



Indagine conoscitiva V Commissione, Camera dei deputati
A.C. 2555 “Legge di contabilità e finanza pubblica”

Roma, 22 settembre 2009

La Conferenza ha condiviso e condivide nel dibattito sulla riforma della disciplina di governo dei conti pubblici la questione dell’armonizzazione dei sistemi di contabilità tra i diversi livelli di governo, come necessaria premessa per il conseguimento della fondamentale funzione di coordinamento della finanza pubblica, ancorché, ora, dopo l’approvazione della legge n. 42 del 2009, per l’attuazione del federalismo fiscale.

Nel merito del ddl AC 2555 si esprimono alcune valutazioni, nell’ottica delle Assemblee legislative, in raccordo con quanto già emerso e definito per i lavori istruttori della legge 42/2009.

Sotto il profilo **coordinamento della finanza pubblica** la riforma viene opportunamente a superare il tradizionale perimetro del bilancio dello Stato per ricollocare le norme di contabilità della legge n. 468 del 1978 nella prospettiva più ampia dell’intero comparto delle pubbliche amministrazioni, tentando anche di colmare quel problematico sganciamento tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria, che tanti problemi ha da tempo creato alla luce della normativa comunitaria sul calcolo dell’indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

Da questo punto di vista, il provvedimento sembra finalmente esprimere la consapevolezza che un’effettiva valorizzazione del controllo parlamentare nelle procedure di bilancio passa anzitutto per il raccordo con le regole di contabilità dell’Unione europea, per l’introduzione del criterio della cassa (in luogo della competenza) e per la ridefinizione delle modalità di classificazione del bilancio per missioni e programmi, come premessa per garantire una sistematica attività di analisi e di valutazione della spesa (c.d. *spending review*).

Sul piano del coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo, il disegno di legge sembra tuttavia manifestare alcune lacune, specie sotto il profilo della carenza di sedi di raccordo interistituzionale e intergovernativo che invece caratterizzano fortemente la legge n. 42 del 2009, segnate da un incisivo coinvolgimento delle autonomie territoriali e delle assemblee elettive. Da questo punto di vista, nonostante l’integrazione del Comitato per principi contabili delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 2, comma 5, del Ddl – frutto di un emendamento approvato dal Senato – **le sedi di raccordo previste dal progetto e gli obblighi di informazione**



sullo stato di attuazione della riforma (art. 3 Ddl) sembrano ancora largamente strumentali alle amministrazioni centrali, e pertanto inadeguati a garantire un pieno coinvolgimento delle autonomie territoriali. Ciò appare tanto più rilevante quanto più si riscontrano, nel progetto, numerose interconnessioni con l'attuazione della legge sul federalismo fiscale, a partire dall'introduzione di principi e criteri direttivi che, a quanto sembra, dovrebbero valere anche per i decreti attuativi della legge delega n. 42 del 2009 (art. 9, comma 2, Ddl), con conseguenti rischi di sfasature temporali nel processo di attuazione delle deleghe, nonché di potenziale lesione della potestà legislativa concorrente regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Per quanto riguarda **l'armonizzazione dei sistemi di contabilità**, privilegiando il punto di vista delle autonomie territoriali (e, in particolare, delle assemblee regionali), si segnalano due nodi critici:

a) **genericità (ed eccessiva diversificazione) dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 2 del Ddl:** Non sembra ben chiaro, al fondo, che cosa si intenda per armonizzazione dei sistemi contabili e delle procedure di bilancio, posto che, ad esempio, altro è parlare di “adozione di regole contabili uniformi” (art. 2, comma 2, lett. a), Ddl) rispetto agli obiettivi di governo dei conti pubblici anche alla luce dei vincoli europei, altro è fare riferimento all'introduzione di “un comune piano dei conti integrato al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio” e di “comuni schemi di bilancio articolati per missioni e programmi coerenti con la classificazione economia e funzionale”, per arrivare ad “un sistema unico di codifica dei singoli provvedimenti di spesa correlati alle voci di spesa riportate nei bilanci” (art. 2, comma 2, lett. a) e c), Ddl): nel primo caso si esprime l'intento di armonizzare i bilanci degli enti territoriali attraverso sistemi di raccordo finalizzati a garantire l'effettiva misurabilità dei conti pubblici dei diversi livelli di governo rispetto agli obiettivi della programmazione e dei vincoli europei; nel secondo, invece, la delega esprime la tendenza ad introdurre veri e propri schemi unici ed uniformi nella redazione dei bilanci. In questo caso pur ribadendo la piena condivisione del raggiungimento degli obiettivi del ddl si segnala che la scelta andrebbe attentamente valutata alla luce del principio autonomistico e del “diritto al bilancio” delle assemblee legislative regionali, le quali, pur nella riconosciuta esigenza di garantire l'armonizzazione attraverso sistemi di raccordo dei bilanci regionali con quello dello Stato che siano trasparenti e misurabili sulla base dei parametri comunitari, potrebbero comunque mantenere



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

un proprio margine di autonomia almeno sul lato delle procedure di bilancio. Questa ultima segnalazione vuole solo richiamare la Vostra attenzione al fatto che le leggi di bilancio regionali sono sempre più strumenti di governo delle politiche. Un aspetto che a nostro avviso andrebbe tenuto in debito conto.

b) Opportunità di introdurre una più puntuale disciplina, nella legge stessa, della tassonomia comune per la riclassificazione dei dati contabili: La riforma prevede, anche sotto questo profilo, un forte processo di armonizzazione, rimettendo, però, questa complessa riclassificazione pressoché integralmente al legislatore delegato (art. 2, comma 2, lett. *b*), Ddl). Dal punto di vista delle assemblee regionali, sarebbe invece auspicabile l’inserimento di una più articolata disciplina direttamente nella legge (o, quanto meno, l’introduzione di principi e criteri direttivi maggiormente articolati rispetto a quelli attualmente previsti dall’art. 2, comma 2, lett. *b*), Ddl), senza lasciare l’intero e complesso processo di riclassificazione al legislatore delegato. Si sottolinea tale opportunità in virtù della complessità della normativa di contabilità che tale processo andrebbe a modificare e delle concrete conseguenze che esso comporterebbe sulle autonomie territoriali (specie sotto il profilo della capacità di programmazione, di spesa e di governo delle politiche pubbliche regionali).

Fermo restando questo duplice rilievo – orientato a ribadire il ruolo del bilancio regionale anche come strumento di governo delle politiche pubbliche regionali, specie alla luce della rinnovata valorizzazione del principio autonomistico nella prospettiva della trasformazione in senso federale della forma di Stato – si esprime piena condivisione del processo di armonizzazione dei sistemi contabili. Si tratta, infatti, di una condizione imprescindibile al fine di disporre di dati certi sulla finanza dei diversi livelli di governo nel quadro dei vincoli europei al governo dei conti pubblici e delle norme comunitarie di contabilità, anche per garantire compiuta attuazione dell’art. 119 Cost. e della riforma sul federalismo fiscale.

Rispetto ai procedimenti previsti dalla legge n. 42 del 2009, desta, però, non poche perplessità la riaffermazione di una visione sostanzialmente centralista del coordinamento della finanza pubblica in un provvedimento che dovrebbe garantire l’adeguamento della legge di contabilità alla futura riforma in senso federale della Repubblica. Il disegno di legge sembrerebbe infatti limitare sia la potestà legislativa concorrente delle regioni nella funzione di coordinamento della finanza pubblica,



sia la facoltà delle autonomie territoriali di determinare i propri obiettivi di bilancio (art. 9 Ddl) – secondo quanto invece comporterebbero i principi di autonomia e responsabilità finanziaria di cui all’art. 119 Cost. – sostanzialmente rimessi alla “Decisione di finanza pubblica” e ai mutevoli obiettivi delle manovre annuali di bilancio (in definitiva, allo Stato come “decisore di ultima istanza” sulla potestà tributaria e, soprattutto, come “pagatore di ultima istanza”).

Il coordinamento della finanza pubblica dovrebbe invece necessariamente partire dalla preventiva costruzione di strumenti di misurazione e di informazione dei dati finanziari e tributari che siano effettivamente omogenei tra i diversi livelli territoriali, in grado di garantire un adeguato livello di trasparenza in merito ai processi di prelievo e di trasferimento di risorse finanziarie, e che vedano, soprattutto, forme di incisivo raccordo con il Parlamento e con i Consigli regionali, senza rimanere appannaggio soltanto del Ministero dell’economia e degli organi di raccordo degli Esecutivi.

Per quanto concerne la **ridefinizione del ciclo annuale della decisione di bilancio** sembra positivo il tentativo di finalizzare la riforma al conseguimento di una effettiva programmazione degli obiettivi di finanza pubblica, basata, tra l’altro, su una consistente semplificazione degli strumenti decisionali tra Governo e Parlamento. Tuttavia, da un secondo punto di vista, si osserva – nello spirito di collaborazione che dovrebbe ispirare i rapporti tra le assemblee elettive dei diversi livelli di governo – che la c.d. sessione di bilancio risulta troppo “concentrata”: in particolare, nei 25-30 giorni circa destinati all’esame parlamentare dei documenti di bilancio (cfr. art. 8 Ddl), le Camere rischiano di non avere tempi sufficienti per un esame particolarmente meditato e, soprattutto, non in grado di consentire un pieno coinvolgimento delle autonomie territoriali. Da questo punto di vista, sarebbe invece auspicabile almeno un’anticipazione della data di presentazione della Decisione di finanza pubblica (attualmente prevista per il 20 settembre di ogni anno: cfr. art. 8, comma 2, lett. *b*), Ddl) – preferibilmente ad una data antecedente alla pausa estiva – al fine di consentirle di svolgere quella funzione di quadro di riferimento di compatibilità della successiva manovra autunnale, attualmente svolta dal DPEF, entro cui collocare un più compiuto coinvolgimento degli enti territoriali (anche mediante riforme dei regolamenti parlamentari).