

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione (Versione per stampa)	
Autore:	Servizio Studi - Dipartimento bilancio
Titolo:	Legge di contabilità e finanza pubblica - A.C. 2555 - Elementi per l'istruttoria legislativa
Riferimenti:	AC N. 2555/XVI
Serie:	Progetti di legge Numero: 204
Data:	28/07/2009
Organi della Camera:	V-Bilancio, Tesoro e programmazione

28 luglio 2009

n. 204/0

Legge di contabilità e finanza pubblica A.C. 2555

Elementi per l'istruttoria legislativa

Numero del progetto di legge	2555
Titolo	Legge di contabilità e finanza pubblica
Iniziativa	Sen. Azzollini ed altri
Iter al Senato	Sì (A.S. 1397)
Numero di articoli	54
Date:	
<i>presentazione o trasmissione alla Camera</i>	26 giugno 2009
<i>assegnazione</i>	30 giugno 2009
Commissione competente	V Bilancio
Sede	Referente
Pareri previsti	I, II, III, VI, VIII, XI, XII, XIV e Questioni regionali

Contenuto

La proposta di legge di iniziativa parlamentare A.C. 2555, "*Legge di contabilità e finanza pubblica*" è stata approvata in prima lettura dal Senato il 24 giugno 2009. Essa contiene un'articolata proposta di riforma della disciplina di contabilità nazionale, finalizzata – secondo la relazione illustrativa – ad adeguare il contesto normativo del governo della finanza pubblica al mutato assetto costituzionale dei rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali e ai vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento comunitario, nonché ad introdurre strumenti di pianificazione e controllo della spesa, finalizzati a contenerne l'espansione.

La proposta di legge delinea una riforma della contabilità pubblica che, oltre ad essere puntualmente disciplinata dal provvedimento, è per alcuni temi affidata alla legislazione delegata, mediante la previsione di quattro diverse disposizioni di delega: adeguamento dei sistemi contabili, procedure di spesa in conto capitale, completamento della riforma del bilancio dello Stato e riforma del sistema dei controlli (rispettivamente agli articoli 2, 31 comma 8, 43 e 51).

Proprio al fine di dar conto della progressiva attuazione della nuova disciplina, la proposta di legge, nei tre esercizi successivi alla sua entrata in vigore, prevede la presentazione al Parlamento di un Rapporto sullo stato di attuazione della riforma.

Armonizzazione dei sistemi contabili

Nel quadro del generale principio del concorso da parte dei diversi soggetti rientranti nel perimetro istituzionale della P.A. al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, la proposta di legge prevede una delega al Governo per l'armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche, ai fini dell'adozione di un unico piano dei conti integrato e di schemi di bilancio comuni, articolati per missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale comunitaria.

A tali fini, è prevista l'istituzione del Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche, che dovrà operare in reciproco raccordo con la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale, di cui alla legge n. 42/2009.

Ciclo e strumenti della programmazione

Il provvedimento in esame dispone che la programmazione finanziaria debba concernere un periodo almeno triennale e, corrispondentemente, la manovra annuale di finanza pubblica dovrà articolarsi per il medesimo periodo temporale.

Gli strumenti della programmazione finanziaria indicati dalla proposta di legge sono i seguenti:

- **Relazione sull'economia e la finanza pubblica** (ex RUEF), che il Governo presenta alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno. La Relazione, già esistente nella prassi, contiene l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica (conto economico della P.A. e dei suoi sottosettori e saldo di cassa della P.A./fabbisogno) per l'anno in corso e il successivo biennio, alla luce dei consuntivi e della manovra approvata nell'anno precedente;
- **Decisione di finanza pubblica** (DFP), che il Governo presenta alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno. E' il documento di programmazione economico finanziaria, almeno triennale, sostitutivo del DPEF;
- **disegno di legge di stabilità** (ex disegno di legge finanziaria) e **disegno di legge di bilancio**, i quali sono presentati alle Camere entro il 15 ottobre di ciascun anno;
- **provvedimenti collegati** alla legge di stabilità, il cui termine di presentazione continua ad essere il 15 novembre;
- **Aggiornamento del Programma di stabilità**, da presentare alla Commissione europea.

Disegno di legge di stabilità e disegno di legge di bilancio sono i provvedimenti di cui consta la manovra triennale di finanza pubblica. In virtù della modifiche approvate dal Senato i provvedimenti collegati non sono più elencati tra i provvedimenti che compongono la manovra finanziaria. La decisione di finanza pubblica (DFP) può però indicare "eventuali provvedimenti collegati alla manovra".

La disciplina del DFP presenta talune novità rispetto all'attuale documento di programmazione. In particolare, si prevede che la DFP contenga l'esposizione dei dati tendenziali a legislazione vigente del conto economico della pubblica amministrazione, del saldo di cassa, e del debito, sia nel loro complesso, che ripartiti per i diversi sottosettori istituzionali in cui la P.A. è articolata: amministrazione centrale, amministrazioni locali ed enti di previdenza.

Allo stesso modo, l'individuazione degli obiettivi programmatici della P.A. e l'articolazione della manovra necessaria al conseguimento degli obiettivi deve essere esposta nel DFP dando evidenza all'apporto di ciascun settore istituzionale.

Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali

I diversi livelli di governo sono coinvolti in sede di elaborazione degli obiettivi programmatici, in vario modo.

Si prevede, in primo luogo, nell'ambito della procedura di formazione del DFP, l'invio alla Conferenza Unificata Stato Regioni e autonomie locali, entro il 20 luglio, da parte dell'Esecutivo, delle Linee guida per la ripartizione degli obiettivi finanziari. Su tali linee la Conferenza esprime parere entro il 10 settembre. Le linee guida sono poi trasmesse alle Camere.

Nell'ambito di tale procedura è anche fissato il quadro di riferimento normativo del patto di stabilità interno, che riceverà attuazione con le norme di coordinamento contenute nella legge di stabilità.

Inoltre, per la spesa in conto capitale, l'individuazione da parte della DFP e della legge di stabilità della quota-obiettivo di indebitamento delle Amministrazioni territoriali viene definita sentita la Conferenza Unificata.

Per quanto riguarda specificamente il patto di stabilità interno, la proposta di legge permette a ciascuna Regione - fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica per essa complessivamente determinato - di adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli finanziari fissati dalla legge nazionale, in base alle diverse situazioni.

E' inoltre previsto il richiamo al Patto di Convergenza delineato dalla legge delega di attuazione del federalismo fiscale, quale strumento di riferimento per l'effettiva realizzazione del coordinamento della finanza pubblica.

Articolazione della legge di stabilità

La legge di stabilità, contiene norme i cui effetti decorrono nel triennio considerato dal bilancio pluriennale, si presenta maggiormente caratterizzata nelle sue finalità di strumento volto alla correzione dei conti pubblici. Non sono infatti più incluse, rispetto alla disciplina ora vigente, le norme comportanti aumenti di spesa o riduzioni di entrata finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia: si mette così a regime la disciplina transitoria introdotta per l'esercizio finanziario 2009 dal decreto legge n. 112/2008.

E' poi prevista l'unificazione in una sola tabella del contenuto delle attuali tabelle D), E), ed F). Nella nuova tabella, strutturata per missioni e programmi, come tutto l'articolato della legge finanziaria relativo alla spesa, sono stabiliti gli importi delle autorizzazioni legislative di spesa da rifinanziare, definanziare, e rimodulare nel triennio di riferimento. In apposita tabella, sono poi determinate le autorizzazioni di spesa permanenti di carattere corrente (in sostanza, la attuale tabella C).

Il contenuto della legge viene infine ampliato alle norme di coordinamento della finanza pubblica finalizzate ad assicurare, per ciascun periodo triennale di manovra, il concorso dei differenti livelli di governo al raggiungimento degli obiettivi programmatici ed alla realizzazione del Patto di convergenza di cui alla legge n. 42/2009.

Rimane in capo alla legge di stabilità quanto già previsto dalla legge finanziaria in merito alla fissazione dei saldi finanziari (saldo netto da finanziare e livello massimo del ricorso al mercato), le variazioni di aliquote, l'importo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, le norme recanti misure correttive delle leggi di spesa, le attuali tabelle A e B relative ai Fondi speciali, le altre regolazioni meramente quantitative ad essa rimesse, le norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa. Rimane il divieto di norme di delega.

Il disegno di legge di stabilità è poi accompagnato da una Nota tecnica illustrativa la quale - includendo alcuni elementi dell'attuale Relazione previsionale e programmatica - costituisce documento di raccordo tra il disegno di legge di bilancio e il conto economico delle amministrazioni pubbliche.

Articolazione del Bilancio

Novità rilevanti sono presenti per il bilancio di previsione dello Stato, la cui disciplina di riforma si attuerà in più fasi.

La proposta di legge infatti, da un lato mette a regime le innovazioni apportate al bilancio nel corso degli ultimi due esercizi finanziari, dall'altro delega il Governo (articolo 43) al completamento della riforma, prevedendo anche il graduale passaggio - attraverso un periodo transitorio di tre anni - da una redazione di tale documento, e degli altri documenti contabili, in termini di competenza e cassa, ad una redazione in termini di sola cassa.

Per ciò che attiene alla parte della disciplina di immediata vigenza, la proposta di legge conferma la **riclassificazione** del bilancio annuale di previsione dello Stato per missioni e programmi di spesa applicata dal 2008, innovando tuttavia rispetto all'attuale assetto in più punti: le **unità di voto** oggetto dell'approvazione parlamentare, **per la spesa**, non sono più le unità previsionali di base, ma **sono i programmi**, aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi strategici, rappresentati dalle Missioni. La realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa.

Anche sul lato dell'entrata, le unità di voto vengono individuate ad un livello di aggregazione superiore, con riferimento alle tipologie dei cespiti.

La proposta di legge porta inoltre a regime le novità introdotte in sede di formazione del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 2009, prevedendo una ripartizione delle risorse appartenenti ai programmi tra quota non rimodulabile (corrispondente agli oneri inderogabili) e quota rimodulabile (nella quale rientrano le spese da fattore legislativo e di adeguamento al fabbisogno). Le spese da fattore legislativo sono rimodulabili.

Si prevede che con il progetto di bilancio, per motivate esigenze, possano essere effettuate rimodulazioni all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione relativamente alle dotazioni finanziarie da fattore legislativo. Resta il divieto di dequalificazione della spesa.

E' prevista inoltre la possibilità di effettuare rimodulazioni "in sede gestionale" con decreto del Ministro dell'economia tra le dotazioni interne a ciascun programma, relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili.

Inoltre, per ogni unità di voto, devono essere indicate non solo le previsioni delle entrate e delle spese per il primo anno, ma anche le previsioni relative al secondo e al terzo anno del bilancio triennale (anche se solo le previsioni del primo anno sono limitate alle autorizzazioni di impegno e pagamento).

Al fine di ottimizzare la messa a regime della struttura del bilancio per missioni e programmi di spesa si prevede un successivo passaggio, affidando (articolo 48) al Ministero dell'economia il compito di procedere, in collaborazione con le amministrazioni, alla verifica e alla proposta di revisione dei programmi di spesa.

Le attività di revisione devono concludersi in due anni e le relative proposte sono trasmesse alle Commissioni parlamentari competenti.

Il progetto di riforma conferma gli attuali Fondi di riserva iscritti in bilancio, con l'eccezione del Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di spesa di natura corrente, che non viene più previsto. La delega al governo per il completamento della riforma prevede l'accorpamento dei fondi di riserva e speciali.

Infine è disciplinato il bilancio pluriennale di previsione, che, elaborato per un periodo di tre anni e strutturato per missioni e programmi, è sia esposto a legislazione vigente, sia programmatico ed in sé incorpora gli effetti della legge di stabilità. Il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere entrate ed eseguire spese.

Il disegno di legge di **assestamento** delle previsioni di bilancio diviene facoltativo ed eventuale.

Copertura finanziaria delle leggi

Per quanto concerne la **disciplina sulla copertura finanziaria** delle leggi, da un lato, è confermato l'attuale elenco delle modalità di copertura: utilizzo degli accantonamenti dei Fondi speciali, riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa e ricorso a nuove o maggiori entrate. A seguito delle modifiche approvate dal Senato, è confermato il vigente divieto di coprire nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo di proventi derivanti da entrate in conto capitale. E' inoltre previsto il divieto di copertura con entrate non ricorrenti.

Non è invece più previsto nel provvedimento di legge in esame il vigente obbligo di copertura degli oneri correnti della legge finanziaria contenuto nell'articolo 11, comma 5, legge n. 468/1978, venendo così in sostanza permessa una impostazione della manovra con il solo vincolo del miglioramento del saldo complessivo e dunque la possibilità di attingere all'eventuale miglioramento del risparmio pubblico.

All'interno della disciplina sulla copertura finanziaria delle leggi, è previsto (con ciò parzialmente innovando rispetto alla disciplina di cui all'art. 11-ter, comma 7, legge n. 468/1978) che ciascuna legge di spesa contenga al suo interno una **clausola di salvaguardia automatica** per la compensazione degli effetti finanziari che eccedano le previsioni di spesa in essa contenute.

Per le leggi di delega, la proposta di legge prevede - sia pure con alcune specificazioni - il principio per cui la **copertura degli oneri** derivanti dai **decreti legislativi** attuativi deve essere individuata **dalla legge di delega**.

E' inoltre previsto l'**obbligo di relazione tecnica**, non solo sui disegni di legge del Governo e **sugli emendamenti** governativi onerosi, ma anche sugli emendamenti onerosi del Relatore del provvedimento, nonché l'**obbligo di aggiornare** la relazione tecnica all'atto del passaggio parlamentare.

La relazione deve anche contenere un prospetto riepilogativo degli effetti della disposizione su saldo netto da finanziare, indebitamento netto e fabbisogno.

Controllabilità e monitoraggio dei conti pubblici

La proposta di legge prevede nuove misure volte ad implementare il controllo sulla spesa e sugli andamenti di finanza pubblica. Per ciò che attiene al controllo parlamentare, nel corso dell'esame al Senato è stata introdotta l'istituzione di una Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici, composta da venti componenti designati dai Presidenti delle due Camere. La Commissione, che svolge un ruolo di supporto alle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, esprime indirizzi e criteri di metodo per la redazione dei documenti governativi di finanza pubblica, al fine di renderne le informazioni omogenee e confrontabili nel tempo.

Si stabilisce il principio dell'**accesso** da parte della Camera e del Senato **a tutte le banche dati** rilevanti per la finanza pubblica e la creazione di una struttura unica di supporto tecnico per il controllo parlamentare

Per ciò che attiene al **monitoraggio da parte degli organi amministrativi**, il provvedimento in esame implementa (art. 15) le funzioni della **Ragioneria Generale dello Stato**, cui sono attribuite una serie di nuove attività ai fini del monitoraggio e della valutazione della spesa. A tal fine la Ragioneria dovrà predisporre:

- una nuova Relazione mensile **sul conto consolidato di cassa** riferito **all'amministrazione centrale**, con indicazione degli enti soggetti al Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE);
- una nuova Relazione **sul conto consolidato di cassa** riferito alle **amministrazioni pubbliche**, da presentare alle Camere tre volte l'anno, nel primo, secondo e terzo trimestre dell'anno, con eventuale aggiornamento delle stime, anche relativamente alla consistenza del debito pubblico. Tali Relazioni sembrano sostituire le attuali Relazioni trimestrali di cassa.

Ulteriore strumento finalizzato al potenziamento del monitoraggio dei conti pubblici, che vede il coinvolgimento diretto del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, è l'istituzione della **banca dati unitaria per le amministrazioni pubbliche**.

In essa è di un'apposita sezione, destinata a raccogliere tutte le informazioni necessarie alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni centrali rispetto agli obiettivi programmatici delineati nella DFP. Tali analisi troveranno poi esposizione nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, che sarà elaborato dal Ministero dell'economia - Ragioneria generale dello Stato ogni tre anni, e presentato al Parlamento entro il 20 luglio.

Attività di valutazione dell'impiego delle risorse e sistema dei controlli

La proposta di legge, come sopra detto, introduce nuove disposizioni in materia di analisi e valutazione della spesa da parte delle amministrazioni centrali. Nell'ambito di tale attività, il Ministero dell'economia svolge un ruolo di supporto, attraverso la sopra descritta sezione della banca dati unitaria, nonché di collaborazione, attraverso appositi nuclei di analisi e valutazione della spesa. Il suddetto Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dunque fornisce i risultati di tali attività, e così facendo fornisce la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli **indicatori di performance** di ciascuna amministrazione finalizzati alla valutazione *ex post* del conseguimento degli obiettivi finanziari.

Per il compimento da parte del Ministero dell'economia di tale attività di supporto e collaborazione, il provvedimento reca una delega al Governo per il potenziamento delle strutture della Ragioneria (art. 51).

La delega prevede altresì la riforma della attuale **disciplina del controllo interno** di regolarità amministrativa e contabile, contenuta nel D.Lgs. n. 286/1999, e l'introduzione di una nuova disciplina razionalizzata del sistema dei controlli preventivi e successivi sulle spese delegate.

In correlazione con la futura estensione a tutte le PP. AA. del programma di analisi e valutazione della spesa, è prevista la futura **individuazione di un sistema di indicatori di risultato**, riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodi **comuni alle diverse amministrazioni**.

Gli **indicatori** di risultato trovano infatti esposizione nel **bilancio dello Stato**, all'interno delle Note integrative a ciascuno stato di previsione della spesa; nonché, per ciascuna amministrazione, in una Nota integrativa allegata al Rendiconto generale dello Stato. Tale documento assolve dunque la funzione di verifica e confronto dei risultati conseguiti dall'amministrazione centrale rispetto agli obiettivi prefissati.

La disciplina del **Rendiconto** - che rimane strutturato in conto del bilancio e conto del patrimonio – ha peraltro **contenuti nuovi** rispetto alla legislazione vigente, quali l'inclusione all'interno del conto del bilancio dell'indicazione delle somme versate in tesoreria, distintamente da quelle pagate in conto competenza e residui; nonché la allegazione di un documento conoscitivo di esposizione dei costi sostenuti da ciascun Ministero, per programmi di spesa e per natura, unitamente ad un prospetto di raccordo tra rilevazioni economiche e finanziarie.

Tesoreria degli enti pubblici e programmazione dei flussi di cassa

La proposta di legge **introduce la definizione dei saldi di cassa** del settore statale e del settore delle amministrazioni pubbliche, e introduce **strumenti di programmazione dei flussi** prevedendo l'obbligo per le amministrazioni statali di presentare mensilmente una previsione dell'evoluzione dei flussi di cassa, nonché, a fine anno, una previsione dell'evoluzione dei flussi per l'anno a venire.

Vengono poi introdotte modifiche alla disciplina dei conti intrattenuti dal Tesoro per la gestione delle disponibilità liquide.

Sulla base della delega contenuto nell'articolo 43 per il completamento della riforma del bilancio dello Stato e nell'ottica dell'adozione di un bilancio statale redatto in termini di sola cassa, in tale norma si prevede altresì ad adottare norme per il progressivo riafflusso al bilancio dello Stato di fondi, iscritti su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, le cui risorse siano state originariamente iscritte alla spesa dello stesso bilancio statale.

Per l'immediato, la proposta di legge abroga tutte le disposizioni di legge che autorizzano l'apertura di contabilità speciali di tesoreria a valere su fondi iscritti in stanziamenti del bilancio dello Stato riferibili ad amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, a meno che tali gestioni fuori bilancio siano espressamente autorizzata da specifiche norme che ne disciplinano l'autonomia contabile.

Abrogazioni

In conseguenza di tale complessivo riassetto, è prevista l'abrogazione della legge nazionale di contabilità (legge n. 468/1978), nonché una delega al Governo per la redazione di un Testo Unico delle leggi in materia di contabilità di Stato e di tesoreria.

SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO BILANCIO

☎ 066760-9932 – ✉ st_bilancio@camera.it

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File: *BI0136_0.doc*