



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 553
Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 5 aprile 2016

INDICE**Commissioni permanenti**5^a - Bilancio:*Plenaria (notturna)* *Pag.* 3

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Liberalpopolare-Autonomie: AL-A; Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Idea, Euro-Exit, M.P.L. – Movimento politico Libertas): GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più:Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL.

BILANCIO (5^a)

Martedì 5 aprile 2016

Plenaria

553^a Seduta (notturna)

Presidenza del Presidente
TONINI

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Morando.

La seduta inizia alle ore 20,15.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (n. 264)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 23 giugno 2014, n. 89, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (n. 265)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, commi 5 e 6, della legge 23 giugno 2014, n. 89, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66)

(Seguito dell'esame dell'atto n. 264, congiunzione con il seguito dell'esame dell'atto n. 265 e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 30 marzo.

Il PRESIDENTE propone, in via preliminare, che il seguito dell'esame degli schemi in titolo prosegua congiuntamente in relazione all'analogia per materia, chiarendo che il parere sarà invece recato in riferimento ad ogni singolo schema.

Conviene la Commissione.

Il PRESIDENTE dichiara aperta, dunque, la discussione generale, invitando i senatori che intendono farlo a prendere la parola.

Il senatore AZZOLLINI (*AP (NCD-UDC)*) preannuncia che formulerà alcune osservazioni, con il precipuo scopo di fornire contributi concreti in vista della stesura definitiva del testo dei due decreti legislativi. Sui restanti profili di carattere tecnico e procedurale, e in particolare su quelli riguardanti le modalità di esercizio della delega, fa invece rinvio alla documentazione prodotta dagli Uffici e ai documenti prodotti dalla Corte dei conti e dall'Ufficio parlamentare del bilancio nel corso delle rispettive audizioni. Una prima osservazione riguarda la trasformazione dei capitoli di bilancio in «azioni»: posto che il voto parlamentare si eserciterà ancora su dei macroaggregati (i programmi), sarà necessario garantire una completa conoscenza della loro suddivisione in azioni. Se, infatti, la scelta di concentrare il voto parlamentare su poche grandi voci deve essere confermata, nondimeno la funzione conoscitiva va assicurata in modo pieno, come espressione della necessità per il parlamentare di comprendere a fondo le conseguenze concrete delle scelte di bilancio. Correlata alla trasformazione degli attuali capitoli vi è anche la questione della maggiore flessibilità che il Governo acquisisce in corso d'anno. Sul punto va garantita una coerenza tra le azioni oggetto di spostamento di somme, in modo da evitare uno stravolgimento delle scelte effettuate in sede di legge di bilancio. Ciò vale, in particolare, per quelle ampie materie, quali l'acquisto di beni e servizi, ove il Governo dispone di una notevole discrezionalità e di un evidente corredo informativo. Un secondo gruppo di osservazioni riguarda il passaggio al bilancio di cassa: esso è sicuramente suggerito dalla presenza troppo rilevante di residui, che continuano a determinarsi al termine di ciascun anno finanziario. Tuttavia, esprime l'invito a mantenere la funzione del bilancio di competenza, poiché molti sono i fattori di carattere esogeno che producono sfasamenti nei tempi di attuazione delle leggi di spesa. Fa riferimento a fenomeni macroscopici, come i contenziosi pluriennali, capaci di determinare l'insorgenza di obblighi di pagamento improvvisi e immediatamente efficaci. A questo fine, ritiene che l'esperienza maturata negli enti locali con i fondi pluriennali vincolati potrebbe rivelarsi di rilevante utilità.

Il senatore GUERRIERI PALEOTTI (*PD*) osserva come nel sistema attuale vi sia abbondante flessibilità al momento della formazione della legge di bilancio, mentre, una volta approvata la manovra annuale, la sua esecuzione sia curata dal Mef e dalle amministrazioni competenti in modo sostanzialmente rigido. Ritiene che sarebbe invece più opportuno, e conforme alle aspirazioni di una più efficace politica economica, fissare con precisione i vincoli per le amministrazioni nel momento di stesura della legge di bilancio, consentendo forme di flessibilità più ampia a valle, in corso d'anno. Nello stesso senso, va valorizzata la funzione di monito-

raggio dell'impiego degli stanziamenti. Più in dettaglio, suggerisce un migliore raccordo tra la fase di programmazione della spesa che precede la legge di stabilità, dal momento che attualmente gli obiettivi fissati per ciascun ministero e per le autonomie locali rimangono sostanzialmente svincolati dagli obiettivi incorporati nel Def. Nell'ottica di un vero e proprio ciclo della programmazione economica e finanziaria, al contrario, è necessario che nel Def si compiano scelte precise, con menzione delle singole riforme che si vogliono affrontare, cui anche le amministrazioni pubbliche devono far riferimento per le parti di propria competenza. Quanto agli strumenti di monitoraggio, ricorda che l'articolo 21 prevede una nota integrativa al bilancio suddivisa per singola azione, collegata a indicatori di *performance*. Non viene invece rivisto l'attuale meccanismo del piano della *performance*, introdotto dalla legge n. 150 del 2009. È, quindi, evidente la necessità di una armonizzazione e dell'opzione per strumenti immediatamente comprensibili in luogo di una stratificazione di fonti informative. Circa il passaggio dalla struttura per capitoli a quella per azioni, condividendo l'osservazione generale del senatore Azzollini, invita a prevedere una più dettagliata fase di transizione, essendovi il rischio concreto di serie difficoltà nella prospettiva di un brusco salto al nuovo sistema con la manovra per l'anno finanziario 2017. Conclude riservandosi di fornire anche per iscritto delle proposte di intervento puntuale sui testi del Governo.

La senatrice COMAROLI (*LN-Aut*) dichiara di rinunciare a un intervento nel corso della presente discussione, in favore di una nota scritta che farà pervenire alla Commissione.

Il PRESIDENTE, nessun altro chiedendo di prendere la parola, invita il rappresentante del Governo a svolgere il proprio intervento di replica rinunciando a intervenire in questa sede come relatore.

Il vice ministro MORANDO, prendendo atto delle considerazioni emerse, ritiene che esse potranno efficacemente costituire utili suggerimenti per la versione definitiva dei testi. Per parte propria, sottolinea che la vera novità delle modifiche all'esame, al di là delle misure di adattamento tecnico che il Governo è disponibile ad accogliere, è rappresentata dal miglioramento della fase preliminare alla formazione della legge di bilancio: attualmente, la legge di stabilità è tutta incentrata sull'innovazione legislativa, mentre l'attività amministrativa rimane esclusa dalla programmazione finanziaria. Nel nuovo sistema la parte della legge unificata che proviene dalla *ex* legge di bilancio rispecchierà certamente la legislazione vigente, ma a valle di un processo di programmazione predisposto tramite un D.P.C.M. e i contributi delle amministrazioni di settore. Si vuole così attuare quel tipo di approccio che comunemente è chiamato *top down*, consistente nella precisa programmazione dei fabbisogni che vengono portati alla cognizione del legislatore già in forma compiuta. Coerentemente, come già indicato dal senatore Guerrieri Paleotti, il Docu-

mento di economia e finanza avrà una funzione di programmazione più pregnante, collegata non solo allo scenario macroeconomico e finanziario, ma anche alla specifica legislazione che si vuole mettere in atto. I ministeri avranno a disposizione i fondi che servono per le rispettive politiche, ma ciò sarà il prodotto di accordi di gestione, in modo che sia chiaro in via anticipata quali siano le possibili esigenze in corso d'anno. Questa innovazione consente quindi di portare la revisione della spesa, intesa anche come monitoraggio delle componenti della stessa, all'interno della programmazione finanziaria. La strutturazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che avvia la fase della programmazione è una misura cruciale, e pertanto si può scegliere di inserirla nel provvedimento in esame, oppure di trasportarla nel disegno di legge dedicato alla riforma della legge di contabilità, assieme al rafforzamento della funzione del Def di cui si è detto. Quanto alla strutturazione del bilancio, ricorda che i programmi rimarranno l'unità di voto parlamentare, e che certamente può essere messo in atto uno sforzo per renderli più significativi e omogenei. Anche le missioni potranno essere meglio qualificate, in particolare con riferimento ai fondi da ripartire, che oggi hanno un ruolo estremamente rilevante per la copertura delle esigenze finanziarie che emergono in corso d'anno. Il Governo si impegna a garantire una completa informativa sulla corrispondenza tra i precedenti capitoli e le nuove azioni, nell'ottica di una migliore leggibilità del bilancio. Tra i miglioramenti da introdurre si potrebbe immaginare anche un coinvolgimento del Parlamento nell'ultima fase, quella dell'attuale decreto ministeriale di individuazione dei capitoli, nell'obiettivo di tutelare l'omogeneità tra le azioni e la loro significatività in termini funzionali. Date queste premesse, ritiene quindi non fondato un generale scetticismo nei confronti della sostituzione dei capitoli, purché sia chiaro che la conoscibilità e la comprensibilità dei documenti di bilancio devono rimanere i criteri fondamentali della riforma. Quanto agli indicatori di *performance*, essi vanno legati alle azioni, e la già citata garanzia di omogeneità tra le azioni rappresenta l'insostituibile presupposto anche per l'introduzione di indicatori di verifica che abbiano un significato dal punto di vista analitico. Di fronte ad azioni generiche o eterogenee è evidente che le misurazioni di *performance* sono destinate all'insuccesso.

Il seguito dell'esame congiunto è, dunque, rinviato.

La seduta termina alle ore 21,20.

