

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

Mercoledì 29 luglio 2009

Legge di contabilità e finanza pubblica.
C. 2555 Azzollini, approvato dal Senato.
(Esame e rinvio)

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Antonio LEONE (PdL), *relatore*, segnala, preliminarmente, che la revisione della disciplina di finanza pubblica costituisce una questione politica di prima grandezza, che ha impegnato a fondo tutti i Parlamenti ed i Governi in un incessante quanto intenso dibattito nelle precedenti legislature, che nondimeno è rimasto senza esito.

Ricorda, infatti, che la legge di contabilità generale dello Stato, la legge n. 468 del 1978, pur avendo svolto un buon servizio al Paese per oltre trent'anni, appare oggi finalmente giunta al capolinea. Ritiene che questo sia il messaggio più importante del testo approvato dal Senato, che non prevede più una semplice revisione, ma una nuova legge. In proposito, osserva che il lavoro svolto dal Senato appare approfondito e maturo e si è a tal punto sviluppato da divenire un processo irreversibile che, pertanto, sembra destinato a giungere finalmente al traguardo.

Dichiara, quindi, l'intenzione di incardinare il dibattito prima della pausa estiva, in modo da proseguire l'intenso lavoro istruttorio svolto al Senato senza soluzioni di continuità.

Nel segnalare che nella propria relazione intende offrire una prima ricognizione dell'importante e complesso testo trasmesso dal Senato, in modo da aprire la riflessione presso la Camera, che proseguirà alla riapertura dei lavori nel mese di settembre, fa presente che in questa sede intende comunque avanzare alcune proposte per lo svolgimento di alcune audizioni e per un iter del procedimento presso la Camera che sia al tempo stesso rapido e approfondito e che dia pieno spazio al possibile contributo migliorativo di questo ramo del Parlamento, attraverso un dialogo anche con il Senato, in modo da concludere l'esame nel mese di ottobre e offrire la possibilità di approvare definitivamente la legge, con una terza lettura, prima della conclusione della sessione di bilancio, possibilmente entro il mese di novembre. Ritiene, infatti, fondamentale che la legge entri in vigore in tempo utile per regolare interamente il nuovo ciclo di bilancio dall'inizio del prossimo esercizio finanziario.

Ricorda che il Senato ha coraggiosamente messo mano al cuore della questione e ha affrontato tutti i nodi di fondo lungo diverse direttrici. In particolare, il progetto di riforma affronta i temi del coordinamento della finanza pubblica e dell'armonizzazione dei sistemi contabili, secondo principi di trasparenza e controllabilità della spesa, della programmazione degli obiettivi di finanza pubblica e la riforma degli strumenti di governo dei conti pubblici e del proseguimento della riforma del bilancio nella direzione di una trasformazione verso il bilancio di cassa, considerando i rapporti tra legislazione e bilancio e le modalità di classificazione del bilancio e del rendiconto. La proposta prevede, inoltre, interventi volti a riformare la tesoreria degli enti pubblici e programmazione dei flussi di cassa, nonché il sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa.

Sottolinea, pertanto, che la Camera è chiamata ad esaminare un disegno di riforma assai approfondito e complesso, volto a riformare integralmente, come risulta sin dal titolo, la legge di contabilità e la disciplina di governo dei conti pubblici.

Preliminarmente all'avvio dell'esame del testo del Senato, ritiene necessaria una breve ricognizione

dei problemi che si sono accumulati e ai quali una riforma della contabilità dello Stato della portata di quella trasmessa dal Senato non può non rispondere senza diventare un'occasione mancata. A tale proposito, ritiene doveroso considerare i problemi di raccordo e di coerente integrazione della riforma con la legge delega n. 42 del 2009, in tema di federalismo fiscale, che è parallelamente in corso di attuazione e che costituisce la cornice in cui anche questa riforma deve coerentemente iscriversi.

Rileva, inoltre, la necessità di considerare ulteriori profili di raccordo con la legge delega n. 15 del 2009, in tema di riforma della pubblica amministrazione, con particolare riferimento ai profili inerenti la verifica e valutazione dei risultati e la relativa responsabilità dei dirigenti nella gestione dei programmi.

Quanto alla più recente evoluzione della disciplina contabile e alle linee di tendenza riscontrabili in tale evoluzione, osserva che il dibattito sull'eccesso di contenuti della legge finanziaria non si è mai sopito e ha accompagnato tutta l'esperienza di questa legge, trasferendosi solo per alcuni anni sul «collegato di sessione», che era a tutti gli effetti solo una controfigura che svolgeva le stesse identiche funzioni della legge finanziaria. Dopo la riforma del 1999, è stata eliminata la finzione del collegato di sessione, ma si è contemporaneamente esteso il perimetro della manovra agli obiettivi di sviluppo, includendovi quindi norme di spesa. Ciò ha determinato una prima forte estensione del contenuto della legge finanziaria. Negli anni successivi, con l'avvio del pieno funzionamento del sistema della moneta unica, si sono aggiunti fattori ulteriori di grande peso, che hanno accresciuto in senso qualitativo e non solo quantitativo la complessità delle questioni cui la legge finanziaria è stata chiamata a fare fronte.

Ritiene, infatti, che il punto di crisi del sistema non sia segnato dall'affollarsi di norme di spesa o micro norme, quanto piuttosto dall'accrescersi di un contenuto di grande e decisiva rilevanza politica, con alti requisiti di compatibilità finanziaria, che ha condotto, a partire dal 2001, all'uso sistematico dei maxi emendamenti e del voto di fiducia, dopo alcuni isolati precedenti. Osserva che, secondo gli approfonditi studi svolti presso le Commissioni bilancio delle due Camere, il ricorso a questi strumenti nasce dal dispiegamento e dall'accumularsi dei fattori profondi di cambiamento istituzionale emersi nell'ultimo decennio, con particolare riferimento al parallelo estendersi e complicarsi dei rapporti sia verso l'Unione europea, sia verso le autonomie territoriali, e dal concentrarsi nella manovra di bilancio dei meccanismi di adattamento dell'intera legislazione statale che essi richiedono. L'approfondirsi della disciplina della contabilità europea ha richiesto, infatti, continui e complessi adeguamenti ordinamentali, destinati a rendere compatibili con le regole europee non solo gli obiettivi generali di finanza pubblica, ma anche gli obiettivi specifici e le compatibilità delle maggiori politiche pubbliche. L'espansione del ruolo delle autonomie territoriali ha richiesto non solo di ridefinire ogni anno nella legge finanziaria le regole sempre più complesse del Patto di stabilità interno, a loro volta frutto di un laborioso processo di negoziazione tra livelli di governo, ma anche di regolare nella legge finanziaria i raccordi con le autonomie in ordine a numerose politiche pubbliche di impostazione nazionale o europea, ma con rilevanti quote di gestione decentrate sul territorio.

Gli studi svolti dalle due Commissioni bilancio in ambito parlamentare hanno perciò individuato le cause di un cambiamento profondo e qualitativo nell'ampliarsi di una sfera necessaria e propria della manovra di bilancio, che presentava vincoli ed esigenze di compatibilità così elevate da non consentire di lasciare al libero gioco dei voti sugli emendamenti parlamentari le decisioni in ordine alle colonne portanti del sistema dei rapporti con l'Unione europea e con le autonomie territoriali, ovvero i punti di equilibrio in ordine al controllo dei grandi flussi di spesa. Si è determinata, in tal modo, un'esplosione del sistema decisionale legato alla manovra di bilancio, che è divenuta gestibile solo attraverso procedure di emergenza, quali l'uso costante del voto di fiducia su maxi emendamenti, quali che fossero i governi e le maggioranze in essere. Il risultato è che il problema dell'ipertrofia della legge finanziaria si è elevato a tal punto da divenire una sorta di entropia della complessiva manovra di bilancio, che tende a comprendere tutti gli elementi utili e necessari al complessivo governo legislativo del sistema e alle misure necessarie da renderli

compatibili e coerenti tra loro. Il tema della legge finanziaria e degli strumenti legislativi ad essa associati è dunque esploso con forza, come la maggiore questione legislativa del nostro Paese, che investe l'intero funzionamento del sistema delle fonti e di tutti i procedimenti di produzione normativa. Si sono così manifestati con tutta evidenza i limiti di un circuito decisionale della finanza pubblica che nonostante la previsione di stringenti vincoli incrociati di natura contenutistica e procedimentale non è infine più riuscito a garantire una procedura adeguata ad un dibattito parlamentare ordinato.

Rileva, infatti, che se vengono meno le condizioni di un dibattito parlamentare ordinato, viene anche meno la trasparenza delle procedure decisionali in ordine all'indirizzo politico-finanziario sotteso alle manovre di bilancio, con la conseguente difficoltà di garantire coerenza al complessivo processo di definizione delle priorità dell'indirizzo e di allocazione delle risorse finanziarie pubbliche. Negli ultimi anni si è così assistito a disegni di legge finanziaria approvati, senza che nessuna delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento ne riuscisse non solo a terminare, ma neppure a svolgere compiutamente l'esame, mediante apposizione della questione di fiducia su maxi emendamenti fatti di uno, o al massimo tre articoli, composti da centinaia e a volte anche da un migliaio di commi.

L'abnorme ampliamento delle dimensioni e dei contenuti normativi della legge finanziaria si è manifestato anche attraverso la prassi, anch'essa invalsa negli ultimi anni, di affiancare al disegno di legge finanziaria uno o più decreti-legge collegati con gli stessi contenuti tipici, che sovrapponendosi temporalmente almeno in parte con quello dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, hanno finito per rendere ancor più complessi e confusi i procedimenti parlamentari di esame delle manovre. Tutto ciò ha sistematicamente impedito un ordinato e regolare svolgimento del procedimento legislativo, determinando una vera e propria crisi della fondamentale funzione di controllo e di indirizzo sui documenti di bilancio da parte delle Assemblee dei due rami del Parlamento, stante l'impossibilità nella quale si sono trovate sovente le Camere di conoscere compiutamente il contenuto e gli effetti, non solo economici, delle norme di legge che si accingevano a votare.

In questo quadro, ritiene che abbia dato buoni risultati l'esperimento della legge finanziaria «snella» introdotta lo scorso anno, grazie alla diluizione della manovra in più decreti legge, a partire da un decreto-legge estivo che, all'immediato indomani delle elezioni, ha impostato una vasta manovra triennale sul doppio fronte dello sviluppo economico e degli obiettivi di rientro dal debito. In questo scenario si è incardinata senza soluzione di continuità la manovra di reazione alla crisi economico-finanziaria, che è tuttora in corso. La diluizione della manovra in una pluralità di provvedimenti legislativi e in un maggior arco temporale ha migliorato significativamente le condizioni del dibattito parlamentare e il complessivo processo decisionale rispetto al parossismo delle precedenti sessioni di bilancio.

Rileva, tuttavia, che la soluzione individuata, pur rivelandosi utile in via transitoria in attesa di una riforma, è stata gravosissima dal punto di vista del calendario dei lavori parlamentari, impegnando la maggior parte del tempo utile dell'intero anno parlamentare. Osserva, inoltre, che tale soluzione non affronta il nodo problematico rappresentato dalla necessità di rivedere ogni anno, diversamente da quanto avviene in tutti i Paesi europei, pressoché l'intero campo delle decisioni legislative relative alle questioni di carattere strategico, nell'ambito di una continua manovra di bilancio.

In questo contesto, segnala che la riforma della legge n. 468 del 1978 tocca dunque al fondo la questione legislativa, che è uno dei grandi problemi del nostro ordinamento e costituisce un'occasione irripetibile per puntare a delegificare i meccanismi che sono alla base dell'incessante ampliarsi di una legislazione di tipo alluvionale che si accumula non su questioni secondarie, come spesso si ritiene, ma su questioni cruciali e sulle maggiori politiche pubbliche. Ritiene che l'esperienza fin qui compiuta, anche quella più recente, obblighi a continuare a lavorare per introdurre la più ampia gamma di strumenti per una durevole, sostanziale e vasta delegificazione e semplificazione del processo decisionale.

A tal fine bisogna, a suo avviso, intervenire in modo incisivo, anche se graduale, sui fattori che sono

alla base della crescita del volume della legislazione e della continua necessità di normazione primaria nel nostro Paese, in modo da ridisegnare il rapporto tra leggi e bilancio in tema di spesa, che ha determinato un eccesso di vincoli legislativi sul bilancio, attraverso una stabilizzazione dei vincoli normativi e contabili derivanti dall'adesione all'Unione europea e dei rapporti con le autonomie nelle maggiori politiche pubbliche, che dovrebbero essere incanalati in diverse procedure non legislative.

Segnala, inoltre, che accanto alla questione dell'ampliarsi dei contenuti strutturali della manovra di bilancio si è posta in modo crescente l'esigenza, ancora più strettamente connessa alla finanza pubblica e al sistema di bilancio, di superare un approccio puramente incrementale nelle decisioni di finanza pubblica, in base al quale è invalsa negli anni la tendenza a rifinanziare in modo inerziale le politiche di spesa in essere, senza valutarne attentamente l'efficienza e l'efficacia in relazione alle priorità e agli obiettivi che si intendono conseguire. A suo avviso, il concentrarsi dell'attenzione sulle più disparate modifiche marginali della legislazione di spesa da introdurre nel disegno di legge finanziaria, d'impatto finanziario peraltro assai ridotto rispetto al totale delle risorse iscritte in bilancio, ha finito per ostacolare un'analisi approfondita della quantità e della qualità della spesa storica e dei nodi strutturali che generano gli squilibri della finanza pubblica. A sua volta, l'esigenza impellente di fronteggiare la tendenza ad una crescita continua della spesa pubblica - connessa in primo luogo alla necessità di rispettare i vincoli economico-finanziari derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea - ha indotto il Legislatore a fare ricorso a strumenti di contenimento della spesa di carattere prevalentemente automatico, ovvero a riduzioni di carattere trasversale degli stanziamenti, attraverso tagli lineari e non selettivi delle dotazioni di bilancio relative a determinate categorie economiche, che, oltre a creare difficoltà di funzionamento alle singole Amministrazioni, hanno dato luogo a «rimbalzi» della spesa negli anni successivi, ovvero alla necessità di reintegrare risorse in precedenza accantonate e rese indisponibili. La prassi dei tagli lineari è stata, inoltre, accompagnata fin dalla scorsa legislatura dall'introduzione di meccanismi di flessibilità, in base ai quali al Governo è stata data in primo luogo, con l'articolo 1, comma 507 della legge n. 296 del 2006, la facoltà di intervenire *ex post*, in relazione alle effettive esigenze registrate in corso di esercizio, per riallocare in via compensativa le risorse fra le diverse unità previsionali di base. Tale facoltà è stata successivamente estesa, con l'articolo 60, commi 3 e 5, del decreto-legge n. 112 del 2008, alla possibilità di rimodulare, entro certi limiti, le dotazioni finanziarie dei programmi di spesa dei ministeri, sia in sede di formazione del bilancio di previsione sia in sede di assestamento. Rileva come la tendenza, recentemente manifestatasi, a concedere ai ministeri di spesa una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse, si collochi nell'ambito della speculare tendenza ad introdurre meccanismi di contenimento generalizzato della spesa. La flessibilità è stata in tal senso presentata quale condizione per la realizzazione del consolidamento stesso dei conti pubblici, in quanto strumento diretto a rendere più sostenibili le riduzioni di spesa operate con tagli lineari alle dotazioni di bilancio ovvero con la previsione di accantonamenti di risorse. A fronte di tali innovazioni che hanno, di fatto, sottratto all'alveo parlamentare parti rilevanti della decisione di bilancio, spostandole in favore dell'Esecutivo, al quale sono stati riconosciuti sempre più ampi margini di flessibilità nella gestione delle poste del bilancio, ulteriori innovazioni introdotte a partire dalla scorsa legislatura hanno inteso rafforzare l'essenziale funzione di indirizzo e controllo parlamentare sul bilancio.

A tale riguardo, ricorda, in particolare, la definizione, a legislazione invariata, di un vasto processo di riclassificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, funzionale anche all'avvio di un programma di analisi e valutazione della spesa pubblica, e alle misure introdotte al fine di rafforzare gli strumenti per il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica e potenziare il sistema informativo e dei controlli, anche parlamentari, sul sistema delle pubbliche amministrazioni. Tali interventi, unitamente a quelli realizzati in via sperimentale lo scorso anno e confermati quest'anno in attesa dell'approvazione di questa riforma, hanno sensibilmente rafforzato tutte le funzioni tipicamente attribuite allo strumento del bilancio. Si sono, infatti, rafforzate la funzione informativa, in quanto sono state garantite al Parlamento e ai cittadini maggiori

informazioni in ordine alle dimensioni, alla destinazione e ai flussi delle risorse finanziarie pubbliche, la funzione allocativa, favorendo un rilancio delle potenzialità decisionali del bilancio sulla base di una maggiore consapevolezza in ordine alla destinazione dell'intero stock della spesa e non solo alla ripartizione delle risorse incrementali annuali, nonché la funzione esecutiva, agevolando una gestione strategica del bilancio, orientata agli obiettivi e ai risultati, attraverso l'attribuzione di una maggiore flessibilità ai centri decisionali nell'utilizzo delle risorse a fronte di una maggiore responsabilità e capacità di render conto del proprio operato. Sotto questo ultimo profilo, l'ampliamento della flessibilità gestionale e la maggiore autonomia e responsabilità dei centri di spesa, connaturati all'evoluzione di un sistema delle decisioni di bilancio sempre più incentrato sulla valutazione dei risultati delle politiche pubbliche, sono stati accompagnati da misure tese a ricondurre al Parlamento l'insieme delle attività in materia di definizione degli indirizzi strategici, monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle Amministrazioni pubbliche. A queste condizioni potrebbe lanciarsi un vasto programma di alleggerimento dei vincoli legislativi sul bilancio, che contribuisca a ridurre l'ingorgo normativo e a consentire la regolazione delle politiche pubbliche in funzione dei risultati affiancati da efficaci strumenti di indirizzo e controllo parlamentare.

Al riguardo, rileva che la proposta di legge approvata dal Senato intende recepire e portare a compimento in modo sistematico la logica di riforma del bilancio per programmi, adeguando nel contempo gli strumenti e le procedure di programmazione al consolidarsi di un sistema di governo caratterizzato da una crescente complessità istituzionale.

Ritiene, infatti, che ai problemi di ipertrofia della legge finanziaria e alla opposta carenza di contenuto decisionale del bilancio si risponda con la riclassificazione in missioni e programmi, aprendo la via verso un più ampio processo di revisione della spesa pubblica orientato a obiettivi di riduzione e riqualificazione attraverso una riorganizzazione in programmi dotati di flessibilità, discrezionalità, responsabilità e finalizzazione ai risultati. Alle esigenze di un sistema istituzionale multilivello sempre più complesso e sofisticato, si risponde con un più preciso raccordo con le regole contabili della Unione europea e con nuove forme di rappresentazione contabile complessiva dei saldi, nel quale si saldano flussi di bilancio e i flussi della tesoreria. Si prevedono, inoltre, vasti strumenti di informazione e controllo sull'andamento dei flussi di finanza pubblica anche presso i diversi livelli territoriali accompagnati dal rafforzamento dei controlli parlamentari con la costituzione di un apposito organo volto ad assicurare la trasparenza dei conti pubblici e le connesse metodologie.

Soffermandosi su alcune considerazioni in ordine ai temi da approfondire nel corso dell'esame presso la Camera, al fine di confermare e, ove opportuno, migliorare il vasto affresco delle soluzioni già approntate, rileva un punto di riferimento fondamentale sia rappresentato dalle importanti indicazioni di riforma contenute nella legge delega in tema di federalismo fiscale di recente approvata dal Parlamento, dopo un complesso lavoro di approfondimento svolto presso entrambe le Camere. È, infatti, evidente come per ricondurre i conti pubblici all'interno di un sentiero di evoluzione coerente con i vincoli comunitari, sia in primo luogo necessario definire un nuovo sistema delle decisioni di bilancio che, nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti territoriali, sia prioritariamente orientato a responsabilizzare tutti gli attori istituzionali nell'affrontare i nodi strutturali che generano i persistenti squilibri della finanza pubblica italiana. Sottolinea come in questa logica di condivisione e convergenza negli obiettivi delle diverse entità che compongono la Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione si muove la legge delega n. 42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale, recentemente approvata dal Parlamento. A suo avviso, è evidente che, mentre l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e il rispetto dei vincoli di bilancio da questa discendenti determinano spinte centripete per quanto riguarda il governo della finanza pubblica, l'assetto federalista genera, viceversa, spinte centrifughe, in quanto riconosce agli enti territoriali un proprio ambito costituzionalmente tutelato di autonomia finanziaria. Il primo obiettivo di un nuovo quadro legislativo di coordinamento della finanza pubblica dovrebbe pertanto, a suo giudizio, essere quello di ricomporre in modo coerente una

dialettica istituzionale di carattere triangolare tra Stato, autonomie territoriali e Unione europea, coniugando il rispetto dei vincoli comunitari con l'accoglimento delle istanze federaliste, tenendo tuttavia sempre presente che responsabile in ultima istanza del rispetto dei parametri inerenti deficit e debito è lo Stato centrale. In tal senso il disegno di legge in esame intende integrarsi con la legge delega in materia di federalismo fiscale, al fine di definire un quadro regolatore unitario delle fasi di costruzione delle decisioni di finanza pubblica che sappia coordinare e coniugare in modo nuovo il ruolo del Governo, responsabile a livello europeo del rispetto dei vincoli ivi posti, il ruolo del Parlamento, detentore, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, di un «diritto al bilancio», e quello degli enti territoriali, titolari di un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa parimenti salvaguardata dalle norme costituzionali che esige un loro diverso e più intenso coinvolgimento nella fase ascendente della definizione delle decisioni di finanza pubblica.

Ritiene, dunque, che nel corso dell'esame presso la Camera, si potrà ripercorrere il quadro sistematico costruito al Senato per verificare eventuali possibilità di miglioramento con riferimento agli obiettivi strategici di ordine legislativo ed istituzionale che risultano dai collegamenti tra la legge n. 42 e la riforma della legge di contabilità, nel testo approvato dal Senato. In primo luogo, giudica necessario rafforzare il livello istituzionale e politico delle procedure di collegamento e di raccordo interistituzionale con l'Unione europea, attraverso una più intensa partecipazione del Parlamento e delle Autonomie territoriali nelle varie fasi di definizione delle opzioni di politica economica anche a medio termine, andando pertanto oltre quelle rivolte a garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita, nonché, più in generale, garantire una maggiore partecipazione del Parlamento nella elaborazione di un contributo italiano allo sviluppo di una politica economica e di bilancio della UE, almeno nell'ambito dell'area dell'euro. Ravvisa poi la necessità di estendere il perimetro del coordinamento della finanza pubblica, strutturando i rapporti tra livelli di governo sulla base di sedi e procedure idonee a garantire, secondo una logica di leale collaborazione, un ampio coinvolgimento e una completa responsabilizzazione delle autonomie territoriali nel perseguimento degli obiettivi economico-finanziari. Giudica inoltre necessario potenziare gli strumenti informativi, di controllo e di indirizzo del Parlamento a fronte della maggiore autonomia, responsabilità e flessibilità nella gestione delle risorse riconosciuta all'Esecutivo, anche al fine di proseguire l'azione di riqualificazione della spesa pubblica. Ritiene poi necessario prevenire l'ingorgo decisionale che puntualmente si verifica nel corso delle sessioni di bilancio attraverso un'articolazione della manovra di finanza pubblica su più strumenti, di indirizzo e di carattere legislativo, diluiti nel corso di un congruo arco temporale, la valorizzazione della portata decisionale del bilancio dello Stato e l'estensione al medio periodo del processo di programmazione economico - finanziaria. È inoltre necessario rivedere e armonizzare il sistema normativo della legislazione di spesa con l'articolazione in programmi e con la regola di flessibilità all'interno del bilancio anche con riferimento alle regole di copertura. Ritiene inoltre opportuno introdurre sistematiche procedure di revisione della spesa che superino il tradizionale approccio incrementale nelle decisioni di spesa e che prevedano il continuo monitoraggio sugli andamenti dei grandi flussi di spesa. Giudica, infine, necessario introdurre meccanismi di valutazione quantitativa e qualitativa dei risultati raggiunti con la spesa pubblica, tenendo anche conto degli indirizzi sottesi alla parallela riforma della pubblica amministrazione in corso di attuazione ai sensi della legge n. 15 del 2009.

L'esame della Camera dei deputati dovrebbe pertanto, a suo avviso, muoversi lungo questi grandi assi e sugli altri che saranno proposti nel corso della discussione generale, in modo da fornire un contributo di ulteriore e puntuale approfondimento rispetto al lavoro di impianto sistematico svolto sul complesso di questi temi presso il Senato.

In conclusione, sottolinea l'importanza dello sforzo di innovativa sistematizzazione della intera materia che si è svolto presso l'altro ramo del Parlamento. Il compito che spetta alla Camera è, dunque, quello di approfondire singoli aspetti e proporre miglioramenti che possano auspicabilmente essere assunti d'intesa tra le diverse forze politiche e con la Commissione bilancio dell'altro ramo del Parlamento.

Ribadisce, quindi, l'auspicio già formulato di una definitiva approvazione del provvedimento in terza lettura prima della conclusione della sessione di bilancio, in esito ad un esame destinato ad alternarsi con quello dei documenti di bilancio presso le due Camere.

Chiede, pertanto, che la Presidenza della Commissione e l'Ufficio di Presidenza prendano in considerazione alcune proposte di ordine dei lavori che ritiene essenziali per un buon metodo di lavoro. A tal fine, ritiene che alla ripresa dei lavori parlamentari, dopo la pausa estiva, la Commissione potrebbe utilmente svolgere la discussione generale, che potrebbe comprendere alcune limitate audizioni, mirate essenzialmente alle istituzioni esperte e eventualmente ad alcuni tra i maggiori studiosi. Ritiene, inoltre, utile che tali audizioni siano precedute da un lavoro preparatorio svolto dagli uffici in collegamento con gli uffici del Senato, secondo i collaudati metodi di cooperazione e integrazione con le istituzioni esperte, per individuare le tematiche più rilevanti da approfondire, anche in relazione alle possibili ricadute sul piano della revisione dei regolamenti parlamentari per taluni aspetti non secondari che l'approvazione della disciplina al nostro esame comporta sulla procedura parlamentare.

Pier Paolo BARETTA (PD), nel ringraziare il relatore per l'ampia ed approfondita relazione svolta, raccogliendo l'invito formulato dal relatore nell'ambito della relazione stessa, manifesta la disponibilità del proprio gruppo a collaborare con le forze politiche di maggioranza per integrare e migliorare il testo della proposta approvato dall'altro ramo del Parlamento. Al riguardo, ricorda l'atteggiamento di grande apertura mostrato nel corso dell'esame del provvedimento presso il Senato della Repubblica dal Partito Democratico, che nella votazione finale ha espresso un voto favorevole alla proposta. Ritiene, tuttavia, che il lavoro svolto dall'altro ramo del Parlamento non abbia esaurito le complesse problematiche affrontate dal provvedimento, segnalando come nell'esame presso la Camera dovrà porsi mano a diversi aspetti della proposta, con particolare riferimento alla realizzazione del difficile equilibrio tra i poteri del Governo e del Parlamento e al rispetto delle competenze delle autonomie territoriali. A tale riguardo, rileva l'opportunità di integrare l'attività istruttoria a suo tempo svolta dal Senato, prevedendo l'audizione anche di rappresentanti di Regioni ed enti locali, al fine di acquisire le loro valutazioni sulle disposizioni del provvedimento che li riguardano. Anche alla luce della recente esperienza dell'esame del decreto-legge n. 78, ritiene, inoltre, debba essere oggetto di specifico approfondimento la questione dei tempi di esame dei provvedimenti che costituiscono la manovra di finanza pubblica, in modo da individuare un adeguato punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze di garantire le prerogative parlamentari e di assicurare all'Esecutivo la possibilità di una celere approvazione delle misure che qualificano l'azione di governo. In questa ottica, nel richiamare la propria dichiarazione di voto sul Documento di programmazione economico-finanziaria, sottolinea l'opportunità di avviare, parallelamente all'avvio dell'esame della proposta, che ridisegna, tra l'altro, l'intera sessione di bilancio, una riflessione sulla riforma dei regolamenti parlamentari che affronti, in particolare, la questione dei tempi e delle modalità dell'esame dei provvedimenti in materia economica e finanziaria.

Antonio LEONE (Pdl), *relatore*, nel replicare al deputato Baretta, ritiene che sulla riforma della contabilità dello Stato si possa realizzare anche alla Camera in tempi brevi un'ampia convergenza, a cui subito potranno fare seguito le necessarie riforme regolamentari, mentre rileva che per più ampie riforme dei regolamenti parlamentari saranno necessari tempi più lunghi.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, pur rilevando che, ovviamente, non compete alla Commissione bilancio esaminare le proposte di riforma del Regolamento, osserva che sarebbe opportuno avviare una riflessione sulle modifiche che si renderebbero necessarie in relazione alla nuova disciplina della programmazione e della legislazione economica e finanziaria.

Marco CAUSI (PD), riservandosi di intervenire più ampiamente nel prosieguo dei lavori, ritiene che il lavoro compiuto dal Senato sia eccellente ma non possa ritenersi concluso. Invita pertanto ad

affrontare il testo con equilibrio e realismo. In particolare, segnala che oggetto di dibattito è se l'anno finanziario debba vedere un'unica, concentrata sessione di bilancio, ovvero vi debbano essere diverse fasi dei lavori parlamentari dedicati alla programmazione economica e, ancora, se risulti una sessione preliminare di carattere strategico. Segnala poi l'opportunità di considerare meglio i rapporti con il sistema delle autonomie. A tale proposito, giudica più avanzate alcune soluzioni elaborate alla legge n. 42 del 2009 rispetto al testo in esame, anche con riferimento alle forme di integrazione degli organi parlamentari con rappresentanti delle autonomie territoriali già prevista dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Ritiene poi opportuno riflettere sul ruolo e le diverse funzioni dei diversi organi di monitoraggio e controllo: per esempio, ricorda che gli organi di cui anche il provvedimento in esame prevede la costituzione si andrebbero ad affiancare a quelli previsti da altre due leggi approvate nell'anno in corso la legge n. 15 del 2009 in materia di riforma della pubblica amministrazione, e la legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale. Infine, invita a considerare il problema del coordinamento tra gli organi tecnici di Ragioneria, ISTAT, Camera e Senato.

Renato CAMBURSANO (IdV), unendosi ai ringraziamenti che i colleghi hanno rivolto al relatore per l'ampiezza e l'accuratezza della relazione, osserva come l'approvazione della proposta di legge oggi in discussione da parte del Senato fosse stata accompagnata da un generale entusiasmo, che ora, tuttavia, sembra essersi parzialmente spento. Tale circostanza avvalora, a suo avviso, i dubbi che l'Italia dei Valori ha sempre nutrito sui contenuti e sugli effetti della proposta in esame, che hanno condotto il gruppo ad astenersi nella votazione finale sul provvedimento presso il Senato della Repubblica.

In questo contesto, giudica opportuna una riapertura del dibattito sulla proposta in esame, rilevando in primo luogo la necessità di verificare attentamente la compatibilità tra le previsioni del progetto di legge approvato dal Senato e la legge n. 42 del 2009, che, nell'attuare il federalismo fiscale, aveva individuato un equilibrio più avanzato tra le esigenze dello Stato e degli enti territoriali, che giudica maggiormente rispondente al dettato del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, risultante dalla riforma costituzionale del 2001. Giudica, inoltre, necessario che, prima di procedere a modificare la legge di contabilità, si definisca in modo chiaro il complessivo quadro istituzionale della Repubblica, ritenendo pertanto opportuno che il Governo presenti quanto prima il disegno di legge relativo al cosiddetto Codice delle autonomie. A tale riguardo, rileva come nell'esame del provvedimento presso l'altro ramo del Parlamento non sia stato, a suo avviso, garantito un adeguato coinvolgimento delle autonomie territoriali e che le disposizioni approvate rischiano di non garantire adeguati margini temporali per la concertazione a livello territoriale dei principali provvedimenti in materia economica e finanziaria.

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