

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto della V Commissione permanente
(Bilancio, tesoro e programmazione)

Martedì 6 ottobre 2009

Legge di contabilità e finanza pubblica.
C. 2555, approvato dal Senato.
(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 29 luglio 2009.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, comunica che la proposta di legge C. 659, presentata dai deputati D'Antona ed altri, recante modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, concernenti la disciplina della legge finanziaria e del bilancio dello Stato nonché altre disposizioni in materia finanziaria e contabile, è da considerarsi abbinata al progetto di legge C. 2555, approvato dal Senato, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica», all'esame della Commissione che, ove la Commissione consenta, propone in ogni caso di adottare già da ora come testo base per il seguito dell'esame la proposta di legge C. 2555, approvata dal Senato. Propone inoltre che, conformemente a quanto richiesto dai rappresentanti del gruppo parlamentare del Partito democratico e dell'Italia dei valori, il termine per la presentazione di emendamenti alla proposta di legge C. 2555 sia fissato alle ore 10 di venerdì 16 ottobre 2009, anziché, come ora previsto, alle ore 10 di venerdì 9 ottobre.

La Commissione consente.

Linda LANZILLOTTA (PD), nel rilevare come le audizioni svolte abbiano fornito importanti spunti di riflessione per l'esame del provvedimento, approvato con una ampia maggioranza presso l'altro ramo del Parlamento, sottolinea il rilievo sistematico della riforma oggi in discussione, che prefigura una complessiva riorganizzazione delle procedure vigenti in materia di bilancio e di finanza pubblica.

In proposito, evidenziando che le procedure di bilancio rappresentano essenzialmente una proiezione della forma di Governo e della Costituzione materiale di un Paese, osserva che sono ormai maturi i tempi per superare le disposizioni fissate nella legge n. 468 del 1978, che presupponevano una centralità del Parlamento nella forma di Governo che non trova più riscontro nell'attuale sistema istituzionale. Un intervento di modifica della legge di contabilità dello Stato si rende, inoltre, necessario al fine di tenere conto dell'ampio processo di devoluzione realizzatosi negli ultimi decenni, che ha visto il trasferimento di rilevanti sfere di competenza in favore tanto dell'Unione europea quanto del sistema delle autonomie territoriali, nonché al fine di ridefinire il ruolo del Parlamento nel nuovo assetto costituzionale. A tale ultimo riguardo, sottolinea come la riforma sia chiamata anche a confrontarsi con l'esigenza di dotare le Camere di nuovi strumenti di conoscenza e valutazione, che consentano una riqualificazione del lavoro parlamentare, senza tuttavia rincorrere inutilmente il ricordo di un passato che non può tornare.

Simmetricamente, ritiene sia doveroso prendere atto del nuovo ruolo spettante al Governo nel sistema istituzionale e, pertanto, sia necessario disciplinare i maggiori poteri e la maggiore autonomia spettante all'Esecutivo nella gestione del bilancio. In questa ottica, ritiene necessario trarre insegnamento dalle esperienze sviluppate in altri grandi Paesi, rilevando che la nuova definizione dei poteri parlamentari nelle decisioni di bilancio non necessariamente conduce ad una marginalizzazione del ruolo delle Camere nelle procedure in materia finanziaria, in quanto tanto nelle democrazie parlamentari, tanto nei sistemi presidenziali, alla riduzione dei poteri di

codecisione corrisponde un rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo intestate alle assemblee legislative.

Alla luce di queste considerazioni, ritiene, pertanto, opportuna la riforma delle procedure di bilancio prefigurata dal provvedimento in esame, rilevando tuttavia l'esigenza di procedere a modifiche che tengano conto delle prassi instauratesi negli ultimi anni, nei quali la decisione di finanza pubblica continua ad essere assunta a partire dal mese di ottobre, ma si limita sostanzialmente a recepire i contenuti di una manovra definita prima della pausa estiva con un provvedimento di urgenza del Governo, secondo il modello seguito a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008. In questa ottica, ritiene pertanto essenziale affrontare le questioni poste dalla nuova configurazione della decisione di finanza pubblica, giudicando necessaria una valutazione in ordine all'opportunità di intervenire solo in sede di riforma dei Regolamenti parlamentari, ovvero già nell'ambito della legge di riforma oggi in discussione, eventualmente prefigurando una nuova tipologia di provvedimenti collegati alla manovra, da approvare entro il mese di luglio.

Quanto ai contenuti del provvedimento approvato dal Senato, osserva che le audizioni recentemente svolte hanno evidenziato chiaramente come numerose disposizioni in esso contenute non siano adeguatamente coordinate con i contenuti della legge n. 42 del 2009, che provvede all'attuazione del federalismo fiscale, nonché con quelli della legge n. 15 del 2009, che reca la riforma della Pubblica Amministrazione promossa dal Ministro Brunetta, giudicando sorprendente che tali aspetti non siano stati tenuti nella dovuta considerazione nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento. Con riferimento ai rapporti tra il provvedimento in esame e la legge n. 15 del 2009, ritiene essenziale che il sistema di indicatori utilizzati per la valutazione delle *performance* dei dirigenti e delle pubbliche amministrazioni si colleghi strettamente a quello utilizzato per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi riferiti a missioni e programmi del bilancio. In assenza di tale collegamento, infatti, si corre il rischio che l'attività di controllo in materia di bilancio sia limitata ai soli aspetti di carattere finanziario, attualmente oggetto delle valutazioni della Ragioneria generale dello Stato, mentre una moderna concezione dell'amministrazione richiede un'interazione tra controlli amministrativi e finanziari e valutazione delle *performance*. Per quanto attiene alle disposizioni della proposta in esame riferite alla copertura finanziaria delle leggi, ritiene che non si possa abbandonare l'esperienza maturata ormai da molti anni in sede di applicazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione ed affidarsi esclusivamente alla fissazione di tetti di spesa. Si tratta, a suo avviso, di una leva che rischia di scardinare definitivamente gli equilibri di bilancio, in quanto, in presenza di disposizioni legislative che riconoscono diritti soggettivi, relativi in particolare a prestazioni sociali o a incentivi al sistema imprenditoriale, l'apposizione di un tetto di spesa determinerebbe con ogni probabilità un contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della nostra Carta costituzionale. Pertanto, qualora una disposizione riconosca un diritto soggettivo, ai fini della copertura finanziaria sussistono due sole alternative: l'intera copertura dell'onere previsto ovvero la riduzione del contenuto del diritto o della prestazione riconosciuti dalla disposizione.

Con riferimento alla assai discussa disposizione contenuta nell'articolo 4 della proposta in esame, relativa all'istituzione della Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici, osserva che la norma intende rafforzare le funzioni di indirizzo parlamentare in materia di finanza pubblica, intervenendo in una fase storica nella quale le Camere stanno con difficoltà cercando di sviluppare le funzioni di indirizzo e controllo, caratteristiche del loro nuovo ruolo del sistema istituzionale, in luogo della tradizionale funzione legislativa da loro svolta. Ritiene, peraltro, che, al fine di realizzare un autentico rafforzamento di tali funzioni, occorra garantire, accanto ad una completa *disclosure* dei dati, che è difficile ottenere, non solo per il Parlamento, ma anche per gli stessi Ministri, che le funzioni di analisi monitoraggio dei conti non si svolgano nel vuoto pneumatico di una Commissione bicamerale separata dall'esercizio dei poteri parlamentari di indirizzo e controllo, ma siano attribuiti invece ad un organismo che sia emanazione delle Commissioni. Quanto alle strutture destinate a supportare tali funzioni di controllo parlamentare, pur ritenendo utile la sinergia tra gli uffici delle due Camere prefigurata dall'articolo 7 del provvedimento, giudica in ogni caso

essenziale riconsiderare complessivamente il ruolo svolto in materia dall'ISTAT, che dovrebbe rappresentare una istituzione non più al servizio del solo Stato, ma dell'intera Repubblica. Nell'ambito di questa ricollocazione istituzionale, dovrebbe, a suo avviso, garantirsi un'adeguata partecipazione di Regioni ed Autonomie locali alla *governance* dell'Istituto, sottraendolo ad un condizionamento di carattere gerarchico da parte dell'Esecutivo, al fine di garantire una raccolta e un consolidamento dei dati di contabilità nazionale che siano il frutto di una visione condivisa a livello nazionale.

Conclusivamente, nell'osservare che la proposta in esame reca un'ampia riforma, la cui portata è a suo avviso finora stata sottovalutata, auspica che nel corso del seguito dell'esame vi siano le condizioni per apportare al testo approvato dal Senato le modifiche che si rendono necessarie al fine di assicurare la compatibilità del provvedimento con le ampie riforme tratteggiate dalle leggi n. 15 e n. 42 del 2009. A tale riguardo, auspica altresì che possa seguirsi il metodo di lavoro improntato alla massima apertura al dialogo, già sperimentato in sede di esame del disegno di legge in materia di federalismo fiscale.

Renato CAMBURSANO (IdV) nell'esprimere apprezzamento per il differimento del termine di presentazione degli emendamenti, rileva l'opportunità dello stesso ai fini della predisposizione di emendamenti che effettivamente mirino ad un miglioramento del testo, facendo anche tesoro dei preziosi elementi emersi nel corso delle audizioni.

Ricorda quindi che il suo gruppo si astenne al Senato sul provvedimento in esame, pur giudicando positivamente molti elementi nello stesso contenuti, quali l'istituzione di una Commissione bicamerale per la trasparenza dei conti pubblici, l'individuazione di nuovi criteri di nomina del presidente dell'ISTAT, nonché le modifiche apportate alle modalità di copertura delle leggi.

Richiama al tempo stesso i limiti del provvedimento in esame quali in primo luogo il mancato coordinamento della proposta di legge con la legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale. Al riguardo, con riferimento specifico all'articolo 2 della proposta di legge, ricorda che in base al comma 3 dell'articolo 117, l'armonizzazione dei bilanci pubblici è attribuita alla potestà legislativa concorrente. In tal senso, in modo coerente con il dettato costituzionale, si è mossa la legge sul federalismo fiscale, al principio di delega di cui all'articolo 2, comma 2, lettera h), che ha previsto un raccordo strutturato tra Stato ed autonomie territoriale per l'armonizzazione dei bilanci pubblici. Inoltre, la medesima legge, all'articolo 2, comma 3, prevede anche che in caso di mancata intesa in sede di Conferenza unificata il Governo trasmetta alle Camere una relazione sulle motivazioni per le quali l'intesa non è stata raggiunta. Più in generale, l'articolo 3, comma 4, prevede che alla Commissione parlamentare chiamata ad esaminare gli schemi di decreto legislativo sia affiancato un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali. Osserva al riguardo che invece l'articolo 2 della proposta di legge prevede, per l'armonizzazione dei principi contabili, un Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche in cui a prevalere sono i rappresentanti delle amministrazioni centrali dello Stato.

Richiama poi l'importanza del processo di definizione dei fabbisogni *standard*, individuato, con un significato ruolo attribuito agli organi parlamentari, dalla legge n. 42 del 2009; al riguardo la proposta di legge in esame si limita ad attribuire alla istituenda Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici compiti in materia di individuazione delle metodologie per la definizione dei documenti di finanza pubblica. In questo modo ritiene che si concentri eccessivo potere discrezionale nelle mani del Governo.

Denuncia quindi la concentrazione dei tempi della sessione e rileva il rischio di inserire nella legge di stabilità disposizioni ordinamentali con il rischio di una finanziaria *omnibus*. Inoltre nuovamente non si tiene conto della devoluzione crescente di funzioni agli enti territoriali. In proposito richiamando vincoli derivanti dal sistema statistico europeo, ricorda come sia stata sottolineata, nel corso della sua audizione, dal presidente dell'ISTAT, l'esigenza di avere un elenco esaustivo delle amministrazioni pubbliche utilizzando per la classificazione delle poste di bilancio quella COFOG definita in sede europea.

Con riferimento alla decisione di finanza pubblica, richiama l'osservazione dell'ISTAT che la Decisione intervenga tardi rispetto ai dati sull'indebitamento resi noti del 1° marzo, ponendosi così l'interrogativo se elaborare una nuova rilevazione degli andamenti di finanza pubblica ai fini della predisposizione della Decisione. In tal senso potrebbe risultare opportuno continuare a prevedere la presentazione della Decisione, che sostituisce il DPEF a luglio. Insiste poi sull'importanza, ai fini dell'elaborazione della Decisione, di acquisire dati ripartiti per sottosettori. Con riferimento alla legge di stabilità, ribadisce l'esigenza che sia limitata alla definizione dei saldi e alle necessarie norme di coordinamento della finanza pubblica. Insiste poi anche sulla necessità di raccordare le funzioni-obiettivo della COFOG con la struttura del bilancio per programmi e missioni. Esprime infine dubbi sul passaggio al bilancio di sola cassa, sostenendo invece il passaggio alla competenza economica, in coerenza con il sistema SEC95.

Conclusivamente riassume le osservazioni svolte, sottolineando l'opportunità di mantenere una sessione di luglio per l'esame della decisione di finanza pubblica, legando questa all'esame parlamentare di rendiconto e assestamento; di raccordare le funzioni obiettivo in base alla COFOG con la struttura del bilancio per programmi e missioni; di adottare la competenza economica e, infine, di tutelare le autonomie territoriali, innanzitutto coinvolgendole maggiormente nella definizione della Decisione di finanza pubblica. Riservandosi ulteriori approfondimenti, esprime l'auspicio che si possa giungere a un testo effettivamente condiviso.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.15.