

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

Mercoledì 7 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 6 ottobre 2009.

Pier Paolo BARETTA (PD) rileva preliminarmente che, nell'esaminare il provvedimento, la Camera, come già avvenuto per il federalismo fiscale, si potrà concentrare su alcuni specifici aspetti che necessitano di un miglioramento, per rafforzare l'impianto complessivo del provvedimento, anche facendo tesoro degli elementi già emersi nella relazione svolta dal deputato Leone, e dei contributi recati dalle audizioni. In proposito auspica, anche in considerazione del fatto che la disciplina della finanza pubblica recata dal provvedimento deve avere l'ambizione di durare nel tempo, un clima costruttivo e di collaborazione tra maggioranza e opposizione. In tal senso dichiara di confidare nel ruolo di sintesi tra le diverse posizioni che dovrà essere svolto dal relatore e al tempo stesso, pur riaffermando la necessità e l'urgenza della riforma, sottolinea l'esigenza che i tempi di esame del provvedimento, al momento troppo stretti, siano ampliati. In questa ottica annuncia che il suo gruppo presenterà comunque le proprie proposte emendative sui temi che risultano ancora meritevoli di approfondimenti. Tra questi indica l'esigenza di un riequilibrio dei rapporti tra la riforma del Bilancio dello Stato e il federalismo fiscale, anche attraverso la definizione di un ciclo decisionale annuale coerente; il riequilibrio dei poteri tra la acquisita maggiore discrezionalità del Governo ed un maggiore esercizio di decisione, indirizzo e controllo del Parlamento; l'innovazione della struttura del Bilancio dello Stato e dei principi contabili; le innovazioni organizzative nella rete delle tecnostrutture di supporto alla decisione pubblica. Al riguardo rileva innanzitutto che affermare tali esigenze non significa disconoscere la necessità e l'urgenza di realizzare la riforma del bilancio dello Stato, che deriva dalla constatazione che, nel corso degli anni, l'originario impianto della contabilità dello Stato, definito organicamente con la riforma del 1978 prima e successivamente con le riforme degli anni '80 e '90, ha subito evoluzioni e modifiche e distorsioni di fatto che hanno resi evidenti più i limiti delle potenzialità, come testimoniato in particolare dalla dilatazione, sia dal punto di vista quantitativo che da quello temporale della legge finanziaria. Sul piano quantitativo, infatti, la prassi progressiva dei decreti *omnibus* ha trasformato la Finanziaria da strumento principale di regolazione della spesa in una ulteriore e maggiore occasione stessa di spesa. Sul piano temporale, inoltre, se è vero che il massimo delle energie si esercitano tra ottobre e dicembre, è altrettanto evidente che questo appuntamento è preceduto da un dibattito a ritroso che, arrivando sino ai primi annunci del DPEF, finisce per occupare almeno otto mesi ogni anno. Ritiene che gli effetti di questa situazione sono sotto gli occhi di tutti e producano una complessiva inefficacia dell'impianto contabile, sia dal lato del controllo, sia da quello della decisione ed attribuisce la responsabilità di questi sviluppi, in misura diversa, a tutti i Governi ed i Parlamenti degli ultimi venti anni. Osserva che però nell'attuale legislatura si sta assistendo ad una accelerazione dell'intervento governativo. Infatti, con il decreto-legge n. 112 prima e con i successivi provvedimenti d'urgenza anticrisi, realizzati in successione stretta tra loro, il Ministro Tremonti sta producendo una vera e propria riforma di fatto della contabilità, che ha come motivazione la maggiore agibilità per l'Esecutivo, ma che produce, come

effetto, un complessivo depotenziamento del Parlamento ed una maggiore facilità di aggirare l'articolo 81 della Costituzione. In questo quadro, rileva come la discussione del provvedimento in esame acquista un significato emblematico nella definizione delle nuove regole del gioco politico ed istituzionale. Al riguardo sottolinea quindi come l'esigenza prioritaria sia quella di pervenire ad un corretto equilibrio tra le maggiori prerogative del Governo, in termini di agibilità, organizzazione e gestione della spesa e le prerogative, anch'esse da potenziare, del Parlamento, in ordine agli indirizzi, ai controlli ed alle verifiche della politica finanziaria pubblica. In proposito sottolinea come la proposta di legge ignori sostanzialmente il ruolo che hanno assunto in questi anni, nella discussione del DPEF prima e della finanziaria poi, da un lato, le regioni e gli enti locali e, dall'altro, le parti sociali. Richiama anche il ruolo che la Conferenza unificata e la Concertazione con le parti sociali hanno assunto negli ultimi anni. Osserva che rispetto a questi aspetti si pone effettivamente la necessità di un maggior ordine nelle procedure, tuttavia il ruolo di concertazione e sintesi non può essere certo attribuito esclusivamente al Governo. Sottolinea poi come questo tema si intrecci con quello della relazione tra provvedimento in esame e la legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale. Rileva il contrasto tra i tempi ristretti della Decisione di finanza pubblica e il suo contenuto che, in base a ciò che la legge n. 42 prevede con riferimento all'attuale DPEF, che stabilisce i vincoli e gli obiettivi del «patto di convergenza», in coerenza con l'articolo 119. In questa ottica risulta opportuno ampliare temporalmente la sessione di bilancio, ad esempio prevedendo la presentazione della Decisione di finanza pubblica nella seconda metà di Luglio. Un ulteriore ambito nel quale sviluppare il rapporto tra la riforma della contabilità di Stato e il federalismo riguarda la armonizzazione dei bilanci pubblici. Ritene, infatti, necessario coordinare la norma prevista dalla proposta di legge in discussione con quella prevista dalla legge n. 42 del 2009, se non altro al fine di evitare la compresenza di due comitati tecnici distinti, l'uno per gli Enti locali e l'altro per l'amministrazione statale.

Passa quindi ad interrogarsi su come i nuovi compiti di coordinamento della finanza pubblica possano essere svolti dalla «finanziaria leggera» che la proposta di legge conferma. Più in generale ritiene necessario un approfondimento sul ruolo del disegno di legge di stabilità e su quello dei disegni di legge collegati, anche per riflettere sulle modalità atte ad evitare che queste due tipologie di provvedimenti vengano svuotati dal perverso circuito «decreto-legge - fiducia». In questa ottica ritiene indispensabile una regolazione della questione di fiducia. Questa constatazione dimostra la necessità di mettere mano ai Regolamenti Parlamentari. Proprio la esigenza di definire questi nuovi equilibri introduce un altro importante aspetto della riforma, con riferimento alla definizione dei poteri del Parlamento ed al ruolo della Commissione Bilancio. In questo ambito, il primo obiettivo è rendere più trasparenti e leggibili le procedure con le quali si costruiscono i bilanci. In particolare, si pensi alla definizione dei tendenziali e delle coperture. Questa esigenza comporta il rafforzamento di tecnostutture indipendenti dal Governo. In tal senso se, da un lato la proposta di legge opera un netto passo in avanti nella disponibilità delle informazioni a disposizione del Parlamento, dall'altro non scioglie i nodi relativi alla organizzazione e alla collocazione istituzionale di queste rinnovate tecnostutture. Al contrario, giudica, invece, eccessivo il ruolo che viene assegnato alla Ragioneria Generale dello Stato.

Con riferimento al sistema delle verifiche e dei controlli, insiste in primo luogo sul fatto che solo la esplicita possibilità di esercitare un controllo costante da parte del Parlamento, come ad esempio la regolazione della discussione sul preventivo, sugli aggiustamenti e sui risultati e verifiche, può consentire di accedere alla flessibilità gestionale permanente all'interno dei programmi. In questa ottica, ritiene che assuma davvero un ruolo centrale del bilancio dello Stato, al fine di ricostruirne la intera struttura, per missioni e programmi, a partire da capitoli di spesa e unità previsionali di base, sistematizzando le spese rimodulabili e non, al fine di favorire la omogeneità dei programmi in relazione alle materie e alle competenze. A questo proposito, ritiene che la Commissione bilancio, anche col conforto delle Commissioni di merito, dovrebbe esprimere un parere obbligatorio che assuma un valore vincolante per il Governo, se non dal punto di vista formale, sicuramente da quello politico. In tale quadro, la riforma dei regolamenti parlamentari dovrebbe affrontare il nodo

della competenza istituzionale della Commissione Bilancio, anche utilizzando le esperienze straniere, comprese quelle che assegnano alla Commissione Bilancio un ruolo effettivo di controllo, con le conseguenze istituzionali che ciò comporta. Al riguardo invita a riflettere sull'effettiva opportunità di istituire un'ulteriore commissione interparlamentare o se le funzioni previste nella legge non rientrino nelle prerogative delle Commissioni Bilancio. Ritiene necessario, infine, fare riferimento ad una delicata questione contabile, quale la previsione del passaggio alla contabilità di cassa. Al riguardo, ricorda che i sostenitori del passaggio motivano questo orientamento con la esigenza di rompere lo schema attuale che è condizionato dalla competenza giuridica, mentre gli oppositori sostengono che non essendo possibile un passaggio ad una competenza contabile, il passaggio alla cassa, privando il bilancio di una memoria storica, renderà, alla lunga, tutto più ingovernabile. Ritiene risolvibile la questione se si riesce a superare il pessimismo degli oppositori prevedendo tempi di realizzazione medi e passaggi di verifica regolari. Conclusivamente rileva che l'atteggiamento dell'opposizione risulta costruttivo ed auspica che soluzioni adeguate possano essere individuate già durante in sede referente del provvedimento.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, esprime apprezzamento per l'intervento del deputato Baretta, che ben esprime lo spirito che ritiene dovrebbe animare l'esame del provvedimento.

Marco CAUSI (PD), nel rilevare che l'intervento del collega Baretta lo esime dall'affrontare un esame sistematico del contenuto del progetto di legge, fa presente che nel proprio intervento si soffermerà solo su specifici aspetti del provvedimento in esame. In questa ottica, sottolinea in primo luogo che la nuova configurazione del bilancio dello Stato, consolidata dalla riforma in esame, postula un rinnovamento delle modalità di esame del rendiconto generale dello Stato, che valorizzi il ruolo di verifica del raggiungimento degli obiettivi correlati a ciascun programma, nel quadro di un complessivo rafforzamento della fase parlamentare di verifica *ex post* dei risultati dell'azione del Governo. A tale riguardo, giudica, in particolare, essenziale garantire un efficace raccordo tra obiettivi correlati a missioni e programmi del bilancio dello Stato e relativi indicatori di *performance* e gli analoghi indicatori di raggiungimento dei risultati previsti, nell'ambito del Patto di convergenza, dalla legge n. 42 del 2009 e, con riferimento alla valutazione della dirigenza e della pubblica amministrazione, dalla legge n. 15 del 2009. Sotto il profilo delle procedure di esame parlamentare, ritiene che, come prospettato anche dal collega Baretta, si debba valutare l'opportunità di prevedere una apposita sessione estiva di bilancio, che assuma un ruolo strategico nell'ambito delle procedure in materia finanziaria attraverso l'esame delle previsioni di medio termine contenute nella Decisione di finanza pubblica ed un efficace monitoraggio dei risultati raggiunti nell'ambito delle diverse politiche pubbliche.

Osserva, inoltre, come si renda necessaria una più approfondita riflessione sui criteri di delega contenuti nelle lettere *e*) e *q*) del comma 2 dell'articolo 43 del provvedimento, che prevedono, rispettivamente, l'adozione delle azioni quali componenti del programma e unità elementari del bilancio dello Stato e una revisione delle unità elementari del bilancio sia sul lato dell'entrata che della spesa in modo tale che la denominazione di tali unità richiami il loro oggetto e si eviti il mantenimento di capitoli di carattere promiscuo. Ritiene, infatti, necessario precisare meglio le caratteristiche delle nuove unità elementari e i loro rapporti con i capitoli di bilancio e le loro articolazioni interne.

Un ulteriore tema da approfondire è quello del rapporto tra quanto disposto dall'articolo 2 del provvedimento in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e le disposizioni relative all'armonizzazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni contenute nell'articolo 2, comma 2, lettera *h*), della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale. Pur trattandosi di deleghe di diversa ampiezza, in quanto quella contenuta nella legge n. 42 del 2009 si riferisce ai soli bilanci degli enti territoriali, mentre quella del provvedimento in esame si riferisce più genericamente alle amministrazioni pubbliche, giudica opportuno che gli organismi previsti dalla delega in materia di federalismo fiscale e il comitato per i principi contabili delle

amministrazioni pubbliche previsto dalla proposta in esame, anche se non unificati, operino secondo criteri uniformi. In ogni caso, ricordando come nel corso dell'esame parlamentare della legge n. 42 del 2009 numerosi emendamenti dell'opposizione erano stati respinti in quanto si era evidenziato come essi recassero principi e criteri direttivi giudicati eccessivamente dettagliati, ritiene debba valutarsi l'opportunità di intervenire in questa sede per specificare i criteri fissati nella legge n. 42 del 2009.

Giudica, inoltre, necessario riflettere ulteriormente sulle modifiche introdotte dal comma 12 dell'articolo 18 della proposta, volte a rafforzare gli automatismi nell'attivazione della clausola di salvaguardia, introdotta nel nostro ordinamento dal cosiddetto decreto-legge «taglia-spesa», il decreto-legge n. 194 del 2002. A tale riguardo, sottolinea che la nuova formulazione della disposizione prevista dal provvedimento in esame, lungi dal produrre il maggior controllo del bilancio dello Stato auspicato dai proponenti, potrebbe avere un perverso effetto di deresponsabilizzazione dei dirigenti competenti per la gestione di spese riconducibili a diritti soggettivi.

Da ultimo, ritiene che si renda necessaria una sistematica riconsiderazione del ruolo che le strutture amministrative saranno chiamate a sostenere nell'attuazione del nuovo sistema disegnato dalla proposta di riforma. Osserva, infatti, che la proposta attribuisce alla Ragioneria generale dello Stato un enorme carico di competenze e di attività e che, anche al fine di consentire un migliore funzionamento del sistema della finanza pubblica, appare necessario valutare la possibilità di procedere ad un riequilibrio dei compiti tra le diverse amministrazioni pubbliche. In questo quadro, giudica opportuno un rafforzamento delle strutture delle amministrazioni di Camera e Senato competenti in materia finanziaria, valutando l'opportunità di prevedere - oltre all'accesso a tutti i dati rilevanti in materia finanziaria, già garantito dalla proposta in esame - una nuova configurazione, eventualmente ispirata ad esperienze straniere, e in particolare a quella statunitense, che consenta al Parlamento di disporre di elaborazioni tecniche che possano confrontarsi con quelle elaborate in sede governativa, ovvero a livello regionale o territoriale. In ogni caso, ritiene ci si debba interrogare sull'opportunità di prevedere la creazione di una sede di condivisione di dati ed elaborazioni in materia economica e finanziaria, alla quale partecipino, oltre alla Ragioneria generale dello Stato, anche le altre istituzioni competenti in materia, tra le quali, in primo luogo, l'ISTAT, in analogia al modello già seguito con la costituzione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In alternativa, potrebbe altresì valutarsi la possibilità di istituire una specifica autorità indipendente in materia di finanza pubblica, che sia espressione di tutti i diversi livelli territoriali.

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

La seduta termina alle 14.40.