

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi.

Esame Atto n. 339 – Governo (Parere alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale) (*Esame e conclusione. Parere con condizioni e osservazioni*) 3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO

Martedì 31 maggio 2011. — Presidenza del presidente Roberto ZACCARIA. — Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio per la Semplificazione normativa, Francesco Belsito.

La seduta comincia alle 13.40.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi.

Esame Atto n. 339 – Governo.

(Parere alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale).

(Esame e conclusione. Parere con condizioni e osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Lino DUILIO, *relatore*, in via preliminare, fa presente che lo schema di decreto legislativo oggi all'esame del Comitato – che dà attuazione all'articolo 2, comma 1,

e comma 2, lettera *h*), della legge di n. 42 del 2009 – interviene su una materia di particolare rilievo. L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali, che garantisce, tra l'altro, la comparabilità degli atti predisposti dai singoli enti – attualmente redatti secondo criteri e sulla base di principi differenziati – è infatti uno strumento necessario affinché si realizzi un'effettiva « democrazia di bilancio ».

Rileva poi che il provvedimento, agli articoli 6, comma 1, e 34, comma 1, contiene due disposizioni che, demandando a fonti secondarie il compito di modificare normative ora regolate da una fonte di rango primario, secondo una procedura difforme rispetto al modello di delegificazione delineato dall'ordinamento, appaiono poco rispettose del sistema delle fonti normative. Disposizioni analoghe erano contenute anche nello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province (Atto n. 317) – anch'esso esaminato dal Comitato – e, a tale proposito, rileva come il fenomeno, oltre a suscitare perplessità in merito alla legittimità delle norme in questione, incida impropriamente anche sugli ambiti di competenza riservati al Parlamento.

Procede quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato l'Atto n. 339, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi, che – come specificato nel preambolo – dà attuazione all'articolo 2, comma 1, e comma 2, lettera h), della legge di n. 42 del 2009, e ricordato che esso è sottoposto all'attenzione del Comitato in virtù della richiesta, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3, proveniente dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale;

rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

lo schema di decreto legislativo presenta un contenuto omogeneo, recando disposizioni volte a definire le modalità per l'attuazione dell'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali e dei loro enti strumentali – con modalità differenziate per gli enti che adottano il sistema di contabilità finanziaria e per quelli tenuti al regime di contabilità civilistica – nonché degli enti del Servizio Sanitario Nazionale;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

lo schema di decreto legislativo, all'articolo 2, comma 4, laddove contiene il riferimento agli esiti della sperimentazione del passaggio al bilancio di sola cassa per il bilancio dello Stato, originariamente disciplinato dall'articolo 42, comma 1, lettera i), della legge n. 196 del 2009, reca una disposizione di cui andrebbe valutata la congruità, tenuto conto delle modifiche intervenute nella materia con l'approvazione della legge n. 39 del 2011, che ha previsto, in luogo del passaggio al bilancio di sola cassa, il solo potenziamento del bilancio di cassa ed il mantenimento del bilancio di competenza;

esso, all'articolo 28, comma 1, laddove dispone che, per la redazione del bilancio delle regioni che optano per la gestione sanitaria accentrata, degli enti sanitari e degli istituti zooprofilattici, si applicano gli articoli da 2423 a 2428 del codice civile, “salvo quanto diversamente disposto dal presente titolo” e all'articolo 32, laddove prevede che, per la redazione dei bilanci consolidati si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 127 del 1991, “fatto salvo quanto disposto dal presente titolo”, reca disposizioni che contengono rinvii normativi generici, con riferimento ai quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare le disposizioni effettivamente richiamate;

lo schema di decreto, all'articolo 1, comma 1, laddove prevede che le disposizioni recate dal medesimo costituiscano “*principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, comma 3 [rectius: terzo comma], della Costituzione, e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione*” e, all'articolo 19, laddove, con riferimento alle disposizioni recate dal Titolo II contiene una disposizione analoga, reca proclamazioni di principio che appaiono prive di un'effettiva portata normativa;

sotto il profilo del rapporto con le disposizioni contenute dalla legge di delega:

lo schema di decreto, all'articolo 36, comma 2, laddove dispone che “*per quanto non diversamente disposto (...), restano confermate le disposizioni cui al decreto legislativo n. 502 del 1992*”, sembra modificare l'ordinamento vigente senza tuttavia indicare quali siano le disposizioni che devono intendersi abrogate in quanto incompatibili con la normativa introdotta; il provvedimento, inoltre, nel recare disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi, introduce una normativa che sembra superare le previsioni di cui al decreto legislativo n. 170 del 2006, recante

ai Capi II e III, rispettivamente, *Principi per l'armonizzazione dei bilanci regionali* e *Principi per l'armonizzazione dei bilanci degli enti locali*, le quali non formano tuttavia oggetto di abrogazione esplicita; in proposito, si ricorda che l'articolo 29 della legge di delega dispone che i decreti legislativi di attuazione *“individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione”*;

esso, laddove all'articolo 35, comma 2, stabilisce che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui la disposizione stessa opera un rinvio, possa disporre *“anche in deroga alle vigenti discipline contabili”* (deroga che dovrebbe riferirsi all'attuale disciplina contabile, poiché le disposizioni dei titoli I e III entrano in vigore a partire dal 2014), introduce una norma derogatoria nel decreto delegato, senza che la legge di delega assegni tale facoltà ai decreti legislativi attuativi della stessa;

lo schema di decreto legislativo, all'articolo 1, comma 4, e all'articolo 35, comma 4, demanda ai decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009 (decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive), rispettivamente, l'identificazione delle tipologie di soggetti giuridici che costituiscono enti ed organismi strumentali ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi, e il compito di definire i *“principi contabili applicati di cui all'articolo 3, il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e del piano dei conti integrato di ciascun comparto di cui all'articolo 4, la codifica della transazione elementare di cui all'articolo 6, gli schemi di bilancio di cui agli articoli 11 e 12, i criteri di individuazione dei Programmi sottostanti le Missioni, le metodologie comuni ai diversi enti per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi di cui all'articolo*

17 e le eventuali ulteriori modifiche ed integrazioni al presente decreto legislativo”; a tale proposito, anche alla luce di quanto stabilito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 206 del 2001 – che ha individuato precisi limiti all'esercizio della potestà legislativa di tipo integrativo e correttivo, disponendo, in particolare, che essa possa intervenire solo nell'ambito dei principi e criteri direttivi già imposti per la delega *“principale”* e che agisca « solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega *“principale”* – appare incongruo il ricorso allo strumento del decreto legislativo correttivo, dovendosi invece demandare più correttamente la disciplina in questione, come peraltro consentito dalla legge di delega (la quale prevede l'emanazione di uno o più decreti legislativi), ad un *“distinto decreto legislativo”*, da emanare nel termine di esercizio previsto per la delega principale;

sul piano dei rapporti tra le fonti primarie e le fonti subordinate:

lo schema di decreto demanda l'attuazione della normativa da esso recata a 2 decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (si vedano i commi 2 e 3 dell'articolo 35) – con riferimento al primo dei quali prevede che esso possa disporre *“anche in deroga alle vigenti discipline contabili”* – per la cui emanazione dispone, in entrambi i casi, una procedura particolarmente complessa, che vede il coinvolgimento di un Ministro proponente, di più Ministri concertanti e l'intesa in sede di Conferenza unificata, ai quali è demandata, rispettivamente, l'implementazione della sperimentazione riguardante l'attuazione delle disposizioni di cui al titolo I del decreto legislativo e l'individuazione delle amministrazioni coinvolte nella stessa; tale circostanza, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un

atto di natura politica la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, considerata la complessità delle procedure previste ed il numero dei soggetti coinvolti, di un regolamento di attuazione nella forma di decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera *b*), della legge n. 400 del 1988;

esso, all'articolo 6, comma 1 – laddove stabilisce che la struttura della codifica della transazione elementare sia definita con i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009, ed affida ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il compito di integrarla o modificarla – e all'articolo 34, comma 1 – laddove affida ad un decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, l'aggiornamento “*degli schemi allegati al decreto legislativo, di cui agli articoli 26 e 32 nonché della tabella di cui all'articolo 29, comma 1, lettera b*)”, in funzione di eventuali fabbisogni informativi – interviene sul sistema delle fonti, consentendo ad una fonte secondaria di modificare normative ora regolate da una fonte di rango primario secondo una procedura difforme rispetto al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

sul piano della corretta formulazione del testo:

lo schema di decreto reca espressioni poco chiare o imprecise; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 22, comma 1, laddove utilizza l'espressione “*terzi vari*”, all'articolo 27, laddove utilizza l'espressione “*debiti informativi*” piuttosto che “*oneri informativi*”; all'articolo 29, comma 1, lettera *b*), che contiene un riferimento alle « universalità ai sensi dell'articolo 816 del codice civile », senza specificare che si tratta delle universalità di beni;

esso, in difformità rispetto a quanto disposto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, utilizza termini stranieri, senza che essi siano corredati dalla relativa traduzione (ad esempio, all'articolo 20, comma 1, utilizza l'espressione “*pay back*”) e sigle cui non segue la specificazione del significato: ad esempio, all'articolo 8, comma 1, si riferisce al SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), all'articolo 14, comma 1, lettera *b*), richiama la sigla COFOG (*Classification of the Functions of Government* – Classificazione delle funzioni di governo), all'articolo 22, comma 3, contiene il riferimento alle sigle CE (Conto economico) e SP (stato patrimoniale); infine, ricorre diffusamente nel testo la sigla “*s.m.i.*” (successive modificazioni e integrazioni);

sul piano del coordinamento interno e della struttura del testo:

esso, all'articolo 29, comma 1, alinea, si riferisce alle “*seguenti fattispecie*”, laddove nelle lettere in cui esso si articola sembrano essere indicati criteri piuttosto che fattispecie;

inoltre, il provvedimento, in difformità rispetto a quanto disposto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, all'articolo 19, comma 2, e all'articolo 20, comma 1, articolati in lettere, contiene capoversi non contrassegnati da numeri ma da lettere;

infine, lo schema di decreto legislativo non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

per quanto detto in premessa in ordine ai rapporti tra le fonti primarie e quelle subordinate:

a) all'articolo 6, comma 1 – laddove, dopo aver stabilito che la struttura della codifica della transazione elementare sia definita con i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009, affida ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il compito di integrarla o modificarla – e all'articolo 34, comma 1 – laddove affida ad un decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, l'aggiornamento *“degli schemi allegati al decreto legislativo, di cui agli articoli 26 e 32 nonché della tabella di cui all'articolo 29, comma 1, lettera b)”*, in funzione di eventuali fabbisogni informativi – siano riformulate le disposizioni di cui all'oggetto nel senso di prevedere che le anzidette discipline siano introdotte con una fonte di rango primario;

b) all'articolo 35, comma 2 e al comma 3 del medesimo articolo – che demandano a due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente, l'implementazione della sperimentazione riguardante l'attuazione delle disposizioni di cui al titolo I del decreto legislativo e l'individuazione delle amministrazioni coinvolte nella stessa – siano riformulate le disposizioni in questione nel senso di prevedere che i suddetti criteri attuativi siano introdotti da regolamenti emanati nella forma di decreti del Presidente della Repubblica di attuazione delle disposizioni

del decreto legislativo, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 2, comma 4 – laddove contiene il riferimento agli esiti della sperimentazione del passaggio al bilancio di sola cassa per il bilancio dello Stato, richiamando la lettera i), comma 1, dell'articolo 42 della legge n. 196 del 2009 – sia coordinata la disposizione in questione con le disposizioni dettate dal succitato articolo 42 come novellato dalla legge n. 39 del 2011, che ha previsto, alla lettera g), in luogo del passaggio al bilancio di sola cassa, il solo potenziamento del bilancio di cassa ed il mantenimento del bilancio di competenza;

all'articolo 1, comma 4, e all'articolo 35, comma 4 – che demandano ai decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009 (decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive), rispettivamente, l'identificazione delle tipologie di soggetti giuridici che costituiscono enti ed organismi strumentali ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi, e il compito di definire i *“principi contabili applicati di cui all'articolo 3, il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e del piano dei conti integrato di ciascun comparto di cui all'articolo 4, la codifica della transazione elementare di cui all'articolo 6, gli schemi di bilancio di cui agli articoli 11 e 12, i criteri di individuazione dei Programmi sottostanti le Missioni, le metodologie comuni ai diversi enti per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi di cui all'articolo 17 e le eventuali ulteriori modifiche ed integrazioni al presente decreto legislativo”* – anche alla luce di quanto stabilito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 206 del 2001 richiamata in premessa, sia demandata l'anzidetta disciplina, come peraltro consentito dalla

legge di delega, a distinti decreti legislativi, da emanare nel termine di esercizio previsto per la delega principale, il quale, peraltro, è prorogato da ventiquattro a trenta mesi (ulteriormente prorogabile di centocinquanta giorni nel caso in cui il termine per l'acquisizione del parere parlamentare scada negli ultimi trenta giorni precedenti alla scadenza della delega o successivamente) dall'articolo 1, comma 1, del disegno di legge A. S. 2729, già approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura;

Il Comitato osserva altresì:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

all'articolo 28, comma 1 – laddove dispone che, per la redazione del bilancio delle regioni che optano per la gestione sanitaria accentrata, degli enti sanitari e degli istituti zooprofilattici, si applicano gli articoli da 2423 a 2428 del codice civile, “salvo quanto diversamente disposto dal presente titolo” – e all'articolo 32 – laddove prevede che, per la redazione dei bilanci consolidati si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 127 del

1991, “fatto salvo quanto disposto dal presente titolo” – dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare quali siano le disposizioni effettivamente richiamate;

all'articolo 36, comma 2 – laddove dispone che « per quanto non diversamente disposto (...), restano confermate le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 502 del 1992 » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare quali delle disposizioni recate dall'anzidetto decreto legislativo siano da considerarsi vigenti;

per quanto detto in premessa in ordine all'opportunità che le disposizioni incompatibili con lo schema di decreto legislativo siano espressamente indicate ed abrogate, dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare se le previsioni di cui al decreto legislativo n. 170 del 2006 risultino incompatibili con quelle recate dallo schema di decreto in esame e, conseguentemente, di integrare l'articolo 36, recante “Disposizioni finali ed entrata in vigore”, con l'indicazione delle disposizioni vigenti oggetto di abrogazione. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.05.