disposizioni sono state poi cancellate alla Camera e noi non possiamo che apprezzare tale soppressione. Contemporaneamente però il Governo, nel corso della terza lettura nell'altro ramo del Parlamento, non ha accolto delle proposte di modifica di parti del testo che presentano le medesime criticità e che pertanto desidero riproporre chiedendo formalmente una risposta.

Il comma 158 dell'articolo 1, introdotto con il maxiemendamento del Governo, modifica la norma relativa alla nomina dei componenti dei comitati amministratori delle gestioni previdenziali dei lavoratori precari, e ciò dopo lo svolgimento delle operazioni elettive dal risultato conclamato e proclamato, manca soltanto l'insediamento (sembra quasi di essere in Ucraina). Oltretutto non è stato accolta alla Camera, se non come raccomandazione in un ordine del giorno, la proposta di insediare, il 15-16 novembre, i rappresentanti dei lavoratori di questo fondo (che tra l'altro consente l'equilibrio economico dell'INPS); questo in base ai risultati dell'elezione effettuata dai lavoratori interessati.

Infatti, la norma che il Governo si è rifiutato di sopprimere modifica l'articolo 58 della legge n. 144 del 1999, sostituendo l'elezione dei rappresentanti del suddetto comitato con una procedura di nomina, riducendone il numero dei componenti e introducendo una disposizione a mio avviso incomprensibile. Questi comitati, che notoriamente hanno una funzione di controllo, vedrebbero snaturato il loro compito in quanto il Governo stabilisce che debbano essere presieduti dal presidente dell'INPS: in questo modo il controllato sarebbe il controllore di se stesso. Mi chiedo se il Governo vuole stabilire con precisione, visto che alla Camera non ha voluto sopprimere l'emendamento in questione, cosa accadrà ai componenti recentemente eletti dai lavoratori aventi contratti di collaborazione coordinata e continuativa in ordine al loro insediamento previsto per il 15-16 novembre. La cosa più ragionevole, infatti, è che le disposizioni in questione trovino applicazione per la prossima rielezione, quindi alla scadenza del mandato degli attuali componenti dei comitati amministratori delle gestioni previdenziali e cioè tra cinque anni; a meno che il Governo non ritenga di poter introdurre in finanziaria una disposizione normativa in grado di alterare l'esito di elezioni già avvenute per le quali manca sol-

tanto la nomina da parte del Ministro. Questo è il primo aspetto che desidero venga chiarito.

Per quanto concerne la seconda questione, già sollevata dal senatore D'Amico, non soltanto i Comitati di indirizzo e vigilanza – CIV – sugli enti previdenziali si sono pronunciati chiaramente in senso contrario alla vendita delle sedi nazionali, provinciali e regionali degli Istituti previdenziali e al successivo affitto dei medesimi locali, ma gli stessi consigli di amministrazione, dei suddetti enti, hanno indicato i locali che eventualmente possono essere oggetto di trasferimento e che non sono certamente le sedi principali. Si determina in questo modo una chiara indisponibilità finanziaria. Il Governo, essendosi rifiutato di cancellare la disposizione che demanda al Ministero del lavoro il diritto di operare queste scelte, violando ancora una volta le regole elementari dell'autonomia degli istituti previdenziali, deve chiarire se intende prendere atto delle decisioni dei comitati di indirizzo e vigilanza e dei consigli di amministrazione o se invece pensa semplicemente di andare avanti per la sua strada, aprendo in tal modo un *vulnus* in relazione all'autonomia degli istituti previdenziali che mai, in oltre 100 anni di vita, era stata messa in discussione in questo modo.

Su tale problematica gradirei non il semplice accoglimento di un ordine del giorno come raccomandazione, bensì impegni precisi da parte del Governo in modo da poterne discutere in Aula. Diversamente ci troveremo di fronte a qualcosa che non richiede tanto la modifica delle regole relative all'approvazione della legge finanziaria e di bilancio da parte del Parlamento, bensì delle regole in base alle quali si muove ed agisce il Governo. È evidente, infatti, che le modifiche normative introdotte in finanziaria e che alterano le regole sono volute proprio dall'Esecutivo.

D'AMICO *(Mar-DL-U)*. Signor Presidente, pur essendo già intervenuto nella discussione, desidero richiamare quanto detto dai colleghi del centrosinistra e aggiungere una mia personale considerazione considerazione.

Una delle norme che stiamo esaminando concerne le conseguenze relative alla sentenza della Corte costituzionale (n. 390 del 2004) sul blocco delle assunzioni per le autonomie territoriali. La questione che viene posta – lo ricordo per i colleghi che non lo avessero presente – è la seguente: il comma 300 prevede espressamente che gli importi fissi dell'imposta di registro, della tassa di concessione governativa, dell'imposta di bollo, dell'imposta ipotecaria e catastale, delle tasse ipotecarie e dei diritti speciali, cioè cinque diverse imposte, vengano innalzati con decreto del Ministro dell'economia non avente natura regolamentare in modo tale da assicurare un gettito complessivo aggiuntivo di 1.120 milioni negli anni 2005 e 2006. Ricordo che in questa materia opera la riserva di legge, sulla cui estensione si è già pronunciata la Corte costituzionale. Vi sono stati alcuni precedenti in base ai quali, con riferimento ad una singola imposta, si è previsto un aumento dell'importo in modo tale da generare un certo incremento delle entrate (è il caso delle accise sui tabacchi). Però in quel

caso il decreto del Governo aveva natura puramente tecnica: nella sostanza il Governo era chiamato a determinare l'importo dell'aumento dell'accisa sulla singola imposta sufficiente a determinare quell'incremento di gettito. Qui ci troviamo di fronte ad una fattispecie totalmente diversa, perché il testo del disegno di legge che ci stiamo apprestando ad approvare dispone che il Governo può manovrare aliquote su cinque diverse imposte sostanzialmente senza alcun criterio in modo da determinare quel gettito aggiuntivo. Questa è una palese violazione della riserva di legge, la norma alla nostra attenzione è chiaramente e indubitabilmente incostituzionale, il che determina una scopertura della manovra finanziaria per 1.120 milioni.

Mi chiedo, anzitutto, perché il Governo, di fronte all'opinione prevalente e ormai unanime su questo tema che è emersa nella discussione, non ha provveduto a modificare tale norma e se la Commissione bilancio possa far finta di non vedere questo fatto – e credo che farebbe molto male a non vederlo –; pertanto chiedo al Governo di dare anche su questo punto qualche spiegazione aggiuntiva.

PRESIDENTE, *ff. relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1*-quater*, 2 e 2*-quater *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.* Dichiaro chiusa la discussione.

Rinuncio a replicare per quanto attiene al disegno di legge di bilancio.

FRANCO Paolo, *relatore generale sul disegno di legge finanziaria*. Signor Presidente, ho apprezzato gli interventi dei colleghi che, come in occasione della discussione in prima lettura al Senato, sono stati estremamente propositivi e costruttivi.

In ordine all'aspetto prevalente sul merito delle variazioni apportate dalla Camera al disegno di legge finanziaria, delle quali dobbiamo discutere, la maggior parte degli interventi si è riferita alle modifiche relative alle assunzioni nelle autonomie territoriali. A questo proposito intendo sottolineare che l'adeguamento alla sentenza della Corte costituzionale, che ha portato ad eliminare il tetto percentuale di nuove assunzioni, comporta l'introduzione, in sostituzione di questa percentuale relativa alle nuove assunzioni, di un vincolo finalistico di natura finanziaria. Pertanto i dubbi sugli effetti finanziari di questa norma possano essere fugati a ragion veduta proprio in merito alla trasformazione di un vincolo numerico sul personale in un vincolo di carattere finanziario, ottenendo sotto il profilo della copertura gli stessi effetti.

Altrettanto interessanti sono le osservazioni sulla necessità, rilevata dalla sentenza della Corte ma comunque insita nella riforma del Titolo V della Costituzione, di far sì che il patto di stabilità diventi un patto concertato piuttosto che imposto. Non posso che trovarmi d'accordo; penso che la motivazione più importante a proposito di questo auspicio presente e futuro sia la dimostrazione che in passato hanno dato le autonomie locali in ordine al rispetto del patto di stabilità interno. Dobbiamo dare atto che

sindaci e presidenti di Provincia e Regione (dovremmo aprire una parentesi in ordine al problema della sanità, ma sfugge probabilmente alla volontà specifica di ciascuno) hanno adoperato le proprie potestà per rimanere all'interno del patto di stabilità così come si è evoluto nel tempo, dando il loro fattivo e importantissimo contributo affinché il Paese nel suo complesso rispettasse i parametri e gli impegni assunti in ordine al Patto di stabilità europeo. Questa dovrebbe essere la motivazione principale perché nel futuro il patto di stabilità interno abbia a rispettare la grandissima importanza delle autonomie locali, in una concertazione che ci veda tutti insieme indirizzati verso un risanamento e un controllo della finanza pubblica che non deve essere esclusivamente *ob torto collo* una necessità e una risposta a degli impegni internazionali, quanto una valutazione anche di interesse proprio. Infatti, solamente grazie ad un controllo della finanza pubblica si potranno trovare poi soluzioni ai problemi annosi del nostro Paese (l'indebitamento, gli interessi, l'incapacità di sfruttare proprie risorse per gli investimenti e per l'ammodernamento del Paese nel suo complesso).

Alla luce di queste considerazioni, anche se sarebbe opportuno valutare attentamente altre osservazioni che sono state proposte, mi riservo, anche dopo aver ascoltato l'intervento di replica del Governo, di riprendere in Aula alcuni argomenti in modo più puntuale e preciso.

VEGAS, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Signor Presidente, onorevoli senatori, sono state sollevati dubbi circa la copertura del disegno di legge finanziaria. In particolare, il senatore D'Amico ha fatto riferimento alla questione della cessione degli immobili. So che ci sono dei problemi, che vengono affrontati proprio in queste ore, e confido che saranno risolti entro il 31 dicembre di quest'anno; in ogni caso il Governo ha ben presente la questione e ovviamente, essendo non banale sotto il profilo finanziario, intende risolverla in modo da assicurare comunque il gettito previsto.

In relazione al patto di stabilità interno, alla sentenza della Corte costituzionale e quindi agli effetti non sicuri che deriverebbero della modifica del comma 100, preciso che in realtà il nuovo testo della norma tiene conto della sentenza della Corte costituzionale e anche dell'esigenza di assicurare comunque tale gettito, tant'è vero che è costruito con un meccanismo che per certi aspetti assomiglia a una clausola risolutiva; quindi il livello di risparmio è comunque assicurato perché c'è una sorta di meccanismo di garanzia. Detto questo, è ovvio che esiste un problema di revisione del patto di stabilità interno e non c'è dubbio, senatore Morando, che c'è stato qualche ripensamento nel tempo che però – teniamolo presente – tendeva verso un meccanismo di stabilità. Non a caso, per esempio, la questione del riferimento del patto di stabilità anche alle spese per investimento era già previsto nella manovra finanziaria di due anni fa, poi sono stati gli enti locali a sollevare qualche contrarietà.

Sta di fatto, comunque, che la necessità di definire un meccanismo nuovo per quanto riguarda le Regioni è più limitata perché sostanzial-

mente la situazione è stabile (sussiste solo un problema di spesa sanitaria, che è la spesa prevalente), invece per gli enti locali c'è stata una maggiore evoluzione. Ciò deriva anche dalla circostanza che ci troviamo davanti ad un meccanismo costituzionale – l'articolo 119, ultimo comma – che prevede una sorta di sistema ineguale, nel quale lo Stato deve mantenere parametri stabiliti a livello europeo, mentre per le Regioni e per il mondo delle autonomie locali i parametri sono mediati dal fatto che si può sostanzialmente adottare una specie di *golden rule* per le spese di investimento, rispetto alla quale deve essere lo Stato che fa fronte con una minore spesa, se dobbiamo tendere verso il pareggio di bilancio. Questo sistema ineguale fa sì che esista un meccanismo che in qualche modo dev'essere compensato, a livello di legislazione interna.

È ovvio (e questa è la difficoltà principale di fronte alla quale ci siamo trovati) che mentre, per quanto concerne lo Stato nei confronti dell'Unione europea non esiste un problema di *free riding*, tale problema esiste invece per quanto riguarda Regioni e autonomie locali nei confronti dello Stato: infatti se il soggetto responsabile nei confronti dell'Unione europea è lo Stato centrale, un Comune ha tutto l'interesse a spendere di più e poi a scaricare il risparmio sullo Stato centrale. Questo ovviamente non è un meccanismo che funziona, perché l'articolo 120 della Costituzione dice che deve inquadrarsi tutto nell'ambito di un principio di coordinamento della finanza pubblica.

È chiaro che non è facile trattare nelle sedi concordate (questa è la difficoltà delle trattative e della concertazione), perché l'interesse convergente di tutto il mondo delle autonomie è quello di scaricare i propri maggiori costi sullo Stato centrale. Ciò nonostante, il percorso, nei limiti del possibile, ha sempre visto trattative aperte tra lo Stato e il mondo delle autonomie, ma non sempre queste trattative hanno portato a una definizione concordata, per i motivi che ho detto prima.

Al senatore Caddeo rispondo che quello degli strumenti di finanza derivata è un problema rilevante, ma figuriamoci come sarebbe rilevante se non fosse già stato affrontato nella manovra finanziaria dell'anno scorso e di tre anni fa con alcune norme che le autonomie hanno mal digerito. Se il Governo non si fosse già posto in anticipo questo problema, il livello di ricorso a questo strumento finanziario rischioso – e sottolineo il rischio che comporta – sarebbe ancor più elevato di quanto non è oggi.

Anche in questo caso, essendo enti che hanno autonomia costituzionale sotto questo profilo, si tratta di portare l'autonomia nei limiti della ragionevolezza e della compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica, come vuole l'articolo 120 della Costituzione. Consentitemi di dire che dispiace un po' che la recente sentenza della Corte costituzionale, tra i vari parametri che ha tenuto presente alla base della sua pronuncia, abbia meno considerato l'articolo 120 e l'articolo 81 della Costituzione rispetto ad altre norme costituzionali; lo dico perché forse sarebbe auspicabile una considerazione globale della Costituzione, che va dall'articolo 1 all'articolo 138, piuttosto che magari una considerazione concentrata solo su alcune norme costituzionali.

Una risposta devo al senatore D'Amico relativamente alla questione della relazione di cassa. Proprio ieri è stata trasmessa la relazione trimestrale di cassa al 30 giugno.

MORANDO *(DS-U)*. È stata trasmessa dove, signor Sottosegretario?

VEGAS, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. È stata trasmessa al Parlamento. Il ritardo era principalmente dovuto a una questione di contabilizzazione delle giacenze postali, che credo sia stata risolta; quindi in tempi rapidi sarà depositata anche la successiva relazione di cassa al 30 settembre.

Il senatore Eufemi si è soffermato sulla questione dell'ICI e dei macchinari, che è stata introdotta all'ultimo momento con un emendamento. Su tale questione sono perfettamente d'accordo: è una norma che a mio avviso provoca dei rischi non solo per l'ENEL, ma anche per le altre imprese. Sarebbe opportuno, con uno strumento legislativo, in tempi rapidi apportare una correzione.

Sulle norme ordinamentali, per così dire, chi è senza peccato scagli la prima pietra.

Sulla questione della revisione della legge finanziaria, è chiaro che una revisione della sola legge n. 468 del 1978 forse non basta: mi domando se non sia il caso di rivedere in parte anche l'articolo 81 della Costituzione, soprattutto laddove non consente al bilancio di avere valore di legge sostanziale. Infatti, se potessimo dare al bilancio valore di legge sostanziale, allora potremmo costruire la finanziaria per tabelle, con indirizzi di spesa per singoli comparti (più o meno alla difesa o all'istruzione o alla sanità, eccetera), e poi, all'interno dei singoli comparti, nell'ambito del bilancio si potrebbe meglio decidere come «spalmare» gli interventi all'interno delle varie *mission* ministeriali. Questo però comporterebbe in qualche modo, appunto, la revisione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, per dare al bilancio valore di legge sostanziale.

È chiaro anche (questa è una vecchia battaglia) che una legge finanziaria e di bilancio riferita solo al comparto Stato e non alla pubblica amministrazione è disarmonica rispetto agli obiettivi del Patto di stabilità europeo. Quindi, probabilmente bisognerebbe cogliere l'occasione per fare qualche estensione nel consolidato (anche questa è una vecchia idea).

Rispondendo al senatore Ripamonti, faccio presente che il contributo di solidarietà pari al 4 per cento rappresenta una vera e propria aliquota. È denominato contributo di solidarietà in quanto ha carattere temporaneo; ma, fino a quando è applicato, funziona come una vera e propria aliquota, quindi si applica a tutta la gamma della tassazione e sotto questo profilo non ha effetti diversi.

RIPAMONTI *(Verdi-U)*. Nel testo unico non è neanche citato.

VEGAS, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Al senatore Caddeo rispondo con quanto è stato detto relativamente agli stru-

menti di finanza derivata e al Patto di stabilità. Io non credo vi sia bisogno di una manovra correttiva, per i motivi che ho detto, anche con riferimento a quanto sostenuto dal senatore D'Amico.

Circa il decreto legislativo n. 56 del 2000, sicuramente esiste un problema attuativo. Non sto a ripetere in questa sede da quali motivi anche strutturali del decreto stesso questo problema derivi. Il Governo comunque ha avviato una procedura per verificare in che modo si possano evitare gli effetti maggiormente dannosi di questo decreto.

Senatore D'Amico, il comma 300, così com'è strutturato, non ritengo che sia incostituzionale. Sostanzialmente il meccanismo di aumentare le aliquote o il livello di imposte fisse è già stato adottato in molti casi nel passato: basta far riferimento, per esempio, all'aumento delle accise, che ha sempre funzionato in tale modo. In questo caso, semplicemente vi è una possibilità di «spalmatura» tra diverse aliquote. Capisco che siamo sulla lama del rasoio, però non credo che questo problema possa essere sollevato. Se lo sarà, vedremo comunque di recuperare in sede legislativa questa difficoltà. Mi sembra una preoccupazione giusta ma non attuale; tant'è vero che, se vi fossero stati dei problemi di costituzionalità, probabilmente si sarebbero già presentati, come sono emersi con riferimento ad alcune norme cancellate dalla Camera su iniziativa del Governo.

Concludo sulla questione del patto di stabilità spendendo ancora una parola. Senatore Morando, è chiaro che il patto di stabilità funziona bene se il meccanismo di sanzioni (penso, per esempio, ad un sistema di «fallimento» degli enti locali) viene attuato, altrimenti un meccanismo di prescrizioni senza sanzioni di per sé non funziona. Questa è una difficoltà concreta che andrà affrontata in tempi rapidi per realizzare il meccanismo federalista, altrimenti è un federalismo a parole ma non a fatti.

La questione delle sale Bingo e dei videopoker è antica: la soluzione fornita dal testo del Senato aveva dei limiti di ragionevolezza, poi alla Camera è successo quel che è successo. Probabilmente bisognerà considerare alle fondamenta la questione nel suo complesso.

Al senatore Pizzinato francamente non saprei dare una risposta precisa in questa fase; mi riservo di fornirla in sede di replica in Assemblea.

Detto questo, non mi resta che ringraziare la Commissione e ricordare che l'ultimo passaggio alla Camera ha comportato, se non altro, la diminuzione di otto commi e quindi un leggero miglioramento formale del disegno di legge finanziaria, nonché un miglioramento dei saldi per 13 milioni, assicurando quindi il principio che ad ogni passaggio parlamentare, non si sa come, migliorano i saldi.

PRESIDENTE, *ff. relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1*-quater*, 2 e 2*-quater *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.* Poiché non sono stati presentati emendamenti al disegno di legge di bilancio, passiamo all'esame degli emendamenti presentati al disegno di legge finanziaria, che saranno pubblicati nell'allegato 3-II.

Propongo anzitutto di accantonare l'esame degli ordini del giorno per esaminarli, come prassi, dopo la votazione degli emendamenti.

Poiché non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Passiamo all'articolo 1 e ai relativi emendamenti.

Gli emendamenti 1.2 e 1.3, riferiti al disegno di legge n. 3223-B sono inammissibili in quanto, in assenza di un'idonea quantificazione, suscettibili di determinare problemi di copertura finanziaria.

MORANDO *(DS-U)*. L'emendamento 1.1 rappresenta il tentativo, per quanto condizionato dal fatto di dover sostituire un testo che riguarda semplicemente le questioni del *turn over* (a tal fine è stato presentato anche un ordine del giorno), di sollecitare il Governo ad intraprendere la strada non della «pezza», del «rattoppo», come già detto nel mio intervento, ma di una riscrittura globale del patto di stabilità interno.

Questo emendamento tenta di proporre una soluzione, naturalmente con i limiti derivanti dal fatto di dover sostituire un testo che riguarda la spesa per il personale.

CADDEO *(DS-U)*. L'emendamento 1.4 introduce una semplice specifica: al comma 98 si parla di previa attivazione delle procedure di mobilità. Noi vorremmo che tale mobilità fosse consentita anche ai vari compartimenti per offrire una maggiore elasticità, consentendo così di risolvere più facilmente i problemi delle pubbliche amministrazioni.

Gli emendamenti 1.7 e 1.8 sono complementari. Quando gli accordi tra Stato e autonomie locali verranno assunti in sede di Conferenza unificata, occorrerà prendere in considerazione il problema relativo ai criteri e ai limiti per le assunzioni nelle autonomie locali. Vorremmo che in questa sede si tenesse conto in particolare della necessità di finalizzare i movimenti relativi a variazioni del blocco del *turn over* e ad autorizzazioni ad assunzioni concordate al fine di garantire i servizi essenziali per i cittadini. Sembra infatti che nell'ampio e confuso dibattito relativo a questo argomento tale aspetto venga trascurato. Esistono invece alcune realtà nel nostro Paese in cui tali problemi stanno venendo alla luce. Si tratta pertanto di una questione delicatissima che non soltanto va tenuta presente ma va messa addirittura al primo posto nell'ambito di questa operazione.

RIPAMONTI *(Verdi-U)*. L'emendamento 1.13 mira principalmente a risollevare la questione del blocco del *turn over*. Infatti, l'attuale formulazione del comma 98, pur recependo le indicazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale, a mio avviso difficilmente riuscirà a garantire le previsioni di gettito previste inizialmente, ossia il conseguimento dei risparmi attesi.

Sottolineo poi la questione di carattere generale, sollevata ad inizio seduta dall'intervento del senatore Morando, relativa al nuovo patto di stabilità interno finalizzato a prevedere misure più vincolanti e quindi penalizzazioni e incentivi maggiori per gli enti più virtuosi.

PRESIDENTE, *ff. relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1*-quater*, 2 e 2*-quater *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.* I restanti emendamenti si intendono illustrati.

FRANCO Paolo, *relatore generale sul disegno di legge finanziaria*. Signor Presidente, i vari emendamenti presentati hanno ad oggetto modifiche, a diverso titolo, del comma 98 dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria, relativo alle nuove assunzioni. Ritengo però che il modo in cui tale disposizione è stata modificata dalla Camera permetta la realizzazione degli effetti finanziari previsti. Esprimo pertanto parere contrario su tutti gli emendamenti presentati.

VEGAS, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze.* Esprimo parere conforme a quello del relatore.

PRESIDENTE, *ff. relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1*-quater*, 2 e 2*-quater *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.* Passiamo all'emendamento 1.1.

D'AMICO *(Mar-DL-U)*. Signor Presidente, chiedo di aggiungere la mia firma all'emendamento 1.1.

DETTORI *(Mar-DL-U)*. Anch'io chiedo di poter raggiungere la mia firma all'emendamento 1.1.

MARINO *(Misto-Com)*. Chiedo di aggiungere la mia firma al medesimo emendamento.

MARINI *(Misto-SDI)*. Chiedo al senatore Morando di poter aggiungere la mia firma all'emendamento 1.1.

BATTAFARANO *(DS-U)*. Chiedo anch'io ai presentatori dell'emendamento 1.1 di poter apporre la mia firma.

RIPAMONTI *(Verdi-U)*. Domando di aggiungere la mia firma all'emendamento 1.1.

(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).

(Posti separatamente ai voti, sono respinti gli emendamenti da 1.1 a 1.12).

PRESIDENTE, *ff. relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1*-quater*, 2 e 2*-quater *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.* Passiamo all'esame degli ordini del giorno.

Sono inammissibili gli ordini del giorno 0/3223-B/4/5ª, 0/3223-B/5/5ª e 0/3223-B/6/5ª in quanto non correlati alle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati.

(Posti separatamente ai voti, sono respinti gli ordini del giorno 0/3223-B/1/5,ª 0/3223-B/3/5ª e 0/3223-B/2/5ª).

PRESIDENTE, *ff. relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1*-quater*, 2 e 2*-quater *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.* Prima di procedere alla votazione del mandato ai relatori, desidero esprimere un sentito ringraziamento ai colleghi, soprattutto dell'opposizione, che hanno dato un fattivo contributo ai lavori, con la loro costante presenza, insieme agli esponenti della maggioranza. Ringrazio altresì il relatore e il rappresentante del Governo per i loro approfondimenti. Desidero infine, porgere un ulteriore sentito ringraziamento al personale dei vari Servizi del Senato che hanno fornito l'assistenza necessaria.

Resta ora da conferire il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sui disegni di legge nn. 3224-B, 3224-*quater* e 3223-B, nei testi trasmessi dalla Camera dei deputati (e con riserva di coordinamento), autorizzandoli altresì a chiedere lo svolgimento della relazione orale.

Propongo che tale incarico sia affidato agli stessi relatori, senatori Izzo e Franco Paolo.

Metto ai voti tale proposta.

È approvata.

L'esame dei documenti di bilancio è così concluso.

I lavori terminano alle ore 10,25.