



INDAGINE CONOSCITIVA

**DISEGNO DI LEGGE "LEGGE DI CONTABILITA' E FINANZA
PUBBLICA"**

A.C. N.2555

COMMISSIONE BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

CAMERA DEI DEPUTATI

22 SETTEMBRE 2009

Il disegno di legge A.C. n. 2555 "Legge di contabilità e finanza pubblica", approvato in prima lettura dal Senato il 24 giugno, è un provvedimento ampio, complesso e di grande significato, che tocca vari istituti ed aspetti del sistema di finanza pubblica, introducendo innovazioni da lungo attese e dibattute. Il disegno di legge, in estrema sintesi, prevede una delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili; detta principi rientranti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e riguardanti la finanza degli enti territoriali; riforma la disciplina finanziaria e di bilancio quanto ad atti, tempi e procedure; introduce nuove regole in tema di copertura finanziaria delle leggi; disciplina il nuovo ordinamento contabile dello Stato con l'abrogazione della legge n. 468 del 1978.

Si tratta di un provvedimento d'iniziativa parlamentare, la cui presentazione ed esame giunge poco dopo l'entrata in vigore della legge n. 42 in tema di attuazione del federalismo fiscale.

L'Associazione dei Comuni italiani, pur apprezzando e sottolineando l'importanza di questa iniziativa legislativa, in particolare in relazione alla nuova disciplina che regola istituti non toccati dal legge n.42 e affronta materie ulteriori di grande rilievo, ritiene necessario porre in evidenza le indubbe intersezioni, interferenze, oltrechè forse sovrapposizioni e contraddizioni che tale provvedimento presenta rispetto alla legge in materia di attuazione del federalismo fiscale.

LE SOVRAPPOSIZIONI E CONTRADDIZIONI FRA LA LEGGE N.42/2009 E L'A.C. N.2555.

1. La differenza di metodo. E' noto che il testo sul federalismo fiscale è stato anche il frutto di un confronto intenso fra Governo e Autonomie territoriali prima della presentazione in Parlamento, e poi di uno scambio costante durante l'iter parlamentare fra il Governo, le Commissioni competenti, in una dialettica costruttiva fra maggioranza ed opposizioni, e i soggetti rappresentativi degli interessi territoriali. In

considerazione della rilevanza delle materie trattate, anche tenendo pienamente conto della differenza derivante dall'iniziativa legislativa di carattere parlamentare, non si può sottacere il diverso metodo sin qui adottato rispetto a quello praticato per il federalismo fiscale. L'auspicio dell'Associazione è che nell'ambito della presente indagine conoscitiva si riescano ad approfondire tutti gli aspetti necessari, affinché nell'esame in sede referente e poi in Aula vengano accolte alcune importanti correzioni al testo.

2. Le disarmonie nel sistema di governance della finanza pubblica. Necessità di costruire un coordinamento dinamico semplice e trasparente.

Il ddl in questione prevede una disciplina in tema di coordinamento dinamico della finanza pubblica che appare non del tutto in linea con le previsioni contenute nella legge sul federalismo fiscale.

L'ANCI chiede pertanto che vengano stralciate dal provvedimento in esame tutte le disposizioni che si giustappongono ad analoghe disposizioni già contenute nella legge n.42, nonché di correggere le previsioni non aderenti agli obiettivi già fissati nella legge di recente approvata al fine di realizzare un pieno ed effettivo coordinamento fra i due provvedimenti che devono essere l'uno la prosecuzione dell'altro.

La preoccupazione che si ritiene opportuno manifestare attiene al rischio che tale provvedimento possa rendere più complessa e difficile l'attuazione del federalismo fiscale che invece va più che mai rapidamente promossa.

Per quanto riguarda le previsioni contenute nel provvedimento in esame relative al modello di governance, si ritiene opportuno evidenziare l'esigenza di renderle del tutto coerenti con l'impostazione generale innovativa contenuta nella legge sul federalismo fiscale, evitando la proliferazione di soggetti e sedi ulteriori.

Si ricorda, infatti che l'articolo 4 della legge n.42 prevede una istituenda Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, avente il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi, quindi atti, elementi informativi e dati, nonché altre funzioni. Il carattere paritetico della composizione della Commissione rappresenta, considerata anche la grande rilevanza delle attività assegnate, una novità positiva nel panorama della *governance* istituzionale. Novità che potrebbe aiutare a correggere e superare molte difficoltà oggettive e deficit conoscitivi, evidenziatisi in questi anni, consistenti anche in una limitata e stentata condivisione dei dati economico finanziari necessari per stabilire gli obiettivi annuali e le misure economico-finanziarie. Commissione tecnica che conosce il proprio contraltare politico-istituzionale nella Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dall'articolo 5 della legge n.42, da istituire con decreto legislativo con compiti assai penetranti, che potrebbero ancor di più assicurare la capacità di concorso di tutti i livelli di governo nella definizione degli obiettivi fondamentali di finanza pubblica.

Si ritiene, quindi, che l'eventuale istituzione di nuovi soggetti, laddove necessario, dovrebbe avvenire rispettando i caratteri di pariteticità e pieno coinvolgimento delle autonomie territoriali, sempre in un'ottica di armonizzazione con quanto già previsto nella legge in vigore, evitando sovrapposizioni di compiti.

A titolo esemplificativo, si fa presente che il disegno di legge prevede l'istituzione di un nuovo organismo chiamato Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche con il compito di predisporre i decreti aventi ad oggetto l'armonizzazione dei bilanci, sulla cui delega si dirà di seguito, la cui composizione sembra non rappresentare in modo equilibrato i soggetti interessati alla materia

trattata. Così su ventidue componenti abbiamo un solo rappresentante dei Comuni, quindi siamo lontano dal carattere paritetico della Commissione tecnica sul federalismo fiscale.

Relativamente alle procedure di concertazione per l'adozione dei nuovi strumenti della programmazione finanziaria disciplinati dall'articolo 8 del ddl, si ricava dalla disciplina complessiva non un salto di qualità nel coinvolgimento degli altri livelli di governo nelle scelte che li riguardano direttamente, prospettiva che invece la legge sul federalismo fiscale sembra indicare. Così, ad esempio in relazione ai contenuti della nuova Decisione di finanza pubblica, come disciplinata dagli articoli 8 e ss e che dovrebbe sostituire il DPEF, non c'è traccia del ruolo della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica che a norma di legge, ove istituita, dovrebbe concorrere alla definizione delle grandezze finanziarie che riguardano le autonomie territoriali, concorso che si dovrebbe sostanziare in un ruolo certamente più pregnante del semplice parere reso dalla Conferenza unificata, unica previsione contemplata nel testo in commento.

Ancora un altro esempio sempre riguardante la questione nodale della conoscibilità e attendibilità dei dati economico finanziari ai fini della condivisione delle decisioni che vengono adottate.

L'articolo 14 del ddl prevede l'istituzione della Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, incardinata presso la Ragioneria generale dello Stato, con la finalità di assicurare il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e con il compito di acquisire gli elementi informativi necessari a dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale. Appare assolutamente evidente l'opportunità di raccordare tale previsione con quanto già previsto in ordine ai compiti della Commissione tecnica per l'attuazione del

federalismo fiscale, quale appunto sede di raccolta e condivisione delle basi informative, Commissione che poi peraltro assumerà stabilmente la veste di segreteria tecnica della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica. Invece l'articolo 14, si basa su un'impostazione da superare definitivamente a favore di una banca dati aperta verso gli enti locali, cogestita o partecipata, in modo da creare un luogo comune di conoscenza e di verifica delle grandezze di finanza pubblica che influenzano profondamente la vita delle amministrazioni e dei cittadini.

3. Criticità nella delega per l'adeguamento dei sistemi contabili.

Un altro aspetto che si ritiene opportuno evidenziare, derivante sempre dal confronto con la legge n. 42, attiene alla previsione, contenuta nell'articolo 2 del ddl, relativa alla delega al Governo per l'adozione di uno più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche. Una previsione analoga in relazione ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni è contenuta nell'articolo 2 della legge n. 42, dove appunto al comma 2, let. h) si stabilisce che i decreti legislativi provvederanno anche all'"individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici..", nonché il comma 6 dello stesso articolo stabilisce che "almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge e reca i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici..". Siamo, quindi, in presenza di una delega pienamente in corso su cui potrebbe intervenire una nuova norma avente, in tutto o in parte, il medesimo oggetto di delega, magari con principi e criteri non del tutto omogenei e uniformi, in relazione a taluni destinatari della disciplina. Infatti, è pur vero che la delega *in fieri* potrà riguardare le amministrazioni pubbliche nel loro complesso, e quindi una platea più vasta di soggetti, ma è

altrettanto vero che bisogna sottolineare l'assenza di un sostanziale raccordo con la legge sul federalismo fiscale.

Sul punto l'ANCI ribadisce la richiesta di stralciare dal provvedimento la delega in questione e chiede invece di dar corso rapidamente alla delega già contenuta nella legge n.42.

Altra considerazione simile riguarda l'articolo 9 del disegno di legge che contiene alcune regole in materia di coordinamento della finanza pubblica e in particolare riguardanti una possibile "regionalizzazione", ai fini di una maggiore flessibilità, del Patto di stabilità per i Comuni e per le Province.

La nuova disposizione prevista dall'articolo 9 del ddl, in particolare i commi 5,6 e 7, pur integrandosi con i principi e i criteri contenuti nell'articolo 17 della legge sul federalismo fiscale, laddove si contempla che i decreti legislativi potranno disciplinare la possibilità per "le regioni di adattare, previa concertazione, le regole e i vincoli imposti dalla legislazione nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziari esistenti nelle diverse regioni.." pone un problema analogo a quello evidenziato in relazione alla delega sull'armonizzazione dei bilanci.

Infatti, disciplina parzialmente con disposizioni di diretta applicazione una materia che la legge n.42, ha già rimesso al legislatore delegato. Anche in tal caso il rapporto fra le fonti appare problematico.

Dovrà il legislatore delegato astenersi dal disciplinare gli specifici aspetti previsti oggi dal ddl, qualora arrivi al traguardo? Ovvero potrà modificare tale disciplina ?

LA NUOVA DISCIPLINA RELATIVA ALLA PROGRAMMAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA.

In via generale, l'ANCI sottolinea che la disciplina che regola il nuovo ciclo finanziario non presenta novità significative e soprattutto non risolve alcune rilevanti problematiche riscontrate da anni. In sintesi: non risolve il problema della proroga dei tempi di approvazione dei bilanci degli enti locali causata dall'attesa delle disposizioni contenute nella legge finanziaria; non assicura una effettiva partecipazione e concorso delle autonomie territoriali alla definizione delle decisioni di finanza pubblica, non menzionando neanche il ruolo della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica disciplinata dall'articolo 5 della legge n.42.

In particolare, per quanto riguarda la Decisione di Finanza Pubblica - articolo 10 - il 20 luglio vengono presentate in Conferenza unificata le linee guida per la ripartizione degli obiettivi, questo percorso non lascia troppo spazio per la partecipazione degli altri livelli di governo alla manovra. Un confronto reale si dovrebbe fondare su un sistema organico di condivisione del metodo di lettura dei dati. Tale meccanismo si intravede nella delega sul federalismo, ma non sembra presente nella proposta di legge esaminata.

In riferimento poi alla Legge di Stabilità (articolo 11), nuova definizione della legge finanziaria, la restrizione dei tempi di discussione e confronto è addirittura più accentuata. Infatti questa disposizione, che contiene le norme necessarie alla realizzazione del patto di convergenza, viene presentata entro il 15 ottobre di ogni anno. Il contributo delle autonomie locali è evidentemente affidato alla procedura ordinaria di confronto vigente in Conferenza Unificata, oggi insufficiente a garantire moderni strumenti di funzionamento della governance utili a garantire a tutti i livelli di governo adeguata autonomia e capacità di programmazione, in sintesi la possibilità di

utilizzare le proprie prerogative costituzionali. Inoltre questa tempistica costringe gli enti locali a procrastinare l'avvio della discussione sul proprio bilancio, la cui approvazione definitiva sarà necessariamente rinviata a marzo dell'anno successivo, quindi senza risolvere un problema importante che si trascina da tempo.

Per il Patto di stabilità interno si configura l'individuazione di un quadro di riferimento normativo e degli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi di sottosettore definiti nella decisione di finanza pubblica. La procedura è quella prevista per il parere sulla Decisione di Finanza Pubblica, che non consente una discussione ampia ed approfondita di tutto il quadro economico finanziario.

Non è comprensibile poi il meccanismo secondo il quale oltre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica di cui al Patto di stabilità interno è definita la quota di indebitamento delle amministrazioni locali dalla Decisione di Finanza Pubblica e dalla legge di stabilità. Questa grandezza, come si evince anche dalla norma in esame, è direttamente correlata alla capacità di spesa in conto capitale, e deve essere correlata necessariamente a quanto previsto in relazione al patto di stabilità interno. Queste grandezze non possono essere stabilite di anno in anno, e senza una condivisione di strumenti ed obiettivi.

In sintesi, gli articoli 9, 10, 11 indicano molti principi ma non un percorso nuovo di condivisione di dati, strumenti e responsabilità riguardo all'economia e la finanza pubblica, coerente con il nuovo assetto istituzionale, finanziario e tributario delineato dalla Costituzione riformata. Malgrado la quantità delle disposizioni enunciate, le novità sono poche e risultano non in linea con la filosofia generale che ha ispirato la legge sul federalismo fiscale.

Un ultimo cenno ai sistemi contabili: la legge 42 contiene obiettivi e criteri per tentare di uniformare i criteri ed i principi di finanza pubblica, per tutti gli enti pubblici

coinvolti, le disposizioni in esame fanno dei cenni alla contabilità economica, ma di fatto aprono verso una contabilità di cassa che è ormai superata dalla maggior parte dei paesi europei con i quali ci confrontiamo. Questa scelta porterebbe comunque il sistema a perdere cognizione di una parte dell'attività pubblica necessaria come la programmazione pluriennale. Anche in questo caso sembra maggiormente in armonia con l'assetto costituzionale vigente la scelta operata dalla legge delega sul federalismo fiscale, che lascia ai decreti delegati le scelte tecniche con le quali raggiungere obiettivi condivisi.