

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 2006

106^a seduta

Presidenza del Presidente
Carlo VIZZINI

Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari regionali Gasperini.

La seduta inizia alle ore 14,30.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

(n. 589) Schema di decreto legislativo di ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131.

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Esame. Parere favorevole con osservazioni)

Il relatore, senatore ZORZOLI, esordisce evidenziando come l'atto del Governo all'esame della Commissione parlamentare per le questioni regionali sia il terzo della specie e pertanto rinvia, per le questioni di inquadramento generale e per le particolari caratteristiche procedurali dell'*iter* di attuazione della delega, all'illustrazione ed alle considerazioni svolte nelle precedenti sedute dedicate all'esame di schemi di decreto aventi fondamento nella medesima delega, e da ultimo a quella del 24 gennaio scorso. Ricorda, ancora una volta, come non spetti alla Commissione parlamentare per le questioni regionali valutare l'opportunità delle disposizioni proposte nello schema: quale essa sia, fosse anche un'opportunità evidentissima, lo schema è frutto della delega e non può superare l'ambito di una mera ricognizione, che la Corte costituzionale - con la nota sentenza n. 280 del 2004 - ha interpretato in modo minimale.

Le Regioni si sono espresse, in sede di Conferenza, in senso negativo sul testo in esame. Passando al contenuto dello schema di decreto legislativo, il Capo I, agli articoli 1 e 2, disciplina i principi per l'armonizzazione dei bilanci pubblici, che sono tratti sia dalla legge finanziaria per il 2003 - il cui articolo 29 reca disposizioni relative al "Patto di stabilità interno per gli enti territoriali" - che dal Decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, articolo 1, che riguarda invece la finanza regionale e gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

In particolare - prosegue il relatore, senatore ZORZOLI - l'articolo 1, primo comma, indica quale oggetto dell'armonizzazione dei bilanci pubblici l'omogeneità dei bilanci e dei sistemi di rilevazione contabile delle Regioni e degli Enti locali rispetto al bilancio dello Stato, e le conseguenti procedure di consolidamento dei conti pubblici ai fini di garanzia degli equilibri di finanza pubblica e del rispetto del Patto di stabilità e crescita. Il comma 2 prevede che le disposizioni relative all'armonizzazione dei bilanci pubblici si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano.

L'articolo 2 ribadisce l'esigenza di garantire l'unità economica della Repubblica, e afferma l'impegno e la responsabilità comune per lo Stato, le Regioni e gli Enti locali per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Il Capo II (articoli 3-12) reca i principi per l'armonizzazione dei bilanci regionali, per i quali fa riferimento a quelli fissati nel già citato 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, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208.

L'articolo 3 stabilisce il principio della programmazione economico-finanziaria, indicando i documenti contabili più importanti che ne danno attuazione, ossia il bilancio annuale finanziario, il budget economico annuale e il bilancio pluriennale.

L'articolo 4 riproduce le disposizioni recate dal ridetto Decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, concernenti gli strumenti della rendicontazione, ossia il rendiconto generale, quale documento che dimostra i risultati della gestione (articolo 25), nonché il conto generale del patrimonio (articolo 27).

L'articolo 5 riafferma il principio dell'equilibrio di bilancio, recato dall'articolo 5 del sopra menzionato Decreto legislativo. Il rispetto di tale principio deve essere verificato dal pareggio delle autorizzazioni di cassa (comma 1) e delle autorizzazioni di competenza (comma 2). Il terzo comma sancisce il divieto al ricorso all'indebitamento se non per spese di investimento.

L'articolo 6 elenca gli altri principi cui debbono conformarsi i bilanci regionali, ossia l'annualità, l'universalità, la veridicità, l'integrità, la confrontabilità e la trasparenza.

L'articolo vieta infine le gestioni fuori bilancio.

L'articolo 7 reca il principio della omogeneità della classificazione finanziaria ed economica delle entrate e delle spese.

L'articolo 8 prescrive la redazione di alcuni quadri riassuntivi e dimostrativi delle entrate e delle spese, indicandone inoltre i contenuti minimi, a tal fine riproducendo testualmente l'articolo 11 dello stesso Decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76.

L'articolo 9 disciplina l'assestamento del bilancio regionale e la sua approvazione nei termini previsti, sulla base del disposto dell'articolo 15 del Decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76.

L'articolo 10 riguarda le variazioni di bilancio e rinvia alle disposizioni dell'articolo 16 del suddetto Decreto legislativo.

Le disposizioni concernenti gli impegni di spesa sono recate dall'articolo 11 e riguardano: i limiti di impegno e limiti entro i quali possono essere assunti (commi 1 e 2); le obbligazioni a carattere pluriennale (comma 3); la definizione dei casi nei quali possono essere assunti impegni sugli esercizi successivi (commi 4 e 5).

Infine l'articolo 12 afferma il principio della collaborazione e cooperazione informativa

ed informatica.

Il Capo III (articoli da 13 a 32) riguarda i principi per l'armonizzazione dei bilanci degli Enti locali, ricavati dalla legislazione vigente e in particolare dal Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali". Tali principi non riguardano solo la struttura dei documenti di bilancio, ma anche il loro contenuto.

L'articolo 13 - evidenzia il relatore, senatore ZORZOLI - reca i principi fondamentali in materia di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione degli enti locali. Il successivo articolo 14 definisce i principi fondamentali cui deve far riferimento il bilancio di previsione finanziario degli Enti locali, che sono sostanzialmente il principio di unità (il totale delle entrate finanziano il totale delle spese), della coerenza, dell'annualità, dell'universalità, dell'integrità, della veridicità e attendibilità, del pareggio finanziario e della pubblicità.

L'articolo 15 pone i principi relativi all'esercizio provvisorio e alla gestione provvisoria del bilancio.

L'articolo 16 definisce le caratteristiche e la struttura del bilancio. Esso deve avere carattere autorizzatorio e deve essere ordinato in titoli, categorie e risorse.

L'articolo 17 indica i principi in base ai quali deve essere formulata la relazione previsionale programmatica, di cui viene indicato il contenuto minimo. Stabilisce inoltre che le finalità individuate all'interno dei programmi e degli eventuali progetti previsti dalla relazione stessa debbano costituire indirizzo vincolante per i successivi atti di previsione e gestione, in applicazione del principio della coerenza.

L'articolo 18 riguarda il bilancio pluriennale, che deve avere durata pari a quello della Regione di appartenenza dell'Ente locale, e comunque non inferiore a tre anni. Viene anche indicato il contenuto della parte dell'entrata e di quello della spesa.

L'articolo 19 detta i principi sul bilancio pluriennale, ricavandoli dalla normativa vigente.

I principi dettati dal successivo articolo 20 riguardano la gestione delle entrate, attraverso le fasi dell'accertamento, riscossione e versamento (commi da 1 a 4), delle spese, attraverso le fasi dell'impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento (commi da 5 a 14) ed in materia di residui (commi da 15 a 16). I principi sono ricavati dalla disciplina vigente.

L'articolo 21 riguarda i risultati di amministrazione, accertati con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso, che è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi.

L'articolo 22 definisce i principi per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese, mentre gli articoli 23 e 24 riguardano i principi fondamentali relativi all'equilibrio di bilancio. L'articolo 25 detta i principi in materia di programmazione degli investimenti e l'articolo 26 quelli relativi al ricorso all'indebitamento da parte degli Enti locali.

Gli articoli 27, 28, 29 e 30 dello schema di decreto legislativo in esame dettano i principi della legislazione nazionale volti a regolare in modo uniforme la rilevazione e la dimostrazione dei risultati di gestione degli Enti locali medesimi.

L'articolo 31 riguarda la comunicazione alla Corte dei Conti – Sezione Enti Locali - dei rendiconti e degli altri documenti rilevanti per l'analisi finanziaria degli Enti locali

stessi, anche attraverso strumenti informatici, che questi ultimi sono tenuti ad effettuare. L'articolo 32, infine, detta i principi fondamentali cui debbono adeguarsi i modelli contabili.

Il relatore, senatore ZORZOLI, illustra un articolato schema di parere favorevole con osservazioni, che propone come testo da porre ai voti della Commissione. Sul testo si apre un breve confronto fra i Commissari ed il rappresentante del Governo.

Il senatore MICHELINI - apprezzato l'approfondimento svolto dal relatore, che dichiara di condividere per la gran parte - esprime perplessità sulla scelta - che giudica inopportuna - di sopprimere i riferimenti al budget economico, in considerazione della sua valenza innovativa e per l'incerto fondamento nella legislazione vigente; al contrario, sottolinea l'utilità di bilanci impostati anche in termini economici, al fine di rendere più comprensibili gli ordini di grandezza dei vari settori.

Preferirebbe altresì, per le stesse considerazioni, sopprimere nello schema di parere i commi dedicati agli articoli 14 e 17 dello schema di Decreto legislativo in esame.

Il relatore, senatore ZORZOLI, dichiara di condividere le proposte modificative testé formulate dal senatore Michelini.

Interviene infine il sottosegretario di Stato per gli affari regionali GASPERINI, il quale ringrazia la Commissione per il sollecito esame del documento in titolo e per il parere favorevole che si accinge a votare.

Il Governo si riserva di valutare le osservazioni formulate con lo stesso spirito costruttivo dimostrato in questa sede parlamentare.

Si riferisce successivamente al parere negativo espresso dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni sullo schema di Decreto legislativo in esame, avuto particolare riguardo a quanto esso dispone all'articolo 6, che prevede i principi del bilancio. Tali principi, esplicitati al comma 1, non rappresentano affatto aggiunte ultronee, come è stato osservato, ma, al contrario, una ricognizione analitica di criteri esistenti e necessari per realizzare una corretta armonizzazione dei bilanci pubblici.

Successivamente, il relatore, senatore ZORZOLI, propone che la Commissione parlamentare per le questioni regionali esprima un parere del seguente tenore:

"La Commissione parlamentare per le questioni regionali, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

- valuti il Governo l'opportunità di:

riformulare il comma 1, dell'articolo 1, inserendo "anche" prima delle parole "ai fini di garanzia degli equilibri di finanza pubblica", potendosi considerare esistente un principio fondamentale (basato tra l'altro sugli articoli 25 e 28 della legge n. 468 del 1978) che prescrive il consolidamento *tout court*, comprendendo quindi anche il consolidamento a fini - ad esempio - conoscitivi, riconnettendosi con il principio della confrontabilità;

sopprimere il comma 2 dell'articolo 1, in considerazione dei limiti connessi all'esercizio della delega;

aggiungere lo Stato tra i soggetti che sono coinvolti - dall'articolo 2, comma 2 - nella corresponsabilità del Patto di stabilità, posto che fine dell'esercizio di delega è anche -

secondo la legge di delega - orientare l'iniziativa legislativa dello Stato, oltreché delle Regioni;

inserire - nell'articolo 4 - il principio di cui all'articolo 25, comma 2, del Decreto legislativo n. 28 marzo 2000, n. 76, sul contenuto del rendiconto generale, a fini di maggior chiarezza e raccordo con la disposizione di cui al comma 2 dello stesso articolo 4, pur potendosi considerare implicito nella formulazione dell'articolo 4, comma 1, in esame;

riformulare l'articolo 7, sopprimendo il comma 3 e trasponendo il contenuto dispositivo delle norme da esso richiamate a corredo del comma 1, in particolare in riferimento all'evocata "sede comunitaria", e ciò in considerazione del fatto che il rinvio al decreto ministeriale non presenta elementi certi ed univoci di coerenza con i limiti propri all'esercizio della delega. Si prospetta, sul punto, anche l'opportunità di valutare le disposizioni in esame nell'ambito della materia del "coordinamento informativo ...dei dati..", di competenza esclusiva statale *ex* articolo 117, secondo comma, della Costituzione, in quanto tale esclusa dall'ambito della ricognizione. In tal senso l'articolo 1, comma 4, primo periodo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, nel testo risultante dalla modifica apportata dalla legge 27 dicembre 2004, n. 306, convertendo in legge, con modificazioni, il decreto-legge 9 novembre 2004, n. 266, ha non solo prorogato di un anno il termine per l'esercizio della delega qui in rilievo, ma ha specificato che in ciascun decreto siano indicati gli ambiti normativi che non vi sono compresi. Tale adempimento dovrebbe essere effettuato al fine di chiarire che resta compito dello Stato garantire l'unità del patrimonio informativo/informatico, specie in una materia così delicata come quella contabile;

sopprimere l'articolo 12, per ragioni analoghe a quanto sopra osservato, considerato che il suo contenuto dispositivo va considerato nell'ambito della materia del "coordinamento informativo ...dei dati..", di competenza esclusiva statale, in quanto tale esclusa dall'ambito della ricognizione;

in riferimento all'articolo 16, ed analogamente a quanto osservato a proposito dell'articolo 7, per quanto concerne le analitiche disposizioni sulla classificazione, valutare le disposizioni in esame nell'ambito della materia del "coordinamento informativo ...dei dati..", di competenza esclusiva statale, in quanto tale esclusa dall'ambito della ricognizione, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, primo periodo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, nel testo risultante dalla modifica apportata dalla già citata legge 27 dicembre 2004, n. 306;

sopprimere, in quanto derogabili dai regolamenti di contabilità ai sensi dell'articolo 152, comma 4, del citato Testo unico sull'ordinamento degli Enti locali, le disposizioni di cui agli articoli 20, commi 1, 3, 4, 5 e 13; 21, comma 1; 26, commi 2 e 3".

Il Presidente pone ai voti il documento che risulta approvato.

La seduta termina alle ore 14,50