

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Comitato per la legislazione
Resoconto di mercoledì 14 ottobre 2009

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO.

Legge di contabilità e finanza pubblica (C. 2555 Governo, approvato dal Senato).
(Parere alla V Commissione). (*Esame e conclusione - Parere con condizioni e osservazioni*).

Roberto ZACCARIA, *relatore*, illustra quindi la seguente proposta di parere:

«Il Comitato per la legislazione,

esaminato il progetto di legge n. 2555 e rilevato che:

esso reca una complessiva riforma della disciplina di contabilità, da realizzare anche attraverso l'esercizio di apposite deleghe legislative conferite in materia di adeguamento dei sistemi contabili (articolo 2), di procedure di spesa concernenti le opere pubbliche (articolo 31, comma 8), di completamento della riforma del bilancio dello Stato e adozione del metodo della programmazione triennale delle risorse (articolo 43) e di riforma e potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa (articolo 51); il Governo è infine delegato ad emanare, entro due anni, un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato nonché in materia di tesoreria (articolo 52);

nel procedere alla riscrittura della disciplina attualmente vigente, il provvedimento dispone opportunamente l'abrogazione delle principali leggi in materia (articoli 50 e 53), senza tuttavia procedere ad un adeguato coordinamento con la recente legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, cui il presente testo si affianca in più punti;

il progetto di legge in esame - in parte riproponendo norme già esistenti - reca diverse disposizioni che regolano l'esercizio della funzione legislativa in materia di spesa pubblica con riguardo:

a) ai contenuti delle leggi: gli articoli 11, 22, 23 e 24 indicano i contenuti della legge di stabilità e di bilancio annuale e pluriennale; l'articolo 18 definisce le modalità di copertura degli oneri legislativamente previsti, anche con riguardo all'istituto della delega legislativa; l'articolo 20 dispone che le leggi che comportino oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico «devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali»;

b) alla fase dell'iniziativa legislativa o emendativa: l'articolo 8 prevede che i provvedimenti collegati alla legge di stabilità siano presentati dal Ministro dell'economia; l'articolo 18, ai commi 3 e 6, prevede che «i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa e del relatore che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica», e analoga previsione opera anche per i disegni di legge di iniziativa regionale e del CNEL; il comma 13 dello stesso articolo dispone che il Ministro dell'economia, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, «assume le conseguenti iniziative legislative»; l'articolo 40, comma 2, consente di proporre, «attraverso apposito provvedimento legislativo, l'accorpamento e la razionalizzazione delle leggi di finanziamento per renderne più semplice e trasparente il collegamento con il relativo programma»;

c) all'efficacia delle norme di spesa: ai sensi dell'articolo 18, comma 10, «le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia (...) è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. Le disposizioni (...) cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data»;

il progetto legislativo individua la propria sfera applicativa in relazioni agli «enti e gli altri soggetti

che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche» individuati» dall'ISTAT (articolo 1), così prefigurando la possibilità che esso trovi piena applicazione anche per le Assemblee parlamentari, salvo i casi di espressa esclusione (disposta, ad esempio, agli articoli 15 e 35); tale scelta del legislatore va dunque valutata sul piano della compatibilità di ciascuna disposizione con i principi di autonomia che connotano la posizione delle Camere; inoltre, la espressa previsione secondo cui la Decisione di finanza pubblica abbia l'approvazione del Parlamento (articoli 8 e 11) appare influire sulle scelte procedurali di esame parlamentare rimesse ai regolamenti di ciascuna Camera, in ossequio alla loro autonomia normativa; infine, all'articolo 3, si prevede una relazione ministeriale da presentare (non alle Camere ma) direttamente alle Commissioni competenti per le conseguenze di carattere finanziario dei due rami del Parlamento; il provvedimento consente, agli articoli 2, 43 e 52, sul modello già delineato dalla legge n. 42 del 2009, la possibilità di trasmettere una seconda volta alle Camere gli schemi dei decreti legislativi ove il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari; tale meccanismo - diversamente dalla consolidata prassi del «doppio parere parlamentare» - non è finalizzato all'espressione di un nuovo parere da parte delle Commissioni parlamentari ma dà vita ad una nuova fase che si apre con comunicazioni del Governo «davanti a ciascuna Camera»; infine, il testo in esame adotta talune formulazioni imprecise (ad esempio, l'articolo 4, comma 2, lettera b), utilizza l'espressione «metodologie per la quantificazione delle innovazioni legislative», che sembrerebbe fare riferimento invece alla quantificazione delle spese conseguenti alle innovazioni legislative; alcune disposizioni, come l'articolo 6, si riferiscono al *bilancio* senza però specificare quando si tratti del bilancio dello Stato; l'articolo 10, comma 4, dispone che le linee guida elaborate dal Governo siano trasmesse alle Camere dopo aver «acquisito il parere» della Conferenza unificata, senza precisare cosa avviene in caso di mancata espressione del parere medesimo);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

all'articolo 52 - che delega il Governo «ad emanare, ai sensi degli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione e dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato nonché in materia di tesoreria, anche con modifica delle disposizioni di legge preesistenti e con abrogazione espressa di quelle non più in vigore o incompatibili con la normativa vigente», prevedendo altresì anche la possibilità di esercitare una delega correttiva ed integrativa - si proceda ad esplicitare la natura meramente compilativa dell'attività di redazione affidata all'Esecutivo; in alternativa, si indichino espressamente i principi e criteri direttivi della delega, del tutto assenti nella disposizione in oggetto che, nella sua formulazione testuale, non appare intendersi limitata alla mera attività di redazione di testi unici compilativi; ciò in virtù dell'espresso riferimento alla possibilità di «modifica delle disposizioni di legge preesistenti» e del richiamo all'articolo 14 della legge n. 400 del 1988 (norma riferita ai decreti legislativi) e non all'articolo 17-bis della medesima legge (norma introdotta dalla recente legge n. 69 del 2009, proprio allo scopo di consentire all'Esecutivo di raccogliere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei mediante testi unici compilativi);

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 4 - che istituisce la Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici - si valuti l'esigenza di prevedere espressamente le modalità di nomina dell'ufficio di Presidenza, come avviene usualmente nelle norme istitutive di Commissioni bicamerali; al riguardo, dovrebbe anche valutarsi l'opportunità di esplicitare la partecipazione paritaria di deputati e senatori a tale organo, verificando altresì se sia opportuno discostarsi espressamente dal criterio secondo cui la composizione delle Commissioni bicamerali avviene secondo criteri di proporzionalità *tra i gruppi* (e non invece *tra maggioranza e opposizioni*, come attualmente dispone l'articolo in esame);

si sostituiscano le norme dell'articolo 50, commi 1 e 4 - che dispongono l'abrogazione di numerosi articoli del regio decreto n. 2440 del 1923 e l'intera legge n. 64 del 1955 - con la previsione della sola abrogazione dell'articolo 80 del citato regio decreto, che risulta essere tra le norme abrogande l'unica tuttora in vigore, mentre tutte le altre disposizioni sono già state abrogate dalla legge n. 468 del 1978; si tenga conto, peraltro, che il medesimo regio decreto n. 2440 non risulta compreso tra gli atti elencati nell'allegato 1 allo schema di decreto legislativo n. 118 (attualmente all'esame, per il parere, della Commissione parlamentare per la semplificazione) che indica, in attuazione della delega di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, le disposizioni legislative statali anteriori al 1970 delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore;

all'articolo 26, comma 2, si corregga il richiamo normativo contenuto nelle lettere a) e b), ove compare il riferimento all'articolo 21 della medesima legge e non all'articolo 22, come sarebbe corretto;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

dovrebbe valutarsi l'esigenza di procedere ad un complessivo coordinamento della proposta di legge in esame con quanto statuito dalla legge n. 42 del 2009 tenendo conto, in particolare, dei seguenti punti di contatto tra i due corpi normativi:

a) l'articolo 1, comma 4, qualifica le norme della legge ed i relativi decreti attuativi come principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione, mentre l'articolo 1 della legge n. 42 del 2009 qualifica le proprie disposizioni come «volte a stabilire *in via esclusiva* i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica»;

b) la delega di cui all'articolo 2 incide sui medesimi oggetti della delega di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), della citata legge n. 42;

c) la disciplina delle banche dati prevista dagli articoli 6, 14 e 15, non è del tutto armonica con quanto disposto in materia di banche dati dalla legge n. 42 per quanto riguarda i profili inerenti le sedi e gli organismi istituzionali incaricati di gestirle, nonché per quanto riguarda le diverse procedure previste con riferimento al coinvolgimento delle autonomie territoriali nella gestione delle informazioni;

d) l'articolo 9 disciplina forme di coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali, materia già oggetto degli articoli 5 e 17 della legge n. 42;

e) l'articolo 10, comma 2, lettera e), e l'articolo 11, comma 3, lettera i), individuano specifici contenuti della Decisione di finanza pubblica e della legge di stabilità, come tali suscettibili di apportare una modifica non testuale all'articolo 18 della citata legge in materia di federalismo fiscale;

all'articolo 18, comma 10 - ove si prevede che «le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi», con l'ulteriore conseguenza che, una volta accertato con decreto dirigenziale l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa, le medesime disposizioni «cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso» - dovrebbe verificarsi l'opportunità di chiarire come il suddetto meccanismo operi con riguardo a disposizioni che conferiscono un diritto soggettivo all'erogazione della spesa;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, comma 2 - ove ci si discosta dalla definizione di carattere generale di «amministrazioni pubbliche» contenuta nel decreto legislativo n. 165 del 2001, al fine di adottare una diversa nozione, secondo cui «per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)» - dovrebbe valutarsi l'esigenza di precisare l'ambito applicativo delle disposizioni contenute nella legge con specifico riguardo agli organi costituzionali,

atteso che essi sono stati in passato sempre compresi nell'elenco delle amministrazioni pubbliche redatto ciascun anno dall'ISTAT (da ultimo, si veda il comunicato 31 luglio 2009); in particolare, dovrebbe chiarirsi la sfera di operatività delle disposizioni che fanno specifico riferimento alle amministrazioni pubbliche (articoli 2, 8, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 31, 43, 45, 49, 51) ovvero alle amministrazioni centrali (15 e 40), alle amministrazioni dello Stato (articolo 42), alle amministrazioni statali (articolo 30 e 47), alle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico (articolo 11) e alle amministrazione centrale e periferica (articolo 50); all'articolo 2, commi 3 e 4, e, analogamente, all'articolo 43, commi 3 e 4, nonché all'articolo 51, comma 2 ed all'articolo 52, comma 2 - che recano procedure di delega in buona parte analoghe a quelle previste dalla legge n. 42 del 2009 - dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare le disposizioni in esame al fine di individuare:

a) i termini per l'invio degli schemi di decreti legislativi al Parlamento ed eventualmente alla Conferenza unificata, formulando la disposizione in coerenza con la regola secondo cui il testo trasmesso alle Camere per il parere deve aver completato la fase procedimentale interna all'Esecutivo, comprensiva del parere del Consiglio di Stato;

b) i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa delegata in seno al Governo; all'articolo 11, comma 5 - ove si specifica la previsione dell'articolo 8, comma 3, esplicitando che si ha riguardo alla «Decisione di cui all'articolo 10, come deliberata dal Parlamento» - dovrebbe verificarsi se sia opportuno discostarsi dalla formulazione attualmente presente nell'articolo 3 della legge n. 468 del 1978, con riguardo al DPEF (presentato alle Camere «ai fini delle conseguenti deliberazioni»), al fine di lasciare del tutto impregiudicate le scelte procedurali di esame della citata Decisione da parte di ciascuna Camera;

all'articolo 30 - che riprende i contenuti dell'articolo 9-bis della legge n. 468 del 1978 sul fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa - dovrebbe verificarsi l'opportunità di reintrodurre la comunicazione alle Camere dei decreti ministeriali finalizzati al trasferimento di somme dal fondo alle specifiche autorizzazioni di cassa, che nel testo in esame viene invece omessa;

all'articolo 43, comma 4 - che non richiama esplicitamente alcun meccanismo che operi in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, ivi prevista in sede di Conferenza unificata, come invece è stabilito dall'articolo 2, comma 4 - dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire gli effetti dell'eventuale mancanza della suddetta intesa sull'esercizio della delega, eventualmente in termini analoghi a quanto disposto dal citato articolo 2; ciò al fine di evitare dubbi interpretativi che potrebbero ingenerarsi tenendo conto che in analoghi precedenti piuttosto recenti la delega non è stata esercitata (articolo 24, comma 2, della legge n. 328 del 2000; articolo 1, comma 2, della legge n. 53 del 2003; articolo 6 della legge n. 56 del 2005) ovvero è stata esercitata sulla base del *parere*, in luogo dell'intesa, della Conferenza unificata (articolo 6 della legge n. 171 del 2005) o addirittura è stata esercitata anche in presenza di un esplicito diniego di intesa sul provvedimento (alla delega di cui all'articolo 4 della citata legge n. 53 del 2003, in materia di alternanza scuola-lavoro, è stata data attuazione con il decreto legislativo n. 77 del 2005, il cui preambolo dà conto della «mancata intesa»); peraltro, la previa intesa prevista, finalizzata ad una stesura di un testo condiviso tra Governo statale e Giunte regionali, rende potenzialmente meno incisivo il successivo parere reso dalle competenti Commissioni parlamentari;

all'articolo 51, comma 1, lettera c) - che reca un principio di delega che appare generico in quanto si limita a delegare il Governo a prevedere *sanzioni pecuniarie* - dovrebbe valutarsi l'esigenza di indicare criteri per l'individuazione di limiti minimi e massimi di tali sanzioni a carico dei dirigenti delle amministrazioni.»

Il Comitato approva la proposta di parere.