



RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE AZZOLLINI)

Comunicata alla Presidenza il 10 dicembre 2009

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Legge di contabilità e finanza pubblica

**d’iniziativa dei senatori AZZOLLINI, BONFRISCO, AUGELLO, COLLI,
DI STEFANO, ESPOSITO, FLERES, Massimo GARAVAGLIA, LATRONICO,
PICHETTO FRATIN, SAIA, TANCREDI, VACCARI e CUFFARO**

(V. Stampato n. 1397)

approvato dal Senato della Repubblica il 24 giugno 2009

(V. Stampato Camera n. 2555)

modificato dalla Camera dei deputati l'11 novembre 2009

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 13 novembre 2009*

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 1 ^a Commissione permanente	»	9
Testo del disegno di legge (rinvio).....	»	10

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge in esame, dopo il passaggio alla Camera dei deputati, pur essendo stato modificato in numerosi punti, non ha perso l'ispirazione di fondo ricevuta durante l'esame effettuato dal Senato in prima lettura.

Giova dare conto comunque, di seguito, delle principali novità introdotte dalla Camera dei deputati, tralasciando, per brevità, tutte le numerose modifiche di semplice chiarimento o coordinamento interno.

È stata modificata in alcune parti la delega prevista all'articolo 2, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, ivi prevedendosi una serie di modifiche ai contenuti tecnici e procedurali concernenti l'avvio della riforma del sistema contabile secondo i canoni della uniformazione per tutti i comparti e settori della pubblica amministrazione. La scelta di fondo operata dalla Camera è stata quella di rinviare alla legge 5 maggio 2009, n. 42, (federalismo fiscale) per la parte relativa ai criteri e principi di armonizzazione delle regioni e degli enti locali, lasciando il resto al presente testo.

Va ricordato peraltro che nel corso del dibattito è stato osservato che il testo del Senato sul punto aveva espresso in qualche modo una posizione centralistica. Probabilmente chi ha manifestato un tale orientamento non ha tenuto in debita considerazione il fatto che quel testo già prevedeva l'intesa della Conferenza Stato-regioni sugli schemi dei decreti legislativi della riforma in materia di armonizzazione dei bilanci. Inoltre, sempre il testo approvato in prima lettura conteneva diverse previsioni in tema di condivisione delle decisioni di finanza pubblica tra i vari livelli istituzionali per quanto riguarda il coinvolgimento delle autonomie nel processo deliberativo di cui alla legge di stabi-

lità. Un'attenta lettura della normativa pertanto avrebbe portato ad esprimere una valutazione diversa sul punto del coinvolgimento delle autonomie.

Sul tema degli strumenti informativi a supporto della decisione parlamentare è da segnalare che un'altra modifica è stata la soppressione della Commissione parlamentare per la trasparenza e l'informazione nel campo della finanza pubblica, per ricondurre il processo di verifica e controllo nell'ambito della sede delle Commissioni bilancio, che dovrebbero agire su questo versante di comune accordo. Sotto questo aspetto il dibattito in Commissione è stato particolarmente concentrato su quale modulo organizzativo sia più adatto per una riflessione non episodica anzitutto sui criteri usati per l'elaborazione delle previsioni del Governo. Alla maggioranza è sembrato che la soluzione della Camera non escluda un esame di tali aspetti, rimesso all'interno delle due Commissioni bilancio, eventualmente in sede congiunta.

Sempre sotto il profilo del collegamento con la legge sul federalismo, è stato deciso dalla Camera che, a livello normativo, è la nuova legge di stabilità ad occuparsi del patto di stabilità interno, mentre del patto di convergenza si può occupare anche un apposito provvedimento collegato, oltre che naturalmente la stessa legge di stabilità. Va sottolineato con forza il dato istituzionale di fondo di tale assetto, per l'estrema rilevanza delle materie ivi richiamate. Va espresso dunque compiacimento per il fatto che attraverso un'opportuna modifica della richiamata legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale sia stata ricondotta all'ambito di competenza della legge di stabilità la complessiva decisione sui saldi, sul debito e sulla pressione

fiscale complessiva, con tutte le garanzie e le tutele previste in ordine alla collaborazione delle regioni e delle autonomie alla definizione di tali obiettivi complessivi, secondo un quadro già pensato in prima lettura ma che poi non ha trovato sufficiente esplicitazione normativa. Sulle implicazioni di una tale decisione mi soffermerò alla fine della presente relazione.

Per quanto concerne poi i contenuti della manovra di cui all'articolo 11 (nuova legge di stabilità), va segnalato il sostanziale ripristino dell'articolazione tabellare in essere, che infatti, dalla iniziale previsione di integrazione e semplificazione, ritorna alla indicazione separata delle tabelle C, E ed F, quest'ultima integrata dei contenuti della precedente tabella D. Si è stabilito poi che il disegno di legge di stabilità debba contenere, a fini conoscitivi, un prospetto riepilogativo degli effetti triennali della manovra sui saldi di finanza pubblica.

È stato altresì previsto dalla Camera che nei tre esercizi finanziari successivi alla approvazione del disegno di legge, i Ministri competenti presentino al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione dei relativi programmi di spesa e sul loro grado di avanzamento, prevedendo altresì che il Ministro dell'economia e delle finanze possa disporre il mantenimento di residui per spese in conto capitale anche in deroga ai termini previsti dalla normativa di contabilità.

Un'altra questione che va sottolineata è la sistemazione che la Camera ha operato per quanto riguarda la materia del contenuto e della tempistica dei provvedimenti collegati. Già l'attuale legge 5 agosto 1978, n. 468, ribadita dal testo approvato dal Senato del presente disegno di legge, staccava anche sotto il profilo del termine della presentazione dei relativi atti parlamentari, la figura del «collegato» dalla sessione di bilancio: la Camera ha ulteriormente accentuato questo distacco spostando il termine di presentazione dei «collegati» al mese di febbraio dell'esercizio successivo e prevedendo che la fun-

zione normativa di sviluppo, non più tipica della nuova legge di stabilità, venga appunto convogliata nel provvedimento collegato *ad hoc*. Ne risulta pertanto un disegno complessivo - che è bene sia chiaro nei suoi aspetti istituzionali di fondo - secondo cui al netto dell'eventuale manovra di sviluppo contenuta negli stanziamenti di bilancio e nella legge di stabilità per la parte relativa alle tabelle, tutta la componente normativa della politica di bilancio (norme sia di sviluppo che di carattere ordinamentale e organizzatorio) viene istituzionalmente concentrata ora nella figura del provvedimento collegato, di cui rimane il richiamo necessario nel nuovo Dpef, ossia nella Decisione di finanza pubblica.

Con altra modifica si è provveduto alla separata indicazione, con la creazione di un apposito articolo della delega, per il passaggio al criterio della cassa inizialmente contenuta in una lettera dell'articolo 43.

Nella materia dei criteri di configurazione dei bilanci pubblici si ricorderà che nel corso della prima lettura sono stati approfonditi i complessi e in parte irrisolti problemi connessi alla estendibilità o meno a tali bilanci della contabilità di tipo civilistico-patrimoniale: l'esito di tale problematicità era stata l'accentuazione nel testo del carattere sperimentale del passaggio a tale tipo di contabilità. La Camera ha risolto in modo *trachant* il problema, sia pure nell'ambito di una implementazione che durerà qualche tempo, trattandosi di deleghe.

In definitiva, ribadendo quanto affermato in premessa, va dunque osservato che il testo in esame, sia pure corredato di ulteriori numerose precisazioni, conserva l'ispirazione di fondo che già lo caratterizzava all'atto dell'approvazione avvenuta in prima lettura. Come avvenuto in occasione dell'approvazione della legge sul federalismo fiscale, anche in quel caso avvenuta in prima lettura da parte del Senato, è possibile peraltro dare un giudizio più che positivo sulla convergenza anche dell'altro ramo del Parlamento sulle scelte fondamentali inerenti la configura-

zione nuova che andrà a caratterizzare gli strumenti di governo della finanza pubblica in Italia.

Restano comunque alcuni aspetti che necessiterebbero di un chiarimento. Tra questi si segnala, anzitutto, la previsione contenuta nell'articolo 19-*bis* del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, appena convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, della trasmissione da parte di regioni e province autonome alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo dei dati contabili risultanti dai rendiconti secondo lo schema contabile allegato al decreto stesso, materia, questa, espunta dal presente testo. Va da sé che la sede dove la questione dovrebbe trovare la propria regolamentazione è appunto la legge che ci apprestiamo a varare. In merito il Governo ha fatto presente in Commissione che la soluzione legislativa assunta non altera comunque la costruzione e la logica complessiva del disegno di legge in esame.

Un altro dei problemi è la reintroduzione della copertura degli oneri correnti della legge finanziaria mediante il ricorso al miglioramento del risparmio pubblico, il che ha comportato il venir meno di un'altra innovazione fissata dal testo del Senato, ossia la facoltatività della presentazione da parte del Governo del disegno di legge di assestamento. Si tratta di un complesso di questioni su cui il Senato aveva riflettuto molto in prima lettura, propendendo per una linea più moderna che lasciasse complessivamente il Governo libero di impostare la politica di bilancio, spostando dunque il limite giuridico ai saldi complessivi. Con la soluzione pervenuta rimane l'obbligo di copertura della legge di stabilità nonostante esso sia da tempo scaduto ad un livello abbastanza formale proprio per l'assenza di meccanismi che consentano un esame penetrante della congruità delle poste del bilancio a legislazione vigente, il che costituisce però la premessa per la effettività di un obbligo di copertura costruito in tal modo. Il compito

che abbiamo davanti non è semplice, pertanto, e la questione non sembra trovare al momento una soluzione soddisfacente, riproponendosi così un assetto ordinamentale che si è dimostrato nel tempo abbastanza privo di sostanza. Tra l'altro, la formulazione della Camera circa il riferimento al carattere positivo del risparmio pubblico, da garantire comunque, dovrebbe essere inteso nel senso che, nell'ipotesi che il saldo corrente dell'assestamento abbia un segno negativo mentre quello del bilancio di previsione presenti un carattere positivo, il margine utilizzabile a copertura dovrebbe estendersi fino all'azzeramento del margine, con esclusione quindi della possibilità di utilizzare la parte negativa.

Su tale complesso di problemi, sempre nel dibattito in Commissione, il Governo ha fatto presente che la soluzione della Camera può rappresentare un utile strumento per evitare o ridimensionare gli eventuali effetti di ricomposizione della spesa dal conto capitale a parte corrente derivanti da emendamenti approvati dal Parlamento, potenzialmente possibili con il testo approvato dal Senato in prima lettura. In merito poi alla interpretazione fornita sui limiti di utilizzo del risparmio pubblico, il Governo ha convenuto sulla interpretazione che esso sia utilizzabile fino all'azzeramento del margine, con esclusione quindi della parte negativa, nel caso in cui il miglioramento sia riferito al passaggio da un valore negativo (indicato nell'assestamento) ad uno positivo (nel bilancio di previsione).

In definitiva, appare chiaro sul punto che deve essere rafforzato l'impegno in tutte le sedi per una verifica dei criteri di costruzione dei tendenziali, in maniera che si eviti il rischio di una loro conformazione anche in vista del reperimento dei mezzi aggiuntivi di copertura.

Altra questione su cui probabilmente occorrerà ritornare è il fatto che per la legge di stabilità sia stato previsto un divieto di norme localistiche e microsettoriali, il che

appare abbastanza incongruo se si considera che il provvedimento ha perso la propria componente normativa di sviluppo, con il risultato dunque che al momento non sarebbe possibile prevedere un contenimento ovvero una variazione di aliquote settoriale o localistica. Sul punto nel dibattito in Commissione il Governo ha ritenuto che la problematica non sussista, posto che la disposizione (articolo 11, comma 3) non parla genericamente di norme, ma di interventi. In questo senso, la limitazione riguarderebbe esclusivamente le misure di carattere espansivo.

Un chiarimento va fatto poi per quanto riguarda la lettera c) del comma 2 dell'articolo 40, che, nel prevedere come criterio di delega la revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire, va ovviamente interpretata nel senso che si tratta solo di organizzare, se si modifica il contenuto dei programmi, il relativo gruppo di leggi che insistono sul medesimo programma. Va dunque esclusa qualsiasi ipotesi che attraverso la delega in questione si possa in via amministrativa modificare la legislazione di merito. Anche su questo punto il Governo ha concordato sulla considerazione che la revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione vada interpretata nel senso di una riorganizzazione del contenuto dei programmi, escludendo qualunque ipotesi che preveda modifiche della legislazione con atti di carattere amministrativo.

In linea generale, il dibattito in Commissione è stato particolarmente ricco e approfondito. Per alcuni aspetti se ne è fatto già cenno. Vale la pena qui riprendere brevemente altri temi tra i più rilevanti.

Per quanto riguarda i rilievi mossi in relazione all'articolo 8, in tema di patto di stabilità interno, è stato anzitutto fatto presente che le critiche alle modifiche della Camera devono essere intese come un auspicio perché le norme in materia non vengano ridiscusse e ridisegnate ogni anno nella legge

di stabilità: questo è lo spirito delle modifiche della Camera.

Per quanto riguarda l'argomento secondo cui all'articolo 17, comma 4, sarebbe stato introdotto in via surrettizia l'obbligo di copertura sui tre saldi, si ricorda che comunque ciò è limitato ai casi in cui è prevista la relazione tecnica, il che più o meno corrisponde a quanto già avviene. Non c'è stata dunque nessuna surrettizia introduzione dell'obbligo generalizzato di prevedere la copertura sui tre saldi: vorrei che questo fosse ben chiaro, perché sul punto il dibattito in Commissione è stato particolarmente vivace. Si tratta peraltro di una questione che attiene alle modalità di svolgimento dell'iniziativa legislativa di ciascun parlamentare e quindi della massima rilevanza politica ed istituzionale. Ciò introduce all'altro argomento circa la soppressione dell'obbligo della relazione tecnica per quanto riguarda il relatore: poiché la questione rimane rimessa ai Regolamenti parlamentari sarà in questa sede che eventualmente si provvederà al riguardo.

Sempre per quanto riguarda l'articolo 17, in ordine alla soppressione delle parole «non ricorrenti» dalla lettera c), ossia la impossibilità di usare a copertura entrate non ricorrenti, anche qui l'auspicio, in sintesi, è che i vincoli crescenti sull'indebitamento netto producano in sostanza, nei fatti, un obbligo di copertura aderente allo spirito della norma del Senato.

Per quanto riguarda il quesito posto, a proposito del contenuto della legge di stabilità, circa il divieto di introdurre norme a carattere ordinamentale o organizzatorio, fatto salvo quanto previsto in tema di patto di stabilità interno e in tema di patto di convergenza, sembrerebbe potersi concludere nel senso che sono ammissibili norme di carattere ordinamentale od organizzatorio quando esse siano connesse al patto di stabilità interno o al patto di convergenza e quindi servano a regolare entrambe le materie, a prescindere dall'effetto sui saldi. Si tratta di una interpretazione che *melius re perpensa*

nasce dal fatto che con apposita norma si è voluto caratterizzare il «collegato» come la sede per prevedere questo tipo di norme, a prescindere dal segno dell'intervento. Vorrà dire che, se ci saranno effetti positivi, essi, in quanto non spesi, verranno acquisiti ai saldi. Rimane dunque la linea del non appesantimento della legge di stabilità.

Per quanto riguarda poi la possibilità, in riferimento all'articolo 21, comma 2, che il coordinamento con il secondo livello COFOG possa riportare ad una riduzione dei programmi, in questa sede non si può che esprimere un auspicio che nell'attuazione della norma ciò non avvenga. Eventualmente sull'argomento si potrà discutere un ordine del giorno. Infine, per quanto riguarda l'articolo 40, relativo alla cassa, in effetti la nuova versione della norma implica maggiori cautele rispetto ad un passaggio effettivo rispetto ad un sistema di cassa: trattandosi comunque di una delega anche qui l'invito al Governo è di pervenire ad una proposta con i decreti delegati che sciolga i vari dubbi interpretativi che la norma comporta. A tal riguardo mi sia permesso aggiungere la particolare cautela che il Governo dovrà porre nel dare attuazione al numero 2) della lettera b) del comma 2 dell'articolo 40, a proposito del quale si deve evitare, come riusciva a fare la versione approvata dal Senato, la proliferazione dei centri di responsabilità amministrativa per assicurarne la corrispondenza con ciascun programma di spesa: in caso contrario, la normativa rischierebbe di comportare oneri, pericolo che il testo del Senato - ribadisco - voleva evitare.

Per quanto riguarda poi le due criticità relative alla necessità di rendere più marcato l'obiettivo della pressione fiscale e a una esigenza di avere una maggiore documentazione da parte del Governo nella materia della lotta all'evasione, ricordo che, per quanto concerne il primo punto, la questione è stata a lungo dibattuta anche in prima lettura e l'orientamento, almeno della larga maggioranza che ha votato il testo sia al Se-

nato che alla Camera, è stato di evitare di far assumere a tale obiettivo una valenza più stringente. La questione è complessa, ma le perplessità si possono riassumere nel fatto che la pressione fiscale dipende in larga parte da eventi sui quali la decisione politica può non avere rilievo decisivo, come l'andamento del ciclo *in primis* e la stessa distribuzione delle attività economiche e del tessuto produttivo.

Per quanto riguarda il secondo punto ossia l'esigenza di una relazione più dettagliata sulla lotta all'evasione, il testo sia al Senato che alla Camera è stato robustamente corroborato di indicazioni che il Governo deve fornire per quanto riguarda le agevolazioni fiscali varate con i relativi effetti. Questo non esclude che il tutto possa essere migliorato con relazioni che si possono richiedere di volta in volta, a seconda delle esigenze e degli andamenti. Anche qui la questione potrà essere oggetto di un ordine del giorno.

Il complesso delle considerazioni formulate mi porta ad auspicare, in definitiva, una approvazione senza ulteriori modifiche del testo al nostro esame. Evidente è la circostanza secondo cui l'impegno riformatore del Parlamento in questa materia non si conclude in questa sede. Il complessivo testo all'esame prevede infatti una articolata sequenza procedimentale di attuazione sulla quale il Parlamento sarà chiamato, nei prossimi mesi, a rinnovare il proprio impegno e la propria costante attenzione.

Prima di concludere, vorrei far presente un punto di particolare rilievo.

Il recente dibattito qui in Senato sulle mozioni in materia costituzionale mi induce ad un riflessione, che poi avrà un seguito nel confronto con le forze politiche e con il Governo quando si dovesse pervenire all'esame dei testi di riforma della nostra Costituzione. Alludo al fatto che il testo in esame sottolinea con forza in vari punti un'articolazione della manovra (e ancor prima dei quadri tendenziali e programmatici) che metta in rilievo la suddivisione degli obiettivi per sotto-

settori istituzionali (Stato, regioni, enti locali eccetera). Ciò è dovuto non solo ad esigenze oggettive, come dimostra la analoga configurazione da tempo dei vari Programmi di stabilità quali vengono inviati a Bruxelles, ma anche al fatto che, se in futuro il Senato dovesse essere strutturato sulla base di un assetto federale e l'impianto istituzionale effettivo del paese sarà veramente improntato a tale ultimo principio, come tutti auspichiamo, è del tutto ovvio che la decisione-quadro sulla suddivisione preliminare della manovra (ed anche di quelle espansive in riferimento ai provvedimenti collegati) non potrà che essere assunta in una sede, appunto il Senato federale, espressione di tutti i sottosettori, ossia di tutti i livelli politici ed istitu-

zionali che vanno a comporre l'aggregato pubblica amministrazione. Spetterà poi al complesso esecutivo-legislativo di ogni sottosettore, compreso quello a livello statale, decidere come regolare la quota di saldo complessivo spettante al livello di appartenenza, dopo che è stata assunta la decisione-quadro nel suo complesso. Era questo il disegno della legge di riforma del 2005 (poi non confermato dal *referendum*) sulla base delle indicazioni emerse da parte di tutte le componenti del centro-destra ed è questo il disegno riformatore più logico e coerente che dovrà essere ripreso quando si ridiscuterà di riforme costituzionali.

AZZOLLINI, *relatore*

PARER DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: MALAN)

su testo ed emendamenti

1° dicembre 2009

La Commissione, esaminate le modifiche apportate dalla Camera dei deputati al disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

Esaminati altresì i relativi emendamenti, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

*Per il testo del disegno di legge si veda lo stampato Atto Senato
n. 1397-B.*

