

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

Giovedì 8 ottobre 2009

SEDE REFERENTE

Giovedì 8 ottobre 2009. - Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. - Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Giuseppe Vegas.

La seduta comincia alle 13.10.

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 7 ottobre 2009.

Antonio BORGHESI (IdV) rileva innanzitutto che nessuno contesta la necessità di una riforma delle procedure di bilancio, in primo luogo in considerazione del carattere ipertrofico che la legge finanziaria è andata progressivamente assumendo. Ciò premesso, sottolinea l'esigenza di pervenire, nell'ambito della riforma, ad un giusto equilibrio tra poteri del Governo e prerogative del Parlamento. A questo proposito osserva, con riferimento al bilancio, che la proposta di legge assume come unità di voto il programma, spostando così l'oggetto della deliberazione parlamentare a macroaggregati ben più ampi delle unità previsionali di base adottate fino ad anni recenti. Al tempo stesso, ricorda che la proposta di legge stabilizza la flessibilità del bilancio prevista dal decreto-legge n. 112 del 2008. Ritene questa riforma comprensibile, così come è comprensibile attribuire margini anche ampi di autonomia nella gestione del bilancio all'Esecutivo. Osserva che per macroaggregati come sanità, istruzione e giustizia, si deve definire meglio il confine tra decisione politica e decisione amministrativa, in quanto all'ampliamento dei margini di flessibilità per il Governo si devono accompagnare maggiori poteri di controllo per il Parlamento. In proposito richiama la difficile demarcazione tra spese vincolate e spese non vincolate. Invita, poi, a riflettere su come conciliare la flessibilità di bilancio con il carattere formale della legge di bilancio. Al riguardo, ritiene che la flessibilità della legge di bilancio dovrebbe interessare solo le spese rimodulabili e non dipendenti dal fattore legislativo, mentre la rimodulazione delle spese dipendenti da fattore legislativo potrebbe essere effettuata attraverso un'apposita tabella allegata alla legge finanziaria. Si sofferma poi sull'articolazione del ciclo di bilancio: in proposito, ricorda che per i disegni di legge collegati viene mantenuto il termine di presentazione al 15 novembre; essi però non sono collocati tra gli strumenti di bilancio. Al riguardo, ritiene invece che tale strumento legislativo dovrebbe essere potenziato, ad esempio ipotizzando collegati di settore, coperti con risorse stanziare dalla legge di stabilità e da approvare entro un termine fisso, ad esempio il 30 giugno. Il combinato disposto tra legge di stabilità «snella» e collegati di settore potrebbe anche contribuire a migliorare il rapporto tra la sessione di bilancio e la legislazione di spesa in corso d'anno.

Rileva poi che la presentazione della Decisione di finanza pubblica, chiamata a sostituire l'attuale DPEF, a settembre rischia, alla luce della ristrettezza dei tempi, di non consentire al Governo di prendere in considerazione la relativa risoluzione parlamentare ai fini della predisposizione della legge di bilancio e della legge di stabilità. Invita, quindi, a prendere in esame un anticipo dei tempi di presentazione della Decisione di finanza pubblica. Ritene poi indispensabile un coordinamento con la legge n. 42 del 2009 di attuazione del federalismo fiscale. Questa esigenza si pone in

particolare per l'armonizzazione dei principi contabili di cui all'articolo 2 della proposta di legge che attualmente si sovrappone con uno dei principi di delega della legge n. 42. Al riguardo ritiene poi di particolare importanza l'adozione di un sistema unico di codifica dei singoli provvedimenti di spesa. Giudica, poi, opportuna l'introduzione della previsione di una relazione del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, da presentarsi magari entro novembre, sull'andamento delle entrate fiscali e contributive. Analogamente, giudica necessario un monitoraggio dei risultati dell'evasione fiscale.

Con riferimento all'articolo 12, ritiene eccessivo il divieto di coprire le spese con entrate *una tantum*, mentre è ovviamente indispensabile escludere la copertura di spese correnti permanenti con entrate *una tantum*; insieme, rileva l'opportunità di sopprimere il riferimento alle entrate derivanti da condoni attualmente presente nella proposta di legge. Ritiene invece necessario prevedere una relazione dettagliata del Dipartimento delle entrate del Ministero dell'economia sull'andamento delle entrate, in modo da effettuare un costante monitoraggio al riguardo.

Conclusivamente annuncia che il suo gruppo concentrerà le proprie proposte emendative sugli aspetti sopra richiamati, auspicando che queste possano contribuire al miglioramento del testo approvato dal Senato.

Lino DUILIO (PD) rileva che il differimento del termine per la presentazione delle proposte emendative consente di affrontare, già nell'attuale fase, un tema preliminare rispetto all'esame di tali proposte, vale a dire la verifica della condivisione di alcune impostazioni di fondo tra maggioranza e opposizione. Al riguardo, rileva però che l'assenza costante dei rappresentanti della maggioranza nelle sedute dedicate all'esame del provvedimento non aiuta a procedere in tal senso, e si chiede se ciò non significhi che si intende tenere fermo il testo del Senato e non operare, come è invece a suo giudizio necessario, per migliorarlo.

Antonio LEONE (PdL), *relatore*, esclude che questo sia l'intendimento della maggioranza.

Lino DUILIO (PD) auspica quindi un confronto reale tra maggioranza e opposizione. Sottolinea poi la necessità della riforma in quanto, in sua assenza, si è passati dall'eccesso della finanziaria *omnibus* all'eccesso opposto della finanziaria light, con la conseguenza che la politica economica è affidata a una successione di decreti-legge che svuotano di significato la sessione di bilancio. Si sofferma poi sull'esigenza di avere a disposizione banche-dati con dati affidabili, che siano aperte a tutti i soggetti interessati, a partire dal Parlamento. Al riguardo ipotizza, ad esempio, un rafforzamento dell'ISTAT, che dovrebbe qualificarsi come istituto di sintesi tra i dati provenienti anche da altri enti ed istituzioni. Si potrebbe anche sostenere l'opportunità di incorporare nell'ISTAT altri istituti che svolgono funzioni analoghe. In secondo luogo, sottolinea l'importanza di definire bene il ciclo di bilancio. Non ritiene, al riguardo, inutile un documento come il Documento di programmazione economico-finanziaria, quanto meno per fissare i saldi e giudica opportuno mantenere una sessione dedicata alla programmazione, ben distinta dalla sessione di bilancio e quindi da tenersi in estate. Ciò, peraltro, è coerente con le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, perché la definizione di un quadro programmatico è necessaria per consentire agli enti territoriali di approvare i propri bilanci. Tale aspetto si collega anche al problema di coordinamento con la legge sul federalismo fiscale. Ritiene che una riflessione, già in sede di esame preliminare, su questi aspetti risulti utile alla predisposizione delle proposte emendative.

Il viceministro Giuseppe VEGAS rileva che la predisposizione delle proposte emendative, trattandosi di materia assai tecnica, non potrà che essere agevolata da un'approfondita istruttoria legislativa.

Lino DUILIO (PD) rileva poi la necessità di mantenere l'attuale meccanismo di copertura della legge finanziaria, che invece la proposta di legge indebolisce. Invita ancora a riflettere sui meccanismi dei limiti massimi di spesa, difficili da mantenere in presenza di diritti soggettivi. Si sofferma ancora sulla necessità di un rafforzamento dei disegni di legge collegati, che rappresentano strumenti assai utili, ma che nella prassi si sono rivelati fallimentari. Infatti, i collegati rappresentano strumenti per potenziare il Parlamento e le Commissioni di merito. Si interroga, poi, sull'istituzione della Commissione bicamerale per la trasparenza dei conti pubblici: ritiene, infatti, che questa Commissione dovrebbe avere funzioni più precise ed essere in qualche modo emanazione delle Commissioni bilancio al fine di renderne effettivi i poteri di controllo sull'attività legislativa, con l'ausilio di adeguate strutture tecniche. In questo ambito, si dovrebbe riflettere sul ruolo della Corte dei conti che è stata fin qui oggetto di frammentari interventi legislativi, in quanto un intervento su tale istituzione potrebbe essere forse più utile che pensare a riproporre modelli lontani come quello statunitense del *Congressional Budget Office*. Esprime, infine, alcune considerazioni sul passaggio al bilancio di cassa, richiamando in primo luogo i limiti della competenza giuridica, che spinge ad assumere impegni svincolati dall'effettiva programmazione della spesa, con la conseguenza di determinare ingenti residui passivi. In questa logica, il bilancio di cassa è visto come una fase transitoria per il passaggio alla competenza economica. Tuttavia, il bilancio di cassa rischia di ostacolare, per altro verso, la programmazione razionale della spesa, vincolando eccessivamente l'azione delle amministrazioni alle disponibilità di cassa. Per evitare questo rischio, diviene importante riformulare i programmi in termini funzionali; peraltro, ritiene che sulla rimodulazione dei programmi vi dovrebbe essere un parere vincolante delle Commissioni parlamentari, osservando che un'operazione del genere richiede, comunque, tempi adeguati. Ciò implica poi anche una riflessione sui rapporti tra Ministero dell'economia e delle finanze e ministeri di settore. Insieme, invita a riflettere sul ruolo della Ragioneria generale dello Stato, che indubbiamente costituisce un elemento di presidio ineliminabile. In particolare, si interroga se la Ragioneria debba essere una struttura tecnica a servizio del Governo alla quale facciano da controparte le Commissioni bilancio di Camera e Senato con i servizi del bilancio delle amministrazioni di Camera e Senato potenziati e unificati, oppure sia preferibile proseguire nella prassi invalsa presso le Commissioni bilancio, che è quella, ai fini della valutazione dell'impatto finanziario dei provvedimenti al loro esame, di attendere passivamente le valutazioni della Ragioneria generale dello Stato. Constata, infine, la necessità di uniformare i criteri utilizzati per la redazione dei bilanci, nonché quella di pervenire ad un consolidamento degli stessi.

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

La seduta termina alle 13.45.