

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV LEGISLATURA

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

V Commissione - Resoconto di giovedì 26 gennaio 2006

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 26 gennaio 2006. - Presidenza del vicepresidente Marino ZORZATO. - Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Daniele Molgora e per l'ambiente e la tutela del territorio Roberto Tortoli.

La seduta comincia alle 9.55.

Schema di decreto legislativo recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Atto n. 589.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dello Schema di decreto all'ordine del giorno.

Marino ZORZATO, *presidente*, in sostituzione del relatore, ricorda che lo schema di decreto legislativo in esame reca la ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, materia che rientra nella competenza concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi del nuovo assetto previsto dal titolo V della Costituzione. Tali principi si inseriscono nell'ambito del processo di normalizzazione ed armonizzazione dei conti delle amministrazioni pubbliche, anche al fine di adeguarli alle norme di contabilità europea. Lo schema di decreto riguarda i bilanci degli enti territoriali ed è stato predisposto in attuazione della delega conferita dall'articolo 1, comma 4, della cosiddetta legge La Loggia, il quale conferiva una delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, attenendosi ai principi di esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità. L'attribuzione al Governo di tale compito avviene, per espressa previsione normativa, «in sede di prima applicazione» e il suo scopo è quello di «orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali». La norma di delega è stata oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 280 del 2004, nella quale la Corte si è pronunciata nel senso di una «lettura minimale» della delega stessa: si tratta «di un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime», cioè - come già detto - fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali. La Corte si spinge addirittura ad affermare che «è soltanto un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare - contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi - il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un

parametro di validità delle leggi regionali». Sulla scorta di queste affermazioni, con la citata sentenza, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dei commi 5 e 6 del medesimo articolo 1, che consentivano di estendere la ricognizione alle disposizioni che, nell'ambito delle materie di legislazione concorrente, fossero comunque riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato ed individuavano i criteri direttivi della delega (comma 6). Venendo al contenuto dello schema di decreto, gli articoli 1 e 2 dettano i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci, richiamando il concorso degli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nell'ambito degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. I principi per l'armonizzazione dei bilanci regionali, contenuti negli articoli da 3 a 12, riprendono quelli fissati nel decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, il quale già prevede i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni. I principi per l'armonizzazione dei bilanci degli enti locali, contenuti negli articoli da 13 a 32, sono invece tratti dal testo unico sugli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che ha a sua volta riprodotto le disposizioni del precedente decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. La normativa vigente resta comunque in vigore in ogni sua parte, fino all'emanazione da parte delle regioni di una diversa disciplina di dettaglio conforme ai principi fondamentali contenuti nello schema di decreto. La commissione Bilancio è chiamata, così come la Commissione bicamerale per le questioni regionali ad esprimere in questa sede, un parere preliminare, sulla base del quale il Governo elaborerà un ulteriore schema di decreto che sarà nuovamente trasmesso alle Camere per il parere definitivo: in questa seconda fase sarà peraltro chiamata ad esprimersi solo la Commissione bicamerale per le questioni regionali. Per la verità, questa procedura così complessa sembra avere poco senso alla luce dell'ambito circoscritto di applicazione della norma di delega in considerazione della pronuncia della Corte costituzionale. Lo schema di decreto sembra dunque avere un carattere di semplice ricognizione dei principi esistenti. Esso non concerne, peraltro, la materia, strettamente connessa a quella dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In tale ultimo ambito inoltre l'esigenza di una ricognizione appare maggiormente sentita, data la maggiore complessità e la stratificazione di norme. Alla luce del citato carattere ricognitivo, l'esame in sede parlamentare, come prevede espressamente la norma di delega, deve rilevare se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non semplicemente ricognitivo; se non siano indicati alcuni dei principi fondamentali; se vi siano disposizioni che si riferiscano a norme di dettaglio. Circa la presenza di disposizioni di contenuto innovativo rilevo, come già ha fatto la Conferenza Stato-regioni, che l'obbligo di adozione da parte delle regioni del cd. budget economico, pur trattandosi di disposizione pienamente condivisibile e anzi auspicabile, sembra avere carattere innovativo rispetto alla normativa vigente e quindi suscettibile di eccedere i limiti posti dalla delega. Con riferimento ai bilanci degli enti locali sono proposte come principi fondamentali alcune disposizioni che, in base al testo unico sugli enti locali, sono derogabili dai regolamenti di contabilità degli enti locali. Si riferisce in particolare alle disposizioni dell'articolo 20, comma 1 (fasi di gestione dell'entrata), comma 3 (riscossione), comma 4 (versamento), comma 5 (fasi di gestione della spesa) e comma 13 (liquidazione), dell'articolo 21, comma 1 (risultato di amministrazione) e dell'articolo 26, comma 2 (destinazione vincolata delle entrate derivanti da indebitamento); può conseguentemente dubitarsi della possibilità di riconoscere queste disposizioni come principi fondamentali. Circa l'eventuale mancata indicazione di alcuni principi fondamentali, rileva che lo schema di decreto non assume come principio fondamentale l'adozione del conto del bilancio da parte delle regioni, previsto dalla legislazione vigente. Con riferimento ai bilanci degli enti locali, lo schema non detta principi in materia di regolamento di contabilità degli enti locali, di certificazioni di bilancio, di riconoscimento di debiti fuori bilancio, di controllo di gestione, di tesoreria e di revisione economico-finanziaria. Non è inoltre riconosciuta agli enti locali la facoltà di adottare, ai fini della predisposizione del rendiconto della gestione, il sistema di contabilità che più ritengono idoneo per le proprie esigenze, attualmente prevista dall'articolo 232 del testo unico sugli enti locali. In materia di gestione provvisoria dei bilanci, l'articolo 15 non prevede tra i principi

fondamentali le limitazioni alla gestione provvisoria previste dalla normativa vigente. In tal modo sono previsti vincoli più stringenti nei casi - oramai fisiologici - di esercizio provvisorio, in cui la scadenza del termine per l'approvazione del bilancio è fissata successivamente all'inizio dell'esercizio finanziario di riferimento, che nei casi - patologici - di gestione provvisoria, in cui il bilancio di previsione non è stato deliberato nei termini. Con riferimento alla disciplina dei residui, l'articolo 20 dello schema di decreto si limita a riproporre unicamente le definizioni di residui attivi e passivi, senza prevedere alcun principio in materia di conservazione dei medesimi. Con riferimento all'articolo 17, comma 3, riferito al rapporto tra relazione previsionale e programmatica ed i successivi atti di previsione e gestione, non appare infine chiara l'espressione «indirizzo vincolante», che sembra più che altro un ossimoro. Chiede, su tali aspetti, un chiarimento al rappresentante del Governo. Da ultimo segnala che lo schema di decreto è corredato dal parere reso dalle sezioni riunite della Corte dei conti e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. A tale ultimo proposito, segnala che la Conferenza ha espresso un parere contrario, prospettando altresì alcune modifiche al testo puntualmente riportate nel testo allegato. Rileva conclusivamente che la valutazione della Corte ed il parere della Conferenza confermano l'esigenza di un'accurata istruttoria del provvedimento.

Il sottosegretario Daniele MOLGORA chiede un rinvio dell'esame al fine di predisporre i necessari elementi di risposta alle richieste di chiarimento avanzate.

Marino ZORZATO, *presidente*, preso atto dell'esigenza manifestata dal rappresentante del Governo, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.05.

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV LEGISLATURA

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

V Commissione - Resoconto di mercoledì 1° febbraio 2006

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 1° febbraio 2006. - Presidenza del vicepresidente Marino ZORZATO. - Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Michele Vietti.

La seduta comincia alle 14.15.

Schema di decreto legislativo recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Atto n. 589.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio/conclusione).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 26 gennaio 2006.

Daniela GARNERO SANTANCHÈ (AN), *relatore*, ricorda che nella precedente seduta dedicata all'esame del provvedimento, era stato segnalato il richiamo della Corte costituzionale la quale, con la sentenza n. 280 del 2004 aveva evidenziato l'esigenza di assumere in termini limitati la delega conferita al Governo per l'armonizzazione dei bilanci pubblici, in base all'articolo 1 comma 4 della cosiddetta legge La Loggia. In particolare, la Corte aveva segnalato la necessità di circoscrivere l'ambito del provvedimento da adottare in attuazione della delega in modo da definire un quadro ricognitivo dei principi già esistenti, utilizzabile in via transitoria fino a quando il nuovo riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, conseguente alle modifiche al Titolo V della Costituzione, non andrà a regime. Analoghe considerazioni sono contenute nel parere reso dalla Corte dei conti e trasmesso in allegato dal Governo. Tra le altre cose, la Corte segnala alcune omissioni nel testo e, contestualmente, richiama il Governo alla opportunità di evitare norme eccessivamente dettagliate in considerazione della natura del provvedimento che deve, come detto in precedenza, recare disposizioni di principio. Ancora più significativo appare il fatto che sul provvedimento si sia espressa in senso contrario la Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le province autonome. Inoltre il Governo ha trasmesso anche le proposte di modifica prospettate dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Sottolinea l'opportunità di riprendere il filo di una discussione che ci ha visto lungamente impegnati negli scorsi mesi e che ha trovato risalto anche sui giornali, in alcuni casi anche in termini polemici. Si riferisce ai progressi compiuti e alle carenze che ciononostante tuttora permangono per quanto riguarda l'attivazione di efficaci e reciproci controlli da parte dei diversi livelli di governo, sugli andamenti finanziari e sul rispetto delle regole riconducibili al patto di stabilità. Risulta evidente che l'incompiuta armonizzazione dei sistemi contabili costituisce un elemento che non contribuisce positivamente allo scopo perché rende meno trasparente la lettura dei dati e indebolisce l'efficacia degli strumenti e delle procedure di *accountability*. L'importanza del tema è tale per cui è necessario svolgere alcuni approfondimenti

effettuando, nell'ambito dell'esame del provvedimento, alcune audizioni informali. In particolare, ritengo che sia opportuno richiede l'intervento della Corte dei conti, dell'Istat, della Ragioneria generale dello Stato, della Banca d'Italia, della Conferenza dei presidenti delle regioni, dell'ANCI e dell'UPI. Invita quindi i colleghi a convenire su tale proposta in modo da attivare la procedura autorizzativa da parte del Presidente della Camera.

Giancarlo PAGLIARINI (LNFP), nel concordare con le valutazioni del relatore, rileva, con riferimento alla problematiche connesse allo schema di decreto, che risultano peraltro di estrema attualità, anche in considerazione del processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, l'opportunità di procedere ad una ricognizione dei conti pubblici che consenta la produzione di dati regionalizzati in ordine alle entrate fiscali, ai contributi previdenziali, ed alla spesa pubblica. L'elaborazione di dati in tal senso potrebbe risultare utile, ad esempio per quel che concerne la valutazione, regione per regione, tra i contributi previdenziali versati e le prestazioni pensionistiche erogate.

Il sottosegretario Michele VIETTI rileva preliminarmente che la previsione dell'adozione da parte delle regioni del budget economico è stata inserita nella considerazione che tale norma contenga un principio già presente nell'ordinamento contabile. Il principio risulta infatti rinvenibile nella legge n. 94 del 1997, nonché nell'articolo 1, comma 4, della legge n. 208 del 1999. Risulta pertanto opinabile il carattere innovativo dell'introduzione del budget economico nella contabilità regionale. Rileva poi che l'adozione del conto di bilancio come principio fondamentale di contabilità regionale non risulta omissivo nell'indicazione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci in quanto tale previsione risulta ricompresa nell'articolo 4, comma 1, concernente la rendicontazione, in quanto parte essenziale del rendiconto generale annuale. Si rimette infine alla Commissione per quel che concerne lo svolgimento di un ciclo di audizioni informali sul provvedimento.

Arnaldo MARIOTTI (DS-U) concorda con la proposta di procedere ad un breve ciclo di audizioni informali sul provvedimento.

Marino ZORZATO, *presidente*, constatato l'orientamento unanime in senso favorevole alla proposta avanzata dal relatore, avverte che la presidenza della Commissione richiederà alla Presidente della Camera l'autorizzazione allo svolgimento delle audizioni informali dei soggetti ricordati dal relatore.

La seduta termina alle 14.25.

V Commissione - Resoconto di giovedì 16 febbraio 2006

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 16 febbraio 2006. - Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. - Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Daniele Molgora.

La seduta comincia alle 9.15.

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 16 febbraio 2006. - Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. - Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Daniele Molgora.

La seduta comincia alle 9.25.

Schema di decreto legislativo recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Atto n. 589.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione - Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame dello Schema di decreto legislativo all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 1^o febbraio 2006.

Daniela GARNERO SANTANCHÈ (AN), *relatore*, avverte di aver predisposto la seguente proposta di parere che intende recepire alcuni degli elementi di informazione e di valutazione raccolti nel corso delle audizioni informali svolte:

«La V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione, esaminato lo schema di decreto legislativo recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (atto n. 589); considerata la portata limitata del provvedimento in esame il quale, in base a quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 280 del 2004, non può produrre effetti innovativi rispetto alla legislazione vigente, né contenere disposizioni eccessivamente dettagliate; preso atto delle considerazioni e dei rilievi avanzati dai rappresentanti della Corte dei conti, dell'ISTAT e della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome;

rilevato che:

1) a prescindere dal contenuto dello schema di decreto, la progressiva armonizzazione dei criteri di redazione dei bilanci dei diversi livelli di governo costituisce un'esigenza imprescindibile ai fini della conoscenza e confrontabilità dei dati contabili, della trasparenza delle decisioni assunte in materia e della responsabilizzazione delle diverse amministrazioni, anche relativamente al rispetto degli obiettivi stabiliti dal Patto di stabilità e crescita che si riferiscono non soltanto alle amministrazioni statali ma all'aggregato più ampio delle pubbliche amministrazioni;

2) a tal fine, è indispensabile attivare tutti i presidi idonei a garantire la massima attendibilità dei dati contabili e il progressivo superamento delle discrasie che tuttora si registrano nella predisposizione dei documenti contabili da parte dei diversi livelli di governo. Ne consegue la necessità di:

- a) pervenire alla definizione di criteri e principi contabili uniformi, sulla base delle prassi diffuse a livello europeo;
- b) garantire l'aggiornamento periodico, con scadenze prestabilite, dei dati, soprattutto in presenza di scostamenti rispetto alle previsioni, con evidenziazione dei fattori che hanno determinato tali scostamenti;
- c) attivare efficaci controlli interni ed esterni, attraverso la valorizzazione degli strumenti già previsti a normativa vigente, a partire dal controllo di gestione, in modo da consentire una accurata verifica del rispetto delle regole e dello stato di conseguimento degli obiettivi stabiliti;
- 4) un efficace sistema di *accountability* può realizzarsi esclusivamente attraverso il coinvolgimento partecipe e attivo degli enti e delle istituzioni interessate e mediante forme di collaborazione interistituzionale, che si avvalgano delle competenze già disponibili. Per questo motivo occorre evitare soluzioni improvvisate, quale si dimostrerebbe l'istituzione di nuovi organismi o autorità che si sovrapporrebbero alle istituzioni esistenti, ingenerando esclusivamente incertezze e alterando sfere di responsabilità di rango costituzionale. Si tratta, quindi, di evitare confusioni quanto alla responsabilità del Governo di fornire dati credibili e verificabili, ai compiti di controllo riservati alla Corte dei conti e alle valutazioni finali in ordine alla responsabilità politica del Governo che spettano esclusivamente al Parlamento;
- 5) occorre, allo stesso tempo, proseguire sulla via già intrapresa con successo per dotare il Parlamento di efficaci strumenti e specifiche procedure per la verifica degli andamenti della finanza pubblica, anche avvalendosi dell'ausilio della Corte dei conti, i quali presuppongono la puntuale trasmissione, da parte del Governo, dei dati rilevanti e la collaborazione di tutte le amministrazioni, ivi comprese quelle degli enti territoriali;
- 6) occorre inoltre orientare il rafforzamento delle procedure e degli strumenti esistenti anche allo scopo di migliorare la valutazione e la misurazione delle performance delle amministrazioni pubbliche in termini di efficienza;
- 7) si tratta, infine, di proseguire sulla strada intrapresa con l'avvio del SIOPE il quale consente una codificazione gestionale informatizzata dei flussi di entrata e di uscita, coinvolgendo le amministrazioni statali e gli enti territoriali. In questo quadro, non può invece ritenersi soddisfacente il lavoro svolto dall'Alta Commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio per lo studio delle problematiche concernenti le statistiche sugli aggregati economici e finanziari delle amministrazioni pubbliche;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

- a) valuti il Governo l'opportunità di riformulare le disposizioni che rischiano di risultare eccessivamente dettagliate e non qualificabili come principi fondamentali;
- b) in particolare, occorre valutare se non risulti di carattere innovativo rispetto alla normativa vigente - e quindi al di fuori dei limiti posti dalla delega - l'obbligo di adozione da parte delle regioni del cd. budget economico. Allo stesso modo, appare innovativa, sempre con riferimento ai bilanci regionali, l'introduzione dei principi - pur pienamente condivisibili e anzi auspicabili - di trasparenza e confrontabilità;
- c) con riferimento alle disposizioni sui bilanci degli enti locali, valuti l'opportunità di evitare di porre come principi fondamentali disposizioni che, in base al testo unico sugli enti locali, sono derogabili dai regolamenti di contabilità degli enti locali. Si segnalano, al riguardo, le disposizioni

dell'articolo 20, comma 1 (fasi di gestione dell'entrata), comma 3 (riscossione), comma 4 (versamento), comma 5 (fasi di gestione della spesa) e comma 13 (liquidazione), dell'articolo 21, comma 1 (risultato di amministrazione) e dell'articolo 26, comma 2 (destinazione vincolata delle entrate derivanti da indebitamento);

d) relativamente all'articolo 15, si segnala che non sono riprodotte le limitazioni alla gestione provvisoria già previste dalla normativa vigente. In tal modo, si introducono vincoli più stringenti nei casi «fisiologici» di esercizio provvisorio che nei casi di gestione provvisoria, che si verifica allorché il bilancio di previsione non sia stato deliberato nei termini;

e) con riferimento all'articolo 17, comma 3, andrebbe chiarita l'espressione «indirizzo vincolante», riferita al rapporto tra relazione previsionale e programmatica ed i successivi atti di previsione e gestione;

f) l'articolo 22 non include tra i principi fondamentali le limitazioni già previste dalla normativa vigente in materia di riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio in caso di acquisti di beni e servizi in violazione di legge».

Richiama, quindi, l'attenzione della Commissione sulle premesse che intendono fare il punto su un tema sul quale la Commissione ha lungamente lavorato nel corso della legislatura. Si tratta della esigenza di proseguire il lavoro svolto ai fini della armonizzazione dei sistemi contabili dello Stato e degli enti territoriali e di garantire la massima affidabilità e tempestività dei dati elaborati dal Governo in materia di finanza pubblica, in modo da consentire alle istituzioni competenti di svolgere appieno le rispettive competenze. Ciò vale sia per quanto concerne le funzioni di controllo affidate alla Corte dei conti, sia per quanto riguarda il ruolo decisivo che in materia compete al Parlamento. Per questo motivo, nel parere si evidenzia l'inopportunità di ipotesi, quali quella di istituire nuove autorità, che in questo campo creerebbero esclusivamente confusione, anziché contribuire a quell'obiettivo di coerenza e chiarezza dei dati contabili cui l'armonizzazione risponde.

Auspica, quindi, che anche i colleghi dell'opposizione volgano convenire sulla proposta di parere.

Il sottosegretario Daniele MOLGORA prende atto delle indicazioni contenute nella proposta di parere che risulta assai articolata e che pone questioni di notevole importanza. Preannuncia, quindi, che il parere sarà tenuto nella massima considerazione da parte del Governo.

Arnaldo MARIOTTI (DS-U) concorda, sulle premesse del parere in cui, che, tra le altre cose, si richiama la pronuncia assai critica della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni. Ritiene quindi che il Governo debba assumere un impegno chiaro in materia affinché i contenuti del parere siano assunti.

Karl ZELLER (Misto-Min.linguist.) rileva che la disposizione di cui all'articolo 1, comma 2, del provvedimento che prevede che le disposizioni sull'armonizzazione dei bilanci pubblici si applichino anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano risulta in contrasto con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta a tali regioni, oltre che con la norma di delega contenuta nella legge n. 131 del 2003, la cosiddetta legge La Loggia, che prevedeva per il provvedimento in esame un valore meramente ricognitivo della legislazione esistente. La legge La Loggia escludeva inoltre che, nell'esercizio della delega, si potesse in qualche modo ledere le autonomie regionali. Ricorda peraltro che la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 280 del 2004 ha invitato il legislatore delegato ad attenersi strettamente, nell'attuazione della delega, alla ricognizione dei principi esistenti. Chiede pertanto che nella parte dispositiva del

parere venga inserito un riferimento all'esigenza di tutelare l'autonomia delle regioni a statuto speciale.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricorda che sulla materia si è registrato un orientamento largamente condiviso, nel corso della legislatura, da parte di tutti i gruppi della Commissione, sia di maggioranza che di opposizione, di cui le considerazioni inserite dall'onorevole Santanchè nella sua proposta di parere tengono conto. Si tratta di questioni di notevole importanza nella materia della finanza pubblica per cui sia ssocia all'auspicio che sul parere possa ricscontrarsi una piena convergenza.

Il sottosegretario Daniele MOLGORA precisa che il Governo si impegna a recepire le indicazioni contenute nella proposta di parere.

Daniela GARNERO SANTANCHÈ (AN), *relatore*, ritiene del tutto giustificata la preoccupazione espressa dal collega Zeller. Riformula pertanto la proposta di parere nel senso di inserire nella parte dispositiva un'osservazione che richieda la riformulazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 2, in modo da evitare di rendere vincolante l'applicazione delle disposizioni richiamate per le regioni a statuto speciale.

Gianfranco MORGANDO (MARGH.-U) rileva che il provvedimento costituisce il risultato più significativo del lungo dibattito svoltosi nel corso della legislatura, che ha visto lungamente impegnata la Commissione bilancio, sull'aggiornamento delle procedure di bilancio e sulla esigenza di disporre di un quadro aggiornato e affidabile dell'andamneto della finanza pubblica. Condivide pienamente la proposta di parere del relatore, della quale intende sottolineare due elementi positivi. Il primo è costituito dalla valorizzazione della collaborazione interistituzionale al fine di giungere all'armonizzazione dei bilanci pubblici. Il secondo elemento consiste nell'invito a rafforzare gli strumenti già esistenti per il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, senza creare nuove istituzioni. Esprime infine l'auspicio che il provvedimento possa costituire l'avvio di un proficuo lavoro volto a rafforzare gli strumenti di monitoraggio della finanza pubblica, che potrà essere proseguito nella prossima legislatura.

Alberto GIORGETTI (AN), ringrazia il relatore per l'ottimo lavoro svolto e rileva che la proposta di parere contiene ulteriori elementi di presidio ai fini dell'armonizzazione dei bilanci pubblici rispetto al testo del provvedimento. Ritiene che il lavoro svolto possa essere utilmente integrato con le conclusioni dei lavori dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale e che si prosequire nella direzione intrapresa anche per togliere alibi da parte di chi in questi anni non ha sempre mostrato la necessaria volontà di collaborare per definire un quadro più avanzato e coerente della finanza pubblica.

Vincenzo VISCO (DS-U) concorda con le osservazioni svolte nella proposta di parere in particolare per quanto riguarda l'importanza attribuita ad una corretta e proficua collaborazione interistituzionale. Rileva tuttavia che la proposta di parere evidenzia chiaramente ciò che poteva essere fatto e i progressi che potevano essere conseguiti, se si fosse registrata una maggiore attenzione ai temi richiamati nel parere, e che purtroppo non sono stati realizzati nel corso della legislatura.

Il sottosegretario Daniele MOLGORA concorda con la proposta di parere come da ultimo riformulata dal relatore.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, nel ribadire che, in ogni caso, il documento predisposto dal relatore riveste notevole importanza, in primo luogo in quanto fa il punto su questioni di notevole

rilievo su cui la Commissione ha molto lavorato e, in secondo luogo, in quanto su di esse si registra un orientamento unanime, pone in votazione la proposta di parere, come da ultimo riformulata dal relatore.

La Commissione approva all'unanimità la proposta di parere, come da ultimo riformulata dal relatore (*vedi allegato 1*).

La seduta termina alle 10.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (Atto n. 589).

PARERE APPROVATO

La V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione, esaminato lo schema di decreto legislativo recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (atto n. 589);

considerata la portata limitata del provvedimento in esame il quale, in base a quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 280 del 2004, non può produrre effetti innovativi rispetto alla legislazione vigente, né contenere disposizioni eccessivamente dettagliate;

preso atto delle considerazioni e dei rilievi avanzati dai rappresentanti della Corte dei conti, dell'ISTAT e della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome;

rilevato che:

1) a prescindere dal contenuto dello schema di decreto, la progressiva armonizzazione dei criteri di redazione dei bilanci dei diversi livelli di governo costituisce un'esigenza imprescindibile ai fini della conoscenza e confrontabilità dei dati contabili, della trasparenza delle decisioni assunte in materia e della responsabilizzazione delle diverse amministrazioni, anche relativamente al rispetto degli obiettivi stabiliti dal Patto di stabilità e crescita che si riferiscono non soltanto alle amministrazioni statali ma all'aggregato più ampio delle pubbliche amministrazioni;

2) a tal fine, è indispensabile attivare tutti i presidi idonei a garantire la massima attendibilità dei dati contabili e il progressivo superamento delle discrasie che tuttora si registrano nella predisposizione dei documenti contabili da parte dei diversi livelli di governo. Ne consegue la necessità di:

a) pervenire alla definizione di criteri e principi contabili uniformi, sulla base delle prassi diffuse a livello europeo;

b) garantire l'aggiornamento periodico, con scadenze prestabilite, dei dati, soprattutto in presenza di scostamenti rispetto alle previsioni, con evidenziazione dei fattori che hanno determinato tali scostamenti;

c) attivare efficaci controlli interni ed esterni, attraverso la valorizzazione degli strumenti già previsti a normativa vigente, a partire dal controllo di gestione, in modo da consentire una accurata verifica del rispetto delle regole e dello stato di conseguimento degli obiettivi stabiliti;

4) un efficace sistema di accountability può realizzarsi esclusivamente attraverso il coinvolgimento partecipe e attivo degli enti e delle istituzioni interessate e mediante forme di collaborazione interistituzionale, che si avvalgano delle competenze già disponibili. Per questo motivo occorre evitare soluzioni improvvisate, quale si dimostrerebbe l'istituzione di nuovi organismi o autorità che si sovrapporrebbero alle istituzioni esistenti, ingenerando esclusivamente incertezze e alterando sfere di responsabilità di rango costituzionale. Si tratta, quindi, di evitare confusioni quanto alla

responsabilità del Governo di fornire dati credibili e verificabili, ai compiti di controllo riservati alla Corte dei conti e alle valutazioni finali in ordine alla responsabilità politica del Governo che spettano esclusivamente al Parlamento;

5) occorre, allo stesso tempo, proseguire sulla via già intrapresa con successo per dotare il Parlamento di efficaci strumenti e specifiche procedure per la verifica degli andamenti della finanza pubblica, anche avvalendosi dell'ausilio della Corte dei conti, i quali presuppongono la puntuale trasmissione, da parte del Governo, dei dati rilevanti e la collaborazione di tutte le amministrazioni, ivi comprese quelle degli enti territoriali;

6) occorre inoltre orientare il rafforzamento delle procedure e degli strumenti esistenti anche allo scopo di migliorare la valutazione e la misurazione delle performance delle amministrazioni pubbliche in termini di efficienza;

7) si tratta, infine, di proseguire sulla strada intrapresa con l'avvio del SIOPE il quale consente una codificazione gestionale informatizzata dei flussi di entrata e di uscita, coinvolgendo le amministrazioni statali e gli enti territoriali. In questo quadro, non può invece ritenersi soddisfacente il lavoro svolto dall'Alta Commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio per lo studio delle problematiche concernenti le statistiche sugli aggregati economici e finanziari delle amministrazioni pubbliche;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo l'opportunità di riformulare le disposizioni che rischiano di risultare eccessivamente dettagliate e non qualificabili come principi fondamentali.

b) in particolare, occorre valutare se non risulti di carattere innovativo rispetto alla normativa vigente - e quindi al di fuori dei limiti posti dalla delega - l'obbligo di adozione da parte delle regioni del cd. budget economico. Allo stesso modo, appare innovativa, sempre con riferimento ai bilanci regionali, l'introduzione dei principi - pur pienamente condivisibili e anzi auspicabili - di trasparenza e confrontabilità;

c) con riferimento alle disposizioni sui bilanci degli enti locali, valuti l'opportunità di evitare di porre come principi fondamentali disposizioni che, in base al testo unico sugli enti locali, sono derogabili dai regolamenti di contabilità degli enti locali. Si segnalano, al riguardo, le disposizioni dell'articolo 20, comma 1 (fasi di gestione dell'entrata), comma 3 (riscossione), comma 4 (versamento), comma 5 (fasi di gestione della spesa) e comma 13 (liquidazione), dell'articolo 21, comma 1 (risultato di amministrazione) e dell'articolo 26, comma 2 (destinazione vincolata delle entrate derivanti da indebitamento);

d) relativamente all'articolo 15, si segnala che non sono riprodotte le limitazioni alla gestione provvisoria già previste dalla normativa vigente. In tal modo, si introducono vincoli più stringenti nei casi «fisiologici» di esercizio provvisorio che nei casi di gestione provvisoria, che si verifica allorché il bilancio di previsione non sia stato deliberato nei termini;

e) con riferimento all'articolo 17, comma 3, andrebbe chiarita l'espressione «indirizzo vincolante», riferita al rapporto tra relazione previsionale e programmatica ed i successivi atti di previsione e gestione;

f) l'articolo 22 non include tra i principi fondamentali le limitazioni già previste dalla normativa vigente in materia di riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio in caso di acquisti di beni e servizi in violazione di legge;

g) si riformolino le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 2, in modo da evitare di rendere vincolante l'applicazione delle disposizioni richiamate per le regioni a statuto speciale.