



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 198
Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di mercoledì 16 aprile 2014

I N D I C E**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali:	
<i>Plenaria (2^a pomeridiana)</i>	<i>Pag.</i> 3
5 ^a - Bilancio:	
<i>Plenaria (2^a pomeridiana)</i>	» 11

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Gruppo Azione Partecipazione popolare: Misto-GAPP; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Mercoledì 16 aprile 2014

Plenaria

134^a Seduta (2^a pomeridiana)

Presidenza della Presidente
FINOCCHIARO

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Scalfarotto.

La seduta inizia alle ore 19.

IN SEDE REFERENTE

(7) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – CALDEROLI. – *Modifiche agli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione. Attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni; istituzione delle «Macroregioni» attraverso referendum popolare e attribuzione alle stesse di risorse in misura non inferiore al 75 per cento del gettito tributario complessivo prodotto sul loro territorio; trasferimento delle funzioni amministrative a Comuni e Regioni*

(12) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – CALDEROLI. – *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

(35) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – ZELLER ed altri. – *Modifiche alla parte seconda della Costituzione, concernenti la forma di Governo, nonché la composizione e le funzioni del Parlamento*

(67) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – ZANDA. – *Modifiche agli articoli 66 e 134 della Costituzione in materia di verifica dei poteri dei parlamentari*

(68) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – ZANDA. – *Modifica dell'articolo 68 della Costituzione in materia di autorizzazione parlamentare*

(125) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – Linda LANZILLOTTA ed altri. – *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione. Riduzione del numero dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

(127) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – Linda LANZILLOTTA ed altri. – *Disposizioni per la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e di altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*

- (143) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – DIVINA. – Modifica dell'articolo 116 della Costituzione in materia di statuti delle Regioni ad autonomia speciale*
- (196) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI ed altri. – Modifica degli articoli 67, 88 e 94 della Costituzione, in materia di mandato imperativo*
- (238) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – RUTA. – Modifiche alla parte seconda della Costituzione, concernenti la composizione del Parlamento e l'esercizio delle sue funzioni*
- (253) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – D'AMBROSIO LETTIERI. – Modifiche all'articolo 117 della Costituzione concernenti l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della salute*
- (261) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – Anna FINOCCHIARO ed altri. – Modifiche agli articoli 68, 96 e 134 della Costituzione e alla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, in materia di procedimento per l'autorizzazione alla limitazione della libertà personale dei parlamentari e dei membri del Governo della Repubblica*
- (279) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – COMPAGNA ed altri. – Modifica dell'articolo 68 della Costituzione, in materia di immunità dei membri del Parlamento*
- (305) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – DE POLI. – Modifiche agli articoli 116 e 119 della Costituzione, per l'inclusione del Veneto tra le regioni a statuto speciale e in materia di risorse finanziarie delle medesime regioni*
- (332) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – Silvana Andreina COMAROLI ed altri. – Abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, concernente la nomina dei senatori a vita*
- (339) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – DE POLI. – Modifica all'articolo 68 della Costituzione in materia di garanzie dei parlamentari*
- (414) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – STUCCHI. – Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di autonomie provinciali e locali. Attribuzione dello statuto di autonomia provinciale alla provincia di Bergamo*
- (436) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – Maria RIZZOTTI. – Modifica dell'articolo 59 della Costituzione in materia di senatori a vita*
- (543) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – INIZIATIVA POPOLARE – Attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni, istituzione delle «comunità autonome» attraverso referendum popolare e attribuzione alle stesse di risorse in misura non inferiore al 75 per cento del gettito tributario complessivo prodotto sul loro territorio, trasferimento delle funzioni amministrative a comuni e regioni*
- (574) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – ZANETTIN ed altri. – Soppressione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*
- (702) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – Rosetta Enza BLUNDO ed altri. – Iniziativa quorum zero e più democrazia*
- (732) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – Paola TAVERNA ed altri. – Modifiche all'articolo 117 della Costituzione, concernenti l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della salute*
- (736) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – STUCCHI. – Abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, concernente la nomina dei senatori a vita*

- (737) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – STUCCHI. – *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*
- (877) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – BUEMI ed altri. – *Modifica dell'articolo 55 della Costituzione in materia di funzionamento del Parlamento in seduta comune per l'elezione di organi collegiali*
- (878) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – BUEMI ed altri. – *Modifica dell'articolo 66 della Costituzione in materia di verifica dei poteri dei parlamentari*
- (879) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – BUEMI ed altri. – *Revisione dell'articolo 68 della Costituzione*
- (907) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – CIOFFI ed altri. – *Modifiche all'articolo 77 della Costituzione in materia di decretazione d'urgenza*
- (1038) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – CONSIGLIO. – *Modifica all'articolo 59 della Costituzione in materia di nomina dei senatori a vita*
- (1057) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – D'AMBROSIO LETTIERI ed altri. – *Modifica dell'articolo 59 della Costituzione in materia di senatori a vita*
- (1193) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – CANDIANI ed altri. – *Abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione concernente i senatori a vita di nomina del Presidente della Repubblica*
- (1195) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – CALDEROLI ed altri. – *Disposizioni per la riforma del bicameralismo, la riduzione del numero dei parlamentari e la razionalizzazione del procedimento legislativo*
- (1264) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – SACCONI ed altri. – *Disposizioni per la riforma del bicameralismo, la riduzione del numero dei parlamentari e la razionalizzazione del procedimento legislativo*
- (1265) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – AUGELLO ed altri. – *Abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione e soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*
- (1273) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – MICHELONI. – *Modifiche agli articoli 56, 57 e 94 della Costituzione, in materia di riduzione del numero dei parlamentari, di riforma della composizione del Senato e di conferimento della fiducia al Governo*
- (1274) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – MICHELONI. – *Modifiche agli articoli 56, 57 e 94 della Costituzione, in materia di riduzione del numero dei parlamentari e di conferimento della fiducia al Governo*
- (1280) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – BUEMI ed altri. – *Abolizione della Camera dei deputati e trasformazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro in Consiglio nazionale delle autonomie*
- (1281) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – DE POLI. – *Modifiche all'articolo 117 della Costituzione, concernenti l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*
- (1355) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – CAMPANELLA ed altri. – *Modifiche agli articoli 56, 57, 59, 66, 70, 80, 81, 82 e 94 della Costituzione in materia di bicameralismo*
- (1368) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – BARANI ed altri. – *Disposizioni per il superamento del sistema bicamerale ai fini dello snellimento del procedimento legislativo e del contenimento della spesa pubblica*

(1392) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **BUEMI ed altri.** – *Revisione della Costituzione in tema di fiducia al Governo, Senato della Repubblica e Parlamento in seduta comune*

(1395) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **BATTISTA ed altri.** – *Modifica all'articolo 58 della Costituzione in materia di equiparazione del requisito di età anagrafica ai fini dell'esercizio del diritto di elettorato attivo per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica*

(1397) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **TOCCI e CORSINI.** – *Modifiche alla Costituzione per l'introduzione di un bicameralismo di garanzia e per la riduzione del numero dei parlamentari*

(1406) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **SACCONI ed altri.** – *Disposizioni per la riforma del bicameralismo, la riduzione del numero dei parlamentari e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*

(1408) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **SONEGO ed altri.** – *Modificazioni all'articolo 116 della Costituzione in materia di regime di autonomia delle Regioni a statuto speciale*

(1414) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **TREMONTI.** – *Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione*

(1415) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **COMPAGNA e BUEMI.** – *Revisione della Costituzione in tema di legislazione regionale, democrazia interna ai partiti politici, fiducia al Governo, Parlamento in seduta comune*

(1416) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **MONTI e Linda LANZILLOTTA.** – *Abolizione del bicameralismo paritario, riforma del Senato della Repubblica, disposizioni in materia di fonti del diritto e modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione in materia di autonomie territoriali*

(1420) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **CHITI ed altri.** – *Istituzione di un Senato delle Autonomie e delle Garanzie e riduzione del numero dei parlamentari*

(1426) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **Loredana DE PETRIS ed altri.** – *Modifiche alla Costituzione per la riforma del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari e l'assegnazione al Senato della Repubblica di funzioni legislative esclusive e funzioni di vigilanza e di garanzia*

(1429) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*

(1454) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **MINZOLINI ed altri.** – *Modifiche alla parte II della Costituzione in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato e attribuzione delle competenze legislative loro spettanti*

– e petizioni nn. 180, 269, 429, 446, 447, 465, 486, 575, 579, 661, 682, 716, 973, 1023, 1075, 1113, 1146, 1151, 1184 e 1191 ad essi attinenti

(Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 7, 12, 35, 67, 68, 125, 127, 143, 196, 238, 253, 261, 279, 305, 332, 339, 414, 436, 543, 574, 702, 732, 736, 737, 877, 878, 879, 907, 1038, 1057, 1193, 1195, 1264, 1265, 1273, 1274, 1280, 1281, 1355, 1368, 1392, 1395, 1397, 1406, 1408, 1414, 1415, 1416, 1420, 1426 e 1429, congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 1454 e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella prima seduta pomeridiana di oggi.

Su proposta della PRESIDENTE, la Commissione conviene di trattare il disegno di legge costituzionale n. 1454, d'iniziativa del senatore Minzolini e altri, congiuntamente ai disegni di legge costituzionale n. 7 e connessi.

La presidente FINOCCHIARO (*PD*), relatrice, illustra quindi il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1454, volto principalmente a ridurre il numero dei parlamentari, a sopprimere la circoscrizione Estero, a semplificare e accelerare il procedimento legislativo. Inoltre, prevede che la questione di fiducia sia votata dalle due Camere in seduta comune.

Quanto alla composizione, si stabilisce che il Senato sia eletto a suffragio universale e diretto, che i seggi siano ripartiti tra le Regioni in modo proporzionale alla popolazione e che questi siano comunque non inferiori a sette, tranne che per la Valle d'Aosta e il Molise, a cui sono attribuiti, rispettivamente, uno e due seggi.

La funzione legislativa è esercitata da entrambe le Camere solo per l'approvazione delle leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, le leggi di stabilità e di bilancio, le leggi elettorali e di ratifica o di revisione dei trattati tra l'Italia e l'Unione europea. Il Senato della Repubblica ha competenza legislativa esclusiva per le materie riguardanti gli affari esteri e dell'Unione europea, la giustizia, la tutela dei diritti civili e sociali, le politiche dell'immigrazione, la difesa, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, il coordinamento della legislazione statale con quella regionale. Tutte le altre materie sono di competenza della Camera dei deputati.

Si prevede che i decreti-legge debbano contenere disposizioni omogenee e il termine per la loro conversione è ridotto da 60 a 45 giorni. Inoltre, il Governo non può procedere alla reiterazione di precedenti decreti.

È prevista, infine, l'istituzione di una Commissione bicamerale per la verifica degli oneri e l'impatto finanziario delle leggi.

Ha inizio la discussione generale.

La senatrice NUGNES (*M5S*) formula osservazioni critiche sulla riforma costituzionale proposta dal Governo. Innanzitutto, non ritiene non condivisibile il superamento del bicameralismo paritario che, oltre a consentire un esame approfondito e ponderato nell'istruttoria legislativa, rappresenta un presidio costituzionale di equilibrio e di bilanciamento fra i poteri, soprattutto nel rapporto fra Parlamento e Governo. A suo avviso, l'obiettivo di riduzione dei costi della politica potrebbe essere perseguito più efficacemente con la diminuzione del numero dei parlamentari e con una significativa riduzione delle loro indennità.

Inoltre, le norme contenute nel disegno di legge costituzionale d'iniziativa del Governo presentano ulteriori criticità, sia per quanto riguarda la composizione del Senato, sia per quanto attiene alle sue funzioni. In primo luogo, esprime riserve sulla disposizione che affida ai consigli regionali e alle assemblee dei sindaci della Regione il potere di eleggere, al loro in-

terno, i membri della seconda Camera. Ciò, a suo avviso, rappresenta un *vulnus* al principio della sovranità popolare, considerando che il nuovo Senato parteciperà comunque al procedimento legislativo, oltretutto in una posizione di parità con l'altra Camera per l'approvazione delle leggi di rango costituzionale. Critica anche la scelta di prevedere una quota significativa di senatori nominati dal Presidente della Repubblica. Inoltre, la maggioranza dei membri del nuovo Senato dovrebbe continuare a svolgere contestualmente funzioni rappresentative e di governo a livello regionale e locale. A suo avviso, il cumulo degli incarichi non appare compatibile con gli impegni che quelle funzioni comportano. Peraltro, in base al modello configurato dal disegno di legge costituzionale governativo, sarebbero chiamati a svolgere funzioni legislative, nel nuovo Senato, anche rappresentanti delle autonomie locali, che sono titolari esclusivamente di competenze amministrative.

L'obiettivo di semplificazione del procedimento legislativo non sarebbe raggiunto. Al contrario, esso rischia di complicarsi notevolmente, proprio in ragione delle differenti procedure previste in relazione agli ambiti di competenza delle due Camere.

Il senatore AIROLA (*M5S*) ricorda che, dopo la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, che ha rilevato i gravi vizi di legittimità della legge elettorale con la quale sono stati eletti i parlamentari della legislatura in corso, l'attuale Parlamento non può considerarsi legittimato ad apportare alla Costituzione modifiche così incisive come quelle annunciate dal Governo.

Esprime valutazioni molto critiche sul nuovo impianto, che sarebbe volto ad assicurare la governabilità, ma con grave pregiudizio del principio di rappresentanza democratica. A suo avviso, anche il tema della riduzione del numero dei parlamentari dovrebbe essere considerato con estrema cautela, tenendo conto dell'esigenza di garantire una rappresentanza quanto più ampia e articolata della popolazione e della necessità di assicurare una rappresentanza parlamentare anche alle forze politiche minori. La riduzione dei costi della politica può essere ottenuta, piuttosto, mediante una revisione della spesa degli organi parlamentari, a partire da una significativa riduzione delle indennità.

Osserva che le modifiche che si intendono apportare al procedimento legislativo rischiano di creare incertezza sulla ripartizione delle competenze tra le due Camere.

Quanto alla composizione del Senato, è irragionevole, a suo avviso, attribuire a rappresentanti regionali e locali anche la funzione di senatori. Ciò determinerebbe, infatti, un continuo rinnovo parziale dell'organo parlamentare, dal momento che il mandato dei suoi componenti scadrebbe in tempi diversi.

Peraltro, ritiene inoltre incongruo attribuire contestualmente agli stessi soggetti, da una parte, funzioni complesse di rappresentanza e governo del territorio e, dall'altra, l'esercizio delle attività riconducibili alle competenze della seconda Camera.

La senatrice BERTOROTTA (M5S) esprime valutazioni critiche sulla riforma costituzionale proposta dal Governo. Si sofferma, in primo luogo, sulla composizione del nuovo Senato, ritenendo che non sia condivisibile la norma che prevede la rappresentanza paritaria delle Regioni, a prescindere dalla loro popolazione, né quella che consente al Presidente della Repubblica di nominare 21 senatori, i quali potrebbero influire in modo decisivo sul procedimento legislativo e sulle nomine di competenza del Senato. Quanto alla ripartizione delle funzioni tra i due organi parlamentari, a suo avviso, il Senato risulterebbe fortemente depotenziato: infatti, sarebbe escluso dalla compartecipazione all'indirizzo politico e dal rapporto fiduciario con il Governo e sarebbe privato della funzione legislativa ordinaria.

Segnala alcuni aspetti critici anche con riferimento alle norme di modifica del Titolo V, che ampliano l'ambito di competenza esclusiva dello Stato e sopprimono solo apparentemente, a suo avviso, le materie di legislazione concorrente. Infatti, nelle materie per le quali è riservato allo Stato solo il compito di definire le norme generali, potrebbero insorgere nuovi conflitti di competenza con le Regioni, competenti ad adottare la normativa di dettaglio.

La senatrice BLUNDO (M5S) esprime una netta contrarietà ad una riforma costituzionale improntata al monocameralismo, all'accentramento amministrativo e al rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo. Osserva che, nella nuova architettura istituzionale, sono ulteriormente compresi gli spazi di partecipazione dei cittadini alla vita politica del Paese e risulta pregiudicata la rappresentanza della popolazione, anche in considerazione dell'approvazione, da parte della Camera dei deputati, di una legge elettorale maggioritaria.

Rileva, inoltre, che l'attribuzione del potere d'inchiesta alla sola Camera dei deputati pregiudica la capacità del Parlamento di controllare l'operato del Governo, i cui poteri sono peraltro ampliati anche dalla possibilità di indicare i disegni di legge da approvare entro una data certa.

Ritiene che siano altre le questioni alle quali riservare prioritaria attenzione. Con il disegno di legge n. 702, di cui è prima firmataria, si interviene su temi di assoluto rilievo, ampliando gli spazi di democrazia diretta e la partecipazione dei cittadini alla decisione pubblica. La proposta, in primo luogo, intende assicurare ai cittadini che le loro proposte di legge siano effettivamente discusse e approvate in Parlamento, anche con l'introduzione dell'istituto del *referendum* propositivo. La popolazione potrebbe esprimere una valutazione sulle leggi approvate, mediante il *referendum* confermativo. Inoltre, la validità della consultazione referendaria popolare dovrebbe prescindere dal raggiungimento del *quorum*. Infine, si introduce la possibilità di revocare il mandato conferito – mediante le elezioni – ai parlamentari che non abbiano ottemperato agli impegni assunti con gli elettori.

La PRESIDENTE comunica che le sedute dedicate alla discussione avranno luogo nella giornata di martedì 22 aprile (alle ore 10, alle ore 14 e alle ore 20,30) e nella giornata di mercoledì 23 aprile (alle ore 14 e alle ore 20,30). I senatori che intendano parlare in un'altra seduta rispetto a quella prevista sono pregati di concordare una sostituzione con un altro senatore e di comunicare l'avvenuto scambio alla segreteria della Commissione affari costituzionali. In caso di assenza alla seduta, si intende che il senatore iscritto a parlare abbia rinunciato.

Per quanto riguarda l'indagine conoscitiva che, previo assenso del Presidente del Senato, la Commissione ha convenuto di svolgere nell'ambito dell'istruttoria legislativa per i disegni di legge in titolo, invita i Gruppi a indicare un numero massimo di tre esperti da convocare in audizione. Come già concordato in Ufficio di Presidenza, nelle successive fasi del procedimento, nel caso in cui maturasse l'esigenza di un approfondimento su aspetti specifici, altri soggetti potranno essere convocati in audizione.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

La PRESIDENTE avverte che la seduta di domani, giovedì 17 aprile, già convocata per le ore 14, non avrà luogo.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 20.

BILANCIO (5^a)

Mercoledì 16 aprile 2014

Plenaria

209^a Seduta (2^a pomeridiana)

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Legnini.

La seduta inizia alle ore 19.

AFFARI ASSEGNATI

(Doc. LVII, n. 2) Documento di economia e finanza 2014 e connessi allegati
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende la discussione generale, sospesa nella seduta antimeridiana.

Il senatore FRAVEZZI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*), nell'associarsi alle considerazioni svolte dal relatore Luigi Marino, rileva la necessità di calibrare con attenzione anche i possibili risvolti recessivi della *spending review*, ferma restando la bontà di ogni intervento teso a contrastare le spese improduttive e le sacche di privilegio.

Alla luce della sua esperienza di amministratore in un territorio, quale la provincia di Trento, al confine con la *Mitteleuropa*, evidenzia, poi, l'urgenza di ridiscutere i parametri europei, per prevenire l'indebolimento della coesione sociale, che appare minata anche nei Paesi a elevato benessere.

Pur nella consapevolezza di come alcune riforme strutturali, in tema, per esempio, di mercato del lavoro e di sistema fiscale, siano propedeutiche ad incrementare la domanda aggregata e a rilanciare l'economia, è indispensabile coniugare tali riforme con la tutela della coesione sociale, chiedendo al Governo l'avvio di una discussione, a livello europeo, per prevenire un disfacimento del nostro modello di sviluppo, con la conse-

guente visione negativa per il futuro e sulla difficoltà, per le giovani generazioni, di costruirsi un progetto di vita.

Il senatore URAS (*Misto-SEL*) ritiene che la situazione economica del nostro paese sia paragonabile a quella di un malato grave, che necessita di una terapia complessiva formata da più farmaci.

Nel Documento di economia e finanza è presente un primo approccio ai problemi del Paese, ma manca un disegno organico complessivo e, pertanto, il Gruppo di Sinistra, ecologia e libertà non può che esprimere una valutazione negativa, rafforzata, peraltro, dalla constatazione che le stime sull'andamento dell'economia continuano ad essere ottimistiche rispetto al dato reale. Tale sfasatura è probabilmente imputabile al tentativo di condizionare la formulazione dei successivi provvedimenti, al fine di carpire il consenso elettorale, ma anche alla mancanza di una visione complessiva del bene comune.

Altresì, stigmatizza l'assenza di una politica del lavoro volta a fidelizzare i dipendenti nel rapporto con le imprese, nonché la mancanza, nel processo di *spending review*, di un serio tentativo di migliorare l'operato della pubblica amministrazione e di rivedere i costi connessi ai servizi sociali, anche in un'ottica di miglioramento della qualità delle prestazioni erogate.

Il senatore MARTELLI (*M5S*) chiede alla Presidenza che, nelle future occasioni, ci si attivi con il Governo affinché il Documento di economia e finanza venga trasmesso in un formato pdf modificabile e convertibile in *word*.

Il PRESIDENTE, nel fornire rassicurazioni in tal senso, sospende la seduta, stante l'impossibilità del rappresentante del Governo di essere presente prima delle ore 20.

La seduta, sospesa alle ore 19,25, riprende alle ore 20,25.

Il senatore MANDELLI (*FI-PdL XVII*) evidenzia come i dati macroeconomici desumibili dal DEF appaiano comunque preoccupanti e che sussistano elementi di criticità tra cui la detrazione IRPEF per i redditi medio-bassi di lavoro dipendente, che sembra presentare un problema evidente di copertura. In generale, appaiono eccessivamente ottimistiche le stime sull'andamento dell'economia, mentre un ulteriore aspetto che lascia perplessi concerne la rivalutazione delle quote della Banca d'Italia e il connesso aumento dell'imposizione tributaria su tale operazione. Da ultimo, ribadisce la necessità ineludibile di rivedere i parametri europei, superando gli assurdi paletti della politica di *austerità*.

La senatrice BONFRISCO (*FI-PdL XVII*) sottolinea come le testimonianze raccolte nel ciclo di audizioni svolto congiuntamente con l'altro ramo del Parlamento abbiano rafforzato il quadro drammatico della situa-

zione economico-finanziaria del nostro Paese, smentendo le previsioni ottimistiche elaborate nei mesi scorsi sia dal governo Monti che dal governo Letta.

Infatti, sia l'andamento del prodotto interno lordo sia l'evoluzione del rapporto *deficit*/PIL e debito/PIL offrono un affresco estremamente problematico, il cui elemento principale è rappresentato dall'incapacità per il Paese di avviare una politica di crescita: quest'anno il prodotto interno lordo dovrebbe crescere soltanto dello 0,6 per cento e inoltre la crescita dell'1,2 per cento programmata per il 2015 risulta ottimistica rispetto alle previsioni delle Istituzioni europee. Altresì, il saldo strutturale di bilancio previsto per quest'anno dovrebbe risultare pari a - 0,6 per cento in rapporto al PIL, ossia ad un livello peggiore rispetto ai requisiti del Patto di stabilità e crescita. Si sofferma, quindi, analiticamente sulla disciplina contenuta nell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 riguardante la procedura di autorizzazione per consentire al Governo lo scostamento temporaneo dall'obiettivo di medio termine corrispondente, nel caso italiano, all'equilibrio strutturale di bilancio. Al riguardo, evidenzia come la Commissione europea dovrebbe essere non soltanto informata, ma anche «sentita» e, quindi, coinvolta nel percorso decisionale, sia pure ad un livello consultivo: pertanto, essendo mancato tale passaggio formale, sono assenti i presupposti procedurali per poter prendere in esame la comunicazione del Governo sullo scostamento dall'obiettivo di medio termine.

Fa, quindi, presente che il proprio Gruppo ha inviato una formale missiva al Presidente della Repubblica, in cui vengono ripercorse le criticità strutturali connesse all'impostazione del DEF, le lacune contenute nelle previsioni sull'andamento economico-finanziario e, conseguentemente, le potenziali incongruenze nella copertura dei preannunciati provvedimenti di attuazione del programma nazionale di riforma. In conclusione, invita la Commissione a porre massima attenzione sulle stime del Governo e sulla tenuta dei conti della finanza pubblica.

Il senatore MILO (*GAL*) ritiene che la decisione del gruppo di Forza Italia di inviare una lettera al Presidente della Repubblica sia sostanzialmente priva di concreta efficacia, considerato, peraltro, il sostanziale fallimento della politica economica e di bilancio perseguita tra il 2011 e il 2013 dai governi Monti e Letta e testimoniata, oggi, dalla decisione del governo Renzi di differire il termine di raggiungimento dell'equilibrio strutturale di bilancio. Peraltro, è pur vero che tale differimento risulta motivato dall'intento di ottenere uno spazio temporale adeguato per l'attuazione delle riforme strutturali, tuttavia, se le riforme strutturali si esauriscono nella decantata riorganizzazione delle province, l'effetto appare paradossale. Come, poi, segnalato dallo stesso relatore, l'inserimento delle società pubbliche nel perimetro del conto economico consolidato rischia di determinare un notevole incremento del debito pubblico, posto che tali società registrano un debito di circa 40 miliardi di euro. In conclusione, rappresenta la necessità di rivedere le valutazioni contenute nel DEF, sulla base di previsioni economiche più aderenti alla realtà dei fatti.

Il senatore SANGALLI (PD), nel ribadire l'urgenza di fornire completa soluzione al problema del pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, fa presente la necessità di non dimenticare il contesto estremamente drammatico e ai limiti del tracollo finanziario in cui i governi Monti e Letta si sono trovati ad operare: tali Esecutivi hanno dovuto adottare, in una situazione emergenziale, provvedimenti impopolari che, pur con varie lacune, consentono oggi al nuovo Governo di presentare un documento di economia e finanza orientato verso la crescita e lo sviluppo. Nel corso delle audizioni svolte con l'altro ramo del Parlamento, infatti, tutte le associazioni imprenditoriali hanno riposto una qualche speranza nella fattibilità della strategia per il rilancio del Paese contenuta nel DEF.

Tuttavia, il nuovo scenario economico globale, caratterizzato dalla crescita dei paesi emergenti come la Cina e l'India, rende illusorio e velleitario ogni tentativo volto ad un puro e semplice ritorno ai meccanismi produttivi degli ultimi decenni, imperniato sulla centralità dell'impresa manifatturiera, mentre non è rinviabile la necessità di concepire un nuovo modello di sviluppo imperniato sul valore aggiunto dei settori di mercato, anziché sul ricorso alla sola spesa pubblica; però, tale nuovo modello di sviluppo dovrà orientarsi su quei settori, come il turismo, in cui il nostro Paese presenta punti di forza che lo rendono più competitivo rispetto alla concorrenza di altri Paesi. Pertanto, risulta necessario prospettare modelli di crescita che consentano all'Italia di collocarsi nella fascia alta del mercato mondiale, sulla base della qualità dei prodotti e dei servizi offerti, senza concentrarsi esclusivamente sull'aspetto quantitativo, che ci vedrebbe inevitabilmente soccombere.

In merito, poi, agli aspetti di carattere finanziario, va chiarito il carattere strutturale della revisione della spesa, in quanto soltanto una copertura strutturale delle preannunciate riduzioni del cuneo fiscale e contributivo potrà rilanciare in maniera effettiva la domanda aggregata e indurre le persone a ricalibrare le proprie scelte di consumo in un'ottica permanente. Altresì, è necessario ripensare in profondità l'assetto della pubblica amministrazione, vincolando i dirigenti al perseguimento delle politiche decise dal Governo, evitando che la burocrazia rappresenti un ostacolo all'implementazione delle scelte politiche. Sull'annosa questione del pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, lamenta l'assenza di dati certi sullo *stock* del debito e rileva che, in questo caso, sarebbe stata davvero opportuna la nomina di un Commissario straordinario preposto alla liquidazione delle posizioni debitorie. In conclusione, auspica che il DEF rappresenti la leva programmatica per un effettivo rinnovamento nelle scelte di politica economica, così da porre concretamente le premesse per il rilancio del Paese.

Il presidente AZZOLLINI osserva preliminarmente che, per quanto attiene al ricorso alla procedura della cosiddetta «legge rinforzata», con il richiamo all'evento eccezionale costituito dalla grave recessione – per giustificare il momentaneo allontanamento dagli obiettivi programmatici di cui al *Fiscal Compact* – si è in presenza di una decisione discrezionale

del Governo, tanto è che il DEF, esplicitamente e correttamente, fa presente che si è ritenuto «opportuno» prendere tale tipo di decisione. Appare meno chiaro, pertanto, che il DEF, contestualmente, presenti un'impostazione parallela, grazie alla quale la decisione di rallentare il raggiungimento degli obiettivi deve trovare una giustificazione di carattere giuridico, per renderla, quindi, legittima attraverso il richiamo all'evento eccezionale e alla relativa procedura. Si tratta, infatti, di un approccio che trova scarso fondamento sia nel testo della Costituzione sia nella stessa legge rinforzata sia nelle recenti modifiche della legge di contabilità ordinaria (in attuazione, peraltro, di una direttiva europea), che impongono alla decisione sui saldi programmatici la coerenza con l'ordinamento europeo e vincolano solo le successive, eventuali, deviazioni alla procedura speciale, in quanto giustificata da un evento eccezionale. D'altra parte, non va dimenticato che le scelte del 2012, a livello sia di legge costituzionale sia di legge cosiddetta «rinforzata», esclusero deliberatamente l'indicazione di obiettivi numerici, proprio per prevedere un vincolo di sola coerenza tra gli obiettivi programmatici interni e l'ordinamento europeo (tenuto anche conto dei numerosi elementi di flessibilità), confinando, così, ad ipotesi del tutto speciali (gli eventi eccezionali così come definiti) il fatto di potersene discostare, salvo piano di rientro.

Lo stesso DEF, peraltro, oltre ad aver descritto giustamente come frutto di una decisione discrezionale il percorso di rallentamento delineato, ne fornisce una veste giuridica, nel momento in cui si fa appello al principio della legge cosiddetta «rinforzata» (articolo 3, comma 4), secondo cui una tale decisione è possibile se si tratta di rilanciare il quadro macroeconomico di medio periodo, con relativi riflessi positivi sulla finanza pubblica. Proprio per salvaguardare, dunque, il cuore della proposta di politica finanziaria del DEF e non disattendere il senso profondo della normativa di recente entrata in vigore (in assoluta coerenza, peraltro, con quella europea), la procedura che si propone di seguire è quella della doppia votazione, di cui una a maggioranza assoluta in riferimento all'apposita relazione contenuta nel DEF (per non disattendere l'invito del Governo, sia pure con le considerazioni svolte) e l'altra, invece, a maggioranza semplice per l'approvazione del Documento nel suo insieme. Rimane, in tal modo, fissato il principio dell'eccezionalità della particolare procedura proposta questo anno dal DEF. Per quanto concerne, poi, i profili di finanza pubblica, auspica che i provvedimenti preannunciati dal Governo per l'attuazione del programma nazionale di riforma contenuti nel DEF abbiano un carattere strutturale e, proprio per consentire la realizzazione di tali riforme, è opportuno disporre lo spostamento del termine di raggiungimento dell'equilibrio strutturale di bilancio.

In merito alle prospettive economiche del Paese, si augura che, sul tema della *spending review*, venga dismesso ogni atteggiamento demagogico ed evidenzia come il problema centrale dell'Italia sia rappresentato non tanto dalla diminuzione più o meno intensa del livello di *deficit* e di debito, quanto, soprattutto, dalla mancata crescita del prodotto interno lordo: a tale riguardo, svolge alcuni esempi pratici tratti da episodi e fe-

nomeni dell'economia reale, in cui l'assenza di un «sistema Paese» capace di fare squadra, unita alla farraginosità burocratica e alla mancanza di certezza normativa, concorrono alla perdita di competitività del Paese e all'impovertimento del tessuto produttivo, con conseguenti fenomeni di delocalizzazione.

In conclusione, auspica che il semestre di presidenza italiana dell'Unione europea venga utilizzato per preparare e attuare i provvedimenti, peraltro privi di oneri finanziari, necessari al rilancio della competitività e alla diffusione di una cultura dell'intrapresa contrapposta alla vischiosità dei controlli e degli appesantimenti burocratici.

Dichiara, quindi, chiusa la discussione generale.

Il relatore Luigi MARINO (PI), intervenendo in sede di replica, annuncia che, nella relazione che svolgerà in Assemblea, farà propri molti dei rilievi emersi nel corso del dibattito in Commissione, tra i quali quelli del senatore Guerrieri Paleotti sulla validità delle stime economiche del DEF, del senatore Sangalli sulla necessità di concepire un nuovo modello di sviluppo, del presidente Azzollini sull'opportunità di differire il termine di raggiungimento dell'equilibrio strutturale di bilancio, utilizzando il lasso temporale a disposizione per adottare le opportune riforme strutturali.

In merito, poi, alle considerazioni svolte dalla senatrice Bonfrisco, rappresenta come la decisione di posticipare di un anno il raggiungimento dell'obiettivo di medio-termine trovi un'indubbia motivazione dal fatto che il Paese versa in una recessione economica che ha determinato, dal 2007 ad oggi, una perdita di circa dieci punti percentuali di prodotto interno lordo, configurando un indubbio evento eccezionale.

Il sottosegretario LEGNINI, intervenendo in replica, rinvia ai chiarimenti svolti nella precedente seduta pomeridiana dal vice ministro Morando, ribadendo come le ragioni dello scostamento dall'obiettivo di medio-termine siano chiaramente delineate nel DEF e risultino conformi alla procedura indicata dall'articolo 6 della legge n. 243 del 2012.

In merito, poi, alle perplessità sollevate sulle coperture finanziarie si dichiara fiducioso del fatto che queste saranno fugate nel momento in cui verranno predisposti i provvedimenti attuativi del Programma nazionale di riforma.

Il PRESIDENTE, dopo aver ringraziato il relatore, il Governo e i senatori intervenuti, annuncia che la votazione del mandato al relatore si terrà nella seduta di domani.

Il seguito dell'esame è, dunque, rinviato.

La seduta termina alle ore 22,15.