

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 MAGGIO 1995

Presidenza del presidente BOROLI

INDICE

IN SEDE DELIBERANTE

(1593) BOROLI ed altri: Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, recante norme di contabilità generale dello Stato e in materia di bilancio

(Seguito della discussione e approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE, relatore alla Commissione	Pag. 2, 5, 8 e passim
CARPENEDO (PPI)	3, 14, 15 e passim
CAVAZZUTI (Progr. Feder.)	12
CHERCHI (Progr. Feder.)	15
MANTOVANI (Progr. Feder.)	2, 14
PACE (AN)	16
PODESTÀ (Lega Federal.)	4, 5
ROCCHI (Progr. Verdi-La Rete)	15
ROVEDA (Lega Nord)	4, 16
SECCHI (PPI)	10
VEGAS, sottosegretario di Stato per il tesoro	5, 10
ZACCAGNA (Forza Italia)	4, 13, 15

I lavori hanno inizio alle ore 9,35.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(1593) BOROLI ed altri: Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, recante norme di contabilità generale dello Stato e in materia di bilancio

(Seguito della discussione e approvazioni con modificazioni)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 1593.

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta del 27 aprile scorso.
Dichiaro aperta la discussione generale.

MANTOVANI. Signor Presidente, intervengo brevemente perchè la mia parte politica condivide il disegno di legge in esame, che ha peraltro tra i suoi presentatori alcuni dei colleghi del mio Gruppo.

Questa iniziativa legislativa ci è sembrata meritoria, poichè ha teso a fare tesoro di alcune esperienze accumulate anche nel corso della presente legislatura dalla nostra Commissione, cercando di eliminare alcune smagliature, alcuni punti deboli esistenti tra le norme vigenti nella legislazione contabile, che - in certe condizioni - rendevano possibile disattendere o bypassare alcuni principi di contabilità che dovrebbero presidiare la tutela dei saldi di bilancio e il contenimento del disavanzo dello Stato.

Questa occasione, forse, avrebbe permesso di operare un ripensamento di carattere più generale, visto che è in corso - anche se non siamo più a conoscenza dello stato del suo *iter* - un'indagine conoscitiva o comunque una iniziativa simile relativa ad una più complessiva modifica delle norme di contabilità, con una forma di ristrutturazione dello stesso bilancio dello Stato.

D'altra parte ci rendiamo anche conto che l'incertezza sulla durata della legislatura e l'opportunità di ottenere un unanime consenso intorno ad un provvedimento tutto sommato di carattere limitato, ma non privo di significato, ha spinto i proponenti a limitare la loro iniziativa soltanto ad alcune puntuali modifiche di specifiche norme di contabilità, in particolare relative alla legge 5 agosto 1978, n. 468. Ripeto, sono modifiche di portata limitata, ma non per questo prive di significato. Così è importante che si tenda a predisporre una legislazione più vincolante sui cosiddetti limiti di impegno; in base alla normativa vigente, infatti, sono consentiti degli sconfinamenti, con la trasformazione di fondi di parte corrente in limiti di impegno, con il che si proiettavano nel tempo i relativi oneri per il bilancio, determinando indirettamente anche un irrigidimento di quest'ultimo. Si tratta di un punto sul quale ci eravamo soffermati più volte, soprattutto in sede di Comitato pareri, ripetutamente esprimendo valutazioni critiche, che però non potevano mai arrivare a un parere

contrario, proprio perchè formalmente non lo consentiva la normativa prevista dalla legge 5 agosto 1978, n. 468.

Analoga è la questione che viene affrontata successivamente nel provvedimento in esame, laddove si impedisce che possano essere utilizzati fondi a capitolo di bilancio per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi, il cui finanziamento deve invece essere riservato ai fondi speciali.

Ci sembra inoltre tecnicamente corretto - anche se sicuramente opinabile, perchè si potevano trovare anche soluzioni diverse, tutte peraltro altrettanto opinabili - quanto riportato in merito agli indirizzi sulla fissazione della quantità degli oneri a regime, in riferimento alle leggi che comportano oneri pluriennali per un periodo superiore ai tre anni, coperti dal bilancio pluriennale.

Ritengo anche interessante il contenuto del comma 3-ter del comma 6 del disegno di legge in esame, che riguarda l'obbligo per il Governo di tener conto delle sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale che comportino maggiori oneri economici rispetto a quelli previsti, il che consente di poter ricavare gli effetti delle sentenze in termini finanziari; d'altra parte ho notato che al riguardo è stato presentato dal presidente Boroli un emendamento soppressivo, l'1.2, che modifica l'originaria stesura del disegno di legge proprio prevedendo l'eliminazione di tale comma.

Concludo confermando il consenso del nostro Gruppo su questo disegno di legge e riservandomi eventualmente di intervenire in sede di discussione sugli emendamenti.

CARPENEDO. Signor Presidente, siamo anche noi d'accordo sul disegno di legge che il collega Zaccagna in cattiva giornata definirebbe «consociativo», aggettivo al quale invece io non attribuisco un significato necessariamente negativo.

Vorrei a questo punto anche illustrare l'emendamento 0.1. Si tratta di un emendamento al cui contenuto mi sono riferito più volte, sia in Commissione che in Aula, che in sostanza introduce tra i contenuti del disegno di legge finanziaria anche il dato relativo all'avanzo primario. Il saldo, infatti, è ovviamente la differenza di due elementi: l'avanzo primario e il costo del debito; mentre l'avanzo primario dipende solamente dal Parlamento, il costo del debito è determinato dai mercati, quindi - a mio avviso - è molto più importante fissare l'avanzo primario che il saldo.

Ricordo anche che all'interno dell'Unione europea si è determinata una polemica contro l'Italia, accusata - in particolare dalla Francia e dalla Germania - di concorrenza sleale, attuata attraverso la svalutazione della lira. Ritengo che se riuscissimo con le nostre manovre finanziarie a prevedere un avanzo primario per un valore intorno al 5-6 per cento del prodotto interno lordo, con un costo quindi ragionevole del nostro debito pubblico, potremmo ripetere ai nostri *partners*, ai nostri amici dell'Unione europea, che il problema della lira non è solo italiano, ma di tutti.

Per questi motivi, poichè non me la sento di sopprimere la lettera b) del comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468 (che stabilisce che all'interno della manovra finanziaria deve essere definito il suo saldo netto),

propongo che venga aggiunta la lettera *b1*), che ripeta un po' la stessa formulazione, affermando che all'interno del disegno di legge finanziaria va comunque determinato un avanzo primario per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale.

PODESTÀ. Signor Presidente, sappiamo che la situazione di bilancio che si è venuta a creare, con un debito pubblico spaventoso, è stata provocata innanzitutto dall'aver speso correnti a carattere pluriennale che, magari abbastanza limitate all'inizio, si sviluppano negli anni successivi secondo una curva esponenziale. Da questo punto di vista il provvedimento mira almeno a salvaguardare le economie di bilancio che si dovessero verificare sui capitoli ordinari in corso d'anno dall'essere utilizzate per la copertura di nuovi o maggiori oneri.

Non so se sia possibile, ma sarebbe interessante a questo proposito verificare i risparmi che si sarebbero registrati, se la norma ora proposta fosse stata già vigente negli anni passati, perchè molto probabilmente introduciamo delle modifiche di scarso rilievo rispetto alla dimensione del problema, che secondo me riguarda non solo le spese correnti ma anche quelle per investimenti.

L'altra causa infatti che ha portato all'attuale situazione di bilancio è che i ritorni correlati alle passate spese di investimento non si sono mai verificati. Mi domando allora se è possibile studiare una nuova legge di bilancio che salvaguardi anche le poste relative agli investimenti.

Ad ogni modo le modifiche che si vanno ad introdurre con il disegno di legge porteranno senz'altro dei benefici al bilancio statale.

ZACCAGNA. Indubbiamente le problematiche proposte dalle leggi di bilancio sono molteplici e quanto mai complicate. Il disegno di legge al nostro esame non ha certamente l'ambizione di risolverle tutte (e non potrebbe essere altrimenti, necessitando a tal fine una completa revisione della disciplina del bilancio) ma, pur nei limiti di misure di carattere tecnico, va nella direzione di semplificare, puntualizzare o comunque rendere più coerenti alcune norme.

Con riguardo agli emendamenti proposti dal Presidente, devo dire che preferisco la stesura originaria del testo perchè almeno dà un abbozzo di soluzione; capisco che possa essere considerata drastica ma dalle mie parti si dice: «Piuttosto di niente, meglio piuttosto».

ROVEDA. Signor Presidente, voglio sottolineare la mia soddisfazione per il disegno di legge che, forse perchè mi interessa di questi problemi, considero l'iniziativa relativamente più importante che abbiamo preso in questa legislatura; arriverei a dire che forse è stato meglio non essere andati alle elezioni anticipate se tale circostanza ci permette di varare il disegno di legge in tempo utile per la prossima sessione di bilancio. Sicuramente riusciremo a risparmiare dei quattrini.

Credo sia importante che anche alla Camera dei deputati il provvedimento sia esaminato dalla Commissione competente in sede deliberante, in quanto rientra tra quei particolari tecnici di cui soprattutto gli esperti della materia forse è meglio discutano e valutino l'effettiva importanza.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Vorrei fare una breve replica a quanto è stato detto.

Riguardo all'intervento del collega Mantovani, indubbiamente si tratta di un provvedimento parziale. Diciamo che abbiamo voluto concentrarci su un aspetto particolare del funzionamento della finanza pubblica: la copertura finanziaria delle leggi. Abbiamo voluto anche cercare di limitare il campo di azione per la paura di arenarci e di non trovare l'accordo unanime - che ritengo molto importante, date anche le caratteristiche tecniche del disegno di legge - nelle modifiche che si volevano introdurre rapidamente.

Questo è stato il motivo che ci ha frenato nell'andare a considerare uno spettro più ampio di possibilità di azione. Ciò non toglie che in futuro potrà essere sempre non solo possibile, ma doveroso, esaminare anche altri aspetti particolari che rientrano e che soprattutto rispettano la filosofia di maggior rigore nel controllo della finanza pubblica seguita in questi ultimi anni.

Sarebbe molto interessante poter venire incontro alla richiesta avanzata dal senatore Podestà, ma per un'analisi del genere bisognerebbe creare una Commissione apposita.

PODESTÀ. Ci potremmo rivolgere al Servizio di bilancio.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Senatore Podestà, si tratta di un'analisi comunque difficile da compiere, perchè bisognerebbe risalire molto indietro nel tempo posto che i danni maggiori si verificano generalmente oltre il triennio. Ad ogni modo sarebbe un quesito interessante cui dare risposta.

Desidero rivolgere a tutti quanti un apprezzamento per l'attenzione posta e il contributo dato proprio per arrivare ad una definizione del disegno di legge.

VEGAS, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Signor Presidente, voglio ringraziare lei, i senatori presentatori del disegno di legge, gli intervenuti nel dibattito e la Commissione tutta, che con questa iniziativa - il cui rilievo all'apparenza forse può sembrare minore, ma così non è - ha dato modo di porre un ulteriore mattone per la costruzione di un sistema di conti pubblici il più possibile esente da errori.

Colgo l'occasione per rispondere subito ad una osservazione del senatore Podestà. Ricostruire ciò che è avvenuto in passato sarebbe senz'altro interessante, ma in ogni caso dobbiamo confrontarci con i dati sui quali dobbiamo lavorare.

In sostanza, la legislazione di contabilità, così come si è venuta cristallizzando a partire dal 1978, con la legge n. 468, e in particolare con le ulteriori modifiche apportate nel 1988, con la legge n. 362, è stata soggetta ad un ulteriore affinamento nel tempo, talchè le carenze o le manchevolezze che a primo avviso sembravano non esservi, a mano a mano si sono evidenziate, e ad esse si è potuto porre rimedio.

Anche per tale motivo questa iniziativa, che ha compiti e obiettivi tutto sommato limitati, è importante, poichè serve a colmare alcune

carenze del sistema normativo esistente, al fine di scongiurare rischi per la finanza pubblica.

Certamente, per sua natura, la legge di contabilità, da un punto di vista ordinamentale, necessita di interventi di carattere generale. Ma a fronte di una circostanza temporale come questa che vede una possibile nuova manovra con un probabile anticipo del provvedimento collegato, nonchè in prossimità della stesura del Documento di programmazione economico-finanziaria, tale provvedimento risulterebbe utile in ogni caso, per consentire di adottare le decisioni secondo regole migliori rispetto al passato, e soprattutto più rigorose.

L'iniziativa in questione ha certamente il favore del Governo, anche perchè, al di là delle comprensibili differenziazioni politiche esistenti tra le varie componenti del Parlamento e lo stesso Governo, essa mette in risalto le sinergie esistenti e il desiderio comune di dettare regole precise e rigorose per quanto riguarda le decisioni di finanza pubblica, ovviamente essendo libere le parti di scegliere autonomamente gli obiettivi stessi. Da un maggior rigore dell'impostazione della finanza pubblica sicuramente deriveranno effetti benefici per l'intera collettività nazionale.

La finalità di migliorare i conti pubblici ovviamente non dipende solo dagli obblighi di carattere internazionale, ma soprattutto dalla necessità primaria del risanamento dell'economia italiana non solo per l'oggi, ma soprattutto in una prospettiva futura.

Per questo, applicare la legge di contabilità con sempre maggiore fermezza può dimostrarsi uno strumento vincente per poter combattere la battaglia, che ormai l'Italia ha intrapreso da anni, per il risanamento della propria finanza pubblica.

Ciò posto, mi permetto di ricordare che questo disegno di legge, malgrado l'autonomia dell'iniziativa, rientra in un percorso logico che si è snodato in questi ultimi tempi, che vede da una parte la manovra recentemente attuata dal Governo, operata principalmente sotto il profilo dei «tagli orizzontali» di alcuni capitoli di spesa, seguita poi dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato, con la quale si prefigura la costruzione del bilancio a legislazione vigente per il 1996 facendo riferimento ad un criterio di formazione più rigoroso rispetto al passato, basato sul principio del cosiddetto «bilancio a base zero»: i singoli capitoli di bilancio, cioè, debbono essere giustificati nella loro interezza e non deve essere giustificato semplicemente l'incremento rispetto allo stanziamento del capitolo nell'anno precedente; ciò costituisce indubbiamente un passaggio fondamentale che consentirà di riprendere in un futuro, speriamo prossimo, la riforma della struttura del bilancio, portando a conclusione questo percorso, che ha richiesto molti anni, ma la cui incisività è andata affinandosi sempre più.

Certamente, alla base di tutto questo disegno sta l'idea, per certi aspetti illuministica, in base alla quale con un sistema che si autovincoli si può giungere al miglior risultato possibile, anche se - come dimostra l'esperienza - non sempre ciò si è avverato; pur tuttavia occorrerebbe chiedersi, nel caso in cui questi autovincoli non fossero esistiti, quale sarebbe stata oggi la condizione della finanza pubblica. Anche in questo senso sono già in grado di fornire una risposta al senatore Podestà: sicuramente molte cose vanno ancora fatte, ma se altre non fossero già state compiute negli ultimi anni, l'affidamento alla responsabilità

dell'Esecutivo del mantenimento «dei cordoni della borsa» sarebbe stato un obiettivo difficilmente realizzabile.

Vorrei ora passare all'esame delle singole norme del testo.

Il comma 1 dell'articolo 1 intende rendere meno rigido il bilancio degli esercizi futuri, consentendo maggiori possibilità operative, in occasione delle varie manovre. Quanto al comma 2, laddove si sopprime la possibilità di coprire spese facendo ricorso a capitoli, è indubbio che si possa introdurre una certa rigidità nella formazione dei capitoli di natura non obbligatoria, perchè si potrebbe impedire l'adeguamento a sopravvenute esigenze di spesa di carattere discrezionale, mediante modifica della sua programmazione nel corso della gestione: in questo modo si potrebbe favorire, per paradosso, addirittura una spesa maggiore, che deriverebbe dalla copertura di nuove esigenze con nuove fonti di finanziamento. Tuttavia, non bisogna trascurare il fatto che la norma contenuta nella lettera c) del comma 1 dell'articolo 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, è stata spesso elusa, perchè in molti casi si sono formate coperture su capitoli di bilancio prima della presentazione del disegno di legge di assestamento, in un momento in cui, quindi, il legislatore non era in grado di sapere se effettivamente lo stanziamento previsto in quel capitolo era sufficiente o no per le necessità istituzionali del capitolo stesso. Tale norma, tra l'altro, ha comportato in alcuni casi la formazione di capitoli di bilancio non sempre corrispondenti alle reali esigenze, perchè, laddove si venivano a definire le quantità relative a questi capitoli, in alcuni casi era già stata scontata la possibilità di coprire ulteriori spese per la medesima materia. Con questo comma sicuramente si afferma un principio di razionalità nella normativa, che il Governo vede complessivamente in modo favorevole.

In relazione al quinto comma, è sicuramente necessario introdurre un principio di correlazione temporale tra spese e copertura; certamente si potrebbe discutere se la percentuale del 10 per cento per lo «scalino» successivo al terzo anno sia congrua o meno: probabilmente un criterio più elastico sarebbe stato preferibile, perchè il 10 per cento potrebbe - in costanza di andamenti del livello generale dei prezzi molto bassi o molto alti - necessitare di modifiche in corso d'opera; tuttavia è anche vero che fissare criteri elastici, con eventuale riferimento al tasso di inflazione programmato, non soddisferebbe l'esigenza cui si tenta di far fronte: il tasso di inflazione programmato, ad esempio, è noto nel terzo anno del triennio, ma non negli anni successivi, e ciò potrebbe portare a difficoltà applicative. In questa fase, probabilmente, la misura percentuale del 10 per cento può esser vista con favore, ma potrebbe anche accadere che il futuro postuli la necessità di una sua revisione.

Ho già esaminato gli emendamenti presentati dal Presidente, sui quali anche il Governo concorda, ed è chiaro che essi sono meno innovativi rispetto al testo proposto: al comma 6 del provvedimento in esame, però, si farebbe carico al Governo di redigere eventuali provvedimenti collegati, anche con caratteristiche di maggior spesa, per far fronte agli oneri delle sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale, il che parrebbe non sempre essere conveniente, poichè in alcuni casi potrebbe essere più opportuno lasciare una maggiore libertà di scelta dal momento in cui vi è necessità di far fronte a questo tipo di spese.

In sostanza, concordo con quanto detto dal senatore Mantovani: sarebbe preferibile la predisposizione di una normativa di carattere più generale, ma tutto sommato questo articolato rispecchia i problemi emersi negli ultimi anni nell'applicazione della legge di contabilità; il provvedimento, insomma, può ritenersi avere un carattere tutto sommato generale, in quanto risolve la maggioranza dei problemi emersi, consentendo di mantenere l'efficacia dell'attuale legge di contabilità ancora per un ragionevole lasso di tempo.

Non mi resta che ringraziare la Commissione e dichiarare il favore del Governo al provvedimento, nell'auspicio che anche la Camera possa prontamente approvarlo.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Passiamo all'esame e alla votazione dell'articolo 1:

Art. 1.

(Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468)

1. Alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, sia l'utilizzo per rate di ammortamento di mutui ovvero per limiti di impegno di accantonamenti non iscritti per tali finalità nei predetti fondi speciali».

2. Al comma 1 dell'articolo 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, la lettera *c*) è abrogata.

3. Al comma 2 dell'articolo 11-*ter* della legge 11 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, le parole da «i disegni di legge» a «coperture» sono sostituite dalle seguenti: «I disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del tesoro, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture».

4. All'articolo 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n.468, e successive modificazioni, il comma 7 è abrogato.

5. All'articolo 11-*quater*, della legge 5 agosto 1978, n.468, e successive modificazioni, il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Le leggi di spesa corrente a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Per gli esercizi successivi esse rinviano le quantificazioni dell'onere annuo alla legge finanziaria a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera *d*), ad eccezione che si tratti di spese obbligatorie, nel qual caso esse indicano l'onere a regime, che non può in ogni caso eccedere del 10 per cento l'onere previsto per l'ultimo degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Ove tale differenza risulti maggiore, la stessa legge di spesa a carattere permanente deve stabilire meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura dell'onere a regime».

6. All'articolo 11-*quater* della legge 5 agosto 1978, n.468, e successive modificazioni, dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:

«3-bis. In ogni caso, e anche per gli oneri che non superino il triennio iniziale, ove, nel corso dell'esecuzione delle leggi di spesa o di minore entrata, emergano scostamenti rispetto alle previsioni assunte ai fini della definizione della copertura finanziaria, il Governo è tenuto a proporre le conseguenti misure di correzione, nel rispetto dei vincoli di cui ai commi 5 e 6 dell'articolo 11, utilizzando i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica ovvero gli strumenti di cui all'articolo 11, comma 3, lettere a) o e), ove possibile.

3-ter. Le procedure di cui al comma 3-bis si applicano anche in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale suscettibili di determinare oneri maggiori rispetto a quelli previsti sulla base della legislazione vigente».

7. All'articolo 11-*quater*, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, dopo le parole: «in apposito allegato», sono inserite le altre: «per le leggi che comportano oneri correnti a carattere permanente i casi e l'entità degli scostamenti delle relative attuazioni rispetto alle previsioni di spesa o di entrate indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria nonchè».

A questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Inserire il seguente comma:

«1-*ante*. Al comma 3 dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, aggiungere la seguente lettera:

b1) l'avanzo primario per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale»

0.1

CARPENEDO

Al comma 4, sostituire le parole: «è abrogato» con le altre: «è sostituito dal seguente:

“7. In caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e di decisioni della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, il Governo riferisce tempestivamente al Parlamento con propria relazione sui connessi effetti finanziari e assume le conseguenti iniziative legislative”».

1.1

BOROLI

Al comma 6 sopprimere il comma 3-ter.

1.2

BOROLI

Al comma 6 sostituire le parole: «sono inseriti i seguenti» con le altre: «è inserito il seguente».

Coord. 1

BOROLI

CARPENEDO. Signor Presidente, ho già illustrato l'emendamento 0.1 nel corso della discussione generale.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Senatore Carpenedo, devo dire che nutro alcune perplessità sul suo emendamento, non perchè l'avanzo primario sia una grandezza di poca importanza, quanto perchè mi sembra possa essere oggetto di diverse obiezioni.

In primo luogo si potrebbero introdurre altri indici parimenti interessanti, quale il rapporto debito pubblico-PIL, ma in materia gli statistici si potrebbero divertire.

In secondo luogo oggi abbiamo come principale obiettivo quello di avere un avanzo primario, ma si tratta pur sempre di un obiettivo temporaneo in vista del più difficile raggiungimento dell'avanzo di bilancio. Scusatemi se faccio un paragone che ha sicuramente dei limiti - sarò accusato di ragionare dello Stato come di un'azienda - ma è come se l'assemblea di una società votasse il bilancio non nel suo risultato finale ma sostanzialmente a diversi stadi.

Infine, si potrebbe obiettare che l'eventuale accoglimento dell'emendamento introdurrebbe una nuova terminologia nel piano giuridico, una ripartizione del bilancio pubblico che non è prevista dalla legge di contabilità e che andrebbe ad allargare questo tipo di problematica.

È per tali motivi che, pur condividendone lo spirito, francamente non sono favorevole all'emendamento 0.1.

L'avanzo primario è una grandezza di estremo rilievo da tenere sott'occhio, proprio perchè siamo in un periodo di emergenza. Terminata però tale situazione critica, credo che l'indice veramente importante sarà ed è il saldo netto da finanziare.

VEGAS, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Signor Presidente, onorevoli senatori, l'emendamento del senatore Carpenedo è sicuramente un interessante stimolo, ma in realtà il vero problema è il *deficit*, non importa tanto che sia primario o non primario. In realtà l'avanzo primario è in fondo un obiettivo edulcorato, che ci siamo posti per dividere in due la massa del *deficit* e cominciare ad attaccarne una parte.

Credo che fissare un obiettivo nei termini posti dall'emendamento 0.1 porterebbe a sottovalutare la gravità del problema del livello degli interessi. Siccome, bene o male, dobbiamo far fronte anche al costo del debito, in realtà scindere in due il problema potrebbe avere un effetto pedagogico controproducente, nel senso di tendere ad accontentarsi di conseguire un obiettivo solamente sul saldo primario senza tener conto della necessità di andare verso la maggiore riduzione possibile del disavanzo corrente.

È chiaro che il saldo primario è una spia rispetto all'andamento della manovra sui conti pubblici e quindi del risanamento economico, ma null'altro.

Posto che non possiamo considerare il livello della spesa per interessi come una variabile indipendente, come qualcosa di residuale, mi permetterei di invitare il presentatore a ritirare l'emendamento, proprio sulla scorta di quanto detto prima e di quanto detto dal Presidente, tenendo anche conto del fatto che è un obiettivo che ci poniamo in questa contingenza storica, ma che non è detto che da qui a qualche anno permanga.

SECCHI. Signor Presidente, vorrei spezzare una lancia a favore di questo emendamento, proprio in coerenza con quanto è stato detto prima sia dal Presidente che dal rappresentante del Governo nel senso di ritenere questo disegno di legge come una serie di miglioramenti, di stimoli e di vincoli per fare dei passi avanti sul fronte del controllo e del risanamento della finanza pubblica.

Nel caso specifico vedo la proposta del collega Carpenedo come l'introduzione di un ulteriore vincolo. Faccio fatica invece a cogliere le controindicazioni che, sul piano formale e anche sostanziale, sono state avanzate.

Nel contesto del fabbisogno la spesa per interessi in una certa misura sfugge alle possibilità di controllo da parte dell'Esecutivo, in quanto gli interessi sono determinati dall'andamento dei mercati internazionali. Il porre allora un vincolo da rispettare in termini di avanzo primario secondo me dovrebbe rafforzare la disciplina e il *self-control* in materia di bilancio da parte del Governo, nel senso che diventa un patto aggiuntivo sul fronte del rigore nella gestione della finanza pubblica.

Sarei invece molto più perplesso circa l'introduzione di altri parametri, tipo quelli menzionati dal Presidente, perchè si tratta di grandezze che in qualche modo contengono degli elementi di indicizzazione e quindi di potenziale sfilacciamento di tutta la costruzione. Fissare un livello ragionevole di avanzo primario significa introdurre un ulteriore vincolo ad operare e, a mio giudizio, abbiamo proprio bisogno di quanti più vincoli possibili, se seriamente crediamo che l'unica via d'uscita, per quel futuro roseo che è stato auspicato, sia riportare il più velocemente possibile un maggiore equilibrio nei conti pubblici.

PRESIDENTE, relatore alla Commissione. L'emendamento 1.1 nasce da una serie di riflessioni che ho avuto con diversi colleghi del Senato, della Camera dei deputati e del Governo in ordine alla recente sentenza della Corte costituzionale, che avrà una valenza molto importante sui conti pubblici.

Sono assolutamente d'accordo con quanto ha detto il collega Zaccagna: anche a mio avviso, infatti, lo stabilire regole precise, ferree, è sicuramente un fatto positivo. Ma operando una riflessione più approfondita, mi è sembrato più prudente considerare le questioni in esame in modo un po' meno drastico, anche perchè si potrebbero anche determinare, direttamente o indirettamente, una serie di implicazioni di ordine politico.

Tutto sommato, quindi, credo che il «costringere» il Governo a riferire tempestivamente al Parlamento con una propria relazione sugli effetti finanziari determinati da eventuali sentenze definitive di organi giurisdizionali o della Corte costituzionale, consentendo quindi di assumere le conseguenti iniziative legislative sia invece sufficientemente vincolante per il Governo stesso e rappresenti un'efficace garanzia anche per il Parlamento, affinché sia tenuto al corrente della situazione. Questo è lo spirito sotteso all'emendamento 1.1: esso tende ad essere da una parte meno drastico rispetto al testo del disegno di legge, ma dall'altra parte a costringere comunque il Governo

ad essere molto puntuale nel riferire al Parlamento e nel proporgli le soluzioni finanziarie che reputa migliori.

L'emendamento successivo, l'1.2, è una semplice conseguenza del precedente emendamento, mentre l'ultimo emendamento, il Coord. 1, è una conseguenza della possibile approvazione delle modifiche emendative in esame.

CAVAZZUTI. In qualità di sottoscrittore del testo del disegno di legge, concordo con gli emendamenti presentati dal presidente Boroli e mi associo al Governo nel richiedere al collega Carpenedo di ritirare l'emendamento 0.1; in caso contrario non ritengo di poterlo approvare per le considerazioni che seguono.

Se ben comprendo, collocandosi tale emendamento al punto *b1*) del comma 3 dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è evidente che il collega Carpenedo intendeva riferirsi all'avanzo primario del bilancio di competenza dello Stato: ma è proprio all'interno del bilancio di competenza dello Stato che queste definizioni, al lordo e al netto degli interessi, non hanno più alcun significato. Sappiamo infatti che all'idea del bilancio di competenza è legato l'impegno a spendere o l'autorizzazione a prelevare: ci si riferisce insomma ad un settore impegnativo per la spesa e autorizzativo per il prelievo. Aggiungo poi, tra l'altro, che gli interessi del bilancio dello Stato sono calcolati solamente per la quota che le leggi pongono a suo carico; sappiamo però che la spesa per interessi del bilancio di competenza dello Stato non è indicativa della politica monetaria: tant'è vero che le indicazioni relative alla spesa per interessi si trovano giustamente nella «zona della politica economica», quella richiamata dall'articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468. È il Documento di programmazione economico-finanziaria che, alla lettera *d*) del comma 2 dell'articolo 3, indica esplicitamente il fabbisogno complessivo al lordo e al netto degli interessi: un segno della predisposizione di obiettivi di politica economica che rileva la distinzione - che io in realtà non ho mai compreso sino in fondo - tra un fabbisogno al lordo e al netto degli interessi. Ricordo che quando in passato se ne discusse, io già sollevai delle perplessità sulla necessità di questa distinzione contabile, ma il dottor Vegas, che partecipava alla discussione - allora era «giovane», o forse non lo ricorda - fornì una spiegazione nella sostanza identica a quella che ha dato anche in questa sede: con l'obiettivo di giungere alla stabilizzazione del rapporto debito-prodotto, in presenza di turbolenze sui mercati finanziari e con la difficoltà di prevedere l'inflazione e dunque i relativi tassi, si pensò di andare verso un fabbisogno primario più controllabile; le previsioni e le regole di variazioni tra entrata ed uscita, al netto degli interessi passivi, sono infatti più prevedibili e controllabili di quanto non siano con gli interessi passivi. Ma siamo nella zona della «strumentazione *ex ante*», che permette il raggiungimento degli obiettivi di politica economica; tanto è vero che solo oggi che il fabbisogno primario è positivo ricominciamo a discutere di fabbisogno complessivo, proprio perchè quel primo obiettivo di politica economica è stato raggiunto: possiamo magari superarlo, portando il fabbisogno primario attivo dal 3 al 5 o 6 per cento, ma sono questi gli indicatori di un'azione di politica economica. Tanto è vero che non noterete mai in nessuna tabella un rapporto debito pubblico-prodotto, al

netto degli interessi passivi dell'anno precedente, perchè il fabbisogno primario non serve a determinare l'accumulo di debito pubblico; è il fabbisogno complessivo, ovviamente, che può farlo, perchè gli interessi complessivi devono essere pagati. Per ora io manterrei la distinzione tra le due sedi su cui stiamo ragionando. Una di esse è quella del bilancio di competenza, autorizzativa delle entrate o delle uscite, a spendere o ad incassare, dove la spesa per interessi passivi è quella che la legge pone a carico del bilancio dello Stato. Sappiamo che noi ragioniamo sulla base di un aggregato più ampio, che è il settore pubblico, o - a seconda delle definizioni - il settore statale, o ancora settore pubblico allargato, per avere una visione complessiva, all'interno della quale diventa rilevante come obiettivo di politica economica l'esame del fabbisogno al netto degli interessi.

Per queste considerazioni pregherei - ripeto - il collega Carpenedo di ritirare l'emendamento 0.1, perchè la sua approvazione introdurrebbe un elemento di equivoco nel nostro dibattito. Aggiungo un'ultima considerazione: se esso dovesse rappresentare un vincolo per il bilancio di competenza dello Stato (e questa era una delle mie antiche critiche sul ragionare in base al fabbisogno primario) essendo data la differenza tra spesa ed entrate (e nelle spese sono comprese anche quelle in conto capitale e quelle di investimento), rischiamo di ragionare su un saldo che mette sullo stesso piano, indifferentemente, la spesa corrente e quella per gli investimenti.

Lungi da me l'idea che si riapra una stagione di «spesa pubblica allegra», ma questo paese soffre di carenza di investimenti infrastrutturali e su questo punto qualunque confronto internazionale ci mostra che le nostre infrastrutture sono terribilmente carenti e che la nostra spesa in conto capitale, oltre ad essere limitata, è anche «brutta». Ciò significa che va migliorata la qualità della spesa pubblica, ma non si può negare anche la necessità di riaprire una stagione di investimenti nelle infrastrutture, alla quale magari - in forme predefinite - potranno partecipare anche i privati.

Ma la mia preoccupazione è una sola: non diamo lo stesso peso economico alla spesa corrente e a quella in conto capitale. La mia antica incomprendenza sul fabbisogno primario e l'avanzo primario deriva dal fatto che le lire avevano comunque economicamente lo stesso significato: sarò un vecchio economista, ma continuo a pensare che una buona spesa in conto capitale è una buona spesa, mentre una spesa corrente è tutt'un'altra cosa.

Pertanto, proprio per eliminare questo equivoco, proporrei al collega Carpenedo di ritirare l'emendamento 0.1. Se non intende farlo, il mio Gruppo - ripeto - avrebbe difficoltà a votare in senso favorevole questo emendamento.

ZACCAGNA. Signor Presidente, sentito anche il parere dei colleghi, la dizione «avanzo primario» diventa più che altro un obiettivo psicologico, un parametro come un altro che è stato utilizzato, perchè dire «avanzo» senza specificare «primario» avrebbe significato porsi un obiettivo immediato quasi utopico. Mi sembrerebbe pertanto superfluo introdurlo nell'impianto normativo, anche in considerazione della possibilità di inserire altri indici significativi.

Per quanto riguarda gli altri emendamenti, preannuncio fin da adesso il mio voto favorevole.

Mi stavo chiedendo però, signor Presidente, se non sarebbe opportuno accorpate le tre proposte di modifica in un unico emendamento, perchè nell'ipotesi in cui una di esse non venga approvata, ci ritroveremmo con un articolato di legge di dubbio senso.

CARPENEDO. Signor Presidente, sono convinto di una parte delle ragioni che hanno indotto il collega Cavazzuti ad annunciare un certo comportamento e cioè che nella legge finanziaria bisognerebbe parlare non solo del bilancio di competenza ma anche del bilancio di cassa. Questa è una vecchia questione; sappiamo che il bilancio importante è quello di cassa e non di competenza, ma nella legge finanziaria vengono fissati in sostanza i parametri che riguardano il bilancio di competenza e non quello di cassa. Non ho voluto proporre delle modifiche in proposito proprio per non appesantire la questione.

Fatta questa premessa, sarei disposto ad accettare l'invito a ritirare l'emendamento, se mi poteste assicurare il posto di Ministro del tesoro, perchè in sostanza avrei un vincolo in meno ad operare.

Ricordo che nel corso dell'esame dell'ultima legge finanziaria, una delle prime polemiche sorte in Commissione riguardava la discrasia tra l'inflazione prevista, pari al 2,5 per cento, e il costo del debito, che andava all'8,5 per cento; ci si chiedeva com'era possibile tale costo, data quell'inflazione. In realtà, giocare con questi due termini va bene per il Governo, ma quello che di solito va bene per il Governo non va bene per il Parlamento e allora personalmente il paletto desidero piantarlo e lasciarlo in quella posizione.

Non credo sia vero quanto affermava il senatore Cavazzuti circa il pregiudizio che deriverebbe alle spese di investimento dall'essere trattate come le spese correnti. Credo che il Parlamento sia tanto ragionevole da autorizzare un livello adeguato di investimenti anche nel caso si verificano dei disavanzi primari, se la riduzione del debito pubblico va secondo i nostri desideri e il costo del debito non è più così rilevante, ancorchè questo disavanzo sia a fronte di spese di investimento e non di spese correnti. Non capisco perchè prevedere questo vincolo possa creare un pregiudizio; a mio parere tale rischio non c'è, quindi mantengo l'emendamento.

MANTOVANI. Signor Presidente, voglio sottolineare la fondatezza delle ragioni alla base dell'invito al ritiro dell'emendamento 0.1.

Inserire questa norma ha senso solo nella misura in cui costituisca un ulteriore vincolo per l'azione di politica del Governo in corso d'anno o per quanto riguarda la presentazione di emendamenti nel corso della sessione di bilancio e il rispetto dei saldi. Bisognerebbe allora riformulare l'emendamento, specificando che ci si riferisce al livello minimo dell'avanzo primario, allo stesso modo in cui ci si riferisce al livello massimo del ricorso al mercato finanziario o del saldo netto da finanziare.

Al di là di questo e degli aspetti contabili di cui parlava il collega Cavazzuti, si tratta di capire se sia utile fissare un ulteriore vincolo. Supponiamo infatti che in corso d'anno l'onere per interessi diminuisca

e magari anche in termini consistenti (cosa non impossibile, anzi, sicuramente auspicabile): per quale motivo dovremmo mantenere lo stesso vincolo in termini di avanzo primario? Lo stesso discorso si potrebbe fare nel caso in cui vi fosse invece un incremento degli interessi in corso d'anno.

Mantenere o meno lo stesso livello di avanzo primario è una valutazione che a mio parere dovrebbe essere lasciata alla discrezionalità del Governo e del Parlamento nell'ambito degli obiettivi di politica economica prefissati. Non vorrei allora che si introducesse una rigidità eccessiva per i futuri Governi in termini di politica economica; rigidità che appare anche inutile dal momento che – come diceva il senatore Cavazuti – il fabbisogno primario viene fissato nel documento di programmazione economico-finanziaria, che quindi costituisce un valido punto di riferimento per Governo e Parlamento.

Consiglierei pertanto a mia volta il ritiro dell'emendamento.

CARPENEDO. Signor Presidente, non ritiro l'emendamento ma lo riformulo, accogliendo la proposta del senatore Mantovani, nel seguente modo:

inserire il seguente comma:

«1-ante. Al comma 3 dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, aggiungere la seguente lettera:

b1) il livello minimo dell'avanzo primario per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale».

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Metto ai voti l'emendamento 0.1, presentato dal senatore Carpenedo, nel testo riformulato.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 1.1, da me presentato.

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento 1.2, da me presentato.

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento coord. 1, da me presentato.

È approvato.

Passiamo alla votazione finale.

CHERCHI. Signor Presidente, dichiaro il voto favorevole al disegno di legge.

ROCCHI. Signor Presidente, a nome del mio Gruppo annuncio il voto favorevole al provvedimento.

ZACCAGNA. Signor Presidente, anch'io dichiaro il mio voto favorevole.

PACE. Signor Presidente, dichiaro il mio voto favorevole.

ROVEDA. Signor Presidente, annuncio che voterò a favore del provvedimento in esame.

CARPENEDO. Anch'io, signor Presidente, dichiaro il mio voto favorevole.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Prima di passare alla votazione finale, vorrei fare un'annotazione, che desidero rimanga agli atti. Intendo fornire un'interpretazione autentica: voglio che sia chiaro che con il comma 1 dell'articolo 1 si significa che non si accetteranno coperture sui residui.

Metto ai voti il disegno di legge composto del solo articolo 1, nel testo emendato.

È approvato.

I lavori terminano alle ore 16,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici
DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE