

CAMERA DEI DEPUTATI – XVI LEGISLATURA

Resoconto della V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione)

SOMMARIO

Martedì 13 ottobre 2009

**Legge di contabilità e finanza pubblica.
C. 2555, approvato dal Senato e C. 659.**
(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta dell'8 ottobre 2009.

Gioacchino ALFANO (PdL) rileva preliminarmente l'importanza del provvedimento che, nonostante la forte caratura tecnica, riveste un'evidente rilevanza politica, destinato com'è a ridefinire i rapporti tra Parlamento e Governo, da un lato, e tra Stato, Regioni ed Enti locali, dall'altro, in materia di finanza pubblica. Il tema politicamente cruciale sottostante al disegno di legge è quello del coordinamento della finanza pubblica, oggetto di una puntuale disciplina di livello costituzionale, che riflette l'ispirazione di carattere federalista del titolo V della Carta costituzionale. La riforma dell'attuale disciplina in materia di contabilità e di finanza pubblica deve misurarsi con due fenomeni di carattere istituzionale che negli anni recenti hanno manifestato tutta la loro carica innovatrice: gli sviluppi dell'unione europea e, in particolare, dell'unione monetaria e l'attuazione del federalismo e, in particolare, del federalismo fiscale. Il livello statuale si colloca quindi su un piano intermedio e deve manifestare un'attitudine al coordinamento sia verso l'esterno, l'Unione europea, che verso l'interno, gli enti territoriali. Nell'ambito di tali dinamiche può e deve svolgere un ruolo il Parlamento, quale luogo di sintesi e di mediazione degli interessi in gioco. Se questo è lo scenario nel quale si colloca la riforma al nostro esame, è evidente la necessità di superare l'ordinaria dialettica tra maggioranza e opposizione, come dimostrano del resto le prese di posizione di carattere trasversale emerse nel corso della discussione in Commissione. Anche il Governo, a suo avviso, nel prosieguo dell'esame dovrà fornire un contributo affinché il contenuto definitivo del provvedimento risulti ampiamente condiviso dalle diverse componenti politiche rappresentate in Commissione. Richiamando poi le importanti questioni già emerse nel corso del dibattito, come quella dell'introduzione del bilancio di cassa, potenzialmente idonea a rendere più trasparente la gestione dei conti pubblici e, al contempo, a responsabilizzare la dirigenza consentendo di valutarne i risultati conseguiti in termini di gestione della cosa pubblica, si sofferma su uno specifico aspetto, vale a dire l'esigenza di garantire un corretto coordinamento temporale tra i bilanci dello Stato e quelli degli enti decentrati. Quest'ultima può sembrare un'istanza minimale, ma rappresenta a ben vedere la recondizione per poter realizzare un sistema coerente ed efficiente nel quale tutti i soggetti coinvolti concorrono al perseguimento di obiettivi predefiniti e condivisi. Sul piano operativo ciò significa, in ipotesi, che se il bilancio degli enti locali deve essere approvato entro il 31 dicembre, occorre, a livello centrale, che il quadro di finanza pubblica sia già definito il 31 ottobre. Sottolinea a riguardo che la certezza delle risorse a disposizione delle amministrazioni decentrate è più importante del loro *quantum*. In alternativa, si dovrebbe pensare ad una più netta separazione tra legislazione statale e legislazione degli enti decentrati, e tra le risorse dei diversi livelli di governo, scelta che riterrebbe peraltro rischiosa e controindicata per una molteplicità di ragioni. In proposito, osserva come anche la legge sul federalismo fiscale, dalla quale non è possibile prescindere, non privilegia in realtà la separazione tra finanza dello Stato e finanza degli

enti territoriali, bensì un forte coordinamento tra i diversi ambiti istituzionali, con il coinvolgimento tempestivo di tutti i livelli di governo nelle procedure di bilancio. Al contempo, non vi è dubbio che le procedure connesse alla finanza pubblica debbano sfociare, in tempi certi e predeterminati, in decisioni che garantiscano l'integrità dei conti pubblici in coerenza con i vincoli europei. Un ruolo adeguato, come ha accennato, dovrà essere in questo quadro riservato al Parlamento, prevedendo interventi puntuali delle Camere nella fase dell'impostazione, della decisione e della verifica degli effetti della manovra di finanza pubblica.

Amedeo CICCANTI (UdC) osserva, preliminarmente, che una riforma strutturale degli strumenti di programmazione economica e finanziaria e degli strumenti di governo dei conti pubblici si rendeva necessaria, soprattutto dopo che questo tema era stato affrontato senza esito già nella XV legislatura. La legge n. 468 del 1978 non poteva, infatti, più sostenere la gestione dei conti pubblici, alla luce dell'esigenza di tenere conto dell'introduzione della moneta unica europea e della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Si tratta di due eventi epocali, che hanno profondamente trasformato il ruolo dello Stato e del Parlamento, come evidenziato anche nell'intervento della collega Lanzillotta. La devoluzione verso l'alto, in favore dell'Unione europea, e verso il basso, in favore delle regioni e gli enti locali, impone di affinare gli strumenti di controllo della finanza pubblica per tener conto dell'esigenza di rispettare il Patto di stabilità e crescita e di definire in forma condivisa i contenuti del Patto di stabilità interno. In questo contesto, osserva che la riforma, pure se attesa ormai da tanto tempo, interviene al momento giusto, in quanto il legislatore può tenere conto delle disposizioni di attuazione del federalismo fiscale contenute nella legge n. 42 del 2009.

Quanto all'incidenza della riforma sull'assetto della forma di governo, giudica in parte pretestuosa la polemica sul ruolo del Parlamento, che verrebbe ridimensionato rispetto a quello del Governo, in quanto il maggior ruolo riconosciuto all'Esecutivo è da porre in relazione alle nuove esigenze di governo dell'economia e della finanza pubblica in relazione ai tempi di decisione che la globalizzazione impone. Osserva, peraltro, che da ormai cinque anni la sessione di bilancio è preceduta da una manovra «estiva» di adeguamento delle entrate e delle spese in rapporto allo scostamento dei conti pubblici dagli obiettivi finanziari definiti dagli strumenti di programmazione dell'anno precedente. Il decreto-legge n. 112 del 2008 è, a suo avviso, l'esempio più eloquente di questo genere di manovra «estiva», sia per la profondità, dal punto di vista qualitativo e quantitativo, della manipolazione dei conti, sia per l'ampiezza temporale. Giudica particolarmente significative, al riguardo, le disposizioni di cui all'articolo 60 del decreto-legge in materia di rimodulazioni di spesa e di tagli lineari alle dotazioni di bilancio nell'arco del triennio. Non di meno aveva fatto il Governo Prodi con i due decreti-legge Bersani-Visco del 2006 e 2007, introducendo una timida modifica anticipatrice dell'articolo 60 del decreto-legge n. 112 del 2008. Si riferisce, in particolare, al famoso comma 507 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007, che introduceva elementi di flessibilità nella gestione del bilancio, facendosi carico di un'esigenza di efficacia nella gestione dei conti pubblici da più parti condivisa. L'esame di tali disposizioni è, a suo avviso, emblematico, in quanto dimostra che due maggioranze di segno opposto abbiano avvertito l'esigenza di un superamento della legge n. 468 del 1978. Giudica, inoltre, che il voto pressoché unanime del Senato sulla proposta di legge oggi in esame possa aiutare questo ramo del Parlamento a meglio puntualizzare alcuni aspetti di singoli istituti, anche alla luce del quanto evidenziato dalle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata dalla Camera.

Su un piano generale, osserva che l'impianto generale della riforma è nel suo complesso condivisibile, così come valuta condivisibile l'auspicio del relatore di completare l'*iter* del provvedimento entro il corrente anno, al fine di affrontare il ciclo della programmazione economica e finanziaria del 2010 con i nuovi strumenti di controllo e gestione della finanza pubblica.

Prima di soffermarsi su alcuni specifici aspetti della proposta di legge di riforma della contabilità pubblica, dichiara di condividere i due fondamentali pilastri dell'impianto normativo, vale a dire la salvaguardia dell'articolo 81 della Costituzione, che garantisce il «diritto al bilancio» del

Parlamento, riconfermandone la centralità nell'impianto repubblicano, ed il rafforzamento dei poteri di indirizzo e controllo del Parlamento nei confronti del Governo, al fine di gestire le grandezze macroeconomiche dei conti pubblici nella fase ascendente verso l'Europa e nella fase discendente verso il sistema delle autonomie.

Per quanto attiene ai principali profili critici della proposta di legge in esame, segnala in primo luogo l'esigenza di intervenire sulla disciplina in materia di armonizzazione della classificazione dei bilanci pubblici e dei principi contabili di rilevazione contenuta nel Titolo I della proposta. A tale riguardo, giudica significativa la preoccupazione espressa dalla Corte dei conti in ordine alla complessità della armonizzazione contabile tra i diversi livelli decisionali, soprattutto nel momento in cui tale raccordo si esplica con l'esercizio di deleghe legislative. In tale ottica sarebbe, a suo avviso, opportuno prevedere norme di raccordo con l'attività di controllo svolta dalla Corte, anche avvalendosi dell'esperienza maturata nell'ambito dell'esame che questa compie sui bilanci sia a livello centrale che su base territoriale.

Esaminando nel dettaglio le procedure di attuazione della delega di cui all'articolo 2, rileva come il comma 4 di tale articolo, diversamente da quanto previsto dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo, si limita a sottoporre gli schemi di decreto legislativi alla Conferenza unificata, al fine del raggiungimento dell'intesa, secondo la procedura di approvazione propria dei provvedimenti d'interesse territoriale. Tale semplificazione dell'*iter* di esercizio della delega stride con la diversa procedura stabilita dalla legge n. 42 del 2009, che prevede il raccordo tra Corte dei Conti e Commissione paritetica per il federalismo fiscale, che ha il compito di acquisire ed elaborare elementi informativi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi previsti da tale provvedimento. Lo stesso Ragioniere generale dello Stato ha osservato che l'articolo 2, comma 2 della legge n. 42 stabilisce un'apposita delega da attuare entro dodici mesi, nella quale si definiscono i principi a cui gli enti territoriali devono ispirarsi nella definizione dei propri sistemi contabili. Alla luce di tali considerazioni, giudica un'esigenza imprescindibile il raccordo tra la delega prevista dalla legge n. 42 e la proposta di legge in esame, rilevando come si renda necessaria una codificazione attuativa uniforme dei sistemi contabili degli enti territoriali. Tale raccordo richiede, a suo avviso, una condivisione con gli enti territoriali, che non possono limitarsi a rendere un parere, e l'elaborazione di principi definiti dal basso, con il coinvolgimento degli enti territoriali e con un presidio tecnico di controllo che può essere dato dalla Corte dei conti. Per quanto riguarda le disposizioni in materia di monitoraggio dei conti pubblici contenute nell'articolo 14, condivide il suggerimento della Banca d'Italia di assicurare una più stretta relazione tra la nuova banca dati e il SIOPE, attraverso una integrazione del successivo articolo 15.

Una diversa valutazione si impone, invece, con riferimento all'articolo 43, comma 1, lettera l), del provvedimento che prevede l'introduzione, in via sperimentale, di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale. Ritiene, infatti, che tale introduzione, in assenza di una contabilità economico-patrimoniale, possa rivelarsi assai aleatoria, in quanto si rischia di ottenere risultati assolutamente non verificabili. In questa ottica, giudica, anche alla luce dell'insoddisfacente esperienza maturata in sede di applicazione del decreto legislativo n. 279 del 1997, che ha introdotto forme di contabilità analitica per centri di costo, ritiene che la riforma debba essere coordinata con le disposizioni in materia di valutazione dei risultati della dirigenza pubblica contenute nella legge n. 15 del 2009 di riforma della pubblica amministrazione. In ogni caso, qualora siano introdotti schemi di contabilità economico-patrimoniale, occorrerebbe seguire le indicazioni dell'ISTAT, che suggerisce una integrazione della norma affinché vi sia un raccordo analitico ed esplicito con la contabilità finanziaria. Non va, inoltre, sottaciuta l'osservazione del professor Brancasi sulla necessità di un glossario di contabilità univoco per tutti i comparti. Vi è, infatti, la necessità di intendere nello stesso modo definizioni tecniche, come quelle di impegno, accertamento, competenza, ad esempio adottando per le regioni e gli enti locali la definizione utilizzata a livello statale. In ogni caso, ritiene che questa problematica possa essere affrontata in sede tecnica mettendo a confronto l'esperienza del piano dei conti dello Stato e quello adottato dalle autonomie territoriali, in particolar modo delle regioni.

Contro l'imposizione di uno schema autoritativo in materia da parte dello Stato per gli enti territoriali, si è espresso anche il professor Manin Carabba, ricordando che tale procedura è preclusa anche dall'articolo 117 della Costituzione, che, al terzo comma, indica la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici tra quelle attribuite alla competenza concorrente tra lo Stato e le regioni.

In ogni caso, ravvisa l'esigenza di assicurare un adeguato raccordo tra le disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di Governo contenute nella proposta in esame e le disposizioni di cui alla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale. In tale contesto, l'attenuazione dell'autonomia degli enti territoriali è ancora più evidente e impone, pertanto, una riflessione sul ruolo degli enti decentrati nel procedimento di formazione delle decisioni di finanza pubblica. L'articolo 10, comma 4, prevede, infatti, un semplice parere sulle linee guida per la ripartizione di quote degli obiettivi di finanza pubblica, che per di più interviene il 15 luglio, quando ancora la Decisione di finanza pubblica non c'è. Tale previsione è ancora più stridente se si confronta la disposizione con l'articolo 5 della legge n. 42, che affida alla costituenda Conferenza permanente per il coordinamento di finanza pubblica, di cui sono parte effettiva anche i rappresentanti delle autonomie, il compito di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per il comparto in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento.

In sostanza, per la definizione degli stessi obiettivi di finanza pubblica, nella proposta in esame si prevede un semplice parere, mentre nella legge di attuazione del federalismo fiscale si prevede un concorso attivo all'individuazione degli obiettivi. Vi è, quindi, l'esigenza di fare riferimento al testo più aperto alle autonomie territoriali, e quindi all'articolo 5 della legge n. 42 del 2009. Se è vero - come sostiene il Ragioniere generale dello Stato - che nella proposta di legge di riforma si parla solo di principi e criteri, mentre nella legge n. 42 si prevede la definizione di sistemi contabili, allora il principio di «concorrenza» tra Stato e regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica è stato ignorato nella legge n. 42 del 2009, cioè proprio nella legge che dovrebbe garantire l'autonomia fiscale degli enti territoriali. Comunque si legga questa vicenda, giudica necessario recuperare uno schema comune tra la proposta di legge di riforma per assorbire anche la legge delega di cui all'articolo 5 della legge n. 42.

Con riferimento alle regole e gli strumenti per il Governo della finanza pubblica, rileva che la proposta di legge di riforma prevede la soppressione dell'attuale obbligo di copertura dei nuovi o maggiori oneri di parte corrente nell'ambito della legge finanziaria. Ritiene, che tale scelta, come sottolineato anche dalla Corte dei conti, non sia condivisibile perché il terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione esclude dall'obbligo di copertura la sola legge di bilancio, in quanto con essa non possono essere stabiliti nuovi tributi e nuove spese. Sul punto, inoltre, dichiara di condividere il ragionamento sui «tetti di spesa» fatto dalla collega Lanzillotta, in ragione dell'esigenza di tutelare i diritti soggettivi sottostanti alle norme di spesa, che ne risulterebbero pregiudicati. Sul tema della copertura finanziaria, non va trascurato inoltre il suggerimento di un'interpretazione estensiva e vincolante dell'obbligo di copertura riferito anche al saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, modificando opportunamente l'articolo 18 della proposta.

Per quanto attiene al passaggio alla redazione del bilancio dello Stato secondo il criterio di cassa, osserva che la contabilità di cassa significa l'integrale adozione del sistema europeo dei conti, il cosiddetto SEC 95, rilevando che, in assenza di una contabilità economica, vi sono serie difficoltà gestionali. Tale tipo di contabilità viene prescritto all'articolo 43, comma 2, lettera l), a soli fini conoscitivi, con separata evidenziazione delle risultanze gestionali. Al riguardo, ritiene opportuno valutare attentamente se un anno per l'adozione dei decreti delegati e tre anni di regime transitorio siano sufficienti per una «rivoluzione» dei conti pubblici. Come ha osservato il Ragioniere generale dello Stato, l'adozione del criterio di cassa per i bilanci dovrebbe estendersi anche ai bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche. Ciò richiede, a suo giudizio, un periodo di sperimentazione lungo e complicato, per il quale tre anni potrebbero rivelarsi insufficienti. La questione, però, non è solo temporale. Come ha rilevato l'ISTAT, la contabilità di cassa privilegia l'aspetto gestionale e dei risultati e ciò può favorire comportamenti opportunistici e momentanei. Potrebbero verificarsi,

inoltre, debiti impliciti per effetti indesiderati negli esercizi futuri. Con l'adozione del bilancio per sola cassa si rischia, in sostanza, di compromettere la veridicità dei bilanci quali strumenti di programmazione. Si tratta, quindi, di tenere legati i due schemi contabili della competenza e della cassa, al fine di verificare il momento gestionale e dell'efficacia della spesa rispetto a quello della programmazione. Nonostante l'ISAE abbia espresso perplessità sulla contabilità di cassa, osserva che complessivamente i giudizi delle audizioni sono favorevoli a tale schema contabile, pur richiedendo ogni opportuna cautela e verifica.

Si tratta di seguire alcuni suggerimenti del Consigliere De Ioanna, in un quadro di mitigazione come quello proposto dal professor Brancasi, che suggerisce di adottare per tutti gli enti pubblici la nozione di competenza già prevista dalla legislazione regionale, che «schiaccia» la competenza sulla cassa, assumendo gli elementi virtuosi dei due schemi contabili.

In conclusione, rileva come la riforma della legislazione di contabilità impone una modifica dei regolamenti parlamentari. Sul punto, dichiara di condividere la proposta del presidente Giorgetti che, se ha inteso bene, propone di stralciare da una rivisitazione complessiva degli stessi regolamenti la parte relativa al ciclo della programmazione finanziaria. Si tratta di un secondo tempo della riforma che dovrà essere affrontato quasi contestualmente al primo e, comunque, non oltre il primo trimestre dell'anno 2010.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, non essendoci altre richieste di intervento, chiede al relatore e al rappresentante del Governo se intendono replicare.

Antonio LEONE (PdL), *relatore*, chiede un rinvio al fine di poter valutare gli interventi svolti dai colleghi in sede di esame preliminare ai fini della predisposizione della replica.

Il viceministro Giuseppe VEGAS si riserva di replicare, in coerenza con la prassi, al termine della replica del relatore.

Pier Paolo BARETTA (PD) chiede se il termine per la presentazione degli emendamenti sia confermata per venerdì 16 ottobre alle ore 10.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, rileva che allo stato l'individuazione del termine per la presentazione degli emendamenti nella giornata di venerdì 16 è obbligato al fine di consentire alla Commissione una settimana di votazioni, essendo previsto l'avvio della discussione del provvedimento in Assemblea per lunedì 26 ottobre. Si impegna comunque a verificare con la Presidenza della Camera la praticabilità di un rinvio della discussione in Assemblea. In tal caso, si potrebbe anche accedere alla richiesta di un breve differimento del termine di presentazione degli emendamenti. Rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta che sarà convocata domani per lo svolgimento delle repliche del relatore e del rappresentante del Governo.

La seduta termina alle 14.10.