

|                                                                                                                |                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| <b>Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione</b> <a href="#">(Versione per stampa)</a> |                                                    |
| Autore:                                                                                                        | Servizio Bilancio dello Stato                      |
| Altri Autori:                                                                                                  | Servizio Studi - Dipartimento bilancio             |
| Titolo:                                                                                                        | A.C. 2555: Legge di contabilità e finanza pubblica |
| Riferimenti:                                                                                                   | <a href="#">AC N. 2555/XVI</a>                     |
| Serie:                                                                                                         | Scheda di analisi    Numero: 45                    |
| Data:                                                                                                          | 21/09/2009                                         |
| Organi della Camera:                                                                                           | V-Bilancio, Tesoro e programmazione                |

# Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

## Documentazione per l'esame di Progetti di legge

### Legge di contabilità e finanza pubblica

A.C. 2555

*Schede di lettura*

n. 204

21 settembre 2009

## **SERVIZIO STUDI – Dipartimento Bilancio**

☎ 066760-9932 – ✉ [st\\_bilancio@camera.it](mailto: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.doc*

# INDICE

|                        |   |
|------------------------|---|
| Quadro di sintesi..... | 1 |
|------------------------|---|

## SCHEDE DI LETTURA

|                                                                                                                                       |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1. La base conoscitiva della finanza pubblica (articoli 2, 4-7, 14, 15 commi 1 lett. f), 5-7)</b>                                  | <b>13</b>  |
| 1.1L'adeguamento dei sistemi contabili (articolo 2).....                                                                              | 13         |
| 1.2Le misure per la trasparenza della finanza pubblica (articoli 4-7).....                                                            | 18         |
| 1.3Le banche dati ed i sistemi informativi (articoli 6, 14, 15 commi 1 lettera f), 5-7)20                                             |            |
| <b>2. La decisione di bilancio (articoli 1, 3, 8-12).....</b>                                                                         | <b>28</b>  |
| 2.1Il ciclo di bilancio (articolo 8).....                                                                                             | 28         |
| 2.2Gli strumenti della programmazione economico finanziaria (articoli 10, 12)29                                                       |            |
| 2.2.1 La Decisione di finanza pubblica (articolo 10).....                                                                             | 29         |
| 2.2.2 L'aggiornamento del Programma di stabilità (articolo 10, comma 5)35                                                             |            |
| 2.2.3 La Relazione sull'economia e la finanza pubblica (articolo 12).....                                                             | 36         |
| 2.3La programmazione triennale e la legge di stabilità (articolo 11).....                                                             | 38         |
| ▪La costruzione dei quadri tendenziali e programmatici nei documenti di finanza pubblica (approfondimento).....                       | 55         |
| 2.4Il coordinamento della finanza pubblica ed il rapporto con la legge n. 42 del 2009 (articoli 1 e 9)                                | 63         |
| <b>3. Il bilancio dello Stato (articoli 21-39, 41, 43).....</b>                                                                       | <b>70</b>  |
| 3.1Il bilancio di previsione annuale e pluriennale (articoli 21-23, 25, 33, 41)...                                                    | 71         |
| 3.2La struttura e la formazione del bilancio (articoli 24, 26-32, 35).....                                                            | 82         |
| 3.3Il completamento della riforma (articolo 43).....                                                                                  | 95         |
| 3.4Il disegno di legge di assestamento (articolo 34).....                                                                             | 101        |
| 3.5Il rendiconto generale Stato (articoli 36-39).....                                                                                 | 103        |
| <b>4. La copertura finanziaria delle leggi recanti oneri finanziari (articoli 18-20)105</b>                                           |            |
| <b>5. Il monitoraggio e il controllo dei conti pubblici (articoli 10 commi 6-9, 13, 15 commi 1-4, 16, 17, 40, 42, 45-49, 51).....</b> | <b>118</b> |
| 5.1.Le attività di monitoraggio e controllo (articoli 13, 15 commi 1-4, 16, 17)118                                                    |            |
| 5.2.I flussi di cassa (articoli 45-49).....                                                                                           | 121        |
| 5.3L'analisi e la valutazione della spesa (articoli 10 commi 6-9, 40, 42, 51).                                                        | 126        |
| <b>6. Abrogazioni e testo unico di contabilità (articoli 50, 52-53).....</b>                                                          | <b>133</b> |

**A.C. 2555..... 135**

## Quadro di sintesi

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 limite 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.

# Schede di lettura

## 1. LA BASE CONOSCITIVA DELLA FINANZA PUBBLICA (ARTICOLI 2, 4-7, 14, 15 COMMI 1 LETT. F), 5-7)

La necessità di rendere confrontabili i sistemi contabili di tutte le amministrazioni pubbliche, anche per realizzare un miglior raccordo tra tali sistemi e quelli utilizzati in ambito europeo, viene affrontata dall'articolo 2 mediante la previsione di una delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi medesimi. Gli articoli da 4 a 7 sono finalizzati ad una più ampia trasparenza ed informazione nel settore dei conti pubblici, in particolare mediante l'istituzione di una apposita Commissione parlamentare. Strettamente connessa alla conoscibilità dei flussi finanziari è infine la previsione, all'articolo 14, di una banca dati delle amministrazioni pubbliche, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

### 1.1 L'adeguamento dei sistemi contabili (articolo 2)

#### Finalità della delega

L'**articolo 2** contiene una **delega** legislativa al Governo **per l'armonizzazione dei sistemi contabili** e degli **schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche**, nonché per l'armonizzazione della relativa tempistica di presentazione e approvazione.

I **sistemi contabili** e gli **schemi di bilancio** armonizzati devono essere **raccordabili** con quelli adottati **in ambito europeo** ai fini della procedura sui disavanzi eccessivi (comma 1).

Come evidenziato nella relazione illustrativa (A.S. 1397), si tratta in particolare di creare un maggior raccordo tra tali sistemi e il SEC95, Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

La delega è esplicitamente finalizzata a consentire il perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, cioè il concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al governo della finanza pubblica.

Come evidenziato nel corso delle audizioni svoltesi nel corso dell'esame istruttorio del disegno di legge presso il Senato, il governo unitario della finanza pubblica ha, come premessa necessaria, la **confrontabilità dei dati di bilancio** delle differenti amministrazioni<sup>[1]</sup>, che al momento risulta scarsamente praticabile: l'attuale sistema contabile delle amministrazioni pubbliche appare infatti caratterizzato da forti differenziazioni nei criteri di redazione dei bilanci di previsione e dei consuntivi, con la conseguenza di rilevanti difficoltà nelle operazioni di consolidamento dei conti, strumento, quest'ultimo, necessario per il riscontro degli andamenti di finanza pubblica.

Allo stato, per le Regioni e le Province autonome, i relativi bilanci, pubblicati nei Bollettini ufficiali, sono classificati con modalità tra loro non omogenee, avendo ciascuna Regione e Provincia autonoma adottato un proprio schema contabile che non consente l'agevole raccordo delle informazioni rilevate.

I bilanci degli Enti locali sono invece classificati secondo uno schema omogeneo e sono oggetto di rilevazione da parte del Ministero dell'Interno. Tuttavia, anche per essi, benché in maniera molto più limitata, esistono dei problemi di disomogeneità: in particolare, le differenti modalità di applicazione della classificazione funzionale non consentono di rappresentare correttamente la spesa per le singole funzioni.

Va rammentato che tale problematica è stata già oggetto di un primo intervento normativo, effettuato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione operata con la L. Cost. n.3 del 2001. In particolare **l'articolo 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003** (recante "*Disposizioni per*

*l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, cd. legge La Loggia) ha previsto una delega nei confronti del Governo per la ricognizione dei principi fondamentali relativi alle materie rientranti nella potestà legislativa concorrente di Stato e regioni. Tale ricognizione, come afferma il citato articolo 1, opera in sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni **fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali**.

In attuazione della delega è stato emanato il con il **D.Lgs. n. 170 del 12 aprile 2006**, recante la ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici

In particolare, ambito di applicazione del decreto legislativo è l'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi di rilevazione contabile degli enti territoriali (regioni ed enti locali) rispetto al bilancio dello Stato (articolo 1).

Rispetto alla disciplina esposta, la delega contenuta nel disegno di legge in esame ha portata più ampia, avendo un ambito di applicazione esteso all'intero perimetro della pubblica amministrazione, ed essendo volta alla fissazione da parte del Parlamento dei "nuovi" principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

## **Principi e criteri direttivi**

Principi e criteri direttivi della delega sono in particolare:

- adozione di **regole contabili uniformi** e di un **comune piano dei conti** integrato (lettera a);
- adozione di **comuni schemi di bilancio** articolati in missioni e programmi, nonché di un sistema unico di codifica dei singoli provvedimenti di spesa correlati alle voci riportate nei bilanci. L'articolazione in missioni e programmi deve essere coerente con la classificazione economico e funzionale comunitaria e tale da rendere più trasparenti le voci contabili finalizzate all'attuazione delle politiche pubbliche (lettera c));
- adozione di una **tassonomia** per la **riclassificazione dei dati contabili** e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi di cui alla lettera a (lettera b)).

Tale previsione sembra connettersi a quanto previsto dall'articolo 1, comma 2 del disegno di legge, circa il perimetro delle pubbliche amministrazioni, che - anche secondo la disciplina attualmente vigente<sup>[2]</sup> - viene definito annualmente dall'Istituto nazionale di statistica sulla base dei regolamenti comunitari di contabilità. Secondo tali regolamenti, il perimetro della P.A. include tutti i soggetti i quali, al di là della forma giuridica che rivestono, producono prevalentemente servizi cd. non market, cioè non destinabili alla vendita.

Il settore della pubblica amministrazione, pertanto, non comprende solo organismi pubblici, quali Stato, enti territoriali e enti previdenziali, bensì anche soggetti, ad esempio configurati sotto forma di società, che non adottano la contabilità finanziaria ma quella civilistica d'impresa (si pensi ad esempio ad Anas s.p.a., ad Equitalia s.p.a., ecc.);

- adozione di un bilancio consolidato delle PP.AA. con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema-tipo definito dal Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con i Ministri interessati e la Conferenza unificata Stato-Regioni ed autonomie locali (lettera e).

Come osservato in sede di audizioni, la necessità di procedere ad un bilancio consolidato tra pubbliche amministrazioni e proprie aziende, si pone con particolare rilevanza per gli enti locali, i quali sempre più sovente hanno esternalizzato - attraverso il ricorso a forme societarie - taluni servizi tipicamente pubblici;

- affiancamento, in via sperimentale, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un **sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale**, ispirati a criteri comuni (lettera d).

*Si segnala che l'articolo 43 del disegno di legge in esame prevede un principio direttivo pressoché identico (comma 2, lettera l);*

- definizione di un **sistema di indicatori di risultato** semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri comuni alle diverse amministrazioni, e individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata per quelli concernenti le regioni e le province autonome e gli enti locali (lettera f).

*Per quanto concerne i contenuti della delega in oggetto, va segnalato che la legge n. 42 del 2009 di delega al Governo per l'attuazione del federalismo fiscale reca, in particolare all'articolo 2, lettera h), principi e criteri direttivi che concernono materia simile a quella in esame, prevedendosi che il Governo proceda, attraverso i decreti legislativi delegati, alla individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali[3].*

*Sembrerebbe pertanto opportuno specificare e/o delimitare più circostanziatamente i principi di delega recati dal disegno di legge – ovvero raccordarli a quelli della legge n.42/2009 - sia al fine di prevenire possibili discordanze tra le discipline che verranno dettate in tema di regole contabili per le autonomie territoriali, sia per realizzare la necessaria coerenza tra norme attuative che interverranno in tempi diversi. Per quest'ultimo aspetto va infatti tenuto presente che mentre il termine di dodici mesi per l'attuazione della delega in esame decorrerà dalla futura entrata in vigore della legge, quello per l'armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'articolo 2, lettera h) della legge 42 sopradetta, anche esso di dodici mesi[4] sta già decorrendo, in quanto tale legge è entrata in vigore il 21 maggio 2009.*

*Inoltre, con riferimento a quanto previsto nelle lettere d) ed f) del comma 2 in esame, si segnala che l'articolo 43 del disegno di legge prevede – nell'ambito della delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio – principi di delega sostanzialmente analoghi, rispettivamente alle lettere l) ed a) del comma 2 di tale ultimo articolo. Sul punto potrebbe essere opportuno un miglior coordinamento, al fine di evitare possibili sovrapposizioni normative in sede di attuazione delle deleghe.*

## **La procedura di adozione dei decreti legislativi**

Uno o più decreti legislativi attuativi della delega devono essere adottati **entro un anno** dalla data di entrata in vigore della stessa. Disposizioni correttive ed integrative di questi possono essere adottate entro due anni dalla data di entrata in vigore dei suddetti decreti.

Gli schemi dei decreti legislativi sono inviati:

- laddove riguardino gli enti territoriali, alla **Conferenza Unificata** per l'espressione dell'intesa (comma 4).

Se l'intesa non è raggiunta entro il termine di trenta giorni dal momento in cui essa è posta all'ordine del giorno della Conferenza (articolo 3, comma 3 del D.Lgs. n. 281/1997), il Consiglio dei Ministri delibera approvando una relazione che è trasmessa alle Camere;

- alla **Camera** dei deputati e al **Senato** della Repubblica per l'espressione, entro sessanta giorni, del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti (comma 3).

Decorsi i sessanta giorni, i decreti possono essere comunque adottati.

Il Governo, nell'ipotesi in cui non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere e rende comunicazioni in merito. Decorsi trenta giorni, i decreti possono essere adottati in via definitiva.

## **Il Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche**

E' prevista l'istituzione, con decreto del Ministero dell'economia, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del provvedimento in esame, del **Comitato per i principi contabili delle Amministrazioni pubbliche**, al quale affida è affidato il compito di predisporre i decreti legislativi di armonizzazione (comma 5).

Il Comitato è composto da ventidue componenti - rappresentanti di Governo, Parlamento, Corte dei Conti, ISTAT ed enti territoriali, nonché esperti in materie giuridico contabili - e dovrà operare in **raccordo con la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale**, di cui all'articolo 4 della legge n. 42/2009, in particolare, per le attività relative all'esercizio della delega relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici di cui al già citato articolo 2, lettera h), dalla legge n. 42 del 2009, con lo scambio di tutte le relative risultanze (comma 6)[\[5\]](#).

La Commissione tecnica paritetica in questione è istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze ed opera nell'ambito della Conferenza unificata Stato, regioni, città e autonomie locali, svolgendo in quella sede le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 5 della legge n. 42.

La previsione di un raccordo tra il Comitato in esame e la Commissione va ricondotto alla considerazione che alcune delle funzioni affidate alla Commissione appaiono rilevare anche ai fini della predisposizione dei decreti legislativi di armonizzazione, atteso che la Commissione medesima deve:

- operare quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, sulla base delle informazioni fornite dalle amministrazioni statali, regionali e locali;
- promuovere la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi;
- svolgere attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative

Si ricorda che presso il Ministero dell'Interno, ai sensi dell'articolo 154 del TUEL (testo unico delle leggi sugli enti locali, D.Lgs. n. 267 del 2000) opera l'**Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali**. Tale organo ha il compito di promuovere la corretta gestione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane, la salvaguardia degli equilibri di bilancio, l'applicazione dei principi contabili e la congruità degli strumenti applicativi, nonché la sperimentazione di nuovi modelli contabili.

## **1.2 Le misure per la trasparenza della finanza pubblica (articoli 4-7)**

### **La Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici**

L'**articolo 4**, introdotto nel corso dell'esame del disegno di legge presso la Commissione 5° del Senato, istituisce la **Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici**, avente il compito di "promuovere e tutelare la trasparenza e l'informazione nel campo della finanza pubblica".

La Commissione è **bicamerale**, essendo composta da **venti componenti** designati dai Presidenti delle due Camere, secondo il principio della proporzionalità tra maggioranza e opposizione.

Funzione della Commissione, i cui atti sono trasmessi alle Presidenze dei due rami del Parlamento ed al Ministro dell'economia e delle finanze, è in primo luogo **esprimere indirizzi e criteri** di metodo per la **redazione dei documenti governativi** di finanza pubblica.

La relazione illustrativa allegata al disegno di legge nel testo approvato dalla Commissione 5° del Senato (A.S. 1397-A) specifica in proposito che i compiti della Commissione concernono l'espressione di indirizzi metodologici circa i criteri per la redazione dei vari atti che il Governo deve presentare, specialmente per quanto attiene la costruzione dei tendenziali di finanza pubblica, al fine di migliorare la struttura dell'informazione disponibile finalizzata alla predisposizione dei bilanci. La Commissione - prosegue la relazione - svolge comunque una funzione servente nei confronti delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento.

In particolare, è competenza della Commissione esprimere indirizzi:

- a) sul contenuto informativo dei documenti trasmessi dal Governo, con l'obiettivo di migliorarlo e renderlo omogeneo e comparabile nel tempo;
- b) sulle metodologie di quantificazione degli effetti finanziari, nonché sull'eventuale predisposizione di relativi schemi metodologici per settore;  
La necessità della costituzione di metodologie condivise per la quantificazione degli effetti finanziari delle norme di spesa pare peraltro essere sottesa alla previsione, già contenuta nel decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, all'articolo 60, comma 7, che dispone la presentazione al Parlamento da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 31 gennaio 2009, di una relazione contenente informazioni sulle metodologie per la valutazione degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni in ciascun settore di spesa, ai fini dell'adozione di atti di indirizzo da parte delle competenti Commissioni parlamentari.
- c) sulle metodologie per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, anche di settore, con evidenziazione delle basi conoscitive necessarie per la loro verifica;
- d) sull'identificazione di ambiti di miglioramento dell'informazione finalizzata alla predisposizione dei bilanci, nonché sul monitoraggio e sulla rendicontazione dell'attività pubblica;
- e) su ogni altra attività istruttoria e metodologica relativa all'informazione nel campo della finanza pubblica.

*Si segnala che le modalità di composizione della Commissione in esame presentano alcune peculiarità rispetto alla generalità delle norme istitutive delle Commissioni bicamerali, in quanto queste, oltre a specificare il numero dei deputati e quello dei senatori, precisano che le stesse siano composte "in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari". La norma in esame fa invece riferimento a nozioni di "maggioranza" ed "opposizione" che potrebbero non risultare di univoca interpretazione.*

#### **Ulteriori misure di trasparenza ed informazione (articoli 5-7)**

Unitamente all'istituzione della Commissione parlamentare suddetta, il provvedimento reca ulteriori misure – **introdotte nel corso dell'esame presso il Senato** - intese ad agevolare il controllo parlamentare sulla spesa e sugli **andamenti di finanza pubblica**, che dispongono nuove procedure e nuove fonti, di cui gli stessi organi parlamentari possono avvalersi.

L'articolo 4 deve infatti essere letto in combinato con il disposto di una serie di altre norme, tutte contenute nel Titolo II della legge, quali:

- a) la modifica dei criteri di **nomina** del **Presidente** dell'Istituto nazionale di statistica - **ISTAT** con l'introduzione del **parere parlamentare vincolante** sulla proposta di designazione governativa (**articolo 5**): la designazione del Presidente può infatti essere effettuata solo laddove il parere favorevole sia stato espresso con la maggioranza qualificata dei **due terzi dei componenti**. Le Commissioni parlamentari possono inoltre procedere all'audizione delle persone designate (*rectius*: dei candidati).  
Il D.Lgs. 6 agosto 1989 n. 322, recante *Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della L. 23 agosto 1988, n. 400*, prevede all'articolo 16, comma 1 che il Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, scelto tra i professori ordinari in materie statistiche, economiche ed affini, è nominato, ai sensi dell'art. 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.
- b) il principio dell'**accesso** da parte della **Camera** e del **Senato** a tutte le **banche dati** rilevanti per il monitoraggio della finanza pubblica, nonché ad ogni altra fonte informativa ritenuta utile (**articolo 6**);
- c) la previsione, all'**articolo 7**, mediante cui si stabilisce che gli elementi tecnici di supporto del controllo parlamentare sulla finanza pubblica consistano in un'**unica struttura tecnica** da istituirsi di intesa tra i Presidenti delle due Camere.

### 1.3 Le banche dati ed i sistemi informativi (articoli 6, 14, 15 commi 1 lettera f), 5-7)

Il provvedimento contiene alcune disposizioni che regolano la disciplina delle banche dati e dei sistemi informativi inerenti la finanza pubblica sotto diversi aspetti. In particolare è disciplinato sia l'aspetto dell'istituzione e delle modalità di funzionamento e di alimentazione della banca dati delle amministrazioni pubbliche (articolo 14), nonché del funzionamento della banca dati SIOPE, sia l'aspetto delle modalità di accesso ai dati e in generale della pubblicità degli elementi informativi (l'articolo 6, articolo 14, comma 1, e articolo 15, comma 1, lettera f)).

Si esaminano, di seguito, suddivise per voci tematiche omogenee, le principali innovazioni recate dalle norme in esame rispetto alla disciplina attualmente in vigore.

#### Istituzione e gestione della banca dati delle amministrazioni pubbliche e disposizioni relative alla banca dati SIOPE (articolo 14 e articolo 15, commi 5, 6 e 7)

##### Situazione esistente a legislazione vigente.

Da una ricognizione operata nel corso dell'esame parlamentare della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, con la collaborazione delle principali fonti istituzionali produttrici di dati di finanza pubblica<sup>[6]</sup>, è emerso che le fonti istituzionali, primarie e secondarie<sup>[7]</sup>, deputate a fornire informazioni di carattere quantitativo sulla finanza pubblica e territoriale, sono numerose e che la produzione di dati copre pressoché integralmente tutti gli aspetti finanziari di rilievo. Nel contempo, si è rilevata una frammentazione delle informazioni disponibili fra le diverse fonti, nessuna delle quali risulta autonomamente idonea a fornire un'informazione esaustiva sulla finanza pubblica in generale e sulla finanza territoriale in particolare.

Inoltre, le informazioni fornite dalle diverse fonti risultano fortemente differenziate su molteplici aspetti che rendono scarsamente comparabili i dati disponibili ed estremamente laboriosa la loro integrazione ai fini di una ricostruzione dell'insieme dei flussi finanziari del comparto della finanza locale<sup>[8]</sup>. Pure in presenza dei suddetti profili problematici, il sistema delle fonti esistenti presenta una grande ricchezza informativa, sostenuta dalle capacità professionali e tecniche acquisite dalle diverse amministrazioni produttrici dei dati.



Il sistema delle fonti attuale risente però inevitabilmente del fatto che esso nasce per soddisfare le esigenze informative di un sistema di relazioni finanziarie con le amministrazioni territoriali gestite in modo centralizzato dallo Stato e mal si presta, pertanto, a soddisfare gli accresciuti bisogni informativi connessi ad un sistema di finanza decentrata. Infatti, affinché l'aumento dell'autonomia degli amministratori locali si accompagni ad un parallelo sviluppo del principio di responsabilità, occorre che i risultati della loro gestione risultino il più possibile misurabili e comparabili, sia al fine di verificare la adeguatezza qualitativa e quantitativa delle prestazioni offerte rispetto alle esigenze dei singoli territori[9], sia per individuare il livello di efficienza con il quale tali prestazioni sono erogate[10]. Le rilevazioni attualmente operate dalle diverse fonti di dati non risultano rispondere alle suddette esigenze.

Negli anni più recenti sono stati avviati importanti progetti, a partire dal sistema SIOPE, per il potenziamento e dall'implementazione di strumenti informatizzati per il monitoraggio degli andamenti finanziari dei diversi centri di spesa. A tal fine è stata operata una standardizzazione dei dati contabili e una loro codificazione.

**La normativa vigente:** per far fronte alle accresciute esigenze informative sopra descritte, la legge n. 42/2009 ha previsto[11] l'istituzione, presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio. A tal fine la Conferenza si avvale, quale segreteria tecnica, della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale la quale[12] costituisce la sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi. A tal fine, la Commissione tecnica acquisisce dalle amministrazioni statali, regionali e locali, i necessari elementi informativi.

L'**articolo 14, comma 1**, dispone che, al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le amministrazioni pubbliche provvedano a inserire in una banca dati unitaria, istituita presso la Ragioneria generale dello Stato, i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione del provvedimento. Il **comma 2** dispone che l'acquisizione dei dati avvenga sulla base di schemi, tempi e modalità definiti con decreto ministeriale, sentita la Conferenza unificata, mediante il sistema informativo della Ragioneria generali dello Stato, anche attraverso l'interscambio di flussi informativi con altre amministrazioni pubbliche, fra cui la Banca d'Italia. Il **comma 3** dispone in merito alle modalità di coperture degli oneri derivanti dalla norma in esame, pari complessivamente a 5 mln di euro per l'anno 2009, 8 mln per il 2010, 10 mln per il 2011 e 5 mln a decorrere dal 2012.

L'**articolo 15, commi 5 e 6**, dispone che le amministrazioni pubbliche, ad esclusione degli organi costituzionali, trasmettano quotidianamente (mensilmente per gli enti di previdenza) alla banca dati SIOPE tutti gli incassi e i pagamenti effettuati, codificati con criteri uniformi. Il **comma 7** prevede che, con decreto ministeriale, sentita la Conferenza unificata, siano stabiliti modalità e tempi di attuazione della norma in esame e siano apportate modifiche e integrazioni alla codificazione stabilita.

*Al riguardo si segnala in primo luogo che appare opportuno che siano chiariti taluni profili problematici inerenti il coordinamento delle disposizioni sopra descritte, sia all'interno del provvedimento in esame, sia rispetto alla normativa vigente.*

Con riferimento all'**esigenza di un coordinamento interno**, fra le varie disposizioni del provvedimento, si segnala che mentre l'articolo 14, comma 1 qualifica la banca dati delle amministrazioni pubbliche, ivi istituita, come "unitaria", l'articolo 15, commi 5-7, dispone in merito alla prosecuzione nell'alimentazione e nell'utilizzo della banca dati SIOPE. Potrebbe quindi risultare utile che sia specificato il significato da attribuire al carattere unitario della banca dati delle amministrazioni, precisando, in particolare, se ciò significhi che, pur perdurando l'utilizzo delle altre banche dati attualmente esistenti (conti pubblici territoriali, monitoraggio del patto di stabilità interno, SIOPE, ecc.[\[13\]](#)), le relative informazioni debbano comunque confluire all'interno della istituenda banca dati, che fungerebbe da collettore e centro di armonizzazione delle informazioni disponibili.

Rispetto alle esigenze di **coordinamento con quanto disposto in materia di banca dati dalla legge 42/09**, rinviando al capitolo appositamente dedicato a tale tema per quanto riguarda i profili inerenti le sedi e gli organismi istituzionali incaricati di gestire la banca dati, nonché per quanto riguarda le diverse procedure previste con riferimento al coinvolgimento delle autonomie territoriali nella gestione delle informazioni, si richiamano in questa sede le questioni di coordinamento inerenti le caratteristiche delle informazioni raccolte dalla banca dati. Infatti, mentre la legge 42 indica espressamente, fra le informazioni che andranno raccolte, non solo dati di carattere finanziario, ma anche dati di carattere fisico[\[14\]](#), necessari per definire i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio, l'articolo 14 in esame elenca espressamente solo informazioni di carattere finanziario (relative ai bilanci), lasciando ad una categoria residuale[\[15\]](#) l'eventuale inclusione delle ulteriori informazioni di carattere fisico espressamente individuate dalla legge 42. Andrebbe pertanto chiarito se si ritenga che tali informazioni vadano comunque acquisite e rilevate, in quanto necessarie alle valutazioni del livello delle prestazioni erogate (in particolare per le funzioni soggette a LEP) e del relativo grado di efficienza (rispetto ai costi standard) previste dalla legge 42. Tale chiarimento risulta essenziale anche al fine di comprendere l'impatto finanziario della istituenda banca dati delle amministrazioni pubbliche, dal momento che, mentre le informazioni di carattere finanziario espressamente elencate (bilanci) risultano in larga misura già oggetto di rilevazione da parte di banche dati attualmente operanti[\[16\]](#), e potrebbero pertanto comportare un impegno finanziario contenuto, l'acquisizione di informazioni di carattere fisico, funzionali alle valutazioni dei livelli delle prestazioni e del grado di efficienza, darebbe origine ad operazioni di rilevazione attualmente non effettuate.

Si segnalano inoltre di seguito altri aspetti, non espressamente chiariti né dalla legge 42, né dal provvedimento in esame, la cui indeterminatezza potrebbe dare luogo ad aspetti problematici in sede di implementazione della banca dati.

In merito ai **criteri di classificazione delle informazioni finanziarie contenute nella banca dati**, le norme non specificano se tali criteri, la cui definizione è demandata alla normativa secondaria, dovranno corrispondere essenzialmente a quelli già attualmente oggetto di rilevazione (per categorie economiche, sotto i profili di competenza e cassa), o se invece la rilevazione vada estesa anche al profilo della classificazione per funzione, secondo il sistema COFOG, al fine di consentire un collegamento delle variabili con diversi programmi di spesa. Anche in questo caso si sottolinea il diverso impatto, sia sotto il profilo finanziario che nei tempi di attuazione della banca dati, che discenderebbe dall'esercizio dell'una o dell'altra opzione. Si segnala inoltre che le disposizioni in esame non prevedono, nel definire i criteri di classificazione delle informazioni raccolte, che il Ministero dell'economia agisca in collaborazione con l'ISTAT, cui è attualmente affidato il coordinamento del SISTAN[\[17\]](#). Tale previsione potrebbe risultare opportuna al fine di garantire un coordinamento delle informazioni dell'istituenda banca dati di finanza pubblica rispetto

*all'insieme delle informazioni statiche ufficiali fornite dai diversi enti che fanno parte della rete statistica nazionale.*

*Sembra inoltre opportuno chiarire **mediante quale procedura potranno in futuro essere apportate variazioni alla tipologia di informazioni raccolte dalla banca dati.***

La norma, infatti, formula un elenco, comprendente una categoria residuale, senza individuare espressamente una procedura, legislativa o amministrativa, per la modifica dell'elenco disposto. La questione potrebbe rivestire un rilievo per la diversità delle esigenze che potrebbero essere rappresentate dalle diverse amministrazioni utilizzatrici dei dati<sup>[18]</sup> e per l'eventuale necessità di definire un procedimento in cui venga definito un ordine di priorità.

A titolo esemplificativo si evidenzia la diversità delle esigenze informative connesse alla funzione di controllo degli andamenti di finanza pubblica (Ministero dell'economia e delle finanze e, in particolare, Ragioneria generale dello Stato), alle scelte dei *policy maker* (interessati in particolare alla valutazione di efficacia delle leggi), alle necessità di verifica della propria posizione da parte delle singole amministrazioni territoriali, sia a fini comparativi, sia al fine di individuare l'intero ventaglio dei riflessi delle proprie scelte di bilancio (esigenze di raccordo fra la contabilità analitica dei singoli enti e i corrispondenti riflessi in termini di saldi di finanza pubblica e di valutazione della propria performance in termini di LEP e costi standard).

*In merito ai **profili di carattere finanziario**, connessi alla quantificazione dell'onere per l'implementazione e la gestione della banca dati, va in primo luogo rilevato che il provvedimento in esame riconosce espressamente, a differenza della legge 42/09, che le accresciute esigenze informative richiedono la destinazione di specifiche risorse volte al rafforzamento delle strutture amministrative incaricate di rilevare, elaborare e rendere disponibili le informazioni necessarie. In merito ai profili di quantificazione, fermo restando la configurazione dell'onere come un tetto di spesa, risulterebbe utile acquisire informazioni in merito alla congruità dello stanziamento disposto rispetto alle esigenze finanziarie connesse alla prevista struttura della banca dati.*

#### **Accessibilità delle banche dati e pubblicità degli elementi informativi (articolo 6, articolo 14, comma 1, e articolo 15, comma 1 lettera f))**

La **normativa vigente** già disciplina le modalità di accesso a molteplici banche dati inerenti la finanza pubblica, già esistenti o ancora da costruire. In particolare, rileva ricordare:

- l'art. 77-bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, che prevede che le informazioni relative al monitoraggio degli adempimenti relativi al **patto di stabilità interno** siano messe a disposizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, secondo modalità e contenuti individuati tramite apposite convenzioni.  
*Al riguardo si segnala che la citata disposizione, riguardante una banca dati già operante e gestita dalla Ragioneria generale dello Stato, ha trovato sinora attuazione limitatamente all'ANCI e all'UPI, mentre non ha ancora trovato attuazione nei confronti dei due rami del Parlamento;*
- la legge **delega sul federalismo fiscale**<sup>[19]</sup> che regola le modalità di accesso agli elementi informativi raccolti dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, presso la quale è prevista l'istituzione di una banca dati. In particolare, si prevede<sup>[20]</sup> che siano messi a disposizione delle Camere, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti; è inoltre previsto<sup>[21]</sup> che la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale trasmetta su richiesta informazioni e dati alle Camere e ai Consigli regionali.
- i decreti attuativi del SIOPE<sup>[22]</sup> che dispongono che gli enti coinvolti nella rilevazione SIOPE abbiano accesso, previa autorizzazione della Ragioneria generale dello Stato, alle informazioni relative alla propria gestione, nonché a tutte le informazioni presenti sul SIOPE riguardanti gli altri enti.

L'**articolo 6** dispone, al **comma 1**, che, ai fini del controllo parlamentare sulla finanza pubblica, anche di settore, la Camera dei deputati e il Senato abbiano accesso alle banche dati rilevanti per il monitoraggio della finanza pubblica, nonché ad ogni altra fonte informativa ritenuta utile. Al **comma 2** è inoltre previsto che i bilanci, le relative variazioni e i rendiconti, nonché i relativi allegati, siano resi disponibili in formato elettronico elaborabile, sia per il disegno di legge che per il testo approvato.

Al **comma 3** è infine previsto che i decreti di variazione al bilancio, adottati in conseguenza dell'approvazione di provvedimenti legislativi, siano resi accessibili via internet in tempi rapidi.

L'**articolo 14, comma 1**, prevede che la banca dati delle pubbliche amministrazioni sia accessibile, secondo modalità da stabilire con decreto ministeriale, sentita la Conferenza unificata, da parte di tutte le amministrazioni pubbliche chiamate ad alimentarla.

L'**articolo 15, comma 1, lettera f)**, dispone che la Ragioneria generale dello Stato provveda a consentire l'accesso e l'invio in formato elettronico elaborabile dei dati contenuti nella banca dati delle pubbliche amministrazioni, di cui al citato articolo 14, comma 1.

*Al riguardo si segnala l'opportunità di un coordinamento delle disposizioni in materia di accessibilità ai dati di finanza pubblica, sia all'interno del provvedimento in esame, sia rispetto alla normativa vigente.*

*Con riferimento all'**esigenza di un coordinamento interno**, fra le varie disposizioni del provvedimento, si segnala in primo luogo che sembrerebbe opportuno ricondurre la disciplina in esame ad un'unica norma (presumibilmente l'articolo 6, espressamente dedicato a tale tema in base alla rubrica dell'articolo). La pluralità delle disposizioni sopra citate e la loro parziale contraddittorietà non aiuta, infatti, a chiarire alcuni aspetti della disciplina in esame, fra cui, in particolare:*

*- **quale sia la platea dei soggetti ammessi alla consultazione** delle informazioni. Non è chiaro, infatti, se si tratti di tutte le amministrazioni pubbliche chiamate ad alimentare la banca dati (come espressamente previsto dall'art. 14, comma 1), delle sole due Camere (come potrebbe dedursi dal fatto che l'art. 6, comma 1, e l'art. 15, comma 1, lettera f), dispongono unicamente in merito all'accesso alle informazioni da parte dei due rami del Parlamento), ovvero se si faccia riferimento a soggetti non predeterminati (come potrebbe dedursi, sia dall'articolo 6, comma 2, che non circoscrive la platea di soggetti che potranno avere accesso ai bilanci in formato elettronico elaborabile, sia dalla rubrica del medesimo articolo, che fra riferimento alla pubblicità degli elementi informativi);*

*- **quali siano le modalità con cui potrà avvenire l'accesso alle informazioni**. L'articolo 14, comma 1, che demanda la questione ad appositi decreti ministeriali, non chiarisce, infatti, se i predetti decreti potranno prevedere, eventualmente, l'utilizzo di convenzioni a titolo oneroso e quali siano i soggetti a carico dei quali deve invece necessariamente escludersi l'applicazione di un corrispettivo.*

Dal tenore letterale delle disposizioni, tale eventualità sembra doversi escludere per i due rami del Parlamento, mentre non è chiaro se essa possa escludersi anche con riferimento alle altre amministrazioni pubbliche.

*Con riferimento alla **necessità di un coordinamento con la normativa vigente**[\[23\]](#), andrebbe chiarito il rapporto con la citata disposizione della legge delega sul federalismo, che dispone una disciplina in parte diversa rispetto a quella prevista dalle norme in esame, in quanto dispone*

*unicamente in merito all'accesso alle informazioni della banca dati ivi prevista da parte delle Camere e dei Consigli regionali.*

## 2. LA DECISIONE DI BILANCIO (ARTICOLI 1, 3, 8-12)

La proposta di legge in esame modifica in parte, rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente, sia le scadenze temporali del ciclo della programmazione economico-finanziaria, sia gli strumenti attraverso i quali essa viene realizzata.

### 2.1 Il ciclo di bilancio (articolo 8)

L'**articolo 8, comma 1**, della proposta di legge conferma l'adesione al metodo della programmazione per l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa; rispetto alla normativa vigente, la disposizione in esame estende peraltro tale metodo alle previsioni di bilancio del complesso delle amministrazioni pubbliche, mentre ai sensi dell'articolo 1-bis, comma 1, della legge n. 468/78 la programmazione è riferita al solo Bilancio dello Stato.

Il **comma 2** dell'articolo reca l'elencazione degli **strumenti della programmazione**, tra i quali sono annoverati:

- la **Relazione sull'economia e la finanza pubblica**, da presentare alle Camere entro il **15 aprile** di ogni anno (*lett. a*);
- la **Decisione di finanza pubblica** (d'ora in avanti DFP), da presentare, entro il **20 settembre** (*lett. b*);
- il **disegno di legge di stabilità** e il **disegno di legge del bilancio** dello Stato, da presentare entrambi entro il **15 ottobre** (in luogo del 30 settembre) (*lett. c* e *d*);
- **provvedimenti collegati** alla legge di stabilità, per i quali permane il termine di presentazione del **15 novembre** (*lett. e*);
- l'**aggiornamento del Programma di stabilità**, da presentare alla Commissione europea secondo il calendario concordato in sede comunitaria (*lett. f*).

Tra gli strumenti di bilancio la lettera *g*) del comma 2 include anche, innovando rispetto alla legislazione vigente ed in linea con l'ampliamento del perimetro di applicazione del metodo della programmazione finanziaria, gli specifici strumenti di programmazione delle altre amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

Tutti gli strumenti di programmazione sopra richiamati sono presentati alle Camere dal Ministro dell'economia e delle finanze, ad eccezione della DFP, che è presentata alle Camere dal Governo per la sua approvazione, e di quelli di cui alla lettera *g*) che si riferiscono alle amministrazioni non statali (**comma 3**).

L'impostazione del ciclo di bilancio testè delineata è volta a **saldare temporalmente la fase della programmazione** economico-finanziaria (da realizzarsi attraverso l'approvazione della Decisione di finanza pubblica) **a quella dell'attuazione della manovra** di finanza pubblica necessaria al conseguimento degli obiettivi programmatici (da realizzarsi attraverso i disegni di legge di stabilità e di bilancio).

*La posticipazione al 20 settembre della data di presentazione alle Camere della Decisione in materia di finanza pubblica appare inoltre diretta a soddisfare l'esigenza di disporre di un quadro previsivo di finanza pubblica più aggiornato rispetto a quello disponibile al 30 giugno (attuale data di presentazione alle Camere del DPEF), anche in relazione alle previsioni sull'evoluzione del gettito tributario, alla luce delle recenti modifiche normative che hanno spostato in avanti i termini*

per la presentazione delle dichiarazioni[24], comportando, conseguentemente, una minore attendibilità delle stime del gettito derivante dai versamenti in autoliquidazione elaborate a metà anno per tale comparto[25].

D'altra parte, occorre tener conto di come il citato ciclo della programmazione di bilancio possa porre un problema di coordinamento dei tempi di presentazione ed esame dei diversi documenti presso le Camere. In particolare, i termini ravvicinati di presentazione della Decisione di finanza pubblica (20 settembre) e dei disegni di legge di bilancio e di stabilità (15 ottobre), potrebbero comportare difficoltà per il Governo di tener conto delle determinazioni parlamentari in sede di predisposizione del disegni di legge bilancio e di stabilità, considerati i tempi di esame e approvazione della Decisione medesima.

## **2.2 Gli strumenti della programmazione economico finanziaria (articoli 10, 12)**

### **2.2.1 La Decisione di finanza pubblica (articolo 10)**

Nell'ambito del nuovo ciclo della programmazione particolare rilievo assume la **Decisione di finanza pubblica**, che corrisponde all'attuale Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), con una serie di differenze che riguardano, oltre alla data di presentazione, anche il contenuto.

Ai sensi del comma 1 dell'articolo 10, la **DFP** indica gli **obiettivi di politica economica** e il **quadro delle previsioni** economiche e di finanza pubblica **almeno per il triennio successivo**.

Essa inoltre definisce gli **obiettivi articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche** relativi all'amministrazione centrale, all'amministrazione locale e agli enti di previdenza e aggiorna le previsioni per l'anno in corso.

*Al riguardo si sottolinea come secondo una prassi ormai consolidata i DPEF da molti anni sono impostati su un periodo temporale di riferimento più esteso rispetto al triennio previsto dall'attuale formulazione dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 468 del 1978. Il consolidarsi di tale prassi è presumibilmente legato, oltre che all'esigenza politica di definire gli obiettivi programmatici dell'azione di Governo per tutto l'arco della legislatura, anche all'esigenza di coordinamento tra il documento di programmazione interno e gli obiettivi programmatici assunti in base alle regole del Patto di stabilità e crescita e contenuti nel Programma di stabilità da comunicare alle autorità europee. Alla luce di tale circostanza potrebbe essere valutata l'opportunità di sancire formalmente - con l'occasione della riforma - la corrispondenza tra documento di programmazione interno e comunitario quanto all'estensione temporale del periodo considerato ai fini delle previsioni e degli obiettivi.*

Per quanto concerne il contenuto, il documento, oltre a riprodurre sostanzialmente le informazioni già previste nel DPEF ai sensi dell'articolo 3 della legge n.468/78, presenta elementi di novità.

In particolare, ai sensi del **comma 2 dell'articolo 10** la DFP riporta:

- la valutazione degli eventuali **scostamenti rispetto agli obiettivi macroeconomici** fissati nei precedenti documenti programmatici, nonché, innovando rispetto alla legislazione vigente, rispetto alle previsioni contenute nella Relazione sull'economia e la finanza pubblica di cui all'articolo 12.



L'art.3, comma 2, della legge 468/78 fa riferimento alla "valutazione puntuale e motivata" sia degli "andamenti reali" sia degli "eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria";

- l'indicazione della **evoluzione economico-finanziaria internazionale**, per l'anno in corso e per il periodo di riferimento; per l'Italia, le **previsioni macroeconomiche, tendenziali e programmatiche**, per ciascun anno del periodo di riferimento, con evidenziazione dei **contributi alla crescita** delle diverse determinanti, dell'evoluzione dei prezzi, del mercato del lavoro e dell'andamento dei conti con l'estero; l'esplicitazione dei parametri economici essenziali utilizzati per le previsioni di finanza pubblica in coerenza con gli andamenti macroeconomici tendenziali e programmatici (**lett. a**).

Per quanto attiene alle previsioni macroeconomiche programmatiche si ricorda che l'art.3, comma 2, *lett. b*), della legge 468/78 dispone che nel DPEF siano indicati gli obiettivi macroeconomici con particolare riferimento a quelli relativi "allo sviluppo del reddito e dell'occupazione";

- le **previsioni tendenziali a legislazione vigente**, basate sui parametri di cui alla lettera a) e, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte, dei **flussi di entrata e di uscita** non solo del **conto economico** ma anche del **saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche** e, distintamente, di quelli dell'amministrazione centrale, delle amministrazioni locali e degli enti di previdenza, con una indicazione di massima anche per l'anno in corso dei motivi degli scostamenti tra gli andamenti tendenziali indicati e le previsioni riportate nei precedenti documenti programmatici, nonché con l'indicazione della **pressione fiscale** delle amministrazioni pubbliche. Sono inoltre indicate le previsioni relative al **debito** delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso e dei singoli settori separatamente, nonché le **risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate**, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali (**lett. b**); Ai sensi del comma 3, i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali a legislazione vigente di cui alla presente lettera sono esposti analiticamente in una apposita nota metodologica da allegare alla Decisione.

*Si segnala, al riguardo, come la lettera b) preveda che le previsioni tendenziali a legislazione vigente dei flussi di entrata e di uscita del conto economicodebbero essere formulate "al netto e al lordo delle eventuali misure a tantum ininfluenti sul saldo strutturale", recependo in tal modo una prassi ormai da tempo incorporata nei documenti di finanza pubblica volta ad agevolare, attraverso l'analisi degli andamenti di finanza pubblica in termini strutturali, la corrispondenza con le previsioni e gli obiettivi assunti in sede europea, sulla base di quanto richiesto dal Patto di stabilità e crescita.*

*Analogamente, si segnala come anche il riferimento all'indicazione della pressione fiscale delle amministrazioni pubbliche costituisca una innovazione rispetto alla legislazione vigente che recepisce una prassi affermata nei documenti di programmazione;*

- le previsioni tendenziali del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e del saldo di cassa del settore statale (**lett. c**);
- una indicazione di massima delle risorse finanziarie necessarie a confermare normativamente, per il periodo di riferimento del documento, gli impegni e gli interventi di politica economica e di bilancio adottati negli anni precedenti per i principali settori di spesa (**lett. d**).

*Al riguardo, si rileva come la portata della previsione sembri andare nel senso di includere tra i contenuti della DFP, accanto alle previsioni formulate a legislazione vigente, anche un'analisi degli andamenti di finanza pubblica a "politiche invariate", in quanto è richiesto di quantificare le risorse correlate alla conferma delle scelte di politica di bilancio adottate negli esercizi precedenti. Tale novità sembra formalizzare nella normativa contabile l'esigenza di un arricchimento dell'analisi sui flussi di finanza pubblica tale da superare la rigidità formale del*



*criterio della legislazione vigente, il quale comporta per definizione un rischio di sottostima dei flussi di finanza pubblica (in particolare, maggiori spese e minori entrate) non riconducibili a norme vigenti in base criteri strettamente giuridici[26];*

- gli **obiettivi programmatici**, indicati **per ciascun anno** del periodo di riferimento in rapporto al prodotto interno lordo e tenuto conto della manovra di finanza pubblica cui alla successiva lettera f), per l'**indebitamento netto**, per il **saldo di cassa** e per il **debito** delle amministrazioni pubbliche, **articolati per i tre sotto settori del settore istituzionale** delle pubbliche amministrazioni (cioè Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Locali ed Enti di Previdenza), nonché, in valore assoluto, per il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e per il saldo di cassa del settore statale e, infine, l'**obiettivo di massima della pressione fiscale** complessiva, coerente con il livello massimo di spesa corrente (**lett. e**).

*Al riguardo, si rileva come l'individuazione di obiettivi programmatici in termini di indebitamento netto, fabbisogno, debito e pressione fiscale complessiva differenziati per ciascuno dei sotto settori istituzionali rappresenti un elemento di novità, che rafforza il valore programmatico della DFP, anche alla luce della necessità di evidenziare con maggiore trasparenza il contributo dei vari livelli di governo al raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica.*

*Il riferimento all'indicazione di massima dell'obiettivo della pressione fiscale complessiva appare inoltre di particolare rilevanza anche alla luce del processo di attuazione della federalismo fiscale e della correlata esigenza, esplicitamente contemplata dall'articolo 28, comma 2, lett. b) della legge n. 42 del 2009, di salvaguardare l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria di attuazione del nuovo assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali.*

*Occorre inoltre rilevare come ai sensi dell'articolo 18 della citata legge 42/09 la definizione, per ciascun livello di governo territoriale, del livello programmato dei saldi da rispettare, delle modalità di ricorso al debito nonché dell'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, è demandata ad apposite norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica che il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, è chiamato a proporre nell'ambito del disegno di legge finanziaria in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di programmazione economico-finanziaria. Sul punto si ravvisa pertanto l'esigenza di un maggior coordinamento tra il testo in esame e quello della legge n. 42/2009 (al riguardo, si veda, oltre il Par. 2.5.);*

- l'**articolazione della manovra** necessaria per il conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera e), almeno per un triennio, per i sotto settori di cui al comma 1 e le **misure atte a realizzare il percorso di convergenza** previsto dall'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale (**lett. f**).

*Anche la previsione di una articolazione della manovra di finanza pubblica per settori istituzionali, con l'indicazione delle misure atte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché a delineare un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali, di cui dall'articolo 18 della legge di attuazione del federalismo fiscale, costituisce una novità, che deve essere letta in correlazione con quanto previsto dal successivo comma 4 dell'articolo 10, che dispone l'invio alla Conferenza unificata delle linee-guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici tra i vari livelli di governo (cfr. oltre);*

- le **previsioni**, ai fini conoscitivi, **in termini programmatici, della disaggregazione degli obiettivi** in termini di indebitamento netto, saldo di cassa e debito, di cui alla lettera e), con riferimento alle entrate e alle spese, al netto e al lordo degli interessi e delle eventuali misure una

*tantum* influenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche (**lett. g**);

- l'indicazione di eventuali **provvedimenti collegati** alla manovra di finanza pubblica, ciascuno dei quali reca disposizioni omogenee per materia (**lett. h**).

*Si segnala che l'art. 3, comma 2, lettera f) e comma 4 della legge n 468/78, nel disporre che il DPEF rechi l'articolazione degli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica, prevede anche che sia effettuata una "valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale";*

- l'evidenziazione, a fini conoscitivi, del **prodotto potenziale** e degli **indicatori strutturali programmatici** del conto economico delle pubbliche amministrazioni (**lett. i**).

L'esplicita evidenziazione del prodotto potenziale e degli indicatori strutturali programmatici costituisce un elemento di novità diretto ad agevolare, attraverso l'analisi degli andamenti di finanza pubblica in termini strutturali, la corrispondenza con le previsioni e gli obiettivi assunti in sede europea.

Come accennato, ai sensi del **comma 4**, le **linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici tra i livelli di governo** di cui alla sopra illustrata lettera e) devono essere inviate dal Governo alla **Conferenza unificata** entro il **20 luglio**, al fine di acquisirne il **parere preventivo entro il 10 settembre**; acquisito il parere, le medesime linee guida sono trasmesse alle Camere.

*Si osserva, in merito, come l'invio entro il 20 luglio delle suddette linee-guida prefiguri un notevole anticipo rispetto al ciclo delle previsioni di finanza pubblica. In linea teorica, potrebbe risultare problematico prevedere la distribuzione tra i livelli di governo delle quote di concorso alla realizzazione degli obiettivi programmatici complessivi, in un momento in cui non sono ancora definite le previsioni tendenziali per i tre sottosettori istituzionali, né l'entità assoluta della manovra, e quindi quale sia la correzione affidata alla manovra di finanza pubblica nell'ambito dei diversi comparti.*

I commi da 6 a 9 dell'articolo 10 recano, infine, la previsione di una serie di elementi informativi che dovrebbero completare il contenuto della DFP.

In particolare, il **comma 6** dispone l'introduzione di **relazioni programmatiche** di accompagnamento alla DFP **per ciascuna missione di spesa** e sulle sottostanti **leggi pluriennali**, delle quali deve essere illustrato lo stato di attuazione.

In questa sede viene altresì effettuata, per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza e, in generale, per tutte le leggi di spesa pluriennale quando siano trascorsi 5 anni dalla loro entrata in vigore, una valutazione circa la permanenza delle ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione, tenuto anche conto dei nuovi programmi da avviare.

Il **comma 7** prevede, inoltre, un **quadro riassuntivo** di tutte le **leggi di spesa a carattere pluriennale**, con indicazione per ciascuna legge degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza, delle somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno, nonché quelle che restano ancora da erogare.

Ai sensi del **comma 8**, in una apposita sezione del citato quadro riassuntivo è esposta, in allegato, la **ricognizione** puntuale di tutti i **contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato**,

ai sensi dell'articolo 4, comma 177, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, con specifica indicazione di quelli attivati e delle eventuali ulteriori risorse anche non statali che concorrono al finanziamento dell'opera. Per ogni intervento finanziato mediante l'utilizzo di contributi pluriennali viene indicato lo stato di avanzamento conseguito delle opere da essi finanziate, il relativo costo sostenuto, nonché la previsione di avanzamento e di costo per gli anni successivi fino alla conclusione dell'opera, con distinta evidenza del costo e dell'utilizzo dei contributi pluriennali per ciascuno degli anni del triennio successivo.

I Ministeri competenti sono tenuti a comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze tutti i dati necessari alla predisposizione dell'allegato in oggetto entro il 30 giugno. In caso di mancata comunicazione è prevista una sanzione pecuniaria a carico del dirigente responsabile pari al 5 per cento della sua retribuzione di risultato.

*Per quanto riguarda la ricognizione di tutti i contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato, prevista dal comma in esame, si rileva come l'inclusione di tali informazioni nei contenuti necessari della DFP risulti coerente con la natura del documento programmatico, tenuto conto dei particolari riflessi di tali voci di spesa in termini di impatto sul conto economico della P.A.*

Il **comma 9** dispone, infine, che alla DFP sia allegato il **programma di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici** predisposto ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

#### **2.2.2 L'aggiornamento del Programma di stabilità (articolo 10, comma 5)**

Il **comma 5 dell'articolo 10** disciplina l'**aggiornamento del Programma di stabilità**, che il Governo deve effettuare entro i termini stabiliti in sede comunitaria e prevede che, **in caso di scostamento** degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica rispetto a quelli della DFP precedentemente approvata il Governo stesso ne motivi le cause attraverso una contestuale **relazione informativa al Parlamento** diretta a motivare, attraverso una adeguata documentazione, le **eventuali nuove previsioni** degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica.

Queste ultime, qualora confermate nel mese di aprile in sede di presentazione della Relazione sull'economia e la finanza di cui all'articolo 12, dovranno dar luogo nella medesima Relazione all'indicazione di massima degli interventi che il Governo intende realizzare per conseguire gli obiettivi indicati nell'aggiornato Programma di stabilità.

*Al riguardo, si osserva che ai sensi della formulazione del comma, che ricalca quanto disposto dal comma 4-bis dell'articolo 3 della legge n. 468/78, la relazione informativa del Governo alle Camere circa l'aggiornamento del Programma di stabilità ha un carattere eventuale. La previsione della relazione informativa è infatti limitata al caso in cui si verifichi uno scostamento degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica rispetto a quelli contenuti nella DFP.*

*Si segnala, in proposito, l'orientamento della Commissione europea, la quale sollecita i Governi degli Stati membri a presentare Programmi di stabilità relativi all'intera legislatura e a coinvolgere i Parlamenti nazionali nella definizione dei contenuti dell'aggiornamento dei Programmi di stabilità e nella discussione in merito al parere espresso sugli stessi dal Consiglio.*

### 2.2.3 La Relazione sull'economia e la finanza pubblica (articolo 12)

L'articolo 12 disciplina le informazioni che devono essere contenute nella **Relazione sull'economia e la finanza pubblica** (ex RUEF), che ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera a), della proposta in esame deve essere presentata alle Camere entro il **15 aprile** di ogni anno.

La trasmissione della Relazione al Parlamento è una innovazione rispetto alle prescrizioni a legislazione vigente, novità che peraltro recepisce e stabilizza una iniziativa adottata nel marzo 2007 (e ripetuta nel 2008) di unificare in un solo documento la relazione trimestrale di cassa e la relazione contenente l'aggiornamento delle previsioni per l'esercizio in corso (presentate entrambe, entro il 15 febbraio di ciascun anno, ai sensi dell'articolo 30, comma 1, della legge n. 468 del 1978).

Per quanto concerne il contenuto, il **comma 1** prevede che tale documento debba contenere:

- l'analisi dell'**andamento dell'economia**, del **conto economico** e del **conto di cassa** delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente, con evidenziazione degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi indicati nella DFP;
- l'**aggiornamento delle previsioni macroeconomiche** del conto economico delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori, nonché del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche per il periodo di previsione della Decisione di finanza pubblica; in **caso di scostamenti**, indica le **misure correttive** che il Governo intende adottare;
- le indicazioni sul **saldo di cassa** del settore statale e sulle relative modalità di copertura;
- le informazioni sui **conti consuntivi delle aziende di servizi** delle amministrazioni pubbliche, nonché sui **conti consolidati** con i risultati di gestione delle aziende controllate dalle medesime amministrazioni.

Il **comma 2**, stabilisce che, in apposita sezione, siano fornite le informazioni di dettaglio su:

a) **consuntivi e previsioni** dei conti dei principali comparti di spesa e in particolare:

- pubblico impiego;
- protezione sociale;
- sanità;
- debito delle amministrazioni pubbliche e relativo costo medio;

b) dati relativi al settore statale secondo la **classificazione economica**, con evidenziazione delle principali tipologie di spesa:

- redditi da lavoro dipendente, distinti tra: ministeri; scuola, corpi di polizia; forze armate;
- consumi intermedi, distinti in: funzionamento dell'amministrazione; difesa; sicurezza; altri consumi intermedi.
- Trasferimenti correnti e in conto capitale, distinti per i principali programmi.

*Al riguardo, si osserva come il contenuto della Relazione appaia molto ampio, essendo previste indicazioni dettagliate sull'articolazione della spesa nell'ambito dei singoli comparti (come, ad esempio, i consumi intermedi del comparto sicurezza); analogamente, la previsione di dati in ordine ai conti e ai risultati di gestione delle aziende di servizi potrebbe implicare un volume informativo significativo, di cui occorrerebbe valutare l'effettiva capacità di elaborazione, tenuto conto del numero delle aziende di servizi facenti capo alle amministrazioni pubbliche.*

Il **comma 3** prevede che, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, il Ministro dell'economia presenti alle Camere, in allegato alla Relazione, un **documento unitario di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate** e sui **risultati conseguiti**, con

particolare riguardo alla ricaduta occupazionale, alla coesione sociale e alla sostenibilità ambientale, nonché alla ripartizione territoriale degli interventi.

In apposito **allegato** alla Relazione, per la spesa del bilancio dello Stato sono esposte, con riferimento ai dati di consuntivo, le **risorse** destinate alle singole **regioni** e alle province autonome di Trento e di Bolzano, distinte tra spese correnti ed in conto capitale.

Si ricorda infine che ai sensi dell'**articolo 3** della proposta di legge insieme alla Relazione, per i tre esercizi finanziari successivi all'entrata in vigore del provvedimento in esame, il Ministro dell'economia è chiamato a presentare alle Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento un **rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità** e della finanza pubblica, ponendo particolare attenzione ai profili di attuazione della nuova organizzazione del bilancio dello Stato.

## **2.3 La programmazione triennale e la legge di stabilità (articolo 11)**

### **Il metodo della programmazione triennale**

L'articolo 11 della proposta di legge delinea la nuova configurazione della **manovra di finanza pubblica**, composta dalla **legge di stabilità** e dalla **legge di bilancio** ed impostata su base triennale.

La **triennializzazione della manovra**, già anticipata come metodo di programmazione di bilancio con il decreto-legge n. 112/2008 - contenente una serie di misure in grado di conseguire per ciascun esercizio del triennio 2009-2011 gli obiettivi programmatici della manovra triennale identificata nel DPEF 2009-2013, è una delle novità recepite nel testo della proposta.

Rispetto al passato - nel quale le manovre annuali pur essendo impostate su base triennale, individuavano solo la correzione necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo del primo anno di programmazione (mentre la proiezione triennale delle misure adottate avvicinava il saldo di ciascuno degli esercizi successivi all'obiettivo programmatico fissato per l'esercizio ma non colmava tuttavia l'intera differenza tra andamenti tendenziali e valori programmatici negli anni successivi al primo) - la triennializzazione prevista dalla proposta di legge in esame è rafforzata dalla previsione (di cui al terzo periodo del comma 1 dell'art. 11) in base alla quale nel corso del periodo considerato dalla manovra, una manovra annuale che ridetermini gli interventi per gli anni successivi a quello in corso è prevista in caso di eventuali aggiornamenti degli obiettivi, conseguenti anche a cambiamenti delle condizioni economiche.

*La norma sembra quindi prefigurare l'obbligo della presentazione di una manovra triennale, salva ovviamente la possibilità di introdurre cambiamenti di politica economica all'interno dell'impostazione della manovra definita per il triennio, in dipendenza dell'evoluzione delle variabili macro e di finanza pubblica esogene. Andrebbe comunque esplicitato se, anche in considerazione della triennialità del bilancio di previsione, gli aggiornamenti della programmazione triennale debbano essere attuati annualmente secondo il criterio della programmazione a "scorrimento".*

In relazione alla tematica della triennializzazione della manovra, si ricorda che la Commissione europea[27] ha sollecitato gli Stati ad adottare efficaci strumenti di programmazione finanziaria, evidenziando molteplici aspetti virtuosi associati alla programmazione di medio termine. In primo luogo, la dimensione temporale di medio periodo risulta più prossima a quella necessaria alla concretizzazione degli effetti economici delle misure predisposte; inoltre, nel perseguimento delle politiche fiscali, risulta facilitato il *commitment* politico del Governo, il quale può impegnarsi in un percorso predefinito nell'ambito di uno scenario pluriennale; un aspetto di rilievo è infine costituito dall'individuazione di uno scenario pluriennale che sia legislativamente vincolante. Tra gli aspetti virtuosi che possono associarsi alla programmazione di medio termine può inoltre essere ricompreso il miglior ancoraggio con il metodo di programmazione sotteso al Patto di stabilità e crescita europeo, nonché il fatto che tale metodo potrebbe apparire particolarmente efficace rispetto alle finalità di sanare precedenti squilibri esistenti nella gestione del bilancio, come nel caso dell'Italia.

In linea generale, la scelta di rafforzare l'efficacia degli strumenti di programmazione economica, sancendo in modo più puntuale l'impostazione triennale della manovra di finanza pubblica, sembra raccogliere questo tipo di sollecitazioni e orientare la configurazione del quadro contabile di riferimento per la decisione di finanza pubblica in senso analogo alle esperienze di altri Paesi nell'ambito dell'Unione europea, segnatamente il Regno Unito e l'Olanda, che di recente hanno introdotto nuovi strumenti di programmazione finanziaria di medio termine[28].

### La legge di stabilità

Ai sensi del comma 1 dell'articolo 11 la **manovra di finanza pubblica** è composta, come accennato, dalla **legge di stabilità** e dalla **legge di bilancio**: essa definisce, per il triennio di riferimento, le **misure qualitative e quantitative** necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di politica economica indicati nella Decisione di finanza pubblica

*Si segnala come nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento sia stato espunto il riferimento ai disegni di legge collegati come componenti della manovra di finanza pubblica*[29].

Nonostante l'impostazione triennale della manovra, il terzo periodo del comma 1 dell'articolo 11 conferma, come accennato, la possibilità di disporre di uno strumento annuale di regolazione delle grandezze finanziarie ai fini della realizzazione della manovra stessa; nel corso del periodo considerato, **in caso di eventuali aggiornamenti degli obiettivi**, conseguenti anche a cambiamenti delle condizioni economiche, è infatti previsto che una **manovra annuale** possa rideterminare gli interventi per gli anni successivi a quello in corso.

Ai sensi del **comma 2 dell'articolo 11**, la definizione annuale del **quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale** è demandata alla legge di stabilità – che sostituisce l'attuale legge finanziaria – con la quale si provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi.

Il **contenuto** tipico della **legge di stabilità** è indicato dal **comma 3**.

Una prima novità rispetto alla legislazione vigente è correlata, ancora una volta, al carattere triennale della decisione di finanza pubblica. Viene infatti **eliminata l'attuale previsione** che essa debba contenere esclusivamente norme tese a realizzare **effetti finanziari con decorrenza dal primo anno** considerato nel bilancio pluriennale.

La decorrenza è ora invece prevista nel triennio considerato dallo stesso bilancio.

Sempre sul piano del contenuto, il comma 3 conferma l'**esclusione delle norme di delega** e di quelle a carattere **ordinamentale** ovvero **organizzatorio**.

Tuttavia, su tale ultimo punto occorre sottolineare che la lettera g) del medesimo comma 3, nel prevedere che la legge possa contenere norme comportanti aumenti di entrata o riduzioni di spesa, ammette l'inclusione di norme a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio solo ove esse si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi (come previsto dall'attuale lettera i-bis) del comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978) .

*Si segnala pertanto l'opportunità di puntualizzare il coordinamento tra il divieto di norme ordinamentali ed organizzatorie disposto nell'alinella del comma 3 e la deroga parziale a tale divieto contenuta nella citata lettera g) del medesimo comma, fermo restando, in ogni caso, che il divieto generale disposto nell'alinella dovrebbe implicare l'esclusione dal contenuto della legge finanziaria di tutte le disposizioni prive di effetti sui saldi.*

Le lettere nelle quali si articola il comma in esame enunciano nel dettaglio quali elementi la legge finanziaria debba indicare.

In particolare, le **lettere a) e b)** ribadiscono quanto previsto dalla legislazione vigente, riferendosi, rispettivamente, ai livelli del ricorso al mercato e del saldo netto da finanziare ed alle variazioni dei parametri tributari (aliquote, scaglioni, detrazioni, ecc.), mentre la **lettera c)** concerne i fondi speciali, e la **lettera d)** **unifica in un'unica tabella il contenuto delle attuali tabelle C), D), E) ed F)** della legge finanziaria.

Nella nuova tabella viene richiesta la presentazione delle variazioni delle autorizzazioni legislative di spesa aggregandole per programma e per missione, recependo quindi la nuova classificazione funzionale del bilancio dello Stato.

In particolare, nella tabella devono essere indicate le singole autorizzazioni legislative di spesa o quote di esse, con le relative aggregazioni per programma e per missione, sia di parte corrente sia di conto capitale, che sono rifinanziate, ridotte e rimodulate anche per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale. Il **secondo periodo** della lettera specifica che le autorizzazioni di spesa di parte corrente che possono essere determinate in apposita tabella sono quelle di natura permanente la cui quantificazione è demandata alla legge di stabilità ai sensi della legislazione vigente.

*In proposito non appare chiaro se la formulazione della norma comporti il rifluire delle leggi di cui all'attuale Tabella C nella nuova Tabella unificata o se debba permanere, sulla base di quanto recita il secondo periodo della lettera d), una separata evidenziazione contabile di tali leggi nella parte tabellare della legge finanziaria. Infatti se, da un lato, la lettera d) sembra far riferimento a un'unica tabella, è vero, dall'altro, che il secondo periodo della stessa lettera contiene una specifica disciplina per le leggi dell'attuale Tabella C, circoscritta peraltro alle sole autorizzazioni di spesa di parte corrente, mentre l'attuale tabella C include anche autorizzazioni di spesa di parte capitale. Su tale aspetto sembra opportuno un chiarimento.*

La **lettera e)** ripropone il contenuto dell'attuale lettera h) del comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468, in materia di importo massimo da destinare ai contratti del **pubblico impiego**.

La **lettera f)** corrisponde all'attuale lettera *i)* del comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468 e riguarda le **regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge stabilità** dalle leggi vigenti.

La **lettera g)**, nel prevedere, come accennato, che la legge di stabilità possa contenere norme "virtuose" comportanti aumenti di entrata o riduzioni di spesa, ammette l'inclusione di norme a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio solo ove esse si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi (come previsto dall'attuale lettera *i-bis*) del comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978) .

*Sul punto, valgono le osservazioni sopra formulate in relazione all'alinea del comma 3 in esame.*

Tra le innovazioni di rilievo vi è poi la **soppressione della lettera i-ter) del comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468**, che prevede la possibilità di inserire nella finanziaria norme finalizzate direttamente al **sostegno o al rilancio dell'economia**.

Tale soppressione interviene in modo sistematico sul contenuto della legge finanziaria, rendendo permanente quanto previsto in via sperimentale dal comma 1-*bis* dell'articolo 1 del decreto-legge n. 112 del 2008, in relazione alla legge finanziaria per il 2009 e confermato anche per la legge finanziaria 2010 ( ai sensi dell'art. 23, comma 21-*ter*, del decreto-legge n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009); tali disposizioni hanno infatti introdotto il divieto di inserire nel disegno di legge finanziaria disposizioni volte al sostegno o al rilancio dell'economia, nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale o localistico.

La **lettera h)** riproduce sostanzialmente il disposto di cui alla lettera *i-quater*) dell'articolo 11 della legge di contabilità generale, prevedendo che nella legge di stabilità siano incluse le norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi la cui attuazione di leggi possa recare pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In base alla **lettera i)** il contenuto della legge di stabilità viene ampliato per includervi le **disposizioni di coordinamento, anche dinamico, della finanza pubblica**, intese ad assicurare il concorso dei vari livelli di governo al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, nonché le norme necessarie a realizzare il **Patto di convergenza** di cui all'articolo 18 della legge sul federalismo fiscale n. 42 del 2009[\[30\]](#).

*In proposito, si osserva come la portata dell'estensione contenutistica derivante da tale previsione debba essere valutata in relazione ai limiti generali di contenuto della legge di stabilità previsti dall'articolo 11, comma 3, sopra commentati, dovendosi considerare che talune disposizioni in astratto idonee a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni potrebbero avere un carattere esclusivamente ordinamentale ovvero organizzatorio, senza caratterizzarsi per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi, oppure non recare affatto effetti sui saldi.*

Il **comma 4** prevede che le disposizioni della legge di stabilità debbano, di norma, essere articolate per missione ed indicare il programma cui si riferiscono, recependo in tal modo un tentativo di sistematizzare il contenuto della legge finanziaria sulla base della nuova classificazione delle voci di bilancio attuato con il disegno di legge finanziaria per il 2008.



*Al riguardo, la previsione dell'indicazione della missione e del programma di spesa cui afferisce ciascuna disposizione del disegno di legge di stabilità, di per se ampiamente condivisibile potrebbe risultare di problematica attuazione, anche se temperata dalla previsione che tale indicazione avviene "di norma". Per alcune disposizioni, che determinano un impatto trasversale su diverse missioni e programmi di spesa, risulterebbe in taluni casi difficile l'individuazione di tale corrispondenza (si pensi ad esempio alle disposizioni che interessano trasversalmente numerose missioni, come quelle in materia di pubblico impiego).*

Il testo della proposta di legge non riproduce l'attuale comma 4 dell'articolo 11 della legge di contabilità: **viene pertanto meno il riferimento** nella legge di stabilità alla definizione della **quota delle nuove o maggiori entrate che non può essere utilizzata per la copertura** di nuove o maggiori spese.

Al riguardo, si ricorda che la disposizione richiamata, la cui interpretazione e applicazione è risultata controversa, è stata in passato considerata rilevante per l'individuazione di un limite all'utilizzo di maggiori entrate rispetto alle previsioni a legislazione vigente ai fini della copertura di nuovi o maggiori oneri.

In passato, infatti, il quadro contabile di riferimento che ha consentito di realizzare manovre con effetto espansivo al di fuori della manovra annuale di finanza pubblica (cioè in corso d'anno) è stato individuato appunto nell'articolo 11, comma 4, della legge n. 468 del 1978, interpretato nel senso che è ipotizzabile destinare eventuali miglioramenti delle previsioni di bilancio (soprattutto se derivanti da un miglior andamento delle entrate), in tutto o in parte, alla copertura di nuovi interventi. Sulla base di tale impostazione è stata inserita ogni anno nella legge finanziaria una norma "di chiusura", volta a specificare limiti e condizioni relativi alla possibilità di utilizzare in corso d'anno, con finalità di copertura, gli eventuali andamenti di bilancio più favorevoli rispetto alle previsioni, ovvero gli errori di previsione positivi<sup>[31]</sup>.

L'eliminazione della disposizione appare dunque comportare una riflessione sulla individuazione di regole contabili precise in merito alla possibilità dell'utilizzo degli andamenti delle entrate più favorevoli rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente.

Il testo della proposta di legge non riproduce altresì l'attuale comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, riguardante l'obbligo di copertura degli oneri correnti recati dal disegno di legge finanziaria, mentre il **comma 5** conferma il contenuto dell'attuale comma 6 dell'art. 11 della legge n. 468 del 1978, prevedendo che le **nuove o maggiori spese** disposte con la legge finanziaria **non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese** medesime, sia correnti che in conto capitale, **incompatibili con le regole** di bilancio definite, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera f), nella risoluzione parlamentare sulla **Decisione di finanza pubblica**.

*Al riguardo, la soppressione dell'attuale comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 rappresenta una novità di rilievo, in quanto implica il venir meno della regola fiscale che a partire dal 1988 ha tutelato la composizione del saldo di bilancio tra parte corrente e parte in conto capitale, stabilendo sostanzialmente un vincolo di non peggioramento del risparmio pubblico assestato per l'anno in corso: vincolo interpretato, com'è noto, nel senso di ammettere la utilizzabilità dei miglioramenti a legislazione vigente del risparmio pubblico per la copertura di maggiori spese correnti o riduzioni di entrata.*

Si rammenta che l'attuale articolo 11, comma 5, della legge n. 468 del 1978, modificato in questo senso con la riforma del 1988, intendeva porsi esplicitamente come norma interposta tra il vincolo costituzionale di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.) e la legge finanziaria, in quanto destinata ad introdurre nell'ordinamento giuridico oneri correnti, nuovi o maggiori (le minori entrate sono assimilate alle maggiori spese correnti) rispetto a quelli in atto inscrivibili in bilancio sulla base della cornice legislativa in vigore: tali oneri correnti devono essere controbilanciati da nuove o maggiori entrate accertabili nei primi due titoli (tributarie ed extratributarie) ovvero da riduzioni di spesa corrente.

L'interpretazione di tale disposizione è stata definita nelle risoluzioni approvate dai due rami del Parlamento (1989) a conclusione dell'esame del DPEF 1990-1992, ed è risultata sostanzialmente confermata dalla prassi seguita negli anni successivi.

E' interessante sottolineare che la regola derivante da tali disposizioni costituiva un vincolo in termini "assoluti" alla configurazione in senso espansivo della manovra di finanza pubblica, laddove il vincolo sul saldo complessivo, disposto dal comma 5 in esame, stabilisce solo un vincolo "relativo" rispetto agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in fase di programmazione.

*La modifica in esame [\[32\]](#) ricondurrebbe pertanto i nuovi o maggiori oneri correnti della "legge di stabilità" al solo limite attualmente previsto dal comma 6 dell'articolo 11 della legge n. 468.*

*Sulla base della interpretazione ormai consolidatasi, l'oggetto specifico di tale vincolo viene identificato con il valore del saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, considerato coerente con gli obiettivi programmatici, così come indicato nel DPEF presentato dal Governo e approvato nelle risoluzioni parlamentari.*

*Incidentalmente, va notato che, anche se tale ultima disposizione viene lasciata inalterata, ciò nondimeno potrebbe riproporsi un problema interpretativo di tale norma, la cui formulazione testuale -che si riferisce a "tassi di evoluzione delle spese (...), sia correnti sia in conto capitale" - inalterata rispetto al testo ora in vigore, lascia aperta la possibilità di definire in sede di programmazione limiti in termini di spesa e di entrata e non solo, come avvenuto finora, in termini di saldo.*

Si tratterebbe di un'impostazione dei metodi di programmazione economico-finanziaria suggerita da un'ampia letteratura e fortemente raccomandata dagli organismi internazionali e dalla Commissione europea, la quale sottolinea come l'efficacia degli strumenti di programmazione è legata - oltre a fattori di qualità delle istituzioni come ad es. la solidità degli scenari di previsione macroeconomici e finanziari - anche a regole fiscali che prevedano vincoli alla crescita della spesa o impongano il controllo e la verifica dell'andamento della spesa complessiva. Nel nostro sistema il passaggio da un sistema di vincoli in termini di saldo a uno costruito su aggregati di spesa prefigurerebbe inoltre un'evoluzione anche delle regole di copertura delle singole leggi di spesa, in quanto il limite alla spesa fissato in sede di programmazione opererebbe sul complesso delle scelte di finanza pubblica, precludendo l'utilizzo di entrate per il finanziamento di nuovi programmi di spesa o il rifinanziamento di quelli già previsti. Tali aspetti vanno d'altra parte valutati alla luce dell'esigenza di garantire il diritto a proporre il *mix* desiderato di entrate e spese e la circostanza secondo cui l'obbligo costituzionale di copertura attiene al rispetto del vincolo riferito al saldo e non alla dimensione degli addendi.

La proposta di legge in esame sembra comunque esprimere un'impostazione più attenta alla libertà di impostare secondo le varie scelte politiche di fondo la struttura sia della manovra sotto il profilo del *mix* tra entrate e spese, sia della relativa evoluzione in corso d'anno della legislazione finanziariamente rilevante, ovviamente fermo rimanendo il vincolo del saldo. Si tratta della impostazione che presumibilmente ha ispirato la citata soppressione della legge di copertura degli oneri correnti della legge finanziaria.

Il **comma 6**, corrispondente all'attuale comma 6-*bis* dell'articolo 11 della legge n. 468, stabilisce che in **allegato** alla relazione al disegno di legge di stabilità debbano essere indicati i **provvedimenti legislativi** adottati nel corso dell'esercizio ai sensi dell'**articolo 18, comma 13**, con i relativi effetti finanziari (ossia le iniziative legislative che il Ministro dell'economia e delle finanze è chiamato ad adottare qualora riscontri che **l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica**, ovvero in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri). La norma prevede, inoltre, che nel suddetto allegato siano indicate anche le "ulteriori misure correttive da adottare ai sensi del comma 3, lettera h)" dell'articolo 11 in commento, il quale richiama a sua volta le misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui al citato articolo 18, comma 13:

*Si ravvisa pertanto l'opportunità di meglio chiarire la portata del rinvio contenuto nella norma.*

In proposito, si ricorda che la disposizione relativa alle cosiddette "**eccedenze di spesa**", a cui si riferisce anche la lettera h) del comma 3 (corrispondente alla lettera i-*quater*) dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978) è stata attuata in concreto solo parzialmente, in quanto l'allegato ivi richiamato ha contenuto, nell'applicazione concreta, solo il rifinanziamento delle leggi di spesa nella misura corrispondente alla correzione degli effetti finanziari ulteriori rispetto a quelli definiti *ex ante*; non è mai stato prodotto, invece, un elenco dei provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'esercizio per la correzione dei citati effetti, presumibilmente perché in concreto gli interventi correttivi delle leggi di spesa sono consistiti solo nell'incremento dello stanziamento rispetto alle previsioni iniziali, piuttosto che nella modifica della normativa sostanziale di spesa sottostante l'autorizzazione legislativa, finalizzata a ricondurre l'onere effettivo all'importo previsto in fase di previsione.

Il **comma 7** prevede che al disegno di legge di stabilità sia allegata, oltre alla Relazione tecnica, una **Nota tecnico-illustrativa**, finalizzata ad illustrare il **raccordo tra i documenti di bilancio e il conto economico consolidato della P.A.**

La Nota espone i contenuti della manovra e gli effetti che essa esercita sui saldi e sui principali settori di intervento; essa contiene, inoltre, le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni secondo lo schema delle previsioni tendenziali della DFP, del conto del settore statale e del settore pubblico integrate con gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento. Al riguardo, si segnala che la Nota prevista dal comma in esame include alcuni contenuti attualmente riferibili alla **Relazione previsionale e programmatica**, che ai sensi del **comma 9** viene **soppressa**.

Il **comma 8** dispone, infine, che la relazione tecnica da allegare al disegno di legge di stabilità debba altresì contenere, per ciascuna **legge pluriennale di spesa** rifinanziata con il medesimo disegno di legge, la **valutazione**, da parte del Ministro competente, del permanere delle **ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione**, tenuto anche conto dei nuovi programmi da avviare.

La seguente tabella pone a raffronto il ciclo di bilancio previsto dalla vigente legge di contabilità con quanto previsto dalla proposta di legge in esame.

|          | Attuale ciclo di bilancio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Nuovo ciclo di bilancio<br>(A.C. 2555)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gennaio  | <p>Inizio dell'esercizio finanziario.</p> <p>La legge finanziaria per il 2008 (art. 3, co. 67 legge n. 244/2007) ha stabilito a regime la procedura per l'emanazione, entro il 31 gennaio, dell'atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze che aggiorna il <b>Programma di analisi e di valutazione della spesa delle amministrazioni centrali</b><a href="#">[33]</a>.</p>                                                                                                                                                                                                                                                | <p>Inizio dell'esercizio finanziario (art. 21).</p> <p>A partire da gennaio, è prevista la presentazione da parte del Ministero dell'economia di una <b>Relazione mensile sul conto consolidato di cassa riferito all'amministrazione centrale</b>, tenendo conto anche delle informazioni desunte dal Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) (art. 15, co. 2).</p> <p>E' prevista la pubblicazione mensile da parte del Ministero dell'economia di un <b>Rapporto sull'andamento delle entrate tributarie e contributive</b>(art. 15, co. 4).</p> <p>La legge finanziaria per il 2008 (art. 3, co. 67 legge n. 244/2007) ha stabilito a regime la procedura per l'emanazione, entro il 31 gennaio, dell'atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze che aggiorna il <b>Programma di analisi e di valutazione della spesa delle amministrazioni centrali</b> (tale norma è confermata dall' art. 51, comma 1, lett. a)).</p> |
| Febbraio | <p>La disciplina contabile (art. 30 legge n. 468/78) prevede la presentazione entro la fine di febbraio della <b>prima Relazione trimestrale al Parlamento sulla situazione di cassa</b> al 31 dicembre dell'anno precedente e sulla stima del fabbisogno del settore pubblico e del settore statale per l'anno in corso e la presentazione della <b>Relazione sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso</b>.</p> <p>A partire dal 2007, le due relazioni sono state unificate nella <b>Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica</b>, presentata ad aprile .</p> | <p><i>Per la presentazione della <b>Relazione sull'economia e la finanza pubblica</b>, cfr. aprile.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Marzo    | <p>Il 1° marzo l'ISTAT comunica i dati di <b>consuntivo del Conto economico delle amministrazioni pubbliche</b> che certifica i risultati relativi all'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e al debito pubblico dell'anno precedente.</p> <p>Entro tale mese il Ministero dell'economia trasmette agli Uffici centrali del bilancio presso i singoli Ministeri la <b>circolare sull'asestamento di bilancio</b> per l'esercizio in corso e sui <b>criteri di redazione delle</b></p>                                                                                                                                         | <p>Il 1° marzo l'ISTAT comunica i dati di <b>consuntivo del Conto economico delle amministrazioni pubbliche</b> che certifica i risultati relativi all'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e al debito pubblico dell'anno precedente.</p> <p>Entro tale mese il Ministero dell'economia trasmette agli Uffici centrali del bilancio presso i singoli Ministeri la <b>circolare sull'asestamento di bilancio(*)</b> per l'esercizio in corso e sui <b>criteri di</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

|        | Attuale ciclo di bilancio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Nuovo ciclo di bilancio<br>(A.C. 2555)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        | <p><b>previsioni di bilancio</b> annuale e pluriennale per l'esercizio successivo.</p> <p>Entro il mese di marzo il Ministro dell'economia presenta al Parlamento la <b>Relazione generale sulla situazione economica del Paese</b> per l'anno precedente ed entro il mese di settembre la relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <p><b>redazione delle previsioni di bilancio</b> annuale e pluriennale per l'esercizio successivo.</p> <p>(*) <i>la presentazione del disegno di legge di assestamento diviene facoltativa.</i></p> <p><i>Per la <b>Relazione generale sulla situazione economica del Paese</b>, cfr. aprile.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Aprile | <p>Entro il 30 aprile ciascun Ministero, a cura del proprio Ufficio centrale del bilancio, trasmette alla Ragioneria generale dello Stato il <b>conto del bilancio</b> e il <b>conto del patrimonio</b> relativo all'anno precedente per la redazione del <b>Rendiconto</b>.</p> <p>A partire dal 2007, il Governo presenta, entro il mese di aprile, la <b>Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica</b>, documento con il quale sono state unificate la Relazione trimestrale di cassa di fine anno e la Relazione sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso.</p> | <p>Entro il 30 aprile ciascun Ministero, a cura del proprio Ufficio centrale del bilancio, trasmette alla Ragioneria generale dello Stato il <b>conto del bilancio</b> e il <b>conto del patrimonio</b> relativo all'anno precedente per la redazione del <b>Rendiconto</b>.</p> <p>Entro il 15 aprile, il Governo presenta alle Camere, la <b>Relazione sull'economia e la finanza pubblica</b> (ex RUEF), che contiene l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica (conto economico della P.A. e dei suoi sottosettori, saldo di cassa della P.A., analisi del fabbisogno) per l'anno in corso e il successivo biennio, alla luce dei consuntivi e della manovra approvata nell'anno precedente (artt. 8 e 12).</p> <p>Entro il mese di aprile il Ministro dell'economia presenta al Parlamento la <b>Relazione generale sulla situazione economica del Paese</b> per l'anno precedente (art. 12, co. 5)</p> |
| Maggio | <p>Entro il 31 maggio il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alla Corte dei conti il <b>Rendiconto generale</b> dello Stato relativo all'esercizio precedente (che comprende il conto del bilancio e il conto del patrimonio) per il giudizio di parificazione.</p> <p>Entro tale mese, è presentata la <b>seconda Relazione trimestrale di cassa, relativa alla situazione al 31 marzo</b>. In via di prassi, la Relazione viene presentata nel mese di luglio.</p>                                                                                                                                                              | <p>Entro il 31 maggio il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alla Corte dei conti il <b>Rendiconto generale</b> dello Stato relativo all'esercizio precedente (che comprende il conto del bilancio e il conto del patrimonio) per il giudizio di parificazione (art. 23).</p> <p>Entro il 31 maggio, il Governo presenta alle Camere la <b>Relazione trimestrale</b> (I trimestre) <b>sul conto consolidato di cassa riferito alle amministrazioni pubbliche</b> con eventuale aggiornamento delle stime tendenziali, anche relativamente alla consistenza del debito pubblico. In allegato sono esposti lo stato di attuazione dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali nonché i risultati del monitoraggio degli effetti delle</p>                                                                                                                                                                            |

|        | Attuale ciclo di bilancio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Nuovo ciclo di bilancio<br>(A.C. 2555)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | manovre adottate anche in corso d'anno, sui saldi di finanza pubblica (art. 15, co. 3).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Giugno | <p>Entro il 15 giugno ciascun Ministero trasmette alle Camere, per l'esame da parte delle Commissioni di merito, una <b>Relazione sullo stato della spesa</b> per l'analisi dell'efficacia nell'allocatione delle risorse e dell'efficienza dell'azione amministrativa rispetto alle missioni e ai programmi del bilancio dello Stato.</p> <p>Entro il 30 giugno il Consiglio dei Ministri approva e presenta alle Camere il <b>Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF)</b>. Entro tale data il Governo presenta al Parlamento il <b>disegno di legge di Assestamento</b> del bilancio dello Stato per l'anno in corso e il <b>disegno di legge di approvazione del Rendiconto</b> per l'esercizio precedente (con il giudizio di parificazione della Corte dei conti).</p> <p>Entro il mese di giugno, inoltre, è emanata la <b>circolare del Ministero dell'economia e delle finanze</b> che fornisce le indicazioni per la redazione delle <b>Relazioni sullo stato della spesa</b> che ciascun Ministero è tenuto a presentare alle Commissioni parlamentare di merito entro il 20 settembre<sup>[34]</sup>.</p> | <p>Entro il 15 giugno ciascun Ministero trasmette alle Camere, per l'esame da parte delle Commissioni di merito, una <b>Relazione sullo stato della spesa</b> per l'analisi dell'efficacia nell'allocatione delle risorse e dell'efficienza dell'azione amministrativa rispetto alle missioni e ai programmi del bilancio dello Stato.</p> <p><i>Per la <b>Decisione di Finanza Pubblica (DFP)</b>, sostitutiva dell'attuale DPEF, cfr. settembre.</i></p> <p>Ove ne ricorrano le condizioni, ogni anno, il Governo presenta al Parlamento il <b>disegno di legge di Assestamento</b> del bilancio dello Stato per l'anno in corso (art. 34).</p> <p>Il Governo presenta, entro il mese di giugno, il <b>disegno di legge di approvazione del Rendiconto</b> per l'esercizio precedente (con il giudizio di parificazione della Corte dei conti) (art. 36).</p> <p>Entro il mese di giugno, inoltre, è emanata la <b>circolare del Ministero dell'economia e delle finanze</b> che fornisce le indicazioni per la redazione delle <b>Relazioni sullo stato della spesa</b> che ciascun Ministero è tenuto a presentare alle Commissioni parlamentare di merito entro il 20 settembre<sup>[35]</sup>.</p> |
| Luglio | <p>Avvio del ciclo di <b>audizioni congiunte</b> di Camera e Senato sul <b>DPEF</b> (art. 118-bis Reg. Camera e 125-bis Reg. Senato) Le Commissioni bilancio di ciascun ramo parlamentare, sentito il parere delle altre Commissioni permanenti e della Commissione per le questioni regionali, presentano una relazione all'Assemblea. L'Assemblea di ciascuna Camera, entro la fine di luglio, delibera sul DPEF attraverso una <b>risoluzione</b> che può contenere modifiche ed integrazioni al Documento stesso rispetto agli obiettivi programmatici e alle politiche di intervento settoriale.</p> <p><b>Esame dei disegni di legge di Assestamento</b> e di approvazione del <b>Rendiconto</b> presso il ramo parlamentare in cui sono stati presentati.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p>Entro il 20 luglio il Governo - nell'ambito della <b>procedura finalizzata alla formazione della</b> Decisione di Finanza Pubblica (<b>DFP</b>) - invia alla Conferenza unificata - per l'espressione del parere entro il 10 settembre - <b>le linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici</b> di finanza pubblica (art. 10).</p> <p><b>Esame dei disegni di legge di Assestamento</b> e di approvazione del <b>Rendiconto</b> presso il ramo parlamentare in cui sono stati presentati.</p> <p>Entro il 20 luglio di ogni triennio, il Ministero dell'economia predispose ed invia al Parlamento un <b>Rapporto triennale di analisi e valutazione della spesa</b>,</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|           | Attuale ciclo di bilancio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Nuovo ciclo di bilancio<br>(A.C. 2555)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <p>illustrandone la composizione e l'evoluzione, i risultati conseguiti ai fini del suo controllo e il livello di efficienza raggiunto dalle amministrazioni (art. 42). Tale Rapporto triennale si aggiunge al programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali di cui all'articolo 3, comma 67, della legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007) (cfr. l'articolo 51, lett. a)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Agosto    | Entro la fine di tale mese è fissato il termine per la presentazione della <b>terza Relazione trimestrale di cassa, relativa alla situazione al 30 giugno</b> . In via di prassi, tale Relazione viene presentata nel mese di ottobre.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Per la <b>Relazione trimestrale sul conto consolidato di cassa riferito alle amministrazioni pubbliche</b> (Il trimestre), cfr. ottobre.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Settembre | <p>Entro il 30 settembre il Consiglio dei Ministri approva e presenta al Parlamento il <b>disegno di legge di bilancio annuale e pluriennale dello Stato a legislazione vigente</b> e il <b>disegno di legge finanziaria</b> per l'anno successivo, che compongono la manovra annuale.</p> <p>Il disegno di legge finanziaria è accompagnato dalla <b>Relazione previsionale e programmatica (RPP)</b> che espone la manovra di finanza pubblica in rapporto al conto economico della PA e al bilancio dello Stato.</p> <p>Contestualmente, il Governo può presentare al Parlamento una <b>Nota di aggiornamento del DPEF</b>, nel caso di una revisione della programmazione a seguito di eventi non prevedibili. La presentazione della Nota, in ogni caso, può avere luogo fino al momento dell'approvazione della legge finanziaria e del bilancio. L'esame presso ciascuna Camera della Nota di aggiornamento viene effettuato con modalità analoghe a quelle previste per il DPEF, ma con tempi più ristretti. L'Assemblea approva una <b>risoluzione</b> che aggiorna gli obiettivi ed i contenuti di quella approvata a luglio sul DPEF.</p> | <p>Per la <b>presentazione del disegno di legge di bilancio e il disegno di legge di stabilità</b> (ex disegno di legge finanziaria), vedi ottobre.</p> <p>Entro il 10 settembre, la <b>Conferenza unificata</b> esprime il <b>parere</b> sulle <b>linee guida</b> del Governo per la <b>ripartizione degli obiettivi programmatici</b> di finanza pubblica. Il Governo, acquisito il parere, trasmette le Linee guida <b>alle Camere</b>. Il parere è acquisito dal Governo nell'ambito della procedura di formazione della <b>Decisione di Finanza pubblica</b> (art. 10).</p> <p>Entro il 20 settembre, il Governo presenta alle Camere la <b>Decisione di finanza pubblica (DFP)</b>, che rappresenta il documento di programmazione economico finanziaria, almeno triennale, sostitutivo del DPEF. La presentazione alle Camere del DFP viene dunque ravvicinata alla presentazione del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio, fissata al 15 ottobre (art. 8).</p> <p>La DFP contiene 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 settori istituzionali in cui la P.A. è articolata: amministrazione</p> |

|                                                | Attuale ciclo di bilancio                                                                                                                                               | Nuovo ciclo di bilancio<br>(A.C. 2555)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                |                                                                                                                                                                         | centrale, amministrazioni locali ed enti di previdenza. Deve altresì essere data indicazione, secondo quanto specificato dal Senato, dell'andamento tendenziale della pressione fiscale complessiva. 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 (art. 10)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Ottobre-<br>Dicembre<br>(sessione di bilancio) | Con la presentazione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria prende l'avvio la sessione di bilancio, disciplinata dai regolamenti parlamentari <sup>[36]</sup> . | <p>Entro il 15 ottobre il Governo presenta alle Camere il <b>disegno di legge di stabilità</b> (ex disegno di legge finanziaria) e il <b>disegno di legge di bilancio</b>, i quali sono i provvedimenti che compongono la <b>manovra</b> triennale di finanza pubblica (artt. 8 e 11)</p> <p>La decisione di finanza pubblica (DFP) può però indicare “<b>eventuali provvedimenti collegati</b> alla manovra” (art. 10, comma 2, lett. h)).</p> <p>Il disegno di legge finanziaria è accompagnato da una Relazione tecnico 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 (art. 11, co. 7).</p> <p>Entro il 15 ottobre, il Governo presenta alle Camere la <b>Relazione trimestrale</b> (II trimestre) <b>sul conto consolidato di cassa riferito alle amministrazioni pubbliche</b> con eventuale aggiornamento delle stime tendenziali, anche relativamente alla consistenza del debito pubblico. In allegato sono esposti lo stato di attuazione dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali nonché i risultati del monitoraggio degli effetti delle manovre adottate anche in corso d'anno, sui saldi di finanza pubblica.</p> <p>La Relazione presentata nel mese di ottobre riporta, rispetto alle altre, l'aggiornamento della stima annuale del conto consolidato di cassa delle PA e delle relative forme di copertura (art. 15, co. 3).</p> |
| Novembre                                       | Al 15 novembre è fissato il termine (ordinatorio) per la presentazione al Parlamento da parte del Governo dei <b>disegni</b>                                            | Il 15 novembre è il termine fissato per la presentazione dei <b>provvedimenti collegati</b> alla legge di stabilità (art. 8).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |



|          | Attuale ciclo di bilancio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Nuovo ciclo di bilancio<br>(A.C. 2555)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | <p><b>di legge collegati alla manovra di finanza pubblica</b>, da esaminare al di fuori della sessione di bilancio.</p> <p>Entro il mese di novembre è fissato il termine per la presentazione della <b>quarta Relazione trimestrale di cassa, relativa alla situazione al 30 settembre</b>. In via di prassi, la Relazione viene presentata nel mese di gennaio dell'anno successivo.</p>                        | <p>Entro il 30 novembre, il Governo presenta alle Camere la <b>Relazione trimestrale</b> (III trimestre) <b>sul conto consolidato di cassa riferito alle amministrazioni pubbliche</b> con eventuale aggiornamento delle stime tendenziali, anche relativamente alla consistenza del debito pubblico. In allegato sono esposti lo stato di attuazione dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali nonché i risultati del monitoraggio degli effetti delle manovre adottate anche in corso d'anno, sui saldi di finanza pubblica (art. 15, co. 3).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Dicembre | <p>Entro dicembre il Governo presenta alla Commissione e al Consiglio dell'Unione europea l'<b>Aggiornamento annuale del Programma di stabilità</b> che rivedono gli obiettivi economici e finanziari previsti nel DPEF, nell'eventuale Nota di aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e nella RPP <a href="#">[37]</a>.</p> <p>Il 31 dicembre termina l'esercizio finanziario.</p> | <p>Il Governo presenta l'<b>Aggiornamento del Programma di stabilità</b> alla Commissione europea secondo il calendario concordato in sede europea. L'Aggiornamento è esplicitamente indicato tra gli strumenti della programmazione finanziaria. Il Governo presenta in pari data alle Camere una Relazione informativa che motiva, attraverso una adeguata documentazione, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica (art. 8).</p> <p>Entro il 31 dicembre, le <b>amministrazioni statali</b> presentano una <b>previsione dell'evoluzione attesa dei flussi di cassa per l'anno seguente</b> con relativo aggiornamento mensile entro il 10 di ciascun mese, sulla base di uno schema definito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 47).</p> <p>Il 31 dicembre termina l'esercizio finanziario (art. 21).</p> |

## ▪ **La costruzione dei quadri tendenziali e programmatici nei documenti di finanza pubblica (*approfondimento*)**

I contenuti necessari dei quadri, macroeconomici e di finanza pubblica, che costituiscono parte integrante dei documenti presentati dal Governo nell'arco del ciclo annuale di bilancio, sono definiti in dettaglio nel disegno di legge in esame. Particolare attenzione è dedicata alla Decisione di finanza pubblica, le cui previsioni sono riprese, ed eventualmente aggiornate, sia in sede di attuazione della manovra correttiva annuale che in corso di esercizio, con la presentazione dell'aggiornamento del Programma di stabilità e la Relazione unificata.

Il provvedimento, da un lato, conferma quanto già previsto dalla normativa vigente e dalla prassi degli ultimi anni, dall'altro, apporta alcune significative innovazioni dirette ad assicurare una maggiore trasparenza dei conti pubblici. In presenza di una asimmetria dell'informazione tra Governo e Parlamento, la qualità dei dati (in termini di conoscenza delle fonti e delle metodologie utilizzate per elaborarli, omogeneità e raccordabilità degli aggregati di riferimento, arco temporale delle stime, ecc.) rappresenta, infatti, un elemento essenziale ai fini di una effettiva valutazione, da parte delle assemblee elettive, degli andamenti di finanza pubblica e delle conseguenti decisioni di bilancio.

Nelle pagine che seguono ci si sofferma sulle principali innovazioni, rispetto alla normativa vigente, proposte dal disegno di legge in esame, rilevando le questioni che sembrano ancora richiedere approfondimenti. Si fa, inoltre, riferimento ai soli quadri previsionali, rinviando ad altra parte del dossier l'esame sia delle tematiche relative agli ulteriori contenuti dei documenti citati, che delle questioni relative al coordinamento, in sede di definizione degli obiettivi programmatici, tra i diversi livelli di governo.

La **Decisione di finanza pubblica (DFP) (articolo 10, comma 1)** reca il quadro macroeconomico e quello previsionale e programmatico di finanza pubblica per il periodo di riferimento (almeno un triennio) insieme all'aggiornamento delle previsioni dell'anno in corso; essi, evidenziano gli scostamenti rispetto a quanto indicato nei precedenti documenti programmatici e alle previsioni contenute nella Relazione sull'economia e la finanza pubblica (RUEF) di cui all'articolo 12.

### **Il quadro macroeconomico**

Per quanto riguarda il quadro macroeconomico (**comma 2, lett a**), oltre alle indicazioni sull'evoluzione della situazione economico-finanziaria internazionale, si richiede, nelle previsioni riguardanti l'Italia, l'evidenziazione dei contributi alla crescita del prodotto interno lordo delle diverse componenti della domanda interna ed estera, l'evoluzione attesa dei prezzi e l'andamento previsto per il mercato del lavoro. Viene inoltre prevista, in via normativa, l'esplicitazione dei parametri utilizzati per la costruzione dei quadri di finanza pubblica.

I documenti di finanza pubblica, nel presentare le previsioni, attualmente danno conto di quegli elementi di rischio insiti nelle stesse, legati agli effetti sull'economia italiana (e conseguentemente sulla finanza pubblica) della congiuntura internazionale, della dinamica dei prezzi delle materie prime e dei beni importati, in primo luogo quelli energetici, dell'andamento dei tassi di interesse nonché del tasso di cambio con le principali valute extra europee. Tale rischio delle previsioni non viene, tuttavia, di norma quantificata, fatta eccezione per l'aggiornamento annuale del Programma di stabilità che, come previsto dal relativo codice di condotta, reca un'analisi di sensitività dell'indebitamento e del debito al tasso di crescita del PIL e del debito ai tassi di interesse<sup>[38]</sup>.

Nel disegno di legge si prevede, inoltre, la presentazione, oltre che del quadro macroeconomico tendenziale, anche di quello programmatico, che tiene conto cioè degli effetti sull'economia della manovra che il Governo intende presentare. Effetti che possono essere espansivi o riduttivi in termini di crescita, nel suo complesso e nei differenti comparti, e possono incidere sui vari segmenti del mercato del lavoro, sulla dinamica dei prezzi, ecc., con ricadute sulle variabili finanziarie ed in particolare sulle entrate.

Tale previsione<sup>[39]</sup>, diretta a consentire di cogliere appieno gli effetti della manovra, va letta insieme a quanto disposto dalla successiva lett. e), che prevede che i saldi obiettivo fissati dalla Decisione siano espressi in termini di PIL.

*Al fine di consentire una valutazione circa la tenuta dei saldi obiettivo, potrebbe risultare utile che i successivi documenti di finanza pubblica, ed in particolare la Nota allegata alla legge di stabilità (articolo 11, comma 7) e la RUEF, esplicitassero i parametri sottesi alla dinamica del PIL nominale e dessero conto di come la manovra incida sulla crescita reale e sui prezzi. Ciò al fine di chiarire quanto la conferma degli obiettivi di saldo o il loro eventuale scostamento dipenda da una diversa stima del prodotto nominale tendenziale (e delle sue componenti), e quanto dipenda, invece, da una diversa valutazione dell'efficacia dei provvedimenti e del loro effetto sull'economia.*

## **Il quadro tendenziale di finanza pubblica**

Secondo quanto disposto dal **comma 2, lett. b**, le previsioni tendenziali a legislazione vigente riguardano i flussi di entrata e di uscita del conto economico delle amministrazioni pubbliche, nel loro complesso e per sottosettori (amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza), nonché di quelli relativi al fabbisogno e al debito delle Pa, anch'esso ripartito per sottosettori. Formalizzando la prassi degli ultimi anni, viene richiesto di dare esplicita evidenza, oltre che della spesa per interessi, delle misure *una tantum*, cioè le spese e le entrate di carattere straordinario i cui effetti non incidono sulla determinazione dei saldi strutturali rilevanti ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita<sup>[40]</sup>.

La Decisione reca, inoltre, le previsioni tendenziali del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e del fabbisogno del settore statale (**lett. c**)).

*Sia per l'indebitamento netto che per il debito della Pa, viene richiesta la disaggregazione per sottosettori, mentre non è chiaro se tale ripartizione è prevista anche per il saldo di cassa.*

*Per il SNF e il fabbisogno non viene specificato se le previsioni dei saldi debbano essere accompagnate da una indicazione dei flussi di entrata e di uscita. Tale informazione sarebbe utile per valutare sia la coerenza delle previsioni relative ai saldi che il raccordo con il conto della Pa.*

*Si fa presente al riguardo che il raccordo tra il bilancio dello Stato ed il conto della Pa viene esplicitamente richiesto, in sede di manovra annuale, tra i contenuti della Nota allegata alla legge di stabilità di cui all'**articolo 11, comma 7**. La Nota non prevede, tuttavia, un analogo raccordo per quanto riguarda i conti di cassa, rilevanti ai fini delle previsioni del debito.*

*Non si fa inoltre riferimento, tra i contenuti della Decisione, ad un'analisi dell'aggiustamento stock/flussi, di norma contenuta nell'aggiornamento del Programma di stabilità e nella RUEF. Tale analisi potrebbe consentire una verifica della coerenza tra le ipotesi in merito all'evoluzione dell'indebitamento netto e del saldo di cassa e di quelle relative al debito.*

L'aggiustamento stock-flussi è rappresentato dalla differenza tra la variazione nello stock del debito ed il flusso annuale di disavanzo (indebitamento netto). Esso deriva principalmente da operazioni finanziarie, oltre che da differenti criteri di imputazione competenza-cassa e poste residuali (scarti o premi di emissioni,

variazioni del cambio, interessi maturati e non pagati, ecc) connessi con il fatto che il debito è valutato al valore nominale e non al valore di mercato[41].

*Più in generale, si rileva che l'esigenza di disporre di dati di raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità economica nella fase attuativa della manovra sembra richiedere analoghi elementi informativi anche in fase di programmazione[42].*

Rispetto alla normativa e alla prassi vigente, le principali innovazioni appaiono essere il riferimento, per tutti le grandezze richiamate alla lettera *b)*, al comparto delle pubbliche amministrazioni, e la richiesta della disaggregazione dei dati per i sottosettori della Pa.

L'omogeneizzazione degli aggregati di riferimento risponde ad una esigenza di maggiore trasparenza e di confrontabilità delle informazioni contenute nei documenti, anche di diversa fonte, presentati in corso d'anno.

Negli attuali documenti di finanza pubblica, i dati relativi all'indebitamento e al debito, parametri rilevanti ai fini della verifica del rispetto del Patto di stabilità e crescita, sono riferiti al settore delle pubbliche amministrazioni, mentre i conti di cassa ed i relativi saldi sono riferiti al settore statale o al settore pubblico[43].

Per quanto riguarda la composizione dei suddetti settori, va rilevato che i tre sottosettori che compongono la Pa (le amministrazioni centrali, le amministrazioni locali e gli enti di previdenza e assistenza) trovano sostanziale corrispondenza negli analoghi aggregati utilizzati nella contabilità pubblica, tranne che per alcuni enti minori delle amministrazioni locali.

Se limitata risulta attualmente la differenza tra Pa e settore pubblico in termini di enti aggregati, rilevanti restano le differenze in termini di contabilizzazione dei dati. Quelli riferiti al conto della PA sono elaborati secondo principi e regole contabili conformi al SEC95 che richiedono la registrazione dei flussi secondo il principio della competenza economica (cosiddetto principio *accrual*<sup>[44]</sup>), in base al quale un'operazione è considerata dal punto di vista contabile nel momento in cui si realizza il fatto economico e gestionale sottostante. In alcuni casi, come ad esempio per alcune voci della spesa in conto capitale, come dato più prossimo al criterio della competenza economica si utilizza la cassa.

Si tratta quindi di regole sostanzialmente diverse da quelle che presiedono alla registrazione dei flussi nel bilancio dello Stato e della maggior parte degli enti pubblici, che adottano invece una contabilità di carattere finanziario, basata sulla rappresentazione dei dati di entrata e di spesa in termini di competenza giuridica e di cassa[45].

La lettera *b)* specifica, inoltre, che le previsioni relative alla parte discrezionale della spesa, si devono basare oltre che sui parametri macroeconomici di cui alla lett. *a)*, "sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte".

La disposizione va letta insieme alla successiva **lettera d)**, che richiede che le previsioni a legislazione vigente siano integrate con l'indicazione delle risorse finanziarie necessarie a confermare, nel periodo di riferimento, gli impegni e gli interventi adottati negli anni precedenti per i principali settori di spesa.

Tale previsione consente di superare la rigidità insita negli attuali quadri tendenziali che, costruiti sulla base della legislazione vigente, prendono in considerazione gli andamenti di finanza pubblica quali si determinerebbero in assenza di modifiche legislative, con il rischio di una sottostima di quelle maggiori spese o minori entrate che, verosimilmente, si manifesteranno nel periodo pluriennale di riferimento[46].

Si tratta, in particolare, degli oneri connessi ai rinnovi contrattuali<sup>[47]</sup> e ad alcune spese in conto capitale che riflettono il venir meno, nell'ultimo periodo della previsione, dei rifinanziamenti disposti dalle precedenti leggi finanziarie. Ciò si traduce in un miglioramento dei saldi che non trova fondamento in un'azione di contenimento della spesa, ma deriva dalla scadenza delle fonti autorizzatorie di spese che dovranno comunque essere rinnovate.

Quanto al criterio delle politiche invariate<sup>[48]</sup>, se da un lato esso offre un quadro più realistico degli effettivi andamenti di finanza pubblica, dall'altro rischia di alimentare un meccanismo inerziale della spesa. Può risultare inoltre più arbitrario rispetto alla legislazione vigente, in quanto non esiste una linea di demarcazione netta tra ciò che rientra e ciò che rimane escluso dal concetto di politica invariata.

*La scelta quindi di un quadro a legislazione vigente, ma arricchito "a latere" dell'indicazione delle ulteriori risorse necessarie per far fronte agli impegni sottoscritti dal Governo (con le parti sociali, con altri enti della Pa, con gli Organismi internazionali, ecc) e agli altri interventi (presumibilmente comprendenti le prassi consolidate) contribuisce alla chiarezza del quadro di riferimento complessivo su cui si innestano gli obiettivi di finanza pubblica.*

Si ricorda che il DPEF 2008-2011 indicava le voci di spesa o minore entrata non incluse nella legislazione vigente, coerenti con il criterio delle politiche invariate: un'apposita tabella raggruppava in tre categorie, secondo un ordine decrescente di "obbligatorietà", le risorse aggiuntive ritenute necessarie dal Governo: impegni sottoscritti, prassi consolidate e nuove iniziative<sup>[49]</sup>.

Come norma di chiusura si pone, infine, il **comma 3**, che richiede che i criteri utilizzati per la costruzione delle previsioni tendenziali di cui alla lett. b) siano oggetto di apposita nota metodologica allegata alla Decisione.

*Va rilevato che il rinvio alla sola lett. b) fa sì che la nota includa gli elementi relativi al conto economico ed al conto di cassa della Pa, ma non quelli sottostanti le previsioni relative al saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato ed al fabbisogno del settore statale ricompresi nella lett. c).*

### **Il quadro programmatico di finanza pubblica**

Il **comma 2, lett. e)** prevede che la Decisione indichi, per ciascun anno del periodo di previsione, gli obiettivi programmatici relativi all'indebitamento netto, al saldo di cassa ed al debito delle pubbliche amministrazioni, espressi in percentuale del PIL e articolati per sottosettori. Devono essere, inoltre, indicati in valore assoluto i valori obiettivo del SNF del bilancio dello Stato e il saldo di cassa del settore statale. In aggiunta a tali saldi, si prevede l'indicazione del valore obiettivo della pressione fiscale coerente con il livello massimo della spesa corrente.

La manovra per il successivo triennio, che evidenzia attraverso l'articolazione per sottosettori il contributo dei vari livelli di governo al raggiungimento degli obiettivi complessivi, è accompagnata dalle misure relative al Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 42/2009 sul federalismo fiscale (**lett. f)**)<sup>[50]</sup>. Tale previsione si lega a quella del successivo **comma 4**, che dispone l'invio (entro il 20 luglio) alla Conferenza unificata delle linee guida per la ripartizione dei suddetti obiettivi ai fini del parere da rendere entro il 10 settembre, prima cioè della presentazione della Decisione alle Camere.

Sono, inoltre, indicati ai fini del successivo iter parlamentare gli eventuali provvedimenti che il Governo considera collegati alla manovra, dei quali viene ribadito il contenuto omogeneo per materia (**lett. h**)).

Ai soli **fini conoscitivi**, le previsioni programmatiche dei saldi obiettivo sono disaggregate con riferimento alle entrate e alle spese, al netto e al lordo della spesa per interessi e delle misure di entrata o di uscita straordinarie che non incidono sui saldi strutturali del conto della Pa (**lett. g**)).

*Dalla formulazione della norma (lett. g), la disaggregazione dei saldi in entrate e spese sembra prevista relativamente al solo conto della Pa e non anche al settore statale e al bilancio dello Stato.*

*Più in generale appare opportuno chiarire il significato dell'espressione "ai fini conoscitivi", che sembrerebbe implicare una non vincolatività per il Governo, in sede di definizione della manovra, delle predette indicazioni correlate ai saldi contenuti nel quadro programmatico della Decisione.*

Sempre ai fini conoscitivi, sono evidenziati gli indicatori programmatici, ivi compreso il prodotto potenziale, necessari (insieme alle *una tantum*) alla determinazione dei saldi strutturali (**lett. i**)).

*Al riguardo si ricorda che i relativi valori obiettivo del saldo di bilancio e del saldo primario strutturali sono attualmente ricompresi nel quadro programmatico dei DPEF anche se, di norma, non sono oggetto della risoluzione parlamentare.*

La determinazione dei saldi strutturali è fortemente influenzata, anche a posteriori, dalla stima del PIL potenziale e dal conseguente valore della componente ciclica. A parità di indebitamento netto nominale, di valore delle *una tantum* e di crescita del prodotto registrato in un anno, si può determinare un diverso valore del saldo strutturale in presenza di un diverso tasso di crescita (effettivo o atteso) in un esercizio successivo, che comporta il ricalcolo del PIL potenziale per tutti gli anni del periodo di riferimento.

I quadri previsionali e programmatici contenuti nella Decisione sono oggetto di analisi approfondita in occasione della presentazione della manovra annuale. Insieme alla legge di stabilità il Governo presenta una **Nota** di carattere **tecnico informativo** che, secondo quanto previsto dall'**art. 11, comma 7**, reca:

- il raccordo tra il disegno di legge di bilancio ed il conto economico della Pa (*cfr supra*);
- i contenuti della manovra articolati per settori di intervento, quantificando gli effetti degli stessi sui saldi di finanza pubblica ed esplicitando i criteri utilizzati per tale quantificazione<sup>[51]</sup>;
- il conto economico ed il conto di cassa tendenziale delle pubbliche amministrazioni (secondo le disaggregazioni previste al comma 2, lett. b) come integrati dalla manovra nel triennio di riferimento.

Si ricorda che tali informazioni, necessarie per poter valutare appieno la manovra e confrontarla con quanto indicato nella fase programmatica, sono attualmente contenute nella II sezione della Relazione previsionale e programmatica di cui l'articolo unico della legge 639/1949, che viene ora soppressa dall'articolo 11, comma 9, del disegno di legge in esame. E' da rilevare al riguardo che la presentazione della II sezione della RPP avviene, di norma, con grande ritardo rispetto all'inizio della sessione di bilancio.

Successivamente alla manovra annuale, due sono i momenti previsti dalla normativa vigente e confermati dal disegno di legge in esame per la verifica della tenuta delle previsioni di finanza pubblica: la presentazione in sede comunitaria dell'**aggiornamento del Programma di stabilità** e la presentazione alle Camere della RUEF.

In caso che il Programma evidenzi scostamenti degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica, rispetto a quelli indicati nella Decisione, il Governo ne dà conto in apposita relazione informativa da presentare alle Camere (**articolo 10, comma 5**). Qualora tali nuove previsioni siano confermate dalla RUEF, tale Relazione indica come il Governo intenda intervenire per conseguire gli obiettivi del Programma di stabilità.

Il Governo, in occasione della presentazione del Programma di stabilità, rilevati i suddetti scostamenti, potrebbe infatti ritenere opportuno di concordare in sede comunitaria degli obiettivi di saldo anche diversi dai valori programmatici indicati dalla Decisione e approvati dalla risoluzioni parlamentari, al cui perseguimento era diretta la manovra.

Le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica contenute nella Decisione, ed eventualmente aggiornate dal Programma di stabilità, sono oggetto di analisi nella **Relazione sull'economia e la finanza pubblica** (RUEF), presentata entro il 15 aprile di ogni anno (**articolo 12**).

Viene così codificata la prassi che ha visto, dal 2007, l'unificazione in uno stesso documento della Relazione trimestrale di cassa e della Relazione sull'andamento dell'economia di cui all'articolo 30, comma 1, della legge 468/1978.

Per quanto riguarda le stime a consuntivo, si ricorda che i risultati degli esercizi precedenti sono contenuti nella **Relazione generale sulla situazione economica del paese** di cui all'articolo unico della legge 639/1949, che dovrebbe essere presentata entro il mese di marzo di ciascun anno (aprile, secondo la modifica prevista dal **comma 5 dell'articolo 12** in esame), ma che viene solitamente trasmessa con alcuni mesi di ritardo.

*Occorrerebbe pertanto coordinare il contenuto informativo delle due relazioni e valutarne i tempi di presentazione.*

Per quanto riguarda le previsioni, viene esplicitato che il periodo preso in considerazione dalla Relazione deve avere lo stesso orizzonte temporale di quello della Decisione, consentendo quindi una verifica continua delle previsioni. L'aggregato di riferimento è, come nella DFP, quello delle pubbliche amministrazioni, di cui viene richiesto la disaggregazione per sottosettori (amministrazioni centrali, locali, enti di previdenza).

*Non è chiaro invece l'aggregato di riferimento (amministrazioni pubbliche, settore pubblico o settore statale) rispetto al quale il comma 2 prescrive informazioni dettagliate sui principali comparti di spesa; sarebbe inoltre utile poter disporre di tali informazioni anche per i diversi livelli di governo.*

Significativa è l'innovazione relativa alla richiesta di informazioni circa i risultati conseguiti dalle aziende di servizi delle amministrazioni pubbliche. Tenuto conto del fenomeno sempre più ampio delle esternalizzazioni in favore di società che formalmente non rientrano nel perimetro della P.A., e non sono soggette quindi agli stessi vincoli cui è sottoposto l'ente che ne detiene il controllo, tale informativa contribuisce ad una maggiore trasparenza dei conti pubblici e ad evitare la formazioni di disavanzi sommersi cui la P.A. deve, prima o poi, far fronte.



## 2.4 Il coordinamento della finanza pubblica ed il rapporto con la legge n. 42 del 2009 (articoli 1 e 9)

L'intero percorso normativo che va dalla legge n. 468 del 1978 alle riforme del 1988<sup>[52]</sup>, del 1997<sup>[53]</sup> e, dopo l'ingresso nella terza fase dell'Unione economica e monetaria europea, del 1999<sup>[54]</sup>, testimonia come i progressivi affinamenti della disciplina legislativa e regolamentare di bilancio abbiano in qualche modo sempre registrato l'evoluzione generale degli assetti istituzionali, riflettendo di volta in volta i diversi equilibri instauratisi tra Governo e Parlamento, nonché, più recentemente, ma in modo assai intenso, i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

In tal senso, l'esistenza di una forte interrelazione reciproca tra il modo di atteggiarsi della disciplina contabile e delle procedure di bilancio e gli elementi evolutivi della forma di Stato e di Governo, comporta la necessità di tener conto della novità di carattere ordinamentale costituita dalla nuova configurazione del sistema istituzionale in senso federale.

Se in passato il problema dell'assetto delle decisioni di finanza pubblica consisteva in larga parte nella ricerca del miglior equilibrio possibile tra le esigenze della rappresentanza parlamentare e quelle di un ordinato processo di allocazione delle risorse pubbliche che vedeva comunque la responsabilità ultima del rispetto dei vincoli comunitari in capo all'Esecutivo, la più recente evoluzione del quadro istituzionale rende la ricerca di tale equilibrio ancor più complessa, dovendosi tenere nel debito conto i principi di autonomia finanziaria riconosciuti agli enti decentrati ai sensi della Parte II del nuovo Titolo V della Costituzione.

In questo contesto, la recente legge delega n.42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale, definisce sedi, procedure e circuiti decisionali in materia di finanza pubblica che si dipanano lungo percorsi articolati tra Stato, Autonomie ed Unione europea, configurando un sistema istituzionale integrato e complesso che comporta, in quanto tale, modalità di coordinamento della finanza pubblica (e delle stesse politiche pubbliche) innovative e capaci di gestire al meglio l'incrocio di responsabilità tra diversi livelli territoriali e diversi soggetti istituzionali.

### Le norme di coordinamento della finanza pubblica (articoli 1 e 9)

La proposta di legge in esame reca diverse norme di coordinamento della finanza pubblica che presentano, in taluni casi, profili di sovrapposizione con quanto disposto in materia dalla citata legge n.42 del 2009.

Per quanto attiene al contenuto, la proposta prevede, da un lato, un **ambito di applicazione della nuova legge di contabilità** più ampio del bilancio dello Stato, ossia **esteso all'intero perimetro della P.A.**, dall'altro afferma, in linea generale, il principio che **tutte le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica** sulla base dei principi dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e **ne condividono le responsabilità (art.1, comma 1).**<sup>[55]</sup>

*Al riguardo si osserva come l'estensione dell'ambito di applicazione della nuova disciplina appaia coerente con l'evoluzione più recente della finanza pubblica italiana, in virtù, da un lato, degli impegni assunti dal nostro Paese in sede europea (che fanno riferimento al conto della P.A.), dall'altro della riforma in senso federale dell'ordinamento dello Stato. Sotto il primo aspetto, le regole europee codificate nel Patto di stabilità e crescita implicano il rispetto di una serie di obiettivi*



*economico-finanziari il cui raggiungimento dipende dalle scelte e dai comportamenti di soggetti istituzionali diversi, caratterizzati da significativi livelli di autonomia finanziaria. Sotto il secondo aspetto, l'evoluzione in senso federale derivante dalla nuova legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, oltre ad una maggiore uniformità dei sistemi contabili, rende necessario individuare sedi e procedure istituzionali di coordinamento fra i diversi livelli di governo capaci di garantire il perseguimento degli obiettivi finanziari stabiliti a livello nazionale – e concordati in sede comunitaria – garantendo nel contempo il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle autonomie territoriali nella realizzazione dei medesimi obiettivi.*

Il **comma 4** del medesimo articolo 1 specifica che le disposizioni recate dalla proposta di legge in esame e dai relativi decreti legislativi nonché dalle norme di attuazione del federalismo fiscale di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, costituiscono **principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica** ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

*Al riguardo, si ricorda che l'articolo 1, comma 1, della legge n.42/2009 afferma che le disposizioni ivi contenute sono volte a stabilire “in via esclusiva” i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica “.*

Per le **regioni a statuto speciale** e per le province autonome di Trento e di Bolzano rimane invece fermo quanto disposto nei rispettivi statuti speciali (**comma 5**).

L'**articolo 9** detta le norme per il coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali. In particolare, il **comma 1** dispone che le regioni e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dalla Decisione di finanza pubblica.

Il **comma 2** prevede che gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica vengano individuati in sede di attuazione del federalismo fiscale “in coerenza con i principi” stabiliti dalla proposta di legge. Il medesimo comma stabilisce che coordinamento della finanza pubblica, con riferimento agli enti territoriali, si realizza con le modalità e le procedure, nonché attraverso gli strumenti, previsti dal Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

*Al riguardo, si ricorda come sull'argomento in oggetto intervenga anche l'articolo 17 della legge n.42, il quale stabilisce una serie di criteri direttivi della delega legislativa ivi prevista con riguardo specifico al coordinamento e alla disciplina fiscale dei vari livelli di governo. L'articolo 18 della medesima legge individua inoltre il nuovo strumento del Patto di convergenza, attribuendo al Governo il compito di proporre - nell'ambito del ddl finanziaria, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata e coerentemente con gli obiettivi programmatici fissati nel DPEF - norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali; vanno altresì stabiliti, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali.*

*Si rileva pertanto l'opportunità di meglio coordinare la disciplina del cd. Patto di convergenza con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria e di attuazione della manovra di finanza pubblica definiti nella proposta di legge in esame.*

*In particolare, mentre l'**articolo 10, comma 2, lett. e)**, della proposta di legge, nel definire i contenuti della Decisione di finanza pubblica, stabilisce la fissazione di obiettivi programmatici di indebitamento netto in rapporto al PIL disaggregati per i tre sottosettori istituzionali della P.A. (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza) - prefigurando quindi un saldo-obiettivo per l'intero comparto delle Amministrazioni Locali -, l'**articolo 18 della legge n. 42** prevede che in legge finanziaria - nell'ambito dei contenuti del Patto di convergenza - sia fissato "per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare". Le due norme demandano quindi l'identificazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica per gli enti territoriali a due sedi diverse - l'una in fase di programmazione, l'altra in fase di attuazione concreta della manovra - e secondo due diversi livelli di disaggregazione dei saldi di riferimento - nel primo caso rinviando ad un aggregato definito in termini statistici nella contabilità nazionale, nel secondo ad una definizione di carattere istituzionale.*

*Si ravvisa pertanto l'opportunità di chiarire i profili di coordinamento tra le due normative, tenendo altresì conto del ruolo che l'articolo 5 della legge n.42 attribuisce all'istituenda Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale è chiamata a concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto.*

*Anche sotto tale aspetto potrebbe risultare opportuno un chiarimento circa il coordinamento con la disciplina contenuta nella proposta di legge in esame, la quale, ai sensi dell'articolo 10, comma 4, prevede invece l'invio da parte del Governo alla Conferenza unificata, entro il 20 luglio, al fine di acquisirne il parere preventivo entro il 10 settembre, delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici tra i livelli di governo da definire nella DFP ai sensi della sopra richiamata lettera e), comma, del medesimo articolo 10.*

**Il comma 3 dell'articolo 9 concerne il Patto di stabilità interno.**

*In tale ambito, la proposta di legge stabilisce che il quadro di riferimento normativo per il Patto di stabilità interno – che deve essere caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti – deve essere definito nell'ambito della procedura di cui all'articolo 10, comma 4, che prevede, come accennato, l'invio da parte del Governo alla Conferenza unificata delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici tra i livelli di governo da stabilire nell'ambito della Decisione di finanza pubblica.*

*Il Patto di stabilità interno definisce, in coerenza con gli obiettivi nazionali, articolati per sottosettori, definiti nella Decisione di finanza pubblica, gli interventi necessari per il loro conseguimento distintamente per regioni, province e comuni.*

*Ai sensi del successivo **comma 4**, in sede di Conferenza unificata vengono fornite indicazioni ai fini del **collegamento tra gli obiettivi aggregati** da fissare nell'ambito della Decisione di finanza pubblica e le **regole previste per il singolo ente** in ragione della categoria di appartenenza.*

*I commi da 5 a 7 disciplinano le modalità di **indebitamento ai fini di investimento** da parte degli enti territoriali.*

*In particolare, il **comma 5** demanda alla **Decisione di finanza pubblica** e alla **legge di stabilità** - sentita la Conferenza unificata - l'**individuazione della quota di indebitamento** per la spesa in conto capitale delle amministrazioni locali, e successivamente per il complesso delle*

province e dei comuni, articolata per regioni, in coerenza con l'obiettivo aggregato individuato per l'intera pubblica amministrazione.

Ai sensi del **comma 6 il ricorso al debito**, sempre per la spesa in conto capitale, da parte di uno o più enti territoriali, **in misura eccedente il limite** stabilito dalla applicazione all'ente stesso del Patto di stabilità interno vigente, è **autorizzato**, nell'ambito di ciascuna regione, **a condizione che venga compensato** da un corrispondente minore ricorso al debito da parte di uno o più enti territoriali della stessa regione.

*Al riguardo, si osserva che ai sensi dell'articolo 18 della legge n.42/08 le norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica che il Governo è chiamato a proporre nell'ambito della legge finanziaria contemplano esplicitamente anche la fissazione “per ciascun livello di governo territoriale” delle “modalità di ricorso al debito”. Si segnala, inoltre, come l'articolo 5 della medesima legge attribuisca alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica il compito di concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di indebitamento. Anche in tal caso si ravvisa pertanto l'opportunità di un maggiore coordinamento con quanto previsto dalla legislazione vigente.*

Ai sensi del **comma 7 le regioni**, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica complessivamente determinato in applicazione del Patto di stabilità interno vigente, possono **adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli di finanza pubblica** fissati dalla legge nazionale, in relazione alle diversità delle situazioni finanziarie ed economiche delle regioni stesse; esse sono inoltre chiamate a **coordinare la procedura di ripartizione della quota di indebitamento per la spesa in conto capitale** dei comuni e delle province, anche al fine di consentire lo **scambio di tale quota tra uno o più enti locali** della regione, ai fini dell'ottimizzazione della distribuzione territoriale e temporale della spesa in conto capitale.

*Al riguardo, si ricorda che i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 17, comma 1, lett. c) della legge n.42/09 prevedono l'introduzione di una disciplina analoga a quella testè illustrata, diretta ad attribuire alle regioni uno specifico ruolo di coordinamento a garanzia del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in base al quale esse, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, possono adattare le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle singole regioni.*

*Per quanto concerne i profili di coordinamento della proposta di legge in esame con quanto disposto dalla citata legge n.42 del 2009, si segnala, infine, per completezza, l'articolo 2, recante una delega al Governo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche che per taluni profili si sovrappone alla delega in materia già contenuta nell'articolo 2, comma 2, lettera h), della legge n. 42 del 2009 (per un approfondimento, si rinvia al paragrafo 1.1 del presente dossier).*

### 3. IL BILANCIO DELLO STATO (ARTICOLI 21-39, 41, 43)

Per quanto concerne il **bilancio di previsione dello Stato**, il disegno di legge in esame presenta rilevanti novità rispetto alla vigente legge di contabilità del 1978, alcune delle quali già attuate in via amministrativa nei bilanci degli ultimi due anni, delineando, in prospettiva, una profonda riforma di tutti i documenti di bilancio, da attuarsi in più fasi.

Il disegno di legge, infatti, da un lato **mette a regime**, recependole nel sistema normativo di rango primario (articoli 22-24 e 26), le **innovazioni** apportate nel corso degli ultimi due esercizi finanziari **alla struttura e alla classificazione** delle voci di entrata e spesa del bilancio dello Stato, dall'altro **delega il Governo** (articolo 43) al **completamento della riforma del bilancio** di previsione, prevedendo, in particolare, il **graduale passaggio** - attraverso un periodo transitorio di tre anni - verso la **redazione** di tale documento, e degli altri **documenti contabili**, in termini di **sola cassa** (vedi, sul punto, il paragrafo 3.3, relativo al completamento della riforma del bilancio).

La nuova disciplina conferma la struttura del bilancio di previsione dello Stato per **missioni e programmi** di spesa applicata a partire dal 2008, al fine di dare maggiore evidenza alla relazione tra risorse disponibili e finalità delle politiche pubbliche. La struttura per missioni e programmi dovrà essere resa definitiva nell'arco di un periodo di due anni, attraverso un processo di verifica e revisione dei programmi attualmente esistenti.

Rispetto all'attuale assetto, il disegno di legge introduce alcune innovazioni, tra le quali la più rilevante riguarda l'individuazione delle **unità di voto oggetto di approvazione parlamentare**, che per la spesa non sono più le unità previsionali di base (previste dalla legge n. 468/1978) o i macroaggregati (individuati dalla riforma amministrativa del 2008), ma i **programmi**, intesi quali aggregati omogenei di risorse dirette al perseguimento degli obiettivi strategici, rappresentati dalle Missioni. Analogamente, per l'entrata, in sostituzione delle unità previsionali di base, le unità di voto sono determinate con riferimento alla **tipologia di entrata**.

Con riferimento all'unità di voto, il disegno di legge recepisce, inoltre, **l'ampliamento al triennio dell'orizzonte temporale di programmazione**, sperimentato con il bilancio 2009, disponendo che sono oggetto di approvazione parlamentare anche le previsioni di entrata e di spesa relative al secondo e al terzo anno del bilancio triennale (anche se solo le previsioni di entrata e di spesa del primo anno costituiscono limiti per le autorizzazioni di impegno e pagamento).

Il disegno di legge porta, inoltre, a regime anche le altre novità sperimentate con riferimento al disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 2009, relativamente ai meccanismi di **flessibilità** dello strumento del bilancio (articolo 24, comma 3), confermando la possibilità di effettuare, con il progetto di bilancio, per motivate esigenze, **rimodulazioni delle dotazioni finanziarie** all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione, che possono interessare anche gli stanziamenti predeterminati per legge e, di conseguenza, la **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).

Fermo restando che il disegno di legge di bilancio è formato sulla base della legislazione vigente al momento in cui viene predisposto (art. 22), il meccanismo di flessibilità confermato dall'articolo 24 consente comunque alla legge di approvazione del bilancio, per motivate esigenze, di modificare la normativa sostanziale su cui si fonda l'acquisizione delle entrate e l'erogazione delle spese. Resta il divieto di dequalificazione della spesa, vale a dire l'utilizzo di stanziamenti di spesa di conto capitale per finanziare spese correnti.

Ai fini di una più razionale gestione delle risorse stesse, il provvedimento prevede che la realizzazione di ciascun programma venga affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa del Ministero di riferimento.

Proprio in relazione alla possibilità di procedere a rimodulazioni, il disegno di legge di **assestamento** delle previsioni di bilancio diviene **facoltativo**, essendo rimessa al Ministro dell'economia e delle finanze la valutazione, ove ne ricorrano le condizioni, di presentare il provvedimento alle Camere.

In modo analogo a quanto disposto per il bilancio annuale di previsione, anche con il ddl di assestamento possono essere effettuate, limitatamente all'esercizio in corso, **variazioni compensative** tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione e, con decreto del Ministero dell'economia, tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, limitatamente alle spese per adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili. Resta anche in questo caso precluso l'utilizzo di stanziamenti di spesa di conto capitale per finanziare spese correnti.

Con riferimento al rendiconto generale dello Stato, infine, le novità più rilevanti consistono nella presentazione di una **nota integrativa** articolata per missioni e programmi riferita a ciascuna amministrazione ed elaborata coerentemente con le indicazioni contenute nella nota integrativa al bilancio di previsione. Si prevede inoltre che i regolamenti parlamentari stabiliscano le modalità e la tempistica del controllo, da parte delle Commissioni competenti per materia, dello stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie.

### 3.1 Il bilancio di previsione annuale e pluriennale (articoli 21-23, 25, 33, 41)

La nuova disciplina del bilancio di previsione dello Stato è recata agli articoli **21, 22 e 25** del disegno di legge. L'**articolo 23** disciplina il bilancio pluriennale. L'**articolo 33** reca le norme relative all'esercizio provvisorio, riproducendo la disciplina in materia già prevista dalla legge n. 468/1978.

L'**articolo 41** affronta il problema della verifica e della eventuale revisione dei programmi di spesa, in base ai quali è articolato il bilancio di previsione, ai fini del completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato.

#### Il bilancio annuale di previsione dello Stato (articoli 21-22, 25 e 33)

L'**articolo 21** del disegno di legge, confermando la legislazione vigente, stabilisce che la gestione finanziaria dello Stato si svolge in base al **bilancio annuale** di previsione (il cui periodo di riferimento coincide con l'anno solare che inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre), **redatto in termini di competenza e di cassa**.

Si ricorda, al riguardo, che le dotazioni di competenza quantificano l'entità prevista delle entrate che le amministrazioni statali acquisiranno il diritto di percepire (*entrate che si prevede di accertare*) e l'entità prevista delle spese che le amministrazioni statali assumeranno l'obbligo di effettuare (*spese che si prevede di impegnare*).

Le dotazioni di cassa quantificano invece l'entità prevista delle entrate che saranno incassate (vale a dire versate in Tesoreria) e delle spese che saranno pagate (erogate dalla Tesoreria).

Tali criteri contabili sono tuttavia destinati ad essere superati con l'attuazione della **delega** di cui all'articolo 43, che prevede, alla lettera *h*), il passaggio, nell'arco di un periodo massimo di tre anni, ad una redazione di tutti i documenti di **bilancio in termini di sola cassa**, con separata ed

analitica evidenziazione conoscitiva delle corrispondenti previsioni di competenza finanziaria ed economica con riferimento al sistema di contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione.

L'**articolo 22** reca la disciplina del disegno di legge del bilancio annuale di previsione.

Come già previsto dalla legge n. 468/1978, l'articolo conferma che le **previsioni** di entrata e di spesa in esso contenute sono formate sulla base della **legislazione vigente**, tenuto conto dei parametri economici utilizzati nella Decisione di finanza pubblica (*cfr.* articolo 10, comma 2, lettera a).

Per quanto riguarda l'**esposizione delle voci di entrata e di spesa e l'individuazione delle unità di voto parlamentare**, il comma 2 dell'articolo 22 innova rispetto alla disciplina contenuta nella legge n. 468/78, in quanto, come già detto, **formalizza la struttura** del bilancio **applicata a decorrere dal 2008**, fondata sulla riclassificazione delle spese per **missioni** e **programmi** e delle entrate sulla base della **ricorrenza** (a seconda che siano entrate riferite a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime, ovvero limitata a uno o più esercizi) e della **tipologia** dell'entrata medesima.

Il comma 2 dell'articolo 22 introduce inoltre alcune importanti **novità** anche rispetto alla nuova disciplina applicata con riferimento ai bilanci per il 2008 e 2009, in particolare per quanto concerne:

- **l'individuazione delle unità di voto parlamentare.** In luogo delle unità previsionali di base, il **comma 2** dell'articolo 22 prevede infatti che le unità di voto siano individuate:
  - a) per le entrate, con riferimento alla **tipologia**;
  - b) per le spese, con riferimento ai **programmi**, intesi quali aree omogenee di attività dirette al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. Queste ultime rappresentano le principali funzioni e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa da parte di ciascun Ministero.

**Normativa vigente:** Il progetto di bilancio annuale di previsione previsto dall'articolo 2 della legge n. 468 del 1978 come riformulato nel 1997 dalla legge n. 94, era ripartito, per l'entrata e per la spesa, in **unità previsionali di base, oggetto di voto parlamentare**, articolate, al primo livello, sulla base di centri di responsabilità amministrativa (*il soggetto che gestisce le risorse*). Con la riforma della struttura del bilancio avviata nel 2008.

La nuova classificazione del bilancio dello Stato - attuata con il disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per il **2008** - ha operato una **revisione in senso funzionale** della struttura delle voci di bilancio, riferita in particolare al versante della spesa, che capovolgendo l'impostazione precedente, ha posto al centro le funzioni che le Amministrazioni sono chiamate a svolgere (*cosa viene realizzato con le risorse pubbliche*). A tale scopo sono state individuate le grandi finalità delle politiche perseguite nel lungo periodo con la spesa pubblica - le "Missioni" - e le attività omogenee volte alla realizzazione delle stesse mediante determinati "Programmi" di spesa.

Nell'ambito della riorganizzazione del bilancio per missioni e programmi di spesa, è stata mantenuta, come unità di voto parlamentare, l'unità previsionale di base (denominata "**macroaggregato**"), codificata a seconda della natura della spesa. Nell'ambito dei macroaggregati, sono inoltre esposti i centri di responsabilità amministrativa cui compete la gestione delle risorse, e specificamente l'assunzione degli impegni di spesa e l'emissione dei titoli di pagamento.

*L'individuazione del programma come unità di voto appare finalizzato a garantire un margine di flessibilità maggiore nella gestione delle risorse, in quanto esso si presenta come un aggregato*

*più ampio dell'unità previsionale di base (macroaggregato) e nel cui ambito, secondo la legislazione vigente, possono essere ascritti più centri di responsabilità.*

*La norma in esame si limita a definire in termini generali i concetti di "missione" e "programma", su cui è imperniata la nuova classificazione del bilancio, disciplinata dal successivo articolo 26, senza specificare numero e qualifiche delle missioni e dei programmi medesimi.*

*Pur in assenza di una puntuale elencazione, va in ogni caso tenuta presente la necessità, che si pone soprattutto con riferimento alle missioni - che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici - di una stabilità nel tempo, anche ai fini di garantire un'attendibile confrontabilità nel tempo degli aggregati.*

*Per quanto riguarda i programmi, il fatto che essi non vengano espressamente individuati deriva anche dalle norme dettate dal successivo articolo 41, in materia di revisione dei programmi di spesa ai fini del completamento della riforma della struttura del bilancio (vedi paragrafo 3.2).*

*Anche per i programmi vale comunque l'esigenza di stabilità nel tempo sopra richiamata, dato che l'omogeneità degli aggregati è necessaria a consentire confronti tra programmi nel corso dei diversi periodi. Potrebbe risultare opportuno, a tal fine, prevedere che - in caso di modifiche alla struttura del bilancio - sia data piena evidenza dei raccordi, sia tra programmi e missioni che dei rapporti con i livelli della classificazione funzionale (COFOG).*

Il bilancio di previsione per il 2009 risulta articolato in **34 Missioni**, le medesime già individuate l'anno precedente, a loro volta articolate, in **164 programmi**, rispetto ai 168 presenti nella legge di bilancio per il 2008. Infatti, con il disegno di legge di bilancio per il 2009 il numero ed il contenuto dei Programmi è stato rivisitato rispetto al 2008, sia per tener conto della riorganizzazione dei Ministeri definita dal D.L. n. 85/2008, sia in ragione di una ricognizione e razionalizzazione delle attività svolte dalle Amministrazioni medesime.

- **l'affidamento della realizzazione di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa**, che deve corrispondere all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, individuata ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. 300/1999 (comma 2, ultimo periodo).

In base alla norma richiamata, nei Ministeri costituiscono strutture di primo livello i dipartimenti ovvero le direzioni generali.

La formulazione usata dalla norma, che affida la **"realizzazione"** di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa, sembra indicare che, indipendentemente dal numero delle strutture amministrative coinvolte nel programma (ed attualmente, infatti, la gran parte dei programmi coinvolgono più centri di responsabilità amministrativa di uno stesso Ministero ovvero, nell'ipotesi di programmi interministeriali, di Ministeri diversi), la sua realizzazione dovrebbe comunque essere affidata alla responsabilità di un unico soggetto.

Con riferimento al rapporto tra programmi e centri di responsabilità si ricorda che **anche la vigente legge di contabilità** prevede che a ciascuna unità previsionale di base corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa.

La previsione **dell'univocità tra programmi e centri di responsabilità** amministrativa è invece **espressa nell'articolo 43**, tra i criteri della delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio (*comma 2, lett. o*).

Tale univocità sembra confermata, con riferimento alla gestione delle risorse del programma, dalla lettera h) del medesimo articolo 43 che, nell'introdurre il principio di delega per l'adozione del criterio della sola cassa nella redazione dei documenti contabili, prevede che la **gestione delle risorse** iscritte in bilancio è **condotta dal responsabile del programma** di spesa, applicando un continuo monitoraggio che garantisca, sotto la sua responsabilità, contabile ed

amministrativa, l'equilibrio delle disponibilità e delle spese, nel presupposto che il responsabile del programma ordini e paghi le spese sulla base di un programma, da lui predisposto, che tenga conto della fase temporale di assunzione degli impegni.

L'univoca corrispondenza tra programma di spesa e centro di responsabilità cui sembra tendere, in prospettiva, l'articolo 43, oltre a permettere di superare la frammentazione dei programmi tra più centri di responsabilità, che ha rappresentato una delle maggiori criticità della riclassificazione del bilancio, sembrerebbe comportare, di conseguenza, il **venir meno di programmi di spesa interministeriali**[\[56\]](#).

*Su tale questione, concernente la corrispondenza tra programmi e centro di responsabilità, che appare di rilievo nell'ambito della gestione del programma, appare opportuna una conferma.*

Si ricorda, a tale riguardo, che il disegno di legge prevede all'articolo 41, ai fini del completamento della riforma della struttura del bilancio di previsione, un processo di revisione dei programmi di spesa e della loro attribuzione ai Ministeri, da completarsi nell'arco di due anni.

Per quanto concerne i **contenuti dell'unità di voto** parlamentare, il **comma 3** dell'articolo 22 ribadisce, in linea con la legislazione vigente, che ogni singola unità di voto deve indicare:

- l'ammontare presunto dei **residui** attivi o passivi alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce (**lettera a**);
- l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare (**competenza**) nell'anno cui il bilancio si riferisce (**lettera b**);
- l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno cui il bilancio si riferisce (**cassa**), che si riferiscono in modo indistinto sia alle operazioni in conto competenza che a quelle in conto residui (**lettera d**).

La formulazione del comma 3 **innova il quadro vigente** laddove prevede inoltre che per ogni singola unità di voto debbano essere indicate anche:

le previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale (**lettera c**)[\[57\]](#).

Anche l'introduzione di previsioni di bilancio relative al triennio rappresenta, in realtà, la formalizzazione di un fatto già presente nell'esperienza passata, risultando il disegno di legge di bilancio per il 2009 corredato, a scopo conoscitivo, delle proiezioni triennali degli stanziamenti di competenza delle unità di voto.

*Va evidenziato che nell'introdurre le previsioni pluriennali, la lettera c) del comma 3 non specifica se si tratti di previsioni di cassa o di competenza giuridica. Va però considerato che l'articolo 23, relativo al bilancio pluriennale, prevede, al comma 1, secondo periodo, che gli stanziamenti siano indicati sia in termini di competenza che di cassa.*

*Andrebbe inoltre valutato se l'introduzione di previsioni pluriennali per i singoli stanziamenti, aggregate nel quadro generale riassuntivo riferito al triennio come previsto dal comma 8, non si sovrapponga, di fatto, con l'esistenza del bilancio pluriennale (cfr. l'articolo 23).*

Sono oggetto di approvazione parlamentare sia le previsioni di entrata e di spese di competenza e di cassa relative all'anno cui il bilancio si riferisce sia le previsioni relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale (**comma 7**).

Soltanto le previsioni del primo anno costituiscono tuttavia limite alle autorizzazioni di impegno e pagamento.



Con riferimento specifico all'unità di voto della spesa, individuata nei programmi, il **comma 4** prevede che la dotazione finanziaria venga distinta in **spese correnti** (con indicazione specifica delle spese di personale) e **spese d'investimento** (con indicazione delle acquisizioni di attività finanziarie), come peraltro già previsto dalla vigente legge di contabilità, con riferimento alle unità previsionali di base<sup>[58]</sup>.

Inoltre, formalizzando la novità già introdotta con il disegno di legge di bilancio per il 2009, il medesimo **comma 4** prevede l'indicazione, nell'ambito della dotazione finanziaria del programma di spesa, della quota di **spesa rimodulabile e non rimodulabile**. I successivi commi 5 e 6 recano una definizione delle due suddette tipologie di spesa:

- le **spese non rimodulabili** sono quelle "per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione". Esse corrispondono alle spese qualificate come "**oneri inderogabili**", vale a dire le spese la cui evoluzione è vincolata a meccanismi o parametri determinati da leggi o da altri atti normativi. Rientrano tra queste le cosiddette **spese obbligatorie**, definite come oneri indeclinabili ed indilazionabili, relative a particolari finalità espressamente elencate: pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, interessi passivi, obblighi comunitari ed internazionali, ammortamento di mutui. In via residuale, rientrano tra le spese obbligatorie anche quelle che sono così identificate per espressa disposizione normativa (**comma 5**).

*L'elenco sembra avere carattere tassativo, considerato che è riportata in ultimo, come disposizione di "chiusura", la categoria residuale delle spese obbligatorie che sono specificamente individuate da precise disposizioni normative (leggi o altri atti normativi). Tuttavia, dalla formulazione della norma non appare chiaro se le spese obbligatorie esauriscono l'intero insieme degli oneri inderogabili e, più in generale, delle spese non rimodulabili.*

- le **spese rimodulabili** - delle quali non è data una vera e propria definizione - sono individuate nelle **spese di adeguamento al fabbisogno** e nelle **spese derivanti da fattori legislativi**, laddove per fattori legislativi si intendono le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio.

La possibilità e i **criteri di rimodulazione** delle spese derivanti da fattori legislativi è peraltro disciplinata da una **apposita norma** del disegno di legge (*cfr. l'articolo 24, comma 3, cui si rinvia*).

Per quanto concerne la **struttura del disegno di legge** di bilancio di previsione, il **comma 8** conferma, secondo la legislazione vigente, che esso è costituito:

- da un unico **stato di previsione dell'entrata**;
- dagli **stati di previsione della spesa**, relativi ai singoli Ministeri con portafoglio, con le allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome;
- dal **quadro generale riassuntivo**, che il disegno di legge in esame **estende al triennio**.

Ciascuno stato di previsione deve essere corredato da una serie di **elementi informativi**.

A tal riguardo, il **comma 9** innova la legislazione vigente (articolo 2, comma 4-*quater*, legge n. 468/1978), che prevede che ciascuno stato di previsione sia illustrato da una nota preliminare ed integrato da un allegato tecnico, i quali vengono sostituiti, rispettivamente, da una **nota integrativa** al bilancio di previsione e dalle **schede illustrative** riferite a ciascun programma:

- a) la **nota integrativa al bilancio di previsione** espone i seguenti elementi informativi:

- per le **entrate**, la nota illustra i criteri utilizzati per la previsione relativa alle principali imposte e tasse, e specifica, per ciascun titolo, la quota di risorse avente carattere ricorrente o meno, nonché gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti – con separata indicazione delle disposizioni introdotte nell'esercizio - recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti.

*La richiesta di un elenco relativo alle agevolazioni fiscali, sebbene limitato soltanto a quelle autorizzate nell'esercizio di riferimento, è un elemento informativo richiesto già dalla vigente legge di contabilità, nell'ambito della nota preliminare dello stato di previsione dell'entrata (articolo 2, comma 4-quater, L. 468/1978).*

*La norma in esame rappresenta dunque una novità rispetto a quanto previsto dalla vigente legge di contabilità per la parte in cui estende a tutte le disposizioni normative vigenti l'indicazione degli effetti connessi alle minori entrate derivanti da esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio.*

- per la **spesa**, in una prima sezione, concernente il **piano degli obiettivi correlati a ciascun programma** ed i relativi **indicatori di performance**, la nota illustra il quadro di riferimento in cui l'amministrazione si trova ad operare, le priorità politiche, le attività e gli obiettivi riferiti a ciascun programma di spesa che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, coerentemente con il programma generale dell'azione di Governo. In una seconda sezione, relativa ai programmi e alle corrispondenti risorse finanziarie, la nota illustra il contenuto di ciascun programma di spesa e i criteri di formulazione delle previsioni di spesa, con riguardo in particolare alle varie tipologie di spesa e ai relativi riferimenti legislativi;
- b) una **scheda illustrativa di ogni programma e delle leggi che lo finanziano**, con indicazione dei corrispondenti stanziamenti del bilancio triennale, con l'articolazione per le categorie di spesa.  
A corredo di ciascuno stato di previsione è inoltre richiesto, con riferimento ad **ogni programma**:
- c) **l'elenco dei capitoli, articoli e relativi stanziamenti**;
- d) un **riepilogo** delle dotazioni **secondo l'analisi economica e funzionale**, come peraltro già richiesto, per le unità previsionali di base, dall'art. 1, comma 4-bis, ult. periodo, della legge n. 468/1978.

*L'elenco dei documenti informativi posti a corredo del disegno di legge di bilancio dalla norma in esame, elencati dalle lettere a), b), c) e d) del comma 9, conferma, sostanzialmente, il quadro informativo che attualmente accompagna gli stati di previsione a seguito delle innovazioni apportate nel corso degli ultimi due anni.*

*Va sottolineato peraltro che la norma prevede l'aggiornamento di tali quadri informativi al momento dell'approvazione della legge di bilancio.*

L'**elemento nuovo** è costituito dalla **lettera e) del comma 9** che richiede la **presentazione all'interno degli stati di previsione del budget** dei costi della relativa amministrazione, che finora ha invece costituito un documento a se stante. Secondo la norma, nel *budget* le previsioni economiche sono rappresentate secondo le voci del piano dei conti, distinte per programmi e per centri di costo. Il *budget* riporta i costi previsti dai centri di costo dell'amministrazione e il prospetto di riconciliazione al fine di collegare le previsioni economiche a quelle finanziarie di bilancio.

Si ricorda che il budget economico è stato introdotto con la riforma del sistema contabile e di bilancio dello Stato del 1997, specificamente con l'introduzione della contabilità economica analitica per centri di costo, in aggiunta a quella finanziaria<sup>[59]</sup>. Esso costituisce un autonomo documento, trasmesso al Parlamento in modo separato rispetto al disegno di legge di bilancio.

La trasformazione del budget in parte integrante del bilancio potrebbe tuttavia contribuire ad accrescerne ruolo e portata, tenuto conto che la trasmissione separata al Parlamento del budget non ha prodotto, finora, un reale interesse ed un esame sistematico delle informazioni ivi contenute.

Gli ultimi commi dell'articolo 22 (commi 10-16) confermano in larga parte la legislazione vigente.

Si tratta delle norme che prevedono, rispettivamente:

- la predisposizione della **nota di variazioni** in caso di variazioni apportate al bilancio nel corso della discussione parlamentare (comma 10);
- la presentazione in allegato al disegno di legge del bilancio di previsione di una **relazione** del Ministro dell'economia sulla destinazione alle **aree sottoutilizzate** del territorio nazionale, alle aree di crisi occupazionale di cui alla 148/1993 nonché alle aree montane, delle spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri (comma 11);
- **l'approvazione, con distinti articoli** del disegno di legge, dello stato di previsione dell'entrata, di ciascuno stato di previsione della spesa e dei totali generali della spesa nonché del quadro generale riassuntivo, nell'ordine detto e con riferimento sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa (comma 12);
- **l'approvazione** con apposite norme dei **fondi di riserva**: il Fondo di riserva per le spese obbligatorie (art. 27), i Fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale (art. 28), il Fondo di riserva per le spese impreviste (art. 29) e il Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa (art. 30) (comma 13).

Per quanto concerne la disciplina dei suddetti fondi si rinvia al paragrafo 3.2. **È interessante qui segnalare**, rispetto alla legislazione vigente, la **costituzione di due specifici fondi per la reiscrizione in bilancio dei residui** passivi perenti, uno per la parte corrente (attualmente ricompreso nell'ambito del fondo per le spese obbligatorie) e l'altro per la parte in conto capitale, e il venir meno del Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente.

- la **fissazione**, con apposita norma, **dell'importo massimo di emissione di titoli dello Stato**, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare, in relazione alla indicazione del fabbisogno del settore statale (comma 14);
- la **ripartizione delle unità di voto in capitoli**, ai fini della gestione e della rendicontazione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (comma 15).

La norma prevede altresì, rispetto alla normativa vigente, che venga data informazione del **raccordo tra il bilancio di previsione dello Stato approvato e il sistema di contabilità nazionale** per i conti del settore della pubblica amministrazione.

- che agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri siano annessi, secondo le rispettive competenze, i conti consuntivi degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (comma 16).

Gli **articoli 25 e 33** riproducono la legislazione vigente (articoli 5 e 16 della legge n. 468/1978), confermando, rispettivamente, i principi dell'integrità, universalità ed unità del bilancio dello Stato, attuativi dell'articolo 81 della Costituzione, e la disciplina dell'esercizio provvisorio.

**Il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo 41)**

L'articolo 41 affronta il problema della **verifica** e della eventuale **revisione dei programmi di spesa**, sui quali è imperniata la nuova classificazione del bilancio di previsione, ai fini del completamento del processo di riforma della struttura del bilancio dello Stato, in senso funzionale, avviato a partire dal 2008.

Il disegno di legge prevede che tale verifica sia effettuata dal Ministro dell'economia, in collaborazione con le amministrazioni. Le conseguenti proposte di revisione formulate dal Ministro dell'economia possono consistere anche in **soppressioni** o **accorpamenti** di programmi, anche al fine di evitare sovrapposizioni di competenze tra Ministeri.

Ai fini del completamento della riforma della struttura del bilancio e per evitare sovrapposizioni di competenze tra Ministeri, si provvederà altresì alla **revisione dell'attribuzione dei programmi e delle relative risorse tra i Ministeri**, con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministero dell'economia, coerentemente con i compiti e le funzioni istituzionali dei Ministeri medesimi.

Secondo il disposto del comma 3, la revisione dei programmi di spesa deve essere operata in maniera tale da **garantire** a ciascuna amministrazione **la disponibilità delle risorse collegate ai programmi di spesa di propria competenza**, della cui realizzazione è responsabile.

*Non risulta chiaro, dalla formulazione della norma, se la revisione dei programmi di spesa debba essere effettuata in modo da garantire che ciascun programma di spesa faccia riferimento ad un unico Ministero, anche in coerenza con il principio sancito al successivo articolo 43, comma 2, lett. o) che dispone, in prospettiva, l'affidamento di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità.*

La norma prevede un termine di **due anni** dalla entrata in vigore della legge in esame entro il quale è previsto che dovrà concludersi l'attività di completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato.

Tutte le proposte di revisione sono **trasmesse alle competenti Commissioni parlamentari** per il relativo parere ai fini dell'aggiornamento del bilancio di previsione.

*Valgono qui le stesse considerazioni fatte con riferimento all'articolo 22, comma 2, per quanto concerne il potenziale venir meno dell'omogeneità degli aggregati nel tempo, a seguito delle revisioni disciplinate dall'articolo 41, necessaria a consentire confronti tra programmi nel corso del tempo. Potrebbe risultare opportuno, come già detto, prevedere - in caso di modifiche alla struttura del bilancio - che venga data piena evidenza dei raccordi, , sia tra programmi e missioni che dei rapporti con i livelli della classificazione funzionale (COFOG).*

### **Il bilancio pluriennale (articolo 23)**

L'articolo 23, relativo al bilancio pluriennale, conferma sostanzialmente la legislazione vigente, prevedendo che esso sia elaborato dal Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con gli obiettivi indicati nella Decisione di cui all'articolo 10, con riferimento ad un periodo di **tre anni**.

Oltre al **bilancio pluriennale a legislazione vigente** è predisposto un **bilancio pluriennale programmatico**, nel quale si evidenziano i saldi di bilancio da conseguire in ciascuno degli anni considerati, tenendo conto degli effetti della Decisione di cui all'articolo 10.

La **novità** rispetto all'attuale legge di contabilità generale (articolo 4 della legge n. 468/1978) è che esso è **redatto** in base alla legislazione vigente **in termini di competenza e di cassa** (anziché in termini di sola competenza) ed organizzato per **missioni e programmi**.

Il comma 2 prevede inoltre che il bilancio pluriennale sia integrato con gli effetti della legge di stabilità ed aggiornato annualmente.

E' ribadito il principio in base al quale il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate, in coerenza con quanto previsto dal comma 7 dell'articolo 22, il quale esclude che le previsioni di entrata e di spesa del secondo e del terzo anno del bilancio triennale costituiscono limiti per le autorizzazioni di impegno e di pagamento.

*Il mantenimento del bilancio pluriennale di previsione a legislazione vigente andrebbe peraltro valutato in relazione alla introduzione, nell'ambito del bilancio annuale, di previsioni triennali per ogni singola unità di voto (articolo 22, comma 3, lettera c) e alla predisposizione di quadri generali riassuntivi riferiti al triennio (articolo 22, comma 8).*

*Il bilancio pluriennale a legislazione vigente integrato con gli effetti della legge di stabilità, ai sensi dell'articolo 23, comma 2, sembrerebbe, infatti, coincidere con tali quadri riepilogativi triennali.*

*Sembrerebbe pertanto necessario un chiarimento sul punto, anche ai fini di un miglior coordinamento tra le due disposizioni.*

*Analogamente, occorre valutare se il bilancio pluriennale programmatico abbia, in presenza della triennializzazione della manovra (si veda l'art. 11, comma 1), un contenuto informativo aggiuntivo rispetto al bilancio a legislazione vigente, secondo quanto emerso nell'ultima sessione, che presenta sia una manovra che un bilancio programmatico triennali.*

### **3.2 La struttura e la formazione del bilancio (articoli 24, 26-32, 35)**

L'**articolo 26** disciplina la classificazione delle entrate e delle spese dello Stato in coerenza con la nuova struttura del bilancio, articolata per missioni e programmi di spesa, avviata a partire dal disegno di legge di bilancio per il 2008 e formalizzata dall'articolo 22 del provvedimento in esame.

L'**articolo 24** reca disposizioni in merito alla formazione del bilancio di previsione per quanto concerne la quantificazione dei programmi di spesa, in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione di cui è costituito il bilancio dello Stato. La norma assegna al Ministero dell'economia il compito di valutare la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministro e le risorse richieste per la loro realizzazione. Per motivate esigenze, con il disegno di legge di bilancio è possibile inoltre effettuare rimodulazioni delle dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi.

I successivi **articoli da 27 a 30** recano la disciplina dei Fondi di riserva del bilancio dello Stato.

L'**articolo 31** riguarda le leggi di spesa pluriennale, riservate alle spese in conto capitale, e a carattere permanente, per le quali è confermata la quantificazione da parte della legge di stabilità.

L'**articolo 32** riproduce la normativa vigente relativamente all'elenco delle disposizioni legislative recanti le garanzie principali e sussidiarie prestate dallo Stato a favore di enti o altri soggetti.

L'**articolo 35** disciplina l'istituto dell'impegno di spesa.

#### **La classificazione delle voci contabili (articolo 26)**

L'articolo 26 del disegno di legge in esame espone la nuova classificazione delle entrate e delle spese dello Stato, in coerenza con la nuova struttura del bilancio attuata a partire dal 2008.

Rispetto all'impostazione degli ultimi due anni, la classificazione delle voci contabili esposta dall'articolo 26 riflette le innovazioni introdotte dall'articolo 22 del provvedimento in esame, che ha modificato le unità di voto parlamentare, identificandole, per le entrate, con la tipologia dell'entrata

stessa, e per le spese, con il programmi, e determinando pertanto il **venir meno delle unità previsionali di base (o macroaggregati)**.

Sia per le entrate che per le spese, l'unità di voto è spostata ad un livello superiore di quello del macroaggregato.

La nuova classificazione delle voci di **entrata** si articola su **quattro livelli** di aggregazione:

- a) al primo livello, le entrate sono suddivise in **titoli**, a secondo della loro natura:
  - titolo I: entrate tributarie;
  - titolo II: entrate extra-tributarie;
  - titolo III: entrate derivanti da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti;
  - titolo IV: entrate derivanti da accensione di prestiti. I primi tre titoli rappresentano le entrate finali; il quarto titolo corrisponde in sostanza all'entità del ricorso al mercato finanziario;
- b) al secondo livello, le entrate sono ulteriormente suddivise in **entrate ricorrenti e non ricorrenti**, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata soltanto ad alcuni esercizi;
- c) nel terzo livello è evidenziata la **tipologia dell'entrata, ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti**.

A titolo esemplificativo, nei bilanci per il 2008 e il 2009, le voci che ora costituiscono l'unità di voto, sono costituite, per le entrate tributarie, dai tributi più importanti (Imposta sui redditi, IRES, IVA), ovvero da raggruppamenti di tributi con caratteristiche analoghe (ad esempio, imposte sostitutive, imposte sui generi di monopolio, ecc.); per i restanti titoli, è indicata la tipologia del provento per aggregati più o meno ampi (ad esempio, proventi speciali, redditi da capitale, entrate derivanti da servizi resi dall'amministrazione statale, ecc.).
- d) al quarto livello, al di sotto dell'unità di voto si trovano i **capitoli**, i quali rappresentano una ripartizione delle unità di voto ai fini della gestione e della rendicontazione. I capitoli possono essere suddivisi in articoli.

Sul lato della **spesa**, la nuova esposizione delle voci di bilancio individua una classificazione di **tre livelli**:

- a) **missioni**, che, in base alla definizione fornita dall'articolo 22, comma 2, rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici della spesa;
- b) **programmi**, ossia le **unità di voto parlamentare**, che sono definiti dall'articolo 22, comma 2 quali aggregati finalizzati al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni.

I programmi sono presentati suddivisi in macroaggregati per tipologie di spesa (spese di funzionamento, per interventi, per trattamenti di quiescenza e altri trattamenti integrativi o sostitutivi, per oneri del debito pubblico, per oneri comuni di parte corrente, per investimenti e per oneri comuni in conto capitale. Il rimborso di passività finanziarie è esposto in autonome previsioni).
- c) **capitoli**, secondo l'oggetto della spesa. I capitoli rappresentano le unità di gestione e rendicontazione e sono classificati in base al loro contenuto economico e funzionale. I capitoli possono essere suddivisi in articoli (i quali corrisponderebbero agli attuali piani di gestione).

*Si osserva che la classificazione contabile delle voci di bilancio definita dall'articolo 26 conferma, in via di immediata applicazione, i **capitoli** come unità elementari del bilancio, ma, in*

sede di delega per il completamento della riforma, ne prevede il **superamento mediante l'introduzione delle azioni** (articolo 43, lettera e).

Un ulteriore principio di delega contenuto nell'articolo 43 alla lettera q) prevede inoltre che il Governo proceda alla **revisione** - sia per l'entrata che per la spesa - delle unità elementari del bilancio amministrativo (che saranno, appunto, le azioni), per assicurare che la denominazione richiami espressamente l'oggetto, e che le unità promiscue vengano ripartite in articoli, al fine di assicurare che la fonte di gettito o la destinazione della spesa sia chiaramente ed univocamente individuabile.

Il **comma 3** conferma la **classificazione economica e funzionale** delle spese, richiedendo tuttavia che esse si **conformino ai criteri adottati in contabilità nazionale** per i conti del settore della pubblica amministrazione.

Il comma 4 conferma la legislazione vigente disponendo la presentazione, in allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia, di un quadro contabile da cui risultino le categorie in cui viene classificata la spesa secondo l'analisi economica (lett. a), nonché le classi fino al terzo livello della classificazione COFOG, in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale (lett. b)

In appendice a tale quadro contabile sono previsti appositi prospetti illustrativi degli incroci tra i diversi criteri di classificazione (comma 5).

Rispetto alla vigente legge di contabilità, **è richiesto altresì il raccordo tra le classi COFOG e le missioni e i programmi di spesa**, nonché tra il bilancio dello Stato e il sistema di contabilità nazionale.

**Tutti i prospetti inoltre devono essere aggiornati** dopo l'approvazione della legge di bilancio.

I successivi commi 6 e 7 confermano la legislazione vigente in merito al calcolo dei principali saldi del bilancio (risparmio pubblico, indebitamento netto, saldo netto da finanziarie, ricorso al mercato).

### **La formazione del bilancio (articolo 24)**

Con riferimento alla formazione del bilancio, l'articolo 24 del disegno di legge in esame prevede che, in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione, i Ministri debbano tener conto delle **istruzioni fornite annualmente, con apposita circolare**, dal Ministero dell'economia.

*Al riguardo, si osserva che il rinvio alla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze **formalizza una prassi esistente**, in base alla quale la formazione degli schemi da parte dei singoli Ministeri segue sempre gli indirizzi contenuti nella circolare emanata dalla Ragioneria generale dello Stato.*

A tale riguardo si ricorda che la legge di contabilità del 1923 (legge n. 2440), all'articolo 25 non menziona tale circolare, ma pone in primo piano le richieste dei Ministeri, in base alle quali la Ragioneria generale predispone poi il progetto di bilancio; analogamente, il decreto legislativo n. 279/97, approvato dopo la riforma del bilancio del 1997, all'articolo 2 stabilisce che gli stanziamenti dei singoli stati di previsione sono determinati esclusivamente in relazione alle esigenze funzionali e agli obiettivi concretamente perseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio da ciascuna amministrazione.

Per quanto concerne la quantificazione delle risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi dei rispettivi dicasteri, la norma prevede che i **Ministri competenti**, oltre a tener conto delle proposte formulate dai responsabili della gestione dei programmi, possono proporre la **rimodulazione delle risorse tra programmi appartenenti alla stessa missione di spesa**.

La norma introduce il **divieto** espresso di **previsioni** basate sul mero calcolo della **spesa storica incrementale**.

*Si ricorda che la problematica relativa alla necessità di superare la tradizionale logica incrementale nel rifinanziamento delle politiche di spesa è stata già affrontata con la riforma del bilancio realizzata nel 1997.*

*L'articolo 2 del D.Lgs. n. 279 del 1997, relativo ai criteri di formazione delle previsioni di bilancio, prevede espressamente che, in sede di determinazione degli stanziamenti dei singoli stati di previsione è "preclusa ogni quantificazione basata sul mero calcolo della spesa storica incrementale".*

Una volta che i Ministri competenti hanno dato le loro indicazioni in merito agli obiettivi perseguiti dal singolo dicastero e alle risorse necessarie per il loro raggiungimento, l'articolo in esame, al **comma 2**, attribuisce al **Ministro dell'economia** il compito di **valutare la congruità e la coerenza tra gli obiettivi** perseguiti da ciascun Ministro **e le risorse richieste** per la loro realizzazione.

Allo scopo il Ministro tiene in considerazione:

- lo stato di attuazione dei programmi in corso e dei risultati conseguiti negli anni precedenti in termini di efficacia ed efficienza della spesa;
- le risultanze illustrate nella nota integrativa al rendiconto relativamente all'analisi e alla valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi di ciascuna amministrazione;
- le risultanze delle attività di analisi dei nuclei di valutazione della spesa istituiti dall'articolo 40;
- il Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, elaborato ogni tre anni dalla Ragioneria generale dello Stato, previsto dall'articolo 42.

Il disegno di legge di approvazione del bilancio a legislazione vigente viene, quindi, predisposto dal Ministro dell'economia (**comma 4**).

*In sostanza la norma, pur confermando in capo al Ministro dell'economia la responsabilità finale del documento di bilancio, **sembra ampliare i poteri del Ministro dell'economia** in sede di predisposizione del bilancio, conferendogli una maggiore capacità di valutazione e coerenza tra obiettivi dei singoli Ministeri, le loro richieste finanziarie e i risultati conseguiti dagli stessi.*

**Normativa vigente:** In base alla normativa vigente (articolo 4-bis della legge n. 468/1978), i singoli Ministri individuano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti che gestiscono le unità previsionali di base, gli obiettivi ed i programmi di ogni amministrazione. L'onere delle funzioni e dei servizi istituzionalmente affidati a ciascun Ministero e dei programmi e progetti presentati dall'amministrazione viene definito dal Ministro dell'economia con riferimento alle unità previsionali, nell'ambito di incontri con le amministrazioni.

La norma prevede pertanto la responsabilità e l'autonomia del Ministro dell'economia nella fase di proposta del bilancio di previsione, ferma restando la responsabilità politica di ciascun Ministro in ordine all'individuazione degli obiettivi e dei programmi rientranti nella propria gestione finanziaria.

Il **comma 3** prevede che sia possibile, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, e per motivate esigenze proporre, con il progetto di bilancio, **variazioni compensative**, all'interno di un programma o tra programmi di una medesima missione, **delle dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi**.

Resta preclusa la possibilità di utilizzare stanziamenti di spesa in conto capitale per il finanziamento di spese correnti.

In un allegato a ciascuno stato di previsione della spesa devono essere indicate le autorizzazioni legislative di cui si propone la modifica e il corrispondente importo.



Con la disposizione introdotta dal comma 3 viene **formalizzato nella futura legge di contabilità quanto era già stato stabilito, in via sperimentale per il solo anno 2009**, dall'articolo 60, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale, a fronte delle consistenti riduzioni delle dotazioni finanziarie a legislazione vigente per il triennio 2009–2011 delle missioni di spesa di competenza dei vari Ministeri, aveva introdotto un più ampio margine di flessibilità per le amministrazioni in sede di formazione del bilancio di previsione a legislazione vigente, consentendo di rimodulare, seppure con vari limiti[60], le dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione di spesa, anche mediante modifica delle autorizzazioni legislative di spesa ad essi sottostanti.

In ragione della possibilità di incidere, con le rimodulazioni presentate a bilancio, sulla legislazione sostanziale di spesa, in apposito allegato a ciascuno stato di previsione della spesa, il disegno di legge di bilancio 2009 ha esposto le autorizzazioni legislative di spesa ed i relativi importi da utilizzare per ciascun programma, con le rimodulazioni effettuate dalle Amministrazioni[61].

Si ricorda che la possibilità di rimodulazioni delle dotazioni finanziarie tra programmi di spesa di una stessa missione, anche relative ai fattori legislativi, **è stata estesa anche all'esercizio finanziario 2010** dall'articolo 23, comma 21-*quater*, del D.L. n. 78/2009.

*Con la possibilità di incidere sugli stanziamenti determinati da specifiche autorizzazioni legislative di spesa, viene messa a regime per il disegno di legge di bilancio un potere di intervento nelle scelte allocative finora limitato allo strumento della legge finanziaria.*

Il citato decreto legge n. 112 ha modificato in modo sostanziale il processo di definizione del progetto di bilancio a legislazione vigente[62].

A fronte delle riduzioni di spesa operate, alle singole Amministrazioni è stato infatti concesso un **più ampio margine di discrezionalità** in ordine alla allocazione delle risorse nei programmi di spesa di loro pertinenza.

I tagli lineari alle dotazioni finanziarie delle missioni rappresentano infatti un limite preventivo alla crescita di alcune categorie di spesa, ossia una sorta di **plafond a disposizione di ogni Amministrazione** entro il quale ciascuna di essa, in sede di formazione del progetto di bilancio, ha potuto **ripartire una quota delle risorse a disposizione**, per ciascuna missione, **tra i relativi programmi di spesa ritenuti prioritari**, attraverso un attività di programmazione articolata puntualmente per ciascuno degli anni del bilancio triennale 2009-2011.

A seguito dell'applicazione della disciplina sopra esposta, le **dotazioni finanziarie** a legislazione vigente delle missioni di spesa **sono state distinte**, nel bilancio di previsione per il 2009, **nelle due categorie di "spese rimodulabili" e "spese non rimodulabili"**, ora formalizzate dal provvedimento in esame all'articolo 22, commi 4-6 (per una definizione delle due categorie si rinvia al paragrafo 3.1).

La legge di bilancio è formata apportando al disegno di legge le variazioni determinate dalla legge di stabilità (comma 5).

### **I Fondi di riserva (articoli 27-30)**

Gli articoli da 27 a 30 recano la disciplina dei Fondi Speciali e di quelli di riserva istituiti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Come è noto, tali Fondi costituiscono strumenti necessari a rendere più flessibile l'attività di gestione e a far fronte alle maggiori esigenze finanziarie che si possono manifestare nel corso dell'esercizio. Ciascuno di tali fondi va approvato con apposite norme nell'ambito della legge di approvazione del bilancio, secondo quanto dispone l'articolo 22, comma 13, del disegno di legge in esame.

### ***Fondo di riserva per le spese obbligatorie***

L'**articolo 27** istituisce il **Fondo di riserva per le spese obbligatorie**, la cui dotazione è determinata con apposito articolo della legge di bilancio. Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da registrare dalla Corte dei conti, le risorse del fondo sono trasferite ed iscritte in aumento alle dotazioni sia di competenza che di cassa dei competenti capitoli al fine di aumentare gli stanziamenti di spesa aventi carattere obbligatorio.

Gli stanziamenti di spesa **aventi carattere obbligatorio** sono indicati al comma 5 dell'articolo 22 del d.d.l.. Si tratta delle spese corrispondenti ad oneri indeclinabili ed indilazionabili e relative alle finalità di pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, interessi passivi, obblighi comunitari ed internazionali, ammortamento di mutui. Sono spese obbligatorie anche quelle residuali, così identificate per espressa disposizione normativa.

Si tratta, pertanto, di quelle spese di natura inderogabile ovvero che non possono essere sospese o rinviate.

Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è allegato l'elenco dei capitoli di tutti i ministeri relativi alle spese obbligatorie, da approvare, con apposito articolo della legge del bilancio.

La disposizione corrisponde sostanzialmente all'articolo 7 della legge n. 468 del 1978, che istituisce un fondo di parte corrente, relativo, oltre che alle spese obbligatorie, anche alle spese d'ordine, cioè agli oneri connessi con l'accertamento e la riscossione delle entrate (quali, ad esempio gli aggi corrisposti agli agenti della riscossione).

L'articolo 7 destina le risorse da trasferire, oltre che ad integrare le dotazioni dei capitoli relativi alle spese aventi carattere obbligatorio e d'ordine, anche al pagamento dei residui passivi di parte corrente, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa. Nella nuova disciplina della contabilità di Stato tale disposizione è confluita nel successivo articolo 28.

### ***I Fondi per la riassegnazione dei residui passivi perenti***

L'**articolo 28** istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze due Fondi speciali (uno di parte corrente, uno di conto capitale) per la **riassegnazione dei residui passivi** eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa, la cui dotazione è determinata con apposito articolo della legge di bilancio.

Si tratta delle disposizioni attualmente contenute nella legge n. 468 del 1978, rispettivamente, all'articolo 7, comma 2, punto 1), per le spese correnti, e all'articolo 8 per le spese in conto capitale.

La disposizione riguarda quelle somme eliminate dalla contabilità dei residui passivi non pagati (decorsi due esercizi da quello in cui è stato iscritto in bilancio il relativo stanziamento per le spese correnti in generale, tre esercizi per le spese relative a lavori, forniture e servizi e per le spese di conto capitale). Tali somme, fino alla decorrenza dei termini di prescrizione, devono essere riscritte in bilancio per essere pagate, qualora richieste dal creditore (art. 36, commi 1 e 3 del R.D. n. 2440 del 1923).

### ***Fondo di riserva per le spese impreviste***

L'**articolo 29** riguarda il **Fondo di riserva per le spese impreviste**, istituito al fine di provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese obbligatorie (di cui al fondo previsto dall'articolo 27) e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità.

Rispetto all'analogia disposizione attualmente contenuta all'articolo 9 della legge n. 468 del 1978, si segnala che il trasferimento delle somme dal fondo di riserva per le spese impreviste e la

loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio hanno luogo mediante decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, **mentre ora vi si provvede con decreti del Presidente della Repubblica** su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

### **Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa**

L'**articolo 30** disciplina il **Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa**, il cui stanziamento è annualmente determinato, con apposito articolo, dalla legge del bilancio.

Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro interessato, le risorse del fondo sono trasferite in aumento delle autorizzazioni di cassa dei capitoli iscritti negli stati di previsione delle amministrazioni statali, al fine di provvedere ad eventuali deficienze delle dotazioni dei capitoli medesimi, ritenute compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica.

Rispetto alla normativa vigente (articolo 9-bis della legge n. 468 del 1978) non è più prevista la comunicazione alle competenti Commissioni parlamentari dei decreti ministeriali di variazione.

Il testo in esame prevede la comunicazione di tali decreti alla Corte dei conti, mentre la normativa vigente ne prevede la trasmissione, in deroga all'articolo 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994, al solo fine della parificazione del rendiconto generale dello Stato.

*Non viene più prevista la disposizione contenuta all'articolo 9-ter della legge n. 468 del 1978, relativo al "Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente", che contiene le somme destinate ad integrare le singole voci di spesa esposte nella tabella C della legge finanziaria (legge di stabilità nel d.d.l. in esame).*

### **Le leggi di spesa pluriennali (articolo 31)**

L'**articolo 31** riguarda le leggi di spesa pluriennale (commi da 1 a 5) e a carattere permanente (comma 6).

Per quanto riguarda le **leggi pluriennali di spesa**, i **commi 1 e 2** confermano la legislazione vigente (articolo 11-quater della legge n. 468 del 1978), riservando tale tipologia di spesa agli interventi in conto capitale.

Viene ribadita la possibilità per la legge di stabilità (ex legge finanziaria) di rimodulare le quote previste per ciascuna annualità considerata nel bilancio pluriennale senza modificarne l'autorizzazione complessiva, come attualmente operato attraverso la tabella F della legge finanziaria.

Il **comma 3**, innovando quanto attualmente stabilito dalla legislazione vigente, prevede che le leggi di spesa che autorizzano l'iscrizione in bilancio di contributi pluriennali stabiliscono anche, ove richiesto dalla natura degli interventi, le relative modalità di utilizzo e in particolare:

- 1) autorizzazione concessa al beneficiario, a valere sul contributo stesso, a stipulare operazioni di mutuo con istituti di credito il cui onere di ammortamento è posto a carico dello Stato. In tal caso il debito si intende assunto dallo Stato che provvede, attraverso specifica delega del beneficiario medesimo, ad erogare il contributo direttamente all'istituto di credito concessa al beneficiario;
- 2) spesa ripartita da erogare al beneficiario secondo le scadenze temporali stabilite dalla legge.

Il successivo **comma 4** stabilisce che al momento dell'attivazione dell'operazione le amministrazioni che erogano il contributo sono tenute a comunicare al Dipartimento Ragioneria generale dello Stato il piano di ammortamento del mutuo con distinta indicazione della quota capitale e della quota interessi. Sulla base di tale comunicazione il Ministero procede a iscrivere il

contributo tra le spese per interessi passivi e il rimborso di passività finanziarie. Tale previsione, in base al **comma 5**, trova applicazione anche per tutti i contributi pluriennali iscritti in bilancio per i quali siano già state attivate alla data di entrata in vigore della presente legge in tutto o in parte le relative operazioni di mutuo.

*Al riguardo, si osserva che l'introduzione delle descritte modifiche alla legge di contabilità è riconducibile alla volontà di risolvere le problematiche connesse con l'attivazione dei contributi pluriennali, emerse frequentemente negli ultimi anni. Peraltro deve rilevarsi<sup>[63]</sup> che l'indicazione preventiva della forma contrattuale di attivazione del contributo pluriennale potrebbe non risolvere pienamente tali problematiche, in quanto la previsione dell'impatto di una autorizzazione di spesa per contributo pluriennale in termini di indebitamento netto e di fabbisogno dipende non solo dal tipo di utilizzazione prescelta (mutuo o spesa ripartita), ma anche dalla natura del soggetto che fruisce del contributo pluriennale (a volte non noto nel momento dell'autorizzazione), nonché dai criteri di erogazione del mutuo prescelto.*

Il **comma 6** conferma la legislazione vigente circa le **leggi di spesa a carattere permanente** (attualmente esposte nella tabella C della legge finanziaria) prevedendo la possibilità di quantificazione dello stanziamento da parte della legge di stabilità (articolo 11, comma 3, lett. d), secondo periodo, del d.d.l in esame).

Il **comma 7** ripete l'analoga disposizione prevista dal comma 4 dell'articolo 11-*quater* della legge n. 468 del 1978, in merito all'esposizione in apposito allegato del disegno di legge di stabilità delle informazioni contabili relative per ciascuna legge pluriennale ai residui di stanziamento in essere al 30 giugno dell'anno in corso e, ove siano previsti versamenti in conti correnti o contabilità speciali di tesoreria, le giacenze in essere alla medesima data (attualmente allegato 6 del d.d.l finanziaria).

Il **comma 8** reca una **delega al Governo** ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della nuova legge di contabilità, uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai **finanziamenti** in conto capitale destinati alla realizzazione di **opere pubbliche**, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi (**comma 9**):

- introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità;
- predisposizione da parte del Ministero competente di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti;
- garantire indipendenza e professionalità dei valutatori anche attraverso l'utilizzo di competenze interne agli organismi di valutazione esistenti, con il ricorso a competenze esterne solo qualora manchino adeguate professionalità e per valutazioni particolarmente complesse;
- potenziare e rendere sistematica la valutazione ex post sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni ex ante;
- separare il finanziamento dei progetti dal finanziamento delle opere attraverso la costituzione di due appositi fondi:
  - il Fondo progetti, al quale si accede a seguito dell'esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità;

- il Fondo opere, al quale si accede solo dopo il completamento della progettazione definitiva;
- adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere, prevedendo l'invio di relazioni annuali in formato telematico al Parlamento e procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e dei singoli interventi con particolare riferimento ai costi complessivi sostenuti e ai risultati ottenuti;
- prevedere un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti con automatico definanziamento in caso di mancato avvio delle opere entro i termini stabiliti.

### **Garanzie statali (articolo 32)**

L'**articolo 32** riproduce la disposizione contenuta all'articolo 13 della legge n. 468 del 1978, prevedendo che in allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze sono riportate in apposito elenco delle disposizioni legislative recanti le garanzie principali e sussidiarie prestate dallo Stato a favore di enti o altri soggetti.

*Si segnala che, sebbene anche la disposizione vigente faccia riferimento allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, l'elenco delle garanzie non figura presente nella legge di bilancio (che presenta, peraltro, in tale stato di previsione, attualmente 2 allegati e 7 elenchi), bensì è riportato in allegato al disegno di legge di bilancio (per il 2009 allegato n. 22).*

### **L'impegno di spesa (articolo 35)**

L'**articolo 35** disciplina l'istituto dell'**impegno di spesa**, cioè la prima fase della procedura di esecuzione della spesa: si tratta delle somme dovute dallo Stato a valere sugli stanziamenti di competenza per effetto di obbligazioni giuridicamente perfezionate.

La materia è attualmente disciplinata dall'articolo 20 della legge n. 468 del 1978, in cui si prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri ed i dirigenti possono impegnare ed ordinare le spese nei limiti delle risorse assegnate in bilancio.

Il **comma 1**, nell'evidente finalità di rendere ancor più netta la separazione di competenze tra politica ed amministrazione, già da tempo presente nell'ordinamento, dispone che soltanto i dirigenti possano impegnare ed ordinare le spese.

I **commi 2 e 3** confermano la legislazione vigente relativamente alla definizione giuridica dell'istituto, mentre il **comma 4** prevede un assenso preventivo del Ministero dell'economia e delle finanze per l'assunzione di impegni estesi a carico di esercizi successivi, stabilendo che essa possa avvenire nei limiti delle risorse stanziare nel bilancio pluriennale. L'assenso è finalizzato alla salvaguardia della compatibilità con il fabbisogno e l'indebitamento delle amministrazioni pubbliche.

Rispetto alla corrispondente norma di cui all'articolo 20, quinto comma, della legge n. 468 del 1978 (che limitava l'assunzione degli impegni all'esercizio successivo, in mancanza di assenso ministeriale), rimangono confermati i limiti precedenti (necessità di assicurare la continuità dei servizi, quando si tratti di spese continuative e ricorrenti, se l'amministrazione ne riconosca la necessità o la convenienza), ma **viene escluso** il riferimento alla consuetudine nella giustificazione dell'azione amministrativa. Rispetto alla disciplina vigente **non vengono più specificamente ricomprese** le spese per affitti.

I **commi 5 e 6** confermano la legislazione vigente: in particolare il comma 5 (spese per stipendi, pensioni, ecc. che vengono imputate alla competenza del bilancio dell'anno in cui vengono effettuati i pagamenti) stabilisce che le competenze dovute quali arretrati relativi ad annualità precedenti derivanti da rinnovi contrattuali devono essere imputati in conto residui anziché in competenza.

Il **comma 7** innova l'attuale normativa, modificando in senso estensivo i termini per la deroga nella ricezione degli atti di impegno in chiusura dell'esercizio (consentita dal d.d.l. per quelli direttamente conseguenti all'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati nell'ultimo quadrimestre dell'anno, a fronte della legislazione vigente che limita l'applicazione a quelli pubblicati nel mese di dicembre).

*Al riguardo, in merito alla formulazione del comma 4 in esame rispetto a quanto ora prevede l'articolo 20, settimo comma, della legge n. 468 del 1978, andrebbe chiarito se possa comunque procedersi all'impegnabilità quando l'esigenza in tal senso superi il triennio del bilancio di riferimento, ovvero se, come potrebbe presumersi in base alla formulazione della norma, il limite del periodo triennale non possa in ogni caso essere superato.*

### 3.3 Il completamento della riforma (articolo 43)

L'articolo 43 **delega** il Governo, ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge in esame, uno o più decreti legislativi, per consentire il **completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato** e la **programmazione delle risorse**, al fine di assicurarne maggiore **certezza, trasparenza e flessibilità**, e fermi restando i principi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, dettati dall'articolo 2 del disegno di legge.

I principi e i criteri direttivi cui devono dare attuazione i decreti legislativi delegati sono i seguenti:

- l'introduzione della **programmazione triennale** delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni dello Stato, nonché l'individuazione di **metodologie comuni** al fine di definire **indicatori di performance** semplici, misurabili e riferibili ai programmi di bilancio (**lett. a)**);

Con riferimento al principio della programmazione triennale delle risorse, si ricorda che il disegno di legge già introduce per l'immediato il principio della triennialità della manovra di finanza pubblica (art. 10).

Per ciò che attiene la situazione vigente - come la Ragioneria generale dello Stato ha osservato nel corso dell'audizione svoltasi in data 1 aprile 2009 [\[64\]](#) - fino al bilancio di previsione per il 2008, le Amministrazioni statali formulavano la propria proposta di bilancio solo per il primo anno del triennio di previsione. La Ragioneria Generale dello Stato provvedeva poi, sulla base della legislazione vigente, a proiettare le previsioni di bilancio per gli anni successivi.

Con il bilancio per il 2009 (a seguito dell'adozione con il decreto - legge n. 112 del 24 giugno 2008, avente effetti di manovra relativamente all'intero triennio di programmazione 2009-2011) l'arco temporale a cui si riferisce la programmazione richiesta a ciascun Ministero nella fase di preparazione del bilancio di previsione è stato esteso a tutto il triennio considerato dal bilancio pluriennale.

*Con riferimento a quanto previsto nella lettera a), si segnala che l'articolo 2, comma 2, del disegno di legge prevede, alla lettera f), – nell'ambito della delega al Governo per l'armonizzazione dei bilanci pubblici – un principio di delega in parte analogo, quale la*

definizione di “un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio”.

- l'introduzione di criteri e modalità per la **fissazione di limiti per le spese rimodulabili** del bilancio dello Stato. Tali limiti devono essere individuati in via di massima con la Decisione di finanza pubblica e successivamente devono essere adottati con la legge di bilancio, coerentemente con la programmazione triennale delle risorse (**lett. b)**).
- l'adozione, coerentemente con i limiti di spesa stabiliti, di **accordi triennali** tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri, in cui sono concordati gli obiettivi triennali e i tempi di conseguimento degli stessi[65] (**lett. c)**).

La Relazione illustrativa al disegno di legge originario (A.C. 1397) osserva che il disegno di legge introduce di un meccanismo di limitazione della spesa che opera come un tetto invalicabile[66].

- la possibilità della **proroga di un ulteriore anno** - rispetto a quanto previsto dalla disciplina vigente (tre anni) - dei **termini di conservazione dei residui passivi riferiti alle spese in conto capitale**, sulla base di proposte adeguatamente motivate dei Ministeri competenti che illustrino lo stato di attuazione dei programmi di spesa e le cause che impongano uno slittamento dei relativi tempi di attuazione (**lett. d)**).

*Relativamente alla previsione, contenuta nella lettera d) che permette di prorogare, di un ulteriore anno - rispetto alla disciplina vigente (tre anni) - i tempi di conservazione in bilancio dei residui passivi di conto capitale, si segnala l'opportunità di un chiarimento circa la sua raccordabilità con quanto previsto dalla successiva lettera i), la quale dispone che si debba procedere all'assorbimento dell'ammontare dei residui durante il periodo di transizione, di massimo tre anni, propedeutico al passaggio ad un sistema contabile basato sulla sola cassa.*

- l'adozione delle **azioni**, quali **unità elementari del bilancio dello Stato** anche ai fini gestionali e di rendicontazione. Le azioni sono dunque componenti del programma e devono essere affiancate da un piano dei conti integrato (**lett. e)**)[67].

Secondo la disciplina contabile attualmente vigente, sono i capitoli le unità elementari del bilancio, le unità di gestione e rendicontazione, ed essi sono classificati in base al loro contenuto economico e funzionale.

Il disegno di legge in esame, in via di immediata applicazione, conferma i capitoli come unità elementari del bilancio, affermando altresì che essi possono essere ripartiti in articoli (art. 26). Ma, in sede di completamento della riforma, prevede, dunque, il superamento dei capitoli e l'introduzione delle azioni.

Un ulteriore principio di delega contenuto nell'articolo 43 in esame (**lett. q)** prevede che il Governo proceda alla **revisione** - sia per l'entrata che per la spesa - **delle unità elementari del bilancio amministrativo**, per assicurare che la denominazione richiami espressamente l'oggetto; nonché ad una revisione della ripartizione delle unità promiscue in articoli, tale da assicurare che la fonte di gettito o la destinazione della spesa sia chiaramente ed univocamente individuabile.

Quest'ultimo principio di delega (lett. q) è stato introdotto nel corso dell'esame del progetto di legge da parte della Commissione bilancio del Senato [68].

*Relativamente al contenuto delle lettere e) e q) si osserva che dal punto di vista formale potrebbe risultare opportuno accorpate in un unico criterio di delega le previsioni sopra descritte, relative alla revisione delle unità elementari del bilancio.*

- l'**accorpamento dei fondi di riserva e speciali** che risultano iscritti nel bilancio dello Stato (**lett. f)**);



Il disegno di legge in esame, agli articoli da 27 a 30 reca la disciplina - di immediata applicazione e destinata dunque ad essere rivista in sede di attuazione del criterio di delega in esame - dei Fondi Speciali e di quelli di riserva. Rispetto alla disciplina contabile attualmente vigente, il disegno di legge non prevede più il "Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente" (cfr. sul punto, il par.3.2).

- il **riordino delle norme** che autorizzano provvedimenti di variazione al bilancio in corso d'anno (**lett. g**));
- l'adeguamento della normativa di contabilità pubblica mediante il **passaggio dall'adozione del criterio di competenza e cassa a quello della sola cassa** nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili, con separata ed analitica evidenziazione conoscitiva delle corrispondenti previsioni di competenza finanziaria ed economica con riferimento al sistema di contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione. Si prevede, in particolare, che la gestione delle risorse iscritte in bilancio sia condotta dal responsabile del programma di spesa applicando un continuo monitoraggio al fine di garantire, sotto la sua responsabilità, contabile e amministrativa, l'equilibrio delle disponibilità e delle spese, nel presupposto che questi effettui l'ordine ed il pagamento delle spese, secondo un programma da lui predisposto, in base alla fase temporale di assunzione degli impegni[69] (**lett. h**)).

Nella relazione introduttiva al testo del disegno di legge, nel testo esaminato dalla Commissione 5° Bilancio del Senato (A.S. 1397-A), si legge, per quanto attiene al bilancio di cassa, che tale passaggio "pone comunque antichi problemi di decisione e gestione della spesa a livello sia della singola norma interna al programma sia del controllo complessivo (...). Mentre con il sistema misto cassa-competenza è la norma a creare l'obbligo di cui tener conto contabilmente, con la cassa è il relativo limite a decidere se e in che misura si possa attuare una norma. Ciò significa che è il singolo dirigente del programma in cui è inserita la singola legge a decidere, con la previsione finanziaria di cassa, la sorte delle norme. Ne consegue (...) una forte responsabilizzazione del dirigente e un miglioramento della trasparenza dal punto di vista della responsabilità [70];

- un **regime transitorio** della **durata massima di tre anni** (**lett. i**), finalizzato a consentire l'attuazione del passaggio ad un sistema contabile basato sulla sola cassa, attraverso l'assorbimento dell'ammontare dei residui e l'adeguamento delle procedure di entrata e di spesa;
- l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria, a scopo conoscitivo e in via sperimentale, di un **sistema di contabilità economico-patrimoniale** avente la funzione di verificare i risultati conseguiti da parte delle amministrazioni, al fine di elaborare di conseguenza uno stato patrimoniale, un conto economico ed una nota integrativa (**lett. l**)).

*Con riferimento a quanto previsto nella lettera l), si segnala che l'articolo 2, comma 2 del disegno di legge prevede alla lettera d) – nell'ambito della delega al Governo per l'armonizzazione dei bilanci pubblici – un principio di delega che verte su materia analoga;*

- una **revisione del conto riassuntivo del tesoro**, volta a garantire maggiore chiarezza e significatività delle informazioni contenute nello stesso, attraverso l'integrazione tra i dati contabili del bilancio dello Stato e quelli della tesoreria (**lett. m**));
- una **progressiva eliminazione, entro due anni, delle contabilità speciali o dei conti correnti di tesoreria** i cui fondi sono costituiti mediante il versamento di somme originariamente iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato. Fanno eccezione le gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della L. 1041/1971[71], le gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, i programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati, nonché i casi di urgenza e necessità.



Si prevede il contestuale versamento all'entrata del bilancio delle risorse delle contabilità speciali e dei conti correnti di tesoreria eliminati, per la nuova assegnazione delle somme, in conto competenza, alle voci di spesa inerenti, ovvero, in mancanza di dette voci perché non più presenti in bilancio, a nuove imputazioni appositamente istituite a tal fine (**lett. n**)).

Si ricorda in proposito che la legge finanziaria 2003 (legge n. 289/2002), all'articolo 93, comma 8, ha già disposto, al fine di ricondurre all'unitario bilancio dello Stato le gestioni che interessano la finanza statale, che il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con uno o più decreti da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, individuasse le gestioni fuori bilancio con le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione. Ha altresì disposto che, a decorrere dal 1° luglio 2004 le altre gestioni fuori bilancio, fatto salvo quanto previsto dagli articoli da 1 a 20 della legge 23 dicembre 1993, n. 559[72], e successive modificazioni, venissero ricondotte al bilancio dello Stato alla cui entrata sono versate le relative disponibilità per essere riassegnate alle pertinenti unità previsionali di base.

Con una serie di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri si è dunque proceduto, all'individuazione, per Ministeri, delle gestioni fuori bilancio per le quali permangono caratteristiche dei Fondi di rotazione. L'elenco delle gestioni fuori bilancio, esistenti presso le amministrazioni dello Stato dopo le operazioni suddette, è stato allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze;

- l'affidamento di **ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa (lett. o)**);

Si ricorda che, **in via di immediata applicazione**, il disegno di legge in esame, all'art. 22, comma 2, prevede l'affidamento della realizzazione di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa, che deve corrispondere all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, individuata ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. 300/1999[73]. La formulazione usata da tale norma, che affida la "realizzazione" di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa, sembrerebbe indicare che, indipendentemente dal numero delle strutture amministrative coinvolte nel programma, la sua realizzazione dovrebbe comunque essere affidata alla responsabilità di un unico soggetto.

La **lettera o)** di delega in esame dispone, **a regime**, che debba sussistere **l'univocità tra programmi e centri di responsabilità amministrativa**.

Tale univocità risulterebbe confermata, con riferimento alla gestione delle risorse del programma, dalla previsione per cui la gestione delle risorse iscritte in bilancio dovrà essere condotta dal responsabile del programmi di spesa (cfr. sopra, lett. h).

Come già segnalato per l'articolo 22, comma 2, al cui commento si rinvia, l'univoca corrispondenza tra programma di spesa e centro di responsabilità cui sembrerebbe tendere, in prospettiva, l'articolo 43, oltre a permettere di superare la frammentazione dei programmi tra più centri di responsabilità, che ha rappresentato una delle maggiori criticità della riclassificazione del bilancio, sembrerebbe comportare, di conseguenza, il venir meno di programmi di spesa interministeriali[74].

Si ricorda, a tale riguardo, che il disegno di legge prevede all'articolo 41, ai fini del completamento della riforma della struttura del bilancio di previsione, un processo di revisione dei programmi di spesa e della loro attribuzione ai Ministeri, da completarsi nell'arco di due anni (cfr. sul punto, par. 3.2);

- la previsione della possibilità di **identificare i contributi speciali**, che sono iscritti nel bilancio dello Stato e che sono **destinati ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni** al fine di conseguire gli obiettivi previsti nell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione (**lett. p**)).

Infine, l'articolo prevede, al **comma 3, disposizioni procedurali per l'approvazione** degli schemi dei predetti **decreti legislativi**, i quali devono essere trasmessi alle **Camere** per l'espressione del parere, entro sessanta giorni, da parte delle Commissioni parlamentari competenti. Oltre tale termine, i decreti possono essere in ogni caso adottati.

Nel caso in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, presentando le proprie comunicazioni davanti ciascuna Camera. Trascorsi ulteriori 30 giorni dalla nuova trasmissione, i decreti possono in ogni caso essere definitivamente adottati dal Governo.

I decreti che recano effetti finanziari devono essere corredati da apposita relazione tecnica.

Nel caso di schemi di decreti legislativi relativi a regioni, province autonome ed enti locali, gli stessi devono essere trasmessi per l'intesa alla **Conferenza unificata**.

### **3.4 Il disegno di legge di assestamento (articolo 34)**

L'articolo 34 apporta una sostanziale modifica alla legislazione vigente in quanto rende **facoltativa la presentazione annuale alle Camere**, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, del disegno di legge di **assestamento** delle previsioni di bilancio.

La norma, pertanto, abroga implicitamente il termine del 30 giugno previsto dalla legislazione vigente entro il quale il predetto Ministro è chiamato a presentare il d.d.l. di assestamento per l'esame parlamentare, fermo restando che qualora venga presentato, ciò avverrà comunque successivamente all'accertamento dei residui in sede di rendiconto dell'esercizio precedente.

Conseguentemente non viene riproposta la disposizione secondo cui ulteriori variazioni delle dotazioni di competenza e di cassa possono essere presentate al Parlamento entro e non oltre il termine del 31 ottobre di ciascun anno (articolo 17, comma 2, L. 468/1978). Analogamente dovrebbe ritenersi soppressa la disposizione presente a legislazione vigente che prevede l'autorizzazione del Ministro dell'economia ad integrare, con propri decreti da registrarsi alla Corte dei conti, le dotazioni di cassa in correlazione ai titoli di spesa rimasti insoluti alla chiusura dell'esercizio precedente e che non presentano sufficienti disponibilità per il pagamento dei titoli trasportati.

Rimangono **sostanzialmente immutate** le disposizioni presenti a legislazione vigente che prevedono:

- che il disegno di legge provvede all'assestamento delle previsioni di bilancio, anche in considerazione della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre dell'anno precedente;
- che il Ministro dell'economia sia autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio che occorrono in relazione ai provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione, indicando per ciascun capitolo di spesa le dotazioni di competenza e di cassa.

L'articolo 34, al comma 3, rinvia al nuovo sistema di flessibilità previsto all'articolo 24 con riferimento alla possibilità di effettuare rimodulazioni delle dotazioni finanziarie relative a fattori legislativi anche con il d.d.l. di assestamento, in modo analogo a quanto avviene per il bilancio annuale di previsione e limitatamente all'esercizio in corso. Si prevede pertanto che, in sede di presentazione del d.d.l. di assestamento, vi sia la possibilità di proporre **variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione**, con le modalità indicate dal comma 3 del citato articolo 24.

In merito alla rimodulazione delle dotazioni finanziarie di bilancio che possono essere effettuate in sede di presentazione del d.d.l. di assestamento, si ricorda che per il solo anno finanziario del 2009 è stata applicata una disciplina sperimentale prevista al comma 5 dell'articolo 60 del D.L. n. 112 che ha previsto per le rimodulazioni in assestamento una disciplina analoga alle rimodulazioni effettuate con la presentazione del disegno di legge di bilancio (comma 3 del citato articolo 60).

Le rimodulazioni relative all'esercizio finanziario 2009 hanno riguardato le dotazioni finanziarie dei programmi di ciascuna missione di spesa, ivi comprese le spese predeterminate per legge e con la sola eccezione delle spese di natura obbligatoria, in annualità e a pagamento differito<sup>[75]</sup>, con i seguenti limiti:

- il rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica;
- un limite massimo del 10 per cento delle risorse stanziare per il macroaggregato "Interventi" e tra queste ultime e le risorse destinate al macroaggregato "funzionamento";
- il divieto di utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti, in quanto intervento di dequalificazione della spesa.

**Il comma 4 disciplina le forme di flessibilità amministrativa nella gestione di bilancio** peraltro già previste dalla legislazione vigente.

Questa prevede (articolo 2, comma 4-*quiquies*, quarto periodo della legge 468/1978) che, su proposta del dirigente responsabile, con decreti del Ministro competente, da comunicare al Ministro dell'economia e alle Commissioni parlamentari competenti, possono essere effettuate **variazioni compensative tra capitoli** all'interno della stessa unità previsionale di base, fatta eccezione per le autorizzazioni di spesa di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito e per quelle direttamente regolate per legge.

La norma introdotta dal comma 4 dell'articolo in esame prevede ora che, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, **il Ministro dell'economia e delle finanze con proprio decreto, su proposta dei Ministri competenti**, possa adottare variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno e nell'ambito delle sole spese rimodulabili. La norma precisa che resta precluso l'utilizzo di stanziamenti di spesa di conto capitale per finanziare spese correnti, peraltro secondo quanto già previsto in relazione ai meccanismi di flessibilità del bilancio previsti dall'articolo 60, comma 3, del D.L. n. 112/08.

*Diversamente da quanto disposto dalla legislazione vigente va innanzitutto rilevato che l'esercizio della flessibilità viene ora integralmente intestato al Ministro dell'economia, affidando ai ministri competenti il solo potere di proposta.*

*Va, inoltre, rilevato che la flessibilità amministrativa considerata dal disegno di legge di riforma viene ampliata rispetto a quella prevista a legislazione vigente in quanto consente lo spostamento di risorse nell'ambito di un aggregato più ampio (il programma di spesa) rispetto all'unità previsionale di base. La flessibilità è peraltro limitata alle sole spese di adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili.*

### **3.5 Il rendiconto generale Stato (articoli 36-39)**

Il disegno di legge di riforma in esame conferma il ruolo che il Rendiconto generale dello Stato assume nel sistema contabile quale strumento attraverso il quale il Governo, alla chiusura del ciclo di gestione della finanza pubblica (anno finanziario) adempie all'obbligo costituzionale di rendere conto al Parlamento dei risultati della gestione finanziaria.

L'**articolo 36**, al **comma 1**, sostanzialmente ripropone la norma della legislazione vigente (articolo 21, comma 1, L. 468/78), precisando che il rendiconto venga articolato **per missioni e programmi**, peraltro secondo quanto già attuato in via amministrativa con l'ultimo disegno di legge di rendiconto relativo all'anno finanziario 2008.

I **commi 2, 3 e 4** contengono, invece, alcune **innovazioni rilevanti** sotto il profilo dell'esame delle risultanze di gestione, e in particolare, rispettivamente:

- la presentazione di una **nota integrativa** articolata per missioni e programmi, allegata al rendiconto e riferita a ciascuna amministrazione. Tale nota è elaborata coerentemente con le indicazioni contenute nella nota integrativa al bilancio di previsione.

Essa è composta da due sezioni che contengono, rispettivamente:

- un **rapporto sui risultati**, che espone l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella prima sezione della nota integrativa al bilancio di previsione [\[76\]](#) (di cui alla lett. a), n. 1, del comma 9 dell'articolo 22).

Eventuali **scostamenti tra risultati e obiettivi devono essere motivati** rispetto a quanto previsto nelle due sezioni della sopra richiamata nota integrativa al bilancio di previsione riferita alla spesa, di cui all'articolo 22, comma 9, lett.a);

- i **risultati finanziari e i principali fatti gestionali**, con riferimento ai programmi, motivando gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel rendiconto generale;
- la presentazione di una **nota integrativa** allegata allo stato di previsione dell'entrata che espone le risultanze della gestione;
- la previsione dell'**esame parlamentare** dello stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie. A tal fine si prevede che i regolamenti parlamentari stabiliscano le modalità e la tempistica del controllo da parte delle Commissioni competenti per materia.

L'**articolo 37** recepisce la legislazione vigente contenuta all'articolo 22 della legge n. 468/78 relativo alle parti che costituiscono il rendiconto generale:

- a) il **conto del bilancio**, la cui composizione rimane immutata rispetto a quanto previsto dalla legge di contabilità generale [\[77\]](#);
- b) il **conto generale del patrimonio**, la cui disciplina contabile è rimasta pressoché immutata, fatta eccezione per l'innovazione contenuta al comma 5. E' stato introdotto infatti un **prospetto di riconciliazione** finalizzato a **collegare le risultanze economiche con quelle della gestione finanziaria** delle spese riportate nel conto del bilancio, come nuove informazioni contenute nella rilevazione dei costi sostenuti secondo le voci del piano dei conti, distinti per programma e per centri di costo.

Un'ulteriore innovazione, contenuta al comma 6, è rappresentata dall'illustrazione, in apposito allegato al rendiconto, delle **risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali**

Gli **articoli 38 e 39** riproducono la legislazione vigente della legge n. 468 del 1978, rispettivamente articolo 23 e articolo 24, in materia di parificazione e di presentazione del rendiconto generale dello Stato.

#### 4. LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI RECANTI ONERI FINANZIARI (ARTICOLI 18-20)

L'**articolo 18** reca disposizioni relative alla **copertura finanziaria e al monitoraggio sull'attuazione delle leggi** che determinano conseguenze onerose per la finanza pubblica. Tali disposizioni riproducono, con talune modifiche ed integrazioni, quelle attualmente contenute nell'articolo 11-ter della legge n. 468/1978<sup>[78]</sup>.

Sempre in materia di **copertura finanziaria delle leggi**, l'**articolo 19** riproduce, con limitate modifiche, la disciplina relativa ai fondi speciali attualmente dettata dall'art. 11-bis della citata legge n. 468.

Infine, l'**articolo 20, al comma 1**, detta disposizioni, in parte già contenute nell'art. 27 della legge n. 468/1978, relative all'indicazione e alla compensazione degli oneri posti a carico di amministrazioni ed enti pubblici.

Si esaminano, di seguito, suddivise per voci tematiche omogenee, le principali innovazioni recate dalle norme in esame alla disciplina attualmente in vigore.

##### **Mezzi di copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi (articolo 18, comma 1 e articolo 19)**

**Normativa vigente:** In attuazione del disposto costituzionale dell'art. 81, quarto comma, Cost., l'art. 11-ter della legge n. 468 del 1978, individua, con carattere di tassatività, le tipologie di copertura ammissibili, che sono così indicate:

- utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dalla legge finanziaria (tabelle A e B);
- riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso preclusa la copertura di nuove o maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.

Con specifico riferimento ai "fondi speciali" il cui importo, per ciascun anno ricompreso nel bilancio pluriennale, è indicato dalla legge finanziaria, l'art. 11-bis della legge n. 468/1978 detta una specifica disciplina che prevede, tra l'altro, l'iscrizione dei fondi medesimi nello stato di previsione del Ministero del tesoro in appositi capitoli la cui riduzione, ai fini della integrazione per competenza e cassa di capitoli esistenti o di nuovi capitoli, può avvenire solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che li utilizzano. Gli importi previsti nei fondi di cui al comma 1 rappresentano il saldo fra **accantonamenti di segno positivo** per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e **accantonamenti di segno negativo** per riduzioni di spese o incremento di entrate. Gli accantonamenti di segno negativo sono collegati mediante apposizione della medesima lettera alfabetica, ad uno o più accantonamenti di segno positivo o parte di essi, la cui utilizzazione resta subordinata all'entrata in vigore del provvedimento legislativo relativo al corrispondente accantonamento di segno negativo e comunque nei limiti della minore spesa o delle maggiori entrate da essi previsti per ciascuno degli anni considerati. Gli accantonamenti di segno negativo possono essere previsti solo nel caso in cui i corrispondenti progetti di legge siano stati presentati alle Camere.

Le quote dei fondi speciali di parte corrente e, se non corrispondono a progetti di legge già approvati da un ramo del Parlamento, di quelli di parte capitale non utilizzate entro l'anno cui si riferiscono costituiscono economie di bilancio. Nel caso di spese corrispondenti ad obblighi internazionali ovvero ad obbligazioni relative ai **contratti per il pubblico impiego**, la copertura finanziaria prevista per il primo anno resta valida anche dopo il termine di scadenza dell'esercizio a cui si riferisce purché il provvedimento risulti presentato alle Camere entro l'anno ed entri in vigore entro il termine di scadenza dell'anno successivo.

Le norme in esame innovano la vigente normativa, relativa alle **tipologie di copertura finanziaria ammissibili**, soltanto nella parte in cui recano un espresso divieto di individuare i mezzi di copertura di oneri correnti in entrate “non ricorrenti”, oltre che in entrate di parte capitale (art. 18, comma 1, lett. c).

Riguardo alla disciplina relativa ai “**fondi speciali**”, la principale innovazione digrada il venir meno della previsione di accantonamenti di segno negativo e un diverso trattamento contabile riguardo agli “slittamenti” delle quote destinati alla copertura dei contratti per il pubblico impiego: si prevede infatti che tali importi, non utilizzati al termine dell’esercizio, siano conservati nel conto dei residui fino alla sottoscrizione dei relativi contratti o all’emanazione dei provvedimenti negoziali (art. 19, comma 3).

*Al riguardo, si osserva che la disposizione introdotta all’articolo 18, comma 1, lett. c), mira ad integrare il divieto di ricorso ad entrate di parte capitale per la copertura di spese correnti - già presente nell’ordinamento contabile - con un’ulteriore limitazione consistente nel divieto di utilizzo, ai medesimi fini, di “entrate non ricorrenti”. Tale esclusione è volta sostanzialmente a garantire un allineamento temporale tra oneri e mezzi di copertura. Sotto questo profilo apparirebbe tuttavia opportuno un chiarimento riguardo alla tipologia di entrate oggetto della predetta esclusione, tenuto conto che potrebbe verificarsi l’ipotesi di entrate non limitate ad un numero predeterminato di esercizi finanziari, ma aventi comunque carattere non permanente.*

#### **Oneri connessi a deleghe legislative (articolo 18, comma 2)**

Il comma 2 dell’art. 18 del testo in esame introduce specifiche disposizioni, relative alla copertura degli oneri recati dall’attuazione di **deleghe legislative**, non contenute nell’attuale formulazione dell’art. 11-ter della legge n. 468/1978.

Viene in primo luogo espressamente sancito il principio in base al quale le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura finanziaria necessari per l’adozione dei relativi decreti legislativi. Tali oneri, ove non quantificati al momento dell’approvazione della legge di delega, possono trovare copertura esclusivamente in norme contenute in “**altre leggi**”. Si dispone infine che i decreti siano corredati di relazione tecnica, che deve dar conto degli **effetti finanziari complessivi**.

Il principio di carattere generale enunciato dalla norma risponde a quello da tempo elaborato dalla giurisprudenza costituzionale (v. sentenza n. 226/1976), in base al quale, per il combinato disposto del terzo e quarto comma dell’art. 81 Cost., spetta la legislatore delegante disporre in ordine alla copertura della spesa derivante dall’esercizio della delega. La stessa Corte ha tuttavia evidenziato che, “qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l’attuazione della stessa comporta” è sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, con prefissione di principi e criteri direttivi. Nei predetti casi, dando attuazione ai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, il legislatore delegante ha, di volta in volta, stabilito criteri di delega, anche enunciati sotto forma di **clausole di neutralità finanziaria**, volti a definire gli equilibri finanziari interni a ciascun provvedimento da adottare nell’esercizio della delega.

Di recente si è assistito ad un’evoluzione nell’applicazione delle modalità di copertura delle deleghe legislative, prevedendo la possibilità anche di **graduare nel tempo l’esercizio della delega**, in ragione dell’ammontare delle risorse stanziato nell’ambito delle manovre finanziarie annuali. In tali casi, tuttavia, il legislatore delegante ha comunque subordinato l’emanazione dei decreti legislativi alla previa entrata in vigore degli atti legislativi recanti lo stanziamento delle relative risorse finanziarie (si veda la legge n. 53 del 2003 sull’istruzione, la legge n. 80 del 2003 sul sistema fiscale e la legge n. 243 del 2004 sul sistema previdenziale).

*Al riguardo, si osserva che le norme contenute nel testo in esame mirano a recepire sul piano legislativo alcuni criteri delineati dalla più recente prassi relativa alle modalità di copertura delle leggi di delega. La formulazione prescelta necessita tuttavia di taluni chiarimenti.*

*In primo luogo, si osserva che le disposizioni in esame fanno genericamente riferimento ad “altre leggi” recanti i mezzi di copertura degli “oneri recati dai decreti legislativi”. Sarebbe tuttavia utile precisare che la copertura finanziaria andrebbe riferita a “ciascun decreto legislativo” e che, in ogni caso, l’individuazione dei mezzi di copertura deve **precedere l’entrata in vigore dei decreti medesimi**, secondo quanto espressamente disposto da diverse leggi delega che hanno rinviato ad una fase successiva l’individuazione dei mezzi di copertura degli effetti connessi all’esercizio della delega.*

*Quanto all’obbligo di corredare i decreti legislativi di relazione tecnica, andrebbe chiarito se esso assuma portata generale ovvero limitata alle ipotesi di cui al secondo periodo del comma 2 dell’art. 18 (oneri non quantificati al momento dell’approvazione della legge delega).*

*In merito all’obbligo di dar conto, nella stessa relazione tecnica, degli **effetti complessivi derivanti dall’esercizio della delega**, si osserva in primo luogo che tali indicazioni dovrebbero configurarsi come aggiuntive rispetto agli ordinari contenuti della relazione tecnica, volti ad accertare l’equilibrio tra oneri e mezzi di copertura, riferito al singolo provvedimento al quale la relazione è allegata. Si osserva inoltre che l’obbligo di dar conto degli effetti complessivi della delega sembra rispondere ad esigenze più volte manifestate, nel quadro dell’attività di verifica parlamentare delle quantificazioni, in particolare con riferimento a quelle ipotesi in cui all’insieme dei decreti legislativi da adottare sia ricollegato un unico risultato finanziario (quale ad esempio quello della complessiva neutralità finanziaria ai fini dei saldi). Con riferimento a tali fattispecie, infatti, la verifica preventiva dell’effettivo conseguimento del risultato ascrivito alla delega presuppone necessariamente un esame complessivo degli effetti finanziari derivanti dall’insieme dei provvedimenti da adottare nell’esercizio della delega. Va tuttavia segnalato che tale valutazione sembra richiedere l’adozione contemporanea dei vari decreti, risultando, in caso contrario, più difficile una stima ex ante - e la conseguente verifica sul piano tecnico - degli effetti complessivi di normative adottate in tempi successivi. Sul punto andrebbe acquisito l’avviso del Governo.*

## **Modalità e termini di predisposizione delle relazioni tecniche (articolo 18, commi 3, 5 e 7)**

**Normativa vigente.** Il citato articolo 11-ter della legge n. 468/1978:

- dispone l’obbligo di presentazione della **relazione tecnica** per tutti i disegni di legge del Governo, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino “conseguenze finanziarie”;
- prevede che le Commissioni parlamentari competenti possano richiedere al Governo la relazione tecnica anche sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare;
- precisa che la relazione tecnica deve essere **verificata in sede parlamentare** secondo le norme dei regolamenti delle due Camere.

Viene altresì individuato un **contenuto necessario** delle relazioni tecniche, che devono indicare i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni altro elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare. Completano la definizione del contenuto necessario delle relazioni tecniche **ulteriori prescrizioni** recate dall’art. 11-ter, alcune delle quali presentano una **valenza di carattere generale**, mentre altre sono riferite a specifiche tipologie di spese.

Si dispone infatti che la quantificazione debba dar conto anche della proiezione temporale dell'onere con riferimento ad un arco che generalmente coincide con quello del bilancio pluriennale, almeno per quanto riguarda la spesa in conto capitale, per la quale è richiesta anche un'indicazione dell'onere complessivo, in relazione agli obiettivi fisici previsti. Per la spesa corrente e per le minori entrate, la relazione tecnica deve considerare tutti gli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme.

**Specifiche prescrizioni** fanno infine riferimento ai progetti di legge vertenti su particolari materie.

In particolare, si prevede che:

- per le norme in materia di pensioni, sia fornito un quadro analitico di proiezioni, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari;
- per le misure concernenti il pubblico impiego, siano indicati i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che conseguono dalle norme fino alla loro completa attuazione, nonché sulle correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili;
- per gli interventi che comportino oneri a carico di enti del settore pubblico la relazione tecnica riporti le valutazioni espresse dagli enti interessati, fermo restando l'obbligo di prevedere la copertura degli oneri a carico degli enti, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 468/1978.

L'articolo 18 del disegno di legge in esame reca modifiche alla vigente disciplina riguardante i **presupposti, le modalità ed i termini** per la predisposizione delle relazioni tecniche nonché il **contenuto** delle stesse. Le principali innovazioni consistono:

- nell'estensione dell'obbligo di relazione tecnica agli emendamenti di iniziativa del relatore di un progetto di legge (comma 3);
- nell'integrazione degli elementi e dei dati essenziali che devono essere contenuti nelle relazioni tecniche. In particolare, si dispone che l'obbligo di predisporre un quadro analitico di previsioni finanziarie a carattere almeno decennale, già previsto per le disposizioni in materia previdenziale, sia esteso a quelle in materia di pubblico impiego (comma 7);
- per le disposizioni corredate da clausola di neutralità finanziaria, nell'obbligo che la relazione tecnica riporti i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti ed utilizzabili per le finalità indicate (comma 7);
- nell'obbligo che la relazione tecnica fornisca i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia, sulla base dei requisiti indicati al successivo comma 12 (comma 7);
- nell'individuazione di precisi termini e modalità di trasmissione delle stesse nonché nell'obbligo di aggiornamento all'atto del passaggio di un progetto di legge da un ramo all'altro del Parlamento (commi 5, 7 e 8);

*Al riguardo, si rileva che le innovazioni introdotte appaiono suscettibili di arricchire la base informativa e il complesso degli elementi di valutazione contenuti nelle relazioni tecniche, finalizzati ad una più agevole verifica delle quantificazioni in sede parlamentare.*

### **Valutazione degli effetti delle norme sui saldi di fabbisogno e di indebitamento netto (articolo 18, commi 3 e 4)**

**Normativa vigente.** Come già segnalato, l'articolo 11-ter, comma 2, della legge n. 468/1978 ha disposto che i provvedimenti governativi che comportino conseguenze finanziarie debbano essere corredate di una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché



delle relative coperture. Tale obbligo è stato tradizionalmente inteso come riferito agli effetti delle norme sul saldo netto da finanziare.

La direttiva[79] del Presidente del Consiglio dei ministri del 2004, che ha introdotto la c.d. “relazione tecnica standard” da allegare a tutti i provvedimenti che comportano effetti finanziari, ha previsto, tra l’altro, che gli effetti finanziari siano valutati **non solo in termini di saldo netto da finanziare, ma anche ai fini del fabbisogno di cassa e dell’indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni**. E’ stato altresì previsto che, qualora vi siano differenze degli effetti stimati rispetto ai tre diversi aggregati, siano adeguatamente esplicitate le relative motivazioni.

La necessità di valutare gli effetti dei provvedimenti sui tre saldi trova riscontro anche nella più recente direttiva[80] del Presidente del Consiglio dei ministri, adottata nel corso della XV legislatura, che, richiamando anche la precedente Direttiva del 2004, ha precisato che le coperture finanziarie dei nuovi provvedimenti devono essere idonee a garantire il rispetto dell’articolo 81 della Costituzione, nonché degli obiettivi contenuti nel Patto di stabilità, in relazione agli impatti sui saldi di finanza pubblica. A tale scopo nella relazione tecnica **va dimostrato l’equilibrio di copertura con riguardo al saldo netto da finanziare del bilancio statale, al fabbisogno e all’indebitamento**. Va in proposito segnalato che il *modello standard* per la predisposizione delle relazioni tecniche e le indicazioni relative agli effetti sui tre diversi saldi non hanno finora trovato una sistematica applicazione.

Infine, il D.L. 112/2008, all’art. 60, comma 7, precisa che, ai fini del rispetto dei parametri imposti in sede internazionale e del patto di stabilità e crescita, nel definire la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, qualora siano prevedibili specifici e rilevanti effetti sugli andamenti tendenziali del fabbisogno del settore pubblico e sull’indebitamento netto della p.a., il Ministero dell’economia e delle finanze fornisce i relativi elementi di valutazione nella relazione tecnica di cui all’art. 11-ter della legge n. 468/1978, con specifico riferimento agli effetti delle innovazioni sugli andamenti tendenziali, o con apposita nota scritta negli altri casi[81].

Le innovazioni alla vigente normativa, introdotte dall’articolo in esame consistono essenzialmente:

- nell’individuazione di alcuni specifici obblighi informativi nella predisposizione delle relazioni tecniche; il testo precisa in proposito che alla relazione tecnica deve essere sempre allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare (riferito al bilancio dello Stato), del saldo di cassa nonché dell’indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche; inoltre, la relazione tecnica deve sempre indicare il raccordo con le previsioni tendenziali riferite ai tre diversi quadri contabili di riferimento della finanza pubblica, contenute nella Decisione di finanza pubblica e negli eventuali successivi aggiornamenti (comma 3);
- nell’obbligo - qualora siano prevedibili specifici e rilevanti effetti sugli andamenti tendenziali del fabbisogno del settore pubblico e dell’indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, diversi da quelli quantificati ai fini del saldo netto da finanziare – che il Ministero dell’economia e delle finanze, **nel definire la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi**, fornisca i relativi elementi di valutazione nella relazione tecnica, con particolare riferimento agli effetti delle innovazioni normative sugli andamenti tendenziali nonché i criteri per la quantificazione e la compensazione di tali effetti sul fabbisogno del settore pubblico e sull’indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (commi 3 e 4);

*Al riguardo, andrebbe preliminarmente chiarito il coordinamento delle disposizioni in esame con la preesistente normativa, con specifico riferimento ai seguenti profili:*

- *le disposizioni - a differenza del citato art. 60, comma 7, del D.L. 112/2008, che si limita a prevedere obblighi di carattere informativo – richiedono che siano individuati nella relazione tecnica i **criteri per la compensazione** degli effetti dei provvedimenti sui saldi di fabbisogno e di indebitamento, qualora questi ultimi non coincidano con quelli che rilevano ai fini del saldo netto da finanziare. Tuttavia non viene espressamente sancito un obbligo di compensazione dei predetti effetti. Non appare quindi chiaro se le disposizioni introdotte intendano comunque implicitamente sancire tale obbligo ovvero se la finalità delle stesse sia esclusivamente quella di assicurare una più approfondita valutazione dell'impatto delle proposte normative sui saldi di fabbisogno e di indebitamento, fatta salva l'esigenza di valutare di volta in volta - eventualmente sulla base della rilevanza di tale impatto – l'opportunità di integrare la clausola di copertura finanziaria con le relative misure compensative;*
- *l'art. 60 del D.L. 112/2008 demanda l'indicazione degli effetti sui saldi di fabbisogno e di indebitamento alla relazione tecnica ovvero ad una specifica nota scritta, a seconda della rilevanza degli stessi; le disposizioni in esame pongono sempre a carico della r.t. l'indicazione di tali effetti.*

In ogni caso, qualora trovasse conferma l'interpretazione in base alla quale la norma in esame intende configurare un obbligo di compensazione dei provvedimenti legislativi anche ai saldi di fabbisogno e di indebitamento, le relazioni tecniche dovrebbero contenere elementi esaustivi diretti ad evidenziare i metodi utilizzati per valutare l'impatto dei provvedimenti su tali aggregati e a dar conto dei relativi criteri di quantificazione, nonché dei dati e di ogni elemento utile per la verifica delle relative stime. Tali informazioni appaiono indispensabili anche al fine di disporre di idonei parametri di riferimento per valutare l'entità delle compensazioni richieste a corredo delle proposte emendative da esaminare nel corso dell'esame parlamentare dei progetti legislativi e, nei casi in cui ciò sia previsto, per procedere alla valutazione dell'ammissibilità delle proposte stesse per il profilo della compensazione finanziaria. Va considerato in proposito che l'obbligo di presentare una relazione tecnica a corredo delle proposte emendative è disposto per gli emendamenti di iniziativa governativa, in base alla vigente normativa, ed esteso agli emendamenti del relatore dal progetto di legge in esame. Per tutte le altre iniziative emendative, non corredate di tale strumento, mancherebbero parametri di riferimento per l'individuazione dei relativi effetti sui saldi di fabbisogno e di indebitamento, ai fini della compensazione richiesta.

### **Clausole di salvaguardia (articolo 18, commi 1 e 12)**

**Normativa vigente.** Il D.L. n. 194/2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 246/2002, integrando la disciplina recata dall'articolo 11-ter della legge 468/1978, ha individuato alcuni meccanismi volti a correggere eventuali effetti di maggiore spesa rispetto a quelli previsti, derivanti da specifiche norme.

In linea generale, le disposizioni introdotte dal citato D.L. n. 194 prevedono che ogni legge, che comporti nuove o maggiori spese, debba indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa disposto, la spesa autorizzata, configurata come **limite massimo di spesa**, ovvero la relativa **previsione di spesa**. Al fine di mantenere nel tempo la coerenza tra onere e copertura, in relazione a tali due tipologie di spesa, il legislatore ha individuato meccanismi che intervengono nel caso di andamenti anomali della spesa stessa.

Più in particolare, in relazione a norme configurate come “autorizzazioni di spesa”, da intendere quindi come limiti di spesa, sono stabilite procedure che, con notevole grado di automaticità, prevedono la disapplicazione in via amministrativa delle disposizioni, nel caso di accertato superamento delle risorse autorizzate.

In altri casi, allorquando la norma è suscettibile di configurare, in capo ai beneficiari, veri e propri diritti soggettivi, la relativa copertura finanziaria va formulata come previsione di spesa e deve essere prevista

un'apposita **clausola di salvaguardia**, per la compensazione di eventuali effetti che eccedano le previsioni stesse.

Il decreto n. 194 non indica peraltro un contenuto tipico della clausola di salvaguardia.

La prassi applicativa delle disposizioni richiamate ha consentito peraltro di elaborare un modello alquanto standardizzato di clausola di salvaguardia, che, in linea di massima, è riconducibile al seguente schema: a) monitoraggio degli oneri da parte del Ministero dell'economia; b) attivazione delle procedure per l'adozione dei necessari provvedimenti correttivi, consistenti nella presentazione di una relazione e di un'apposita iniziativa legislativa e/o nel rinvio alla legge finanziaria delle misure correttive; c) inoltre, in considerazione della specifica tipologia di intervento, è prevista la possibilità che il Ministro dell'economia attinga al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, in attesa dell'adozione dei necessari provvedimenti correttivi.

Solo in pochi casi, la formulazione della clausola di salvaguardia si è discostata dal modello consolidato, prevedendo procedure caratterizzate da un certo automatismo, dirette a ripristinare, **in via immediata e senza nuovo intervento legislativo**, la coerenza tra oneri effettivi e risorse stanziare. Si ricordano, tra gli altri: l'articolo 2 della L. n. 44/2006 che, nello stabilire i nuovi importi degli assegni spettanti ai soggetti aventi diritto all'accompagnatore militare, ha disposto che in caso di scostamenti rispetto alla previsione di spesa il Ministro dell'economia provvede a modificare l'importo degli assegni medesimi, e l'articolo 2 della legge n. 104/2006 che, nell'estendere l'indennità di maternità alle donne dirigenti, prevede che, qualora sulla base del monitoraggio sull'applicazione della legge emergano scostamenti rispetto alla relativa previsione di spesa, siano corrispondentemente rimodulate le aliquote contributive a carico dei datori di lavoro di riferimento.

Va altresì evidenziato che l'articolo 11-ter, comma 7, della legge n. 468/1978 ha delineato una procedura di intervento in caso di ogni legge (anche se non dotata di clausola di salvaguardia) la cui attuazione determini scostamenti fra previsioni di spesa e fabbisogno effettivo. La procedura si basa su una relazione al Parlamento e sull'assunzione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze delle "conseguenti iniziative legislative". Inoltre, con l'articolo 11, comma 3, lettera i-quater), il contenuto tipico delle leggi finanziarie annuali è stato esteso per ricomprendervi le misure correttive di "eccedenze di spesa", ossia "norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 11-ter, comma 7".

Dal punto di vista procedurale le norme richiamate - pur essendo poste fra loro in correlazione dal testo della legge n. 468 - possono essere considerate come costitutive di due distinte possibilità di intervento, entrambe volte alla correzione degli effetti finanziari non previsti: da una parte, l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 11-ter, comma 7 ("conseguenti iniziative legislative"), dall'altra l'inserimento nella legge finanziaria annuale di misure destinate a coprire le eccedenze di spesa (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera i-quater).

In sostanza, sulla base di tale interpretazione, l'attività di monitoraggio effettuata dal Ministro dell'economia può tradursi sia nell'adozione di provvedimenti correttivi ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 7, sia nell'approvazione di misure correttive in sede di legge finanziaria a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera i-quater).

Le disposizioni in esame riproducono in parte la disciplina vigente in materia, integrandola con una più puntuale **definizione delle caratteristiche e delle finalità delle clausole di salvaguardia**. Si dispone infatti che queste ultime debbano garantire l'allineamento tra l'onere e la relativa copertura (comma 1, alinea) ed essere effettive ed automatiche (comma 12). La clausola deve indicare infatti le misure di riduzione delle spese o di aumento dell'entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, da adottare nel caso in cui si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di spesa indicate nelle leggi ai fini della copertura finanziaria.

In tali casi, sulla base di un apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta le misure indicate dalla clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita

relazione, che dovrà indicare le cause degli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati. Quest'ultima previsione ricalca quindi le disposizioni del comma 7 dell'art. 11-ter della legge n. 468/1978, attualmente vigente, **limitandone tuttavia l'applicazione alle leggi corredate di clausola di salvaguardia**. Inoltre, per tale fattispecie, **non si prevede più**, a fronte della presentazione della relazione al Parlamento, l'assunzione, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, delle **"conseguenti iniziative legislative"**, operando in modo automatico i meccanismi correttivi prefigurati nella clausola di salvaguardia.

*Al riguardo, quanto ai caratteri attribuiti alle clausole di salvaguardia, si osserva che la previsione di clausole effettive ed automatiche che - senza ricorso al fondo di riserva - determinino misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata comporta la possibilità di adottare direttamente tali misure, senza la necessità di un ulteriore intervento parlamentare.*

*Il Parlamento è destinatario tuttavia della relazione del Ministro dell'economia e delle finanze, che dà conto delle cause degli scostamenti e fornisce altresì elementi "anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione". Non si rinviene tuttavia nel testo un esplicito collegamento tra tali informazioni ed eventuali procedure di revisione legislativa delle normative che hanno dato luogo agli scostamenti, atteso che le misure correttive operano in via automatica, secondo modalità definite in anticipo nella clausola di salvaguardia. Infatti il disposto dell'art. 11, comma 3, lett. i), del progetto di legge in esame, nell'indicare tra i contenuti essenziali della legge di stabilità la definizione di "misure correttive", fa riferimento esclusivamente all'art. 18, comma 13 (leggi che rechino pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ovvero effetti prodotti da sentenze di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale) e non all'art. 18, comma 12 (leggi corredate di clausole di salvaguardia).*

*Per queste ultime norme sembra pertanto precluso il ricorso a misure correttive da inserire nella legge di stabilità (l'attuale legge finanziaria), così come l'adozione di interventi legislativi correttivi, analoghi a quelli attualmente indicati dall'art. 11-ter, comma 7, della legge n. 468/1978, che possano tener conto degli esiti del monitoraggio effettuato nella fase di attuazione della legge e dei contenuti della relazione al Parlamento. In ordine a tali profili appare utile acquisire l'avviso del Governo.*

Si ricorda che, nel testo vigente della legge n. 468/1978, gli effetti della clausola di salvaguardia sono configurati come essenzialmente transitori, in vista dell'adozione di eventuali misure correttive nel disegno di legge finanziaria ovvero della presentazione di iniziative legislative a seguito della procedura di monitoraggio disciplinata dall'art. 11-ter, comma 7 della stessa legge n. 468.

*Si osserva inoltre che la limitazione della procedura di relazione al Parlamento ai soli casi di norme corredate di clausole di salvaguardia appare coerente con il principio – introdotto dal D.L. n. 194/2002 e ribadito nel progetto di riforma in esame – in base al quale le norme non definite come "previsioni di spesa" e non corredate di clausola di salvaguardia sono autorizzazioni di spesa e devono quindi intendersi come limiti di spesa. Per tali norme si determina infatti una cessazione di efficacia a seguito dell'accertamento dell'avvenuto raggiungimento dei limiti di spesa.*

Va tuttavia considerato che l'esigenza di un intervento correttivo potrebbe porsi in relazione a norme emanate prima dell'entrata in vigore del D.L. 194/2002 e, quindi, non coerenti, anche sul piano lessicale, con la "summa divisio" tra autorizzazioni e previsioni di spesa, introdotta dallo stesso D.L.. Per alcune di tali norme la mera cessazione dell'efficacia potrebbe infatti non risultare compatibile con la natura delle posizioni soggettive tutelate.

## **Monitoraggio sull'attuazione delle leggi recanti oneri finanziari (articolo 18, commi 11-13)**

**Normativa vigente.** Come già segnalato, il D.L. n. 194/2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 246/2002, integrando la disciplina recata dall'articolo 11-ter della legge 468/1978, ha individuato alcuni meccanismi volti a correggere eventuali effetti di maggiore spesa rispetto a quelli previsti, derivanti da specifiche norme. A tal fine sono state disciplinate **procedure di monitoraggio** degli effetti finanziari prodotte dalle leggi onerose.

In particolare, con i commi 6-*bis* e 6-*ter* introdotti nel citato art. 11-*ter*, è stata disciplinata una procedura volta a verificare il raggiungimento dei limiti di spesa autorizzati da norme legislative, ai fini dell'accertamento dei presupposti per la cessazione di efficacia delle norme medesime. Per le Amministrazioni dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie provinciali dello Stato, vigila sulla corretta applicazione di tali disposizioni. Per gli enti ed organismi pubblici non territoriali gli organi interni di revisione e di controllo provvedono agli analoghi adempimenti di vigilanza e segnalazione al Parlamento e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Lo stesso D.L. 194/2002 ha modificato le disposizioni recate dal comma 7 dell'art. 11-*ter* della legge n. 468/1978, che, come già segnalato, nel testo vigente prevede una procedura di relazione al Parlamento da parte del Ministro dell'economia e delle finanze e l'adozione di specifiche iniziative legislative volte a far fronte agli scostamenti rilevati, nell'attuazione delle leggi, tra oneri e mezzi di copertura. Il Ministro dell'economia e delle finanze può promuovere la medesima procedura allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi **pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica indicati dal Documento di programmazione economico-finanziaria**, come approvati dalle relative risoluzioni parlamentari, ovvero in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri.

Le modifiche apportate dalle norme in esame alla vigente disciplina consistono essenzialmente:

- nella **limitazione dell'obbligo di relazione al Parlamento** – attualmente previsto dall'art. 11-*ter*, comma 7, della legge n. 469/1978 - ai soli casi di superamento delle previsioni di spesa e di conseguente attivazione della clausola di salvaguardia. Per le ulteriori fattispecie attualmente contemplate dal citato art. 11-*ter*, comma 7, è prevista **esclusivamente l'adozione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze “delle conseguenti iniziative legislative”** (commi 12 e 13);
- nel venir meno dell'obbligo di segnalazione al Parlamento da parte degli organi interni di revisione e controllo degli enti pubblici non territoriali in merito al monitoraggio finalizzato all'accertamento del raggiungimento dei limiti di spesa (comma 11).

Si ribadisce comunque quanto previsto, in materia di pubblico impiego, dall'art. 61 del D.Lgs. n. 165/2001.

Tale norma, fermo restando il disposto dell'articolo 11-*ter*, comma 7, della legge n. 468/1978, ha stabilito specifiche procedure di informazione del Parlamento e di adozione di misure correttive qualora si verificino o siano prevedibili, per qualunque causa, scostamenti rispetto agli stanziamenti previsti per le spese destinate al personale e in caso di pronunce giurisdizionali suscettibili di determinare oneri per la finanza pubblica.

*Al riguardo, in merito alle modifiche apportate dal comma 12 dell'art. 18 alla disciplina attualmente recata dall'art. 11-*ter*, comma 7 della legge n. 468/1978, si rinvia alle considerazioni già svolte nel precedente paragrafo, riguardante le clausole di salvaguardia.*

Con riferimento al comma 13, si rileva altresì che, rispetto alla vigente normativa, viene meno l'espresso obbligo di relazione al Parlamento riguardo alle cause che hanno determinato pregiudizi al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica o in relazione agli effetti di decisioni di organi giurisdizionali; si presume tuttavia che tali informazioni siano comunque rinvenibili nella documentazione tecnica a corredo delle iniziative legislative che il Ministro dell'economia è tenuto ad assumere.

#### **Indicazione delle missioni e dei programmi di spesa (articolo 18, comma 14)**

L'articolo 18, al comma 14, introduce l'obbligo di indicare, in caso di disposizioni di iniziativa governativa che prevedano l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio, anche le missioni di spesa ed i relativi programmi interessati (comma 14).

*Al riguardo, si osserva che tale obbligo potrebbe dar luogo ad incertezze nell'applicazione delle norme recanti modifiche a stanziamenti di spesa precedentemente disposti, qualora si dovesse procedere, nel tempo, a revisioni della denominazione delle missioni e dei programmi interessati. In proposito appare utile acquisire l'avviso del Governo.*

#### **Oneri a carico di amministrazioni ed enti pubblici (articolo 20)**

Sempre in materia di **copertura finanziaria delle leggi**, l'**articolo 20, al comma 1**, riproduce sostanzialmente le disposizioni dell'art. 27 della legge n. 468/1978, imponendo l'obbligo, in caso di leggi che comportino maggiori oneri a carico dei bilanci di amministrazioni pubbliche, di indicare espressamente tali oneri e la relativa copertura finanziaria riferita ai medesimi bilanci, annuali e pluriennali.

Al **comma 2** viene introdotta una disposizione, non contenuta nel vigente testo della legge n. 468/1978, che richiamando il disposto dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, sancisce espressamente un obbligo di copertura finanziaria anche a carico del legislatore regionale per gli oneri posti a carico della finanza regionale e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tali fini dovranno essere utilizzate le metodologie di copertura previste dal precedente articolo 18.

*Al riguardo, si osserva che il comma 2 introduce un principio già ampiamente recepito nell'ordinamento per effetto della giurisprudenza costituzionale*[\[82\]](#).

## **5. IL MONITORAGGIO E IL CONTROLLO DEI CONTI PUBBLICI (ARTICOLI 10 COMMI 6-9, 13, 15 COMMI 1-4, 16, 17, 40, 42, 45-49, 51)**

Le attività di monitoraggio e controllo dei conti pubblici sono state oggetto, negli ultimi anni, di significativi interventi di potenziamento, che oltre ad essere funzionali al programma di analisi e valutazione della spesa avviato nel 2007, sono stati finalizzati a migliorare, attraverso un rafforzamento dei sistemi informativi, la conoscenza sullo stato delle pubbliche amministrazioni, nonché a radicare nel contempo nell'attività amministrativa e nel medesimo sistema dei controlli i criteri di efficienza, efficacia ed economicità sottesi alla riclassificazione in senso funzionale del bilancio dello Stato.

### **5.1. Le attività di monitoraggio e controllo (articoli 13, 15 commi 1-4, 16, 17)**

L'**articolo 15**, ai **commi da 1 a 4**, dispone in materia delle attività di verifica e monitoraggio posti a carico di diversi dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché degli obblighi informativi cui i medesimi dipartimenti devono far fronte.

**La normativa vigente.** La **legge finanziaria per il 2008** ha previsto un potenziamento del sistema informativo e dei controlli delle pubbliche amministrazioni, coinvolgendo una pluralità di soggetti istituzionali preposti al **monitoraggio dei costi, dei rendimenti** e dei risultati dell'attività delle pubbliche amministrazioni. In particolare è previsto il coinvolgimento del Comitato scientifico per il controllo strategico, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, della Corte dei conti, del Governo e dell'Istat. Tale ultimo istituto è tenuto ad arricchire il programma statistico nazionale con una nuova sezione, concernente le statistiche sugli enti facenti parte o facenti capo a pubbliche amministrazioni. Tale nuova sezione è finalizzata a monitorare:

- il numero, la natura giuridica, il settore di attività, la dotazione di risorse umane e finanziarie e la spesa dei soggetti pubblici;
- i beni e i servizi prodotti, il rapporto tra costo e prodotto e ogni altro indicatore o dato utile a misurare l'economicità, l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi pubblici, nonché la produttività del personale, anche in chiave comparativa;
- la rilevazione del grado di soddisfazione e della qualità percepita da cittadini e imprese con riferimento a settori e servizi pubblici individuati a rotazione.

Con riferimento ai **compiti di carattere informativo** il citato provvedimento ha introdotto una procedura parlamentare in base alla quale entro il 15 giugno di ciascun anno, ogni Ministro è tenuto a trasmettere alle Camere una relazione recante elementi conoscitivi in ordine:

- allo stato della spesa;
- all'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza;
- al grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato.

L'**articolo 5**, comma 1, della **legge n. 42/2009** ha inoltre previsto l'attribuzione di alcuni compiti in materia di monitoraggio e verifica degli andamenti di finanza pubblica alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento alla componente relativa agli enti territoriali. In particolare si prevede che la Conferenza:

- concorra alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;

- promuova l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del patto di convergenza di cui all'articolo 18 del medesimo provvedimento;
- verifichi l'attuazione e l'efficacia dei predetti interventi;
- vigili sull'applicazione e sull'efficacia dei meccanismi di premialità e sanzionatori.

Ulteriori compiti di monitoraggio e verifica attribuiti alla Conferenza riguardano la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario territoriale, ivi compresa la congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard, l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard, nonché agli obiettivi di servizio.

L'articolo 15, ai citati **commi da 1 a 4**, in particolare:

a) **con riferimento alle attività di verifica e monitoraggio** prevede che la **Ragioneria generale dello Stato** elabori le attività di analisi di seguito sintetizzate:

- consolidamento delle operazioni delle amministrazioni pubbliche e valutazione della coerenza - in sede di previsione, nel corso della gestione e in sede di consuntivo - dei bilanci, consolidati per sottosettori, con gli obiettivi indicati nella decisione di finanza pubblica;
- monitoraggio degli effetti finanziari delle misure previste dalla manovra di bilancio e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno;
- verifica della regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano;
- Per gli enti territoriali sono previste unicamente verifiche finalizzate ad accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica nonché per l'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi del Governo previsti dall'art. 120 della Costituzione
- monitoraggio dei flussi di cassa delle pubbliche amministrazioni, tenendo anche conto delle risultanze del SIOPE.

Il **Dipartimento delle finanze** è invece incaricato del monitoraggio dell'andamento delle entrate tributarie e contributive e degli effetti finanziari delle principali misure adottate in materia tributaria;

b) in merito agli **strumenti di carattere informativo**, è previsto che competa alla **Ragioneria generale dello Stato**:

- la pubblicazione mensile, entro il mese successivo a quello di riferimento, di relazioni sul conto consolidato di cassa dell'amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli altri comparti della PA;
- la presentazione alle Camere di relazioni trimestrali sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche, con eventuale aggiornamento delle stime per sottosettori, nonché sulla consistenza del debito pubblico. Le relazioni trimestrali sono corredate di appositi allegati riguardanti: a) lo stato di attuazione dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali; b) gli effetti derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno, con indicazione degli scostamenti rispetto alle valutazioni originarie e le relative motivazioni. Nella relazione del 15 ottobre, riferita al secondo trimestre, sono altresì esposte informazioni sull'aggiornamento della stima annuale del conto consolidato di cassa della PA e sulle relative forme di copertura, nonché sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente del bilancio dello Stato, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.



Al **Dipartimento delle finanze** è invece demandata la pubblicazione mensile di un rapporto sull'andamento delle entrate tributarie e contributive e l'elaborazione di ulteriori allegati a corredo delle relazioni trimestrali di cassa riguardanti: a) il monitoraggio degli effetti sulle entrate delle principali misure tributarie adottate; b) l'analisi dei risultati conseguiti in materia di entrata, con riferimento all'andamento di tutte le imposte, tasse e tributi, anche di competenza di regioni e enti locali, con indicazioni relative all'attività accertativa e alla riscossione.

L'**articolo 16** fissa disposizioni transitorie nelle more della realizzazione della banca dati delle amministrazioni pubbliche. prevedendo che le amministrazioni pubbliche, ad esclusione di quelle territoriali e delle loro associazioni o organismi vigilanti, inviino in forma telematica alla Ragioneria generale dello Stato i bilanci di previsione, le relative variazioni e i conti consuntivi, secondo gli schemi e le modalità indicate con determina del Ragioniere generale dello Stato, nonché le altre informazioni necessarie alle attività di monitoraggio di cui all'articolo 15.

L'**articolo 17** prevede che sia assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche non territoriali e, previa approvazione di apposite leggi regionali, nei collegi sindacali delle aziende sanitarie o ospedaliere e negli IRCCS[\[83\]](#).

*Al riguardo sembra opportuno un chiarimento sui profili di coordinamento tra le procedure di monitoraggio e verifica previste dalle norme in esame e l'articolata struttura delle procedure già contemplate dalla normativa vigente. Non è chiaro, infatti, se le nuove procedure si aggiungano o si sostituiscano a quelle già previste dalla normativa vigente, non espressamente soppresse. La previsione di un accresciuto bagaglio informativo, a fini di monitoraggio e controllo, appare infatti funzionale all'incremento dei margini di autonomia e flessibilità che le riforme in atto attribuiscono alle diverse pubbliche amministrazioni, cui non può che corrispondere un incremento delle esigenze informative volte ad assicurare la tenuta dei conti e, più in generale, la verifica della coerenza di un sistema di amministrazioni che godono di sempre maggiori margini di manovra. Peraltro, risulterebbe comunque opportuno che fosse specificato quali delle procedure attualmente previste siano eventualmente da considerarsi sostituite e quali invece permangano e in che rapporto si integrino con quelle previste dal provvedimento in esame.*

*Sotto il profilo finanziario si segnala che andrebbe confermata la possibilità di far fronte, nell'ambito delle risorse finanziarie messe a disposizione dell'articolo 44 del provvedimento, alle accresciute mansioni di monitoraggio, verifica e documentazione, attribuite dalla norma al Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento delle finanze. Si segnala inoltre che ulteriori oneri finanziari, aggiuntivi rispetto a quelli sopra citati, potrebbero discendere dalla previsione di un incremento dei rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze presso le amministrazioni pubbliche diverse da quelle territoriali, e presso le amministrazioni di carattere sanitario. Si osserva infatti che tale previsione, sottraendo, seppur temporaneamente, risorse umane alle altre attività del Ministero, potrebbe determinare difficoltà operative eventualmente non compensabili nell'ambito delle ordinarie previsioni di bilancio.*

L'**articolo 13** precisa che le disposizioni recate dal Titolo IV (artt. 13-17) costituiscono attuazione dell'articolo 117, primo comma, secondo comma lett. r) e terzo comma della Costituzione.

## 5.2. I flussi di cassa (articoli 45-49)

L'**articolo 45** reca la definizione del saldo di cassa del settore statale e del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche. Il primo è definito come risultante del consolidamento tra i flussi di cassa del bilancio dello Stato e della Tesoreria statale: esso esprime il fabbisogno da finanziare attraverso emissioni di titoli di Stato ed altri strumenti a breve e lungo termine. Il secondo rappresenta la risultante del consolidamento dei flussi di cassa tra i diversi sottosettori del comparto.

La definizione degli aggregati sottostanti tali saldi ed i criteri metodologici per il calcolo di tali aggregati sono demandati ad un decreto del MEF, in coerenza con le regole internazionali.

*Si segnala che la vigente normativa contabile si limita, in particolare, a definire gli adempimenti dei tesorieri in ordine agli obblighi di trasmissione dei dati periodici di cassa ed ad indicare le modalità tecniche di raccolta dei dati periodici della gestione di cassa dei bilanci degli enti decentrati ai fini della loro normalizzazione e della presentazione al Parlamento, da parte del Ministro del tesoro, delle stime consolidate sul fabbisogno del settore statale (articoli 29 e 30 della legge n. 468 del 1978). Non sono attualmente determinati normativamente i criteri di consolidamento dei flussi di cassa né definita la metodologia riguardante la natura ed il contenuto dei saldi di cassa. La definizione normativa del contenuto di tali saldi e, soprattutto, la regolamentazione delle modalità di determinazione e della metodologia di calcolo degli ammontari elementari che concorrono alla formazione dei medesimi appaiono, pertanto, aggiungere trasparenza e conoscibilità al processo di formazione degli aggregati di finanza pubblica.*

L'**articolo 47** introduce obblighi informativi finalizzati a migliorare una adeguata programmazione dei flussi di cassa ai fini di una più efficiente gestione del debito. In particolare, è previsto che le amministrazioni statali presentino, entro il 31 dicembre di ciascun anno, una previsione dell'evoluzione attesa dei flussi di cassa per l'anno seguente e che aggiornino tale previsione entro il giorno 10 di ciascun mese. Inoltre, con decreto del MEF sono individuate le scadenze giornaliere per l'effettuazione di pagamenti di natura ricorrente.

*Si segnala che la pianificazione dei pagamenti ricorrenti e la disponibilità di informazioni aggiornate circa la probabili tempistica dei tiraggi dal sistema della tesoreria concorrono ad implementare gli strumenti che possono consentire una più efficiente gestione del debito.*

L'**articolo 48** reca modifiche alla disciplina riguardante le condizioni di remunerazione delle giacenze detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia sul conto per il servizio di tesoreria, di cui all'articolo 5 del DPR n. 398 del 2003<sup>[84]</sup>, e nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, di cui all'articolo 44 del medesimo DPR.

L'articolo 5, comma 5, del DPR n. 398 del 2003 dispone che, sul conto per il servizio di tesoreria, la Banca d'Italia, all'inizio di ogni semestre, corrisponda un tasso di interesse uguale al tasso medio dei BOT emessi nel semestre precedente. Tale remunerazione non si applica alle somme eccedenti il saldo previsto nell'ambito degli scambi di informazioni sui flussi di cassa tra il MEF e la Banca d'Italia. Ai fini della stabilizzazione del saldo rispetto alle previsioni, con successivo decreto, sono stabilite, sulla base di criteri di trasparenza, efficienza e competitività, le modalità di movimentazione della liquidità e di selezione delle controparti.

Analogamente, l'articolo 46 del medesimo DPR n. 398 del 2003 dispone che, sulle giacenze del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, la Banca d'Italia corrisponda semestralmente un tasso di interesse pari a quello medio dei BOT emessi nel semestre precedente.

Le norme in esame dispongono, invece, che il MEF e la Banca d'Italia stabiliscano mediante convenzione, da stipularsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, le condizioni di tenuta del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili, nonché il saldo massimo su cui la Banca d'Italia corrisponde un tasso di interesse, commisurato a parametri di mercato monetario. Dispongono, inoltre, che sulle giacenze del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, la Banca d'Italia corrisponda semestralmente un tasso d'interesse pari a quello applicato per il conto per il servizio di tesoreria.

*Si rileva che l'articolo appare finalizzato ad allineare maggiormente le condizioni di remunerazione delle giacenze liquide detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia alle condizioni di mercato. Tale allineamento appare meglio conformarsi all'osservanza dei limiti imposti dal Trattato delle Comunità europee, quali il principio di indipendenza della banca centrale ai sensi dell'articolo 108 e, più in particolare, il divieto di finanziamento monetario, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1.*

L'**articolo 49** dispone che, nei contratti stipulati per operazioni finanziarie che prevedano quale soggetto debitore un'amministrazione pubblica, sia inserita un'apposita clausola che prevede a carico degli istituti finanziatori, l'obbligo di comunicare, in via telematica, entro dieci giorni dalla stipula, al MEF, all'ISTAT ed alla Banca d'Italia, l'avvenuto perfezionamento dell'operazione finanziaria, con indicazione dell'ammontare della stessa, del piano delle erogazioni e del piano di ammortamento, con distinta evidenza della quota capitale e della quota interessi.

In caso di inadempienza. All'istituto finanziatore si applica una sanzione pari allo 0,5 per cento dell'importo dell'operazione.

*Si rileva che le disposizioni appaiono finalizzate a rendere disponibili, da fonti esterne all'amministrazione pubblica, informazioni analitiche su operazioni rilevanti per la determinazione della consistenza del debito del settore pubblico e dei relativi flussi di spesa per interessi.*

#### **La tesoreria unica (articolo 46)**

Il disegno di legge conferma il regime di tesoreria previsto, per gli enti ed organismi pubblici, dalla legge 720/1984 (articolo 46). Delega, inoltre il Governo ad emanare, entro due anni dall'entrata in vigore della legge in esame, un testo unico in tale materia (articolo 52, comma 1).

Nel corso degli anni '80 e '90 il ruolo della tesoreria statale nell'assetto finanziario del settore pubblico si è considerevolmente accresciuto, anche in relazione alla configurazione dei rapporti fra Stato e enti territoriali in termini di "finanza derivata", con il progressivo accentramento della potestà tributaria nello Stato, che si faceva carico di assicurare le risorse necessarie agli altri enti mediante trasferimenti. Tali enti, liberi inizialmente di depositare le disponibilità derivanti dai suddetti trasferimenti e dalle entrate proprie presso il sistema bancario, sono stati infatti via via obbligati a depositarle presso la tesoreria.

Ciò rispondeva all'esigenza di contenere i costi dell'indebitamento da parte dello Stato, potenziando le disponibilità di tesoreria e riducendo pertanto il ricorso al mercato finanziario e la conseguente emissione di titoli pubblici necessari per la copertura del fabbisogno del settore statale. Si intendeva, inoltre, conferire ai flussi finanziari dell'intero settore pubblico una maggiore trasparenza mediante un'organica regolamentazione, introducendo al tempo stesso un controllo più stringente sulla capacità di spesa degli enti.

Il sistema di tesoreria unica si è andato formando per il concorso di successivi interventi legislativi a partire dal 1980, di cui i più significativi sono rappresentati dall'**articolo 40 della legge 119/1981** (legge finanziaria per il 1981), che limitava le disponibilità che gli enti pubblici potevano detenere presso le aziende

di credito, e dalla **legge 720/1984** che ha fissato i criteri generali per l'istituzione della tesoreria unica e per l'individuazione degli enti sottoposti ad essa[85].

Rispetto al regime generale delineato dalla legge 720, tuttora in vigore, l'**articolo 7 del D.Lgs. 279/1997** ha ridefinito il sistema di tesoreria unica per le regioni a statuto ordinario e gli enti locali con popolazione fino a 10.000 abitanti, prefigurandone comunque il graduale superamento in connessione con il progressivo conferimento a tali enti di ulteriori funzioni ed entrate proprie. Secondo tale regime, sono trattenute in tesoreria, in conti infruttiferi, soltanto le somme provenienti direttamente dal bilancio statale. Le altre entrate sono escluse dal riversamento e affluiscono direttamente presso i tesorieri degli enti, che le utilizzano prioritariamente rispetto alle giacenze di tesoreria.

Tale disciplina è stata poi modificata dall'**articolo 77-quater del DL 112/2008**[86], che l'ha estesa alle regioni a statuto speciale, a tutti gli enti locali (senza distinzione in base alla classe demografica) e agli enti del settore sanitario. La norma citata, inoltre, disciplina e coordina i flussi di cassa delle entrate tributarie delle regioni e dei trasferimenti perequativi che finanziano la spesa sanitaria corrente[87].

Per quanto riguarda infine le società per azioni, il cui capitale sia di totale proprietà dello Stato, e gli enti pubblici economici non assoggettati al sistema di tesoreria unica, l'**articolo 2, comma 136, della legge 662/1996** ha disposto che le assegnazioni, i contributi e le somme comunque erogate a carico del bilancio dello Stato siano versati su appositi conti correnti infruttiferi già in essere, ovvero da aprirsi presso la tesoreria centrale dello Stato.

Rispetto a tale regime è intervenuto, da ultimo, il **DL 78/2009** che, all'**articolo 18**, prevede l'adozione di una disciplina di rango secondario diretta a porre dei vincoli nella gestione finanziaria e nel ricorso all'indebitamento per le società non quotate totalmente possedute dallo Stato, direttamente e indirettamente, e per gli enti pubblici nazionali inclusi nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche. In particolare, i decreti ministeriali dovranno definire i criteri, le modalità e la tempistica per l'utilizzo delle disponibilità esistenti sui conti di tesoreria, assicurando che il ricorso a qualsiasi forma di indebitamento possa essere effettuato solo in assenza di disponibilità sui conti di tesoreria e per effettive esigenze di spesa. Inoltre, i decreti potranno stabilire che i predetti soggetti debbano tenere le disponibilità finanziarie in appositi conti presso la tesoreria, prevedendo una remunerazione per la quota non proveniente dal bilancio dello Stato.

*Al riguardo, data la stratificazione delle norme intervenute negli anni in tale materia, come sopra sinteticamente richiamate, risulta senz'altro opportuna la previsione di un testo unico, secondo quanto disposto dall'articolo 52 del provvedimento in esame.*

### **5.3 L'analisi e la valutazione della spesa (articoli 10 commi 6-9, 40, 42, 51)**

Il disegno di legge reca una specifica parte, costituita dal **Capo IV**, dedicata all'analisi e alla valutazione della spesa al fine di inserire nell'ambito delle regole contabili generali la necessità – emersa negli ultimi anni – di realizzare un **controllo della spesa di carattere più strutturale e selettivo**, attraverso strumenti volti a potenziare il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica.

Come si evince dalla relazione allegata al testo approvato durante l'esame referente, inoltre, la realizzazione di un programma di analisi e di valutazione della spesa rappresentano un **prerequisito per la responsabilizzazione ed un contrappeso alla flessibilità del bilancio**[88], che espone un maggior grado di dettaglio a seguito della nuova classificazione delle voci di spesa. A tale riguardo il Capo IV del disegno di legge di riforma in esame (articoli da 40 a 42) può essere messo a sistema[89] sia con il successivo articolo 51, che introduce norme sulla riforma e potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e sullo stesso programma di analisi e

valutazione, che con le norme sulla Decisione di finanza pubblica (articolo 10, co-6-9) che introducono nuove disposizioni sulle relazioni riguardanti l'attuazione delle leggi pluriennali di spesa.

Si ricorda in proposito che l'avvio di un **programma pluriennale di analisi e valutazione della spesa** pubblica, volto a riesaminare in modo sistematico l'insieme dei programmi di spesa, valutandone efficacia, efficienza ed economicità (c.d. "*spending review*"), è già stato disposto in via sperimentale dalla legge finanziaria per il 2007[90] e reso permanente dalla legge finanziaria per il 2008[91].

Particolare rilievo ha assunto, in tale prospettiva, il complesso normativo introdotto dalla legge finanziaria per il 2008, che ha inteso potenziare il sistema informativo e dei controlli delle pubbliche amministrazioni, delineando un articolato schema procedimentale che vede coinvolti, in una logica di sistema, i diversi organismi preposti alla definizione degli indirizzi strategici, al controllo, al monitoraggio e alla valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

In particolare, l'articolo 3, comma 68, della citata legge finanziaria ha introdotto una specifica procedura parlamentare in base alla quale, entro il 15 giugno di ciascun anno[92], ogni Ministro è tenuto a trasmettere alle Camere - ai fini dell'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, nonché per i profili di coerenza ordinamentale e finanziaria - una relazione recante elementi conoscitivi in ordine:

- allo stato della spesa;
- all'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza;
- al grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato.

Gli articoli del citato Capo IV del ddl di riforma in esame apportano numerose innovazioni alla legislazione vigente. L'**articolo 40**, in particolare, riguarda l'avvio di una più stretta **collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze con le amministrazioni centrali** dello Stato finalizzati alla verifica dei risultati programmatici e degli obiettivi ascritti alle missioni di bilancio.

E' previsto che la collaborazione si svolga nell'ambito di appositi **nuclei di analisi e valutazione della spesa**, istituiti senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica[93]. La collaborazione mira a garantire in particolare un'attività di **supporto per la verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi**[94] di cui all'articolo 10, comma 2, lett. e), per il monitoraggio **dell'efficacia delle misure** rivolte al conseguimento degli obiettivi medesimi, nonché delle misure disposte per incrementare il livello di efficienza delle stesse amministrazioni.

L'attività di collaborazione tra Ministero dell'economia e le amministrazioni centrali è diretta in particolare a svolgere **verifiche**:

- sull'articolazione dei programmi che compongono le missioni;
- sulla coerenza delle norme autorizzatorie rispetto al contenuto dei medesimi programmi. Al riguardo, si prevede la possibilità di proporre, attraverso un apposito provvedimento legislativo, l'accorpamento e la razionalizzazione delle leggi di finanziamento allo scopo di renderne più semplice e trasparente il collegamento con il relativo programma;
- sulla rimodulabilità delle risorse iscritte in bilancio, secondo i meccanismi di flessibilità definiti dall'articolo 24 del ddl di riforma.

L'attività di collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le amministrazioni centrali può ritenersi correlata alla predisposizione del bilancio di previsione annuale, considerato che il medesimo ministero fornisce alle amministrazioni centrali il **supporto metodologico** per la definizione:

- delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi e agli obiettivi indicati nella nota integrativa di cui all'articolo 22, comma 9, lett.a);
- degli indicatori di risultato ad essi associati.

Si prevede inoltre che le attività svolte dai predetti nuclei per l'analisi e la valutazione della spesa siano funzionali:

- alla formulazione delle proposte di rimodulazione delle risorse finanziarie tra i diversi programmi di spesa, secondo quanto disposto dal precedente articolo 24 sulla formazione del bilancio;
- alla predisposizione del rapporto allegato al rendiconto generale del bilancio dello Stato (di cui all'articolo 36, comma 2, lett. a)) sui risultati e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella nota integrativa al bilancio di previsione.

Un'ulteriore novità sotto il profilo normativo è rappresentata dalla realizzazione, prescritta al comma 4 dell'articolo 40, di un'apposita sezione, istituita dal Ministero dell'economia e delle finanze e condivisa con le amministrazioni centrali, nell'ambito della **banca dati delle amministrazioni pubbliche**, che raccoglie tutte le informazioni necessarie alla **realizzazione degli obiettivi** programmatici contenuti nella Decisione di finanza pubblica (di cui all'articolo 10) e delle **analisi di efficienza** contenute nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato (di cui all'articolo 42). La banca dati raccoglie le **informazioni che le amministrazioni sono tenute a fornire** attraverso una procedura che dovrà essere definita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

*In considerazione del rilievo rivestito dalla sezione in questione nell'ambito della banca dati prevista dall'articolo 14, potrebbe risultare opportuno, per una migliore sistematicità nella formulazione del provvedimento, richiamare espressamente la sezione in questione nell'ambito dell'articolo 14 medesimo.*

*Allo stesso fine nell'ultimo periodo del comma 4 in esame laddove sembra farsi riferimento alla "banca dati" nel suo complesso potrebbe essere utile precisare che si tratta della "sezione" della banca dati stessa.*

Anche l'**articolo 42** introduce nuove norme che innovano la legislazione vigente relativa alla disciplina dell'analisi e valutazione della spesa, prevedendo l'elaborazione triennale, da parte della **Ragioneria generale dello Stato** di un **Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali**.

La norma in particolare precisa che il termine di tre anni decorre a far data a far data dall'anno successivo all'istituzione dell'apposita sezione della banca dati prevista dal sopra illustrato comma 4 dell'articolo 40 e che l'elaborazione di tale Rapporto si basa sull'attività di collaborazione tra il Ministero dell'economia e le amministrazioni centrali.

I contenuti che il predetto Rapporto è chiamato ad illustrare sono i seguenti:

- la composizione ed evoluzione della spesa;
- i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del controllo della spesa;
- il miglioramento del livello di efficienza delle amministrazioni centrali.

Per i principali settori e programmi di spesa, inoltre, il comma 3 dell'articolo 42, prevede previsto che il Rapporto contenga:

- a) l'esame dell'evoluzione e della composizione della spesa, identificando le eventuali aree di **inefficienza** e di **inefficacia**, anche attraverso la valutazione dei risultati delle serie storiche a consuntivo;
- b) gli indicatori di **performance** che si propone di adottare;

- c) la base analitica per la definizione ed il **monitoraggio** dei predetti indicatori verificabili *ex post*, ai fini della valutazione del conseguimento degli obiettivi di ciascuna amministrazione e per accrescere la qualità dei servizi pubblici;
- d) le possibili **riallocazioni** della spesa, al fine di liberare risorse da destinare ai diversi settori di spesa e ad iniziative di carattere prioritario;
- e) la base analitica per la programmazione, su base triennale, delle iniziative e delle risorse su **obiettivi verificabili**, anche basandosi sul controllo di gestione dei risultati.

Il termine per la predisposizione del Rapporto di analisi e valutazione, che è successivamente **inviato al Parlamento**, è fissato entro il 20 luglio dell'ultimo anno di ciascun triennio.

I sopra illustrati articoli del Capo IV del ddl in esame possono essere messi a sistema con le norme dell'**articolo 51** che detta i principi per la previsione di una riforma e per il potenziamento del **sistema dei controlli** di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa, già previsto dalla normativa vigente per le amministrazioni centrali e da estendere gradualmente alle altre amministrazioni pubbliche.

Al riguardo, è prevista una **delega al Governo** per l'adozione, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge in esame, di uno o più decreti legislativi contenenti le norme:

- per il **potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa**;
- per la **riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile** di cui all'articolo 1, comma 1, lett. a), nonché all'articolo 2 del D. Lgs. 286 del 1999<sup>[95]</sup> relativi ai principi generali per il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile e la sua attuazione.

**I principi e i criteri direttivi della delega** sono i seguenti:

a) potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato finalizzato:

- alla realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, già previsto all'articolo 3, comma 67, della legge finanziaria per il 2008 (legge 244 del 2007). Tale programma da attuare periodicamente si dovrà svolgere in collaborazione con le amministrazioni ed istituzioni previste al comma 69 della sopracitata legge finanziaria per il 2008 (tra cui il Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico, istituito presso la Presidenza del Consiglio);
- alla elaborazione del Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato di cui all'articolo 42.

Si ricorda che, ai sensi del comma 67, art. 3, della legge 244 del 2007, si prevede la prosecuzione "a regime" della c.d. *spending review* (di cui all'articolo 1, comma 480, primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, legge finanziaria 2007), mediante atto di indirizzo del MEF, da emanare entro il 31 gennaio di ciascun anno, tenendo conto:

- delle missioni e dei programmi in cui si articola il bilancio dello Stato;
- delle Relazioni sullo stato, efficacia ed efficienza della spesa che ciascun Ministero deve trasmettere alle Camere, ai fini dell'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, entro il 15 giugno di ogni anno (co. 68, art. 3, legge finanziaria per il 2007<sup>[96]</sup>).

b) **condivisione delle rispettive banche dati** tra:

- il Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento Ragioneria generale dello Stato, RGS); i servizi di controllo interno di cui al sopra citato D. Lgs. 286/1999, articolo 6; gli uffici di statistica dei diversi Ministeri.



- c) previsione di **sanzioni pecuniarie** in caso di mancata comunicazione dei dati di cui alla precedente lett. b) da parte dei dirigenti responsabili delle amministrazioni interessate;
- d) graduale **estensione del programma** di analisi e valutazione della spesa **alle altre amministrazioni pubbliche**;
- e) riordino del sistema dei controlli preventivi e dei controlli successivi sulle **spese delegate**.

Si prevede infine che gli schemi dei decreti legislativi attuativi della delega siano trasmessi alle Camere per il parere delle Commissioni parlamentari competenti. In particolare, i decreti che rechino effetti finanziari devono essere corredati della relazione tecnica richiamata all'articolo 18, co. 3 del ddl in esame.

Il tema dell'analisi e della valutazione della spesa può essere altresì collegato alle norme contenute ai commi **da 6 a 9 dell'articolo 10** del ddl in esame, relative all'esposizione, all'interno del nuovo documento di Decisione di finanza pubblica (DFP) che sostituisce il DPEF, delle **relazioni programmatiche** per ciascuna missione di spesa del bilancio e delle **relazioni sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali**, nonché della ricognizione dei **contributi pluriennali**.

Al tal fine, la Decisione di finanza pubblica deve essere corredata (comma 6):

- dalle relazioni programmatiche per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato;
- dalle relazioni sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali relative alle predette missioni;

Si prevede inoltre che, per ciascuna **legge pluriennale di spesa in scadenza**, il Ministro competente, tenuto conto dei nuovi programmi da avviare, effettui una valutazione circa tale legge per dimostrare se permangono le ragioni che ne avevano giustificato a suo tempo l'adozione. Analoga dimostrazione, riportata in un'apposita relazione allegata al DFP, deve essere fornita per tutte le leggi di spesa pluriennale entrate in vigore da oltre 5 anni.

Alle predette relazioni, il Ministro dell'economia e delle finanze è chiamato ad allegare un **quadro riassuntivo** di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale (comma 7), con indicazione per ciascuna di esse:

- degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza;
- delle somme complessivamente autorizzate, indicando separatamente:
  - gli importi effettivamente erogati, ed i relativi residui di ciascun anno;
  - gli importi rimasti da erogare<sup>[97]</sup>.

Il comma 8 prevede che il quadro riassuntivo di cui al comma precedente contenga un'apposita sezione allegata, in cui viene effettuata la **ricognizione puntuale** di tutti i **contributi pluriennali** iscritti nel bilancio dello Stato, secondo quanto disposto dall'articolo 4, comma 177, della legge finanziaria per il 2004 (legge 350/2003).

Per ogni intervento finanziato mediante l'utilizzo di contributi pluriennali, inoltre, deve essere indicato:

- lo **stato di avanzamento** conseguito relativamente alle opere finanziate dai predetti contributi;
- il relativo **costo sostenuto**;
- la **previsione di avanzamento e di costo** per gli anni successivi fino alla conclusione dell'opera, con distinta evidenza del costo e dell'utilizzo dei contributi pluriennali per ciascuno degli anni del triennio successivo.



I Ministeri competenti sono tenuti a comunicare al Ministero dell'economia tutti i dati necessari alla predisposizione del predetto allegato entro il 30 giugno. Se non viene ottemperato l'obbligo di tale comunicazione, è prevista a carico del dirigente responsabile una **sanzione pecuniaria** pari al 5 per cento della sua retribuzione di risultato.

Il comma 9, infine, prevede il mantenimento anche con riferimento alla Decisione di finanza pubblica dell'allegato relativo al **programma delle infrastrutture strategiche** redatto da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, ai sensi della legge 443/2001 (articolo 1, comma 1) che delega il Governo a prevedere norme in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive.

## 6. ABROGAZIONI E TESTO UNICO DI CONTABILITÀ (ARTICOLI 50, 52-53)

L'**articolo 53** reca l'abrogazione della legge n. 468 del 1978 sulla "Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio", in quanto la materia viene disciplinata dal disegno di legge in esame.

L'**articolo 50**, ai commi 1, 3 e 4 ripropone il testo dei primi tre commi dell'articolo 33 della legge n. 468 del 1978:

- il **comma 1** abroga alcune disposizioni del regio decreto n. 2440 del 1923, recante "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato": si tratta dei commi da 30 a 35-bis, da 37 a 43, del comma 49 e dei commi da 77 a 79.
- il **comma 3** dispone che i termini relativi agli adempimenti connessi con la gestione del bilancio di previsione previsti dagli artt. 53, 59-bis, 68 e 68-bis del R.D. n. 2440/1923 e successive modificazioni ed integrazioni, sono modificati in corrispondenza con quelli connessi con la soppressione dell'art. 30, secondo comma, del citato R.D. n. 2440.
- il **comma 4** abroga la legge 27 febbraio 1955, n. 64 recante "Norme sull'utilizzo delle disposizioni di esercizi scaduti, destinate a finanziamenti di oneri derivanti da provvedimenti di carattere particolare.

*Al riguardo si osserva che tali disposizioni sono già state abrogate dall'articolo 33 della legge n. 468 del 1978. Per effetto della soppressione della legge n. 468 disposta dall'articolo 53 del testo in esame, la disposizione ha, pertanto, la funzione di ribadire l'abrogazione di tali disposizioni.*

Il **comma 1** abroga inoltre l'articolo 80 del R.D. n. 2440 del 1923, in base al quale entro il primo giorno non festivo del mese di ottobre il Ministro per il bilancio fa la esposizione economico-finanziaria e il Ministro per il tesoro l'esposizione relativa al bilancio di previsione.

Il **comma 2** 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 e riferibili alla gestione di soggetti ed organi comunque riferibili alla amministrazione centrale e periferica dello Stato, ove non espressamente autorizzate da specifiche norme che ne disciplinano l'autonomia contabile rispetto al bilancio dello Stato.

La disposizione non si applica alle gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge 25 novembre 1971, n. 1041, alle gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, dei programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati, nonché nei casi di urgenza e necessità, in quanto tale esclusione viene prevista dall'articolo 43, comma 2, lettera n) del d.d.l. in esame.

L'**articolo 52 delega** il Governo ad emanare **entro 2 anni** dalla data di entrata in vigore della presente legge, un **testo unico** delle disposizioni vigenti in materia di **contabilità di Stato** e di **tesoreria**, "anche con modifica delle disposizioni di legge preesistenti e con abrogazione espressa di quelle non più in vigore o incompatibili con la normativa vigente" (**comma 1**).

*In proposito, andrebbe valutata l'opportunità di sostituire la formula "Il Governo è delegato ad emanare" con la seguente (correttamente utilizzata all'art. 51): "Il Governo è delegato ad adottare", in conformità a quanto disposto dall'articolo 14, comma 1, della legge n. 400 del 1988, il quale recita: "I decreti legislativi adottati dal Governo ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione sono emanati dal Presidente della Repubblica".*

Andrebbe, inoltre, valutata l'opportunità di chiarire se le modifiche devono limitarsi agli aspetti formali e di coordinamento ovvero possano investire anche profili sostanziali. In questo caso, la delega dovrebbe essere corredata degli opportuni principi e criteri direttivi.

Il **comma 2** definisce la procedura per l'esercizio della delega, prevedendo il meccanismo del doppio parere parlamentare: il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera<sup>[98]</sup>.

Il meccanismo previsto è analogo a quello stabilito dall'articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Il **comma 3** delega il Governo ad adottare – entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1 – disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi, attraverso le medesime procedure già esposte.

**A.C. 2555**

**N. 2555**

---

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**PROPOSTA DI LEGGE**

**APPROVATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**

*24 giugno 2009 (v. stampato Senato n. 1397)*

**D'INIZIATIVA DEI SENATORI**

**AZZOLLINI, BONFRISCO, AUGELLO, COLLI, DI STEFANO, ESPOSITO,  
FLERES, MASSIMO GARAVAGLIA, LATRONICO, PICHETTO FRATIN,  
SAIA, TANCREDI, VACCARI, CUFFARO**

---

Legge di contabilità e finanza pubblica

---

*Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica  
il 26 giugno 2009*

---

TITOLO I  
PRINCIPÌ DI COORDINAMENTO, OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA E ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI  
CONTABILI

Art. 1.

*(Principi di coordinamento e ambito di riferimento).*

1. Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica secondo le modalità stabilite dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi, sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, e ne condividono le conseguenti responsabilità.

2. Ai fini della presente legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari.

3. La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* entro il 31 luglio.

4. Le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi nonché dalle norme di attuazione del federalismo fiscale di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

5. Per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano rimane fermo quanto disposto nei rispettivi statuti speciali.

Art. 2.

*(Delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili).*

1. Per consentire il perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica. I sistemi e gli schemi di cui al primo periodo sono raccordabili con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle amministrazioni pubbliche;

b) definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi di cui alla lettera a);

c) adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite, al fine di rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione delle politiche pubbliche, e adozione di un sistema unico di codifica dei singoli provvedimenti di spesa correlati alle voci di spesa riportate nei bilanci;

d) affiancamento, ai fini conoscitivi, in via sperimentale, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale che si ispirino a comuni criteri di contabilizzazione;

e) adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema tipo definito dal Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con i Ministri interessati e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni;

f) definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni individuati con decreto

del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata relativamente a quelli concernenti le regioni e le province autonome e gli enti locali.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine per l'espressione dei pareri, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. I decreti legislativi che comportino riflessi di ordine finanziario devono essere corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 18, comma 3.

4. Gli schemi dei decreti legislativi relativi alle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali sono, altresì, trasmessi per l'intesa alla Conferenza unificata. In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta.

5. Ai fini della predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1 è istituito, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, senza oneri a carico della finanza pubblica, il comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche, composto da ventidue componenti, così suddivisi:

a) quattro rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, uno dei quali con funzioni di presidente, e un rappresentante per ciascuno dei Ministeri dell'interno, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nonché un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri;

b) un rappresentante ciascuno per il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati, come invitati permanenti, e la Corte dei conti;

c) un rappresentante dell'ISTAT;

d) sette rappresentanti degli enti territoriali, di cui tre designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, uno dei quali per le autonomie speciali, uno designato dall'Unione delle province d'Italia (UPI), uno designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), uno designato dall'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM) e uno designato dalle Assemblee legislative regionali e delle province autonome, d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli articoli 5, 8 e 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11;

e) tre esperti in materia giuridico-contabile-economica.

6. Il comitato per i principi contabili agisce in reciproco raccordo con la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in particolare per le attività di cui all'articolo 2, comma 2, lettera h), della medesima legge con lo scambio di tutte le risultanze relative alla armonizzazione dei bilanci pubblici.

7. Disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere adottate entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti medesimi, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi e con le stesse modalità previsti dal presente articolo.

#### Art. 3.

*(Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica).*

1. Per i tre esercizi finanziari successivi all'entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, insieme alla Relazione sull'economia e la finanza pubblica, presenta alle Commissioni competenti per le conseguenze di carattere finanziario dei due rami del Parlamento un rapporto sullo stato di attuazione della presente legge. Il rapporto è centrato sull'avanzamento e sulla messa in opera della nuova organizzazione del bilancio dello Stato.

## TITOLO II

### MISURE PER LA TRASPARENZA E LA CONTROLLABILITÀ DELLA SPESA

#### Art. 4.

*(Istituzione della Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici).*

1. È istituita la Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici, avente il compito di promuovere e tutelare la trasparenza e l'informazione nel campo della finanza pubblica.

2. La Commissione è composta di venti membri designati dai Presidenti delle due Camere in modo da garantire la rappresentanza proporzionale della maggioranza e delle opposizioni.

3. La Commissione esprime indirizzi:

a) sul contenuto informativo necessario dei documenti trasmessi dal Governo, con l'obiettivo di migliorare il contenuto informativo e rendere omogenea la prospettazione delle informazioni, al fine della comparabilità nel tempo e tra strumenti;

b) sulle metodologie per la quantificazione delle innovazioni legislative con identificazione dei livelli informativi di supporto della quantificazione, nonché sull'eventuale predisposizione di schemi metodologici per settore per la valutazione degli effetti finanziari;

c) sulle metodologie per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, anche di settore, con evidenziazione delle basi conoscitive necessarie per la loro verifica; sulla definizione dei contenuti minimi di raccordo tra andamenti tendenziali e innovazioni legislative; sui criteri metodologici per la predisposizione di previsioni a politiche invariate;

d) sull'identificazione di ambiti per i quali è possibile migliorare la struttura dell'informazione disponibile ai fini della predisposizione dei bilanci, nonché sul monitoraggio e sulla rendicontazione dell'attività pubblica;

e) su ogni altra attività istruttoria e metodologica relativa all'informazione nel campo della finanza pubblica.

4. La Commissione trasmette i propri atti alle Presidenze dei due rami del Parlamento e al Ministro dell'economia e delle finanze.

#### Art. 5.

*(Criteri di nomina del Presidente dell'ISTAT).*

1. All'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, dopo il primo periodo sono inseriti i seguenti: «La proposta di nomina è sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari. La designazione non può essere effettuata se non in caso di parere favorevole espresso con la maggioranza dei due terzi dei componenti. Le medesime Commissioni possono procedere all'audizione delle persone designate».

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica dalla nuova nomina successiva a quella cui procedere alla data di entrata in vigore della presente legge.

#### Art. 6.

*(Accesso alle banche dati e pubblicità di elementi informativi).*

1. Ai fini del controllo parlamentare sulla finanza pubblica, anche di settore, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno accesso alle banche dati rilevanti per il monitoraggio della finanza pubblica, nonché ad ogni altra fonte informativa ritenuta utile.

2. I bilanci, le relative variazioni e i rendiconti, nonché i relativi allegati, sono resi disponibili in formato elettronico elaborabile, sia per il disegno di legge che per il testo approvato.

3. I decreti di variazione al bilancio adottati in conseguenza dell'approvazione di provvedimenti legislativi sono resi disponibili, sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione della relativa legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

#### Art. 7.

*(Struttura unica di supporto tecnico).*

1. Gli elementi tecnici funzionali all'esercizio del controllo parlamentare della finanza pubblica sono forniti da un'unica, apposita struttura di supporto, istituita d'intesa tra i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

### TITOLO III

#### PROGRAMMAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

#### Art. 8.

*(Ciclo e strumenti della programmazione e di bilancio).*

1. L'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle amministrazioni pubbliche è ispirata al metodo della programmazione.

2. Gli strumenti della programmazione sono:

a) la Relazione sull'economia e la finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno;

b) la Decisione di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno;

c) il disegno di legge di stabilità, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno, corredato di una nota tecnico-illustrativa da inviare alle Camere;

d) il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno;

e) i provvedimenti collegati alla legge di stabilità, da presentare alle Camere entro il 15 novembre;

f) l'aggiornamento del Programma di stabilità, da presentare alla Commissione europea secondo il calendario concordato in sede europea;

g) gli specifici strumenti di programmazione delle altre amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

3. I documenti di cui al comma 2, con esclusione di quelli di cui alle lettere b) e g), sono presentati alle Camere dal Ministro dell'economia e delle finanze. Il documento di cui alla lettera b) è presentato alle Camere dal Governo per la sua approvazione.

#### Art. 9.

##### *(Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali).*

1. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dalla Decisione di cui all'articolo 10.

2. Il coordinamento della finanza pubblica si realizza attraverso strumenti da individuare in sede di attuazione del federalismo fiscale in coerenza con i principi stabiliti dalla presente legge. Il coordinamento della finanza pubblica, con riferimento agli enti territoriali, si realizza altresì con le modalità e le procedure, nonché attraverso gli strumenti previsti dal Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

3. Anche ai fini dell'attuazione dell'articolo 11, comma 3, lettera i), nell'ambito della procedura di cui all'articolo 10, comma 4, viene definito il quadro di riferimento normativo per il Patto di stabilità interno, caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti. Il Patto di stabilità interno, in coerenza con gli obiettivi nazionali, articolati per sottosettori, definiti nella Decisione di finanza pubblica, definisce gli interventi necessari per il loro conseguimento distintamente per regioni, province e comuni.

4. In sede di Conferenza unificata vengono fornite indicazioni ai fini del collegamento tra gli obiettivi aggregati da fissare nell'ambito della Decisione di finanza pubblica e le regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza.

5. Per la spesa in conto capitale, sentita la Conferenza unificata, nell'ambito degli obiettivi di cui al comma 4, la Decisione di finanza pubblica e la legge di stabilità individuano la quota di indebitamento delle amministrazioni locali, e successivamente per il complesso delle province e dei comuni, articolata per regioni, in coerenza con l'obiettivo aggregato individuato per l'intera pubblica amministrazione.

6. Il ricorso al debito, per la spesa in conto capitale, da parte di uno o più enti territoriali, in misura eccedente il limite stabilito dalla applicazione all'ente stesso del Patto di stabilità interno vigente, è autorizzato, nell'ambito di ciascuna regione ai sensi del comma 7, a condizione che venga compensato da un corrispondente minore ricorso al debito da parte di uno o più enti territoriali della stessa regione.

7. Le regioni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica complessivamente determinato in applicazione del Patto di stabilità interno vigente, possono adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli di finanza pubblica fissati dalla legge nazionale, in relazione alle diversità delle situazioni finanziarie ed economiche delle regioni stesse, e coordinano la procedura di ripartizione della quota di indebitamento per la spesa in conto capitale dei comuni e delle province, anche al fine di consentire lo scambio di tale quota tra uno o più enti locali della regione, ai fini dell'ottimizzazione della distribuzione territoriale e temporale della spesa in conto capitale.

#### Art. 10.

##### *(Decisione di finanza pubblica).*

1. La Decisione di finanza pubblica contiene gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo e definisce gli obiettivi articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi all'amministrazione centrale, all'amministrazione locale e agli enti di previdenza. Essa, inoltre, aggiorna le previsioni per l'anno in corso.

2. Nella Decisione di cui al comma 1, oltre alla valutazione degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi macroeconomici fissati nei precedenti documenti programmatici e alle previsioni contenute nella Relazione di cui all'articolo 12, sono riportati:

a) l'indicazione della evoluzione economico-finanziaria internazionale, per l'anno in corso e per il periodo di riferimento; per l'Italia, le previsioni macroeconomiche, tendenziali e programmatiche, per ciascun anno del periodo di riferimento, con evidenziazione dei contributi alla crescita delle diverse determinanti,



dell'evoluzione dei prezzi, del mercato del lavoro e dell'andamento dei conti con l'estero; l'esplicitazione dei parametri economici essenziali utilizzati per le previsioni di finanza pubblica in coerenza con gli andamenti macroeconomici tendenziali e programmatici;

b) le previsioni tendenziali a legislazione vigente, basate sui parametri di cui alla lettera a) e, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte, dei flussi di entrata e di uscita del conto economico dei sottosettori di cui al comma 1, al netto e al lordo delle eventuali misure *una tantum* ininfluenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche, e di quelli del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche, con una indicazione di massima anche per l'anno in corso, dei motivi degli scostamenti tra gli andamenti tendenziali indicati e le previsioni riportate nei precedenti documenti programmatici, nonché con l'indicazione della pressione fiscale delle amministrazioni pubbliche. Sono inoltre indicate le previsioni relative al debito delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso e per i sottosettori di cui al comma 1, nonché le risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali;

c) le previsioni tendenziali del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e del saldo di cassa del settore statale;

d) una indicazione di massima, accanto alle previsioni di cui alle lettere b) e c), delle risorse finanziarie necessarie a confermare normativamente, per il periodo di riferimento del documento, gli impegni e gli interventi di politica economica e di bilancio adottati negli anni precedenti per i principali settori di spesa;

e) gli obiettivi programmatici, indicati per ciascun anno del periodo di riferimento in rapporto al prodotto interno lordo e tenuto conto della manovra di cui alla lettera f), per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle amministrazioni pubbliche, articolati per i sottosettori di cui al comma 1, nonché, in valore assoluto, per il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e per il saldo di cassa del settore statale e, infine, l'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva, coerente con il livello massimo di spesa corrente;

f) l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera e), almeno per un triennio, per i sottosettori di cui al comma 1 e le misure atte a realizzare il percorso di convergenza previsto dall'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42;

g) a fini conoscitivi, le previsioni in termini programmatici della disaggregazione degli obiettivi di cui alla lettera e) con riferimento alle entrate e alle spese, al netto e al lordo degli interessi e delle eventuali misure *una tantum* ininfluenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche;

h) l'indicazione di eventuali provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica ciascuno dei quali reca disposizioni omogenee per materia;

i) l'evidenziazione, a fini conoscitivi, del prodotto potenziale e degli indicatori strutturali programmatici del conto economico delle pubbliche amministrazioni.

3. In apposita nota metodologica allegata alla Decisione di cui al comma 1, sono esposti analiticamente i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di cui al comma 2, lettera b).

4. Entro il 20 luglio il Governo invia alla Conferenza unificata, per il preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi di cui al comma 2, lettera e). Acquisito il parere, le linee guida sono trasmesse alle Camere.

5. Entro i termini stabiliti in sede comunitaria, il Governo presenta agli organismi dell'Unione europea l'aggiornamento del Programma di stabilità. In caso di scostamento degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica da quelli contenuti nella Decisione di cui al comma 1 precedentemente approvata, il Governo presenta in pari data alle Camere una relazione informativa che motiva, attraverso una adeguata documentazione, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica. Le nuove previsioni, se confermate in sede di presentazione della Relazione di cui all'articolo 12, dovranno dar luogo nella medesima Relazione all'indicazione di massima degli interventi che il Governo intende realizzare per conseguire gli obiettivi indicati nell'aggiornato Programma di stabilità.

6. La Decisione di cui al comma 1 è corredata delle relazioni programmatiche per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e delle relazioni sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali. Per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza, il Ministro competente valuta se permangono le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione, tenuto anche conto dei nuovi programmi da avviare. In apposita relazione, allegata alla Decisione di cui al comma 1, deve essere fornita analoga dimostrazione per tutte le leggi di spesa pluriennale quando siano trascorsi cinque anni dalla loro entrata in vigore.

7. Alle relazioni di cui al comma 6 il Ministro dell'economia e delle finanze allega un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, con indicazione per ciascuna legge degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza, delle somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno, nonché quelle che restano ancora da erogare.

8. In apposita sezione del quadro riassuntivo di cui al comma 7 è esposta, in allegato, la ricognizione puntuale di tutti i contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato, ai sensi dell'articolo 4, comma 177, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, con specifica indicazione di quelli attivati e delle eventuali ulteriori risorse anche non statali che concorrono al finanziamento dell'opera. Per ogni intervento finanziato mediante l'utilizzo di contributi pluriennali viene indicato lo stato di avanzamento conseguito delle opere da essi finanziate, il relativo costo sostenuto, nonché la previsione di avanzamento e di costo per gli anni successivi fino alla conclusione dell'opera, con distinta evidenza del costo e dell'utilizzo dei contributi pluriennali per ciascuno degli anni del triennio successivo. I Ministeri competenti sono tenuti a comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze tutti i dati necessari alla predisposizione dell'allegato di cui al presente comma entro il 30 giugno. In caso di mancata comunicazione è prevista una sanzione pecuniaria a carico del dirigente responsabile pari al 5 per cento della sua retribuzione di risultato.

9. Il programma predisposto ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, è allegato alla Decisione di cui al comma 1.

#### Art. 11.

##### *(Manovra di finanza pubblica).*

1. La legge di stabilità e la legge di bilancio compongono la manovra triennale di finanza pubblica. Essa contiene, per il triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati all'articolo 10, commi 1 e 2, della presente legge. Nel corso del periodo considerato dalla manovra, in caso di eventuali aggiornamenti degli obiettivi, conseguenti anche a cambiamenti delle condizioni economiche, la manovra annuale ridetermina gli interventi per gli anni successivi a quello in corso.

2. La legge di stabilità dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi.

3. La legge di stabilità contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale. Essa non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. In particolare, essa indica:

a) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, comprese le eventuali regolazioni contabili e debitorie pregresse specificamente indicate;

b) le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del *quantum* della prestazione, afferenti imposte dirette e indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto di norma dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione;

c) gli importi dei fondi speciali previsti dall'articolo 19 e le corrispondenti tabelle;

d) gli importi, in apposita tabella, delle singole autorizzazioni legislative di spesa o di quote di esse, con le relative aggregazioni per programma e per missione, sia di parte corrente sia di conto capitale, che sono rifinanziate, ridotte e rimodulate anche per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale. Le autorizzazioni di spesa di parte corrente che possono essere determinate in apposita tabella sono quelle di natura permanente la cui quantificazione è demandata alla legge di stabilità ai sensi della legislazione vigente;

e) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, ai sensi dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico;

f) altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti;

g) norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, salvo che esse si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi di cui all'articolo 10, comma 2, lettere b) e c);

h) norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 18, comma 13;

i) le norme di coordinamento, anche dinamico, della finanza pubblica, intese ad assicurare il concorso dei vari livelli di governo al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, della presente legge, e le norme necessarie a realizzare il Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

4. Per la spesa, le disposizioni normative della legge di stabilità sono articolate, di norma, per missione e indicano il programma cui si riferiscono.

5. Le nuove o maggiori spese disposte con la legge di stabilità non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con le regole determinate, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera f), nella Decisione di cui all'articolo 10, come deliberata dal Parlamento.

6. In allegato alla relazione al disegno di legge di stabilità sono indicati i provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'esercizio ai sensi dell'articolo 18, comma 13, con i relativi effetti finanziari, nonché le ulteriori misure correttive da adottare ai sensi del comma 3, lettera h), del presente articolo.

7. Il disegno di legge di stabilità, fermo restando l'obbligo di cui all'articolo 18, comma 3, è accompagnato dalla nota tecnico-illustrativa di cui all'articolo 8, comma 2, lettera c). La nota è un documento conoscitivo di raccordo tra il disegno di legge di bilancio presentato alle Camere e il conto economico delle pubbliche amministrazioni, che espone i contenuti della manovra, i relativi effetti sui saldi di finanza pubblica articolati nei vari settori di intervento e i criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi. Essa contiene inoltre le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto all'articolo 10, comma 2, lettera b), e del relativo conto di cassa, integrate con gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento.

8. La relazione tecnica allegata al disegno di legge di stabilità contiene altresì la valutazione di cui all'articolo 10, comma 6, secondo periodo, in relazione alle autorizzazioni di rifinanziamento presenti nel medesimo disegno di legge.

9. All'articolo unico della legge 21 agosto 1949, n. 639, le parole: «ed entro il mese di settembre la relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo» sono soppresse.

#### Art. 12.

##### *(Relazione sull'economia e la finanza pubblica).*

1. La Relazione sull'economia e la finanza pubblica contiene:

a) l'analisi dell'andamento dell'economia e del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi indicati nella Decisione di cui all'articolo 10;

b) l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche, del conto economico delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori nonché del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche per il periodo di previsione della Decisione e, in caso di scostamento dagli obiettivi, le eventuali misure correttive che il Governo intende adottare;

c) le indicazioni sul saldo di cassa del settore statale e sulle correlate modalità di copertura;

d) le informazioni sui conti consuntivi delle aziende di servizi delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, nonché sui conti consolidati con i risultati di gestione delle aziende controllate dalle stesse amministrazioni pubbliche.

2. La Relazione di cui al comma 1, in particolare, fornisce le informazioni di dettaglio sui consuntivi e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, nonché sul debito delle amministrazioni pubbliche e sul relativo costo medio. Essa fornisce inoltre, in apposita appendice, i dati relativi al bilancio statale secondo la classificazione economica con particolare riferimento alle principali tipologie di spesa, tra cui:

a) redditi da lavoro dipendente distinti tra i comparti dei Ministeri, della scuola, dei Corpi di polizia, delle Forze armate e altri;

b) consumi intermedi, distinti in funzionamento dell'amministrazione, della difesa, della sicurezza e altre spese per consumi intermedi;

c) trasferimenti correnti e in conto capitale, distinti per i principali programmi.

3. Il Ministro dello sviluppo economico presenta alle Camere, entro il 15 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento, in allegato alla Relazione di cui al presente articolo, un'unica relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti, con particolare riguardo alla ricaduta occupazionale, alla coesione sociale e alla sostenibilità ambientale, nonché alla ripartizione territoriale degli interventi.

4. In apposito allegato alla Relazione di cui al presente articolo, per la spesa del bilancio dello Stato sono esposte, con riferimento ai dati di consuntivo, le risorse destinate alle singole regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano distinte tra spese correnti e spese in conto capitale.

5. All'articolo unico della legge 21 agosto 1949, n. 639, la parola: «marzo» è sostituita dalla seguente: «aprile».

#### TITOLO IV MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI

Art. 13.

*(Attuazione dell'articolo 117 della Costituzione).*

1. Le disposizioni del presente titolo costituiscono attuazione dell'articolo 117, primo comma, secondo comma, lettera r), e terzo comma, della Costituzione.

Art. 14.

*(Banca dati delle amministrazioni pubbliche).*

1. A decorrere dall'esercizio successivo alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 2, comma 1, e del correlato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 2 del presente articolo, al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche secondo modalità da stabilire con appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della presente legge.

2. L'acquisizione dei dati avviene sulla base di schemi, tempi e modalità definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata relativamente agli enti territoriali. L'acquisizione dei dati potrà essere effettuata dal Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato anche attraverso l'interscambio di flussi informativi con altre amministrazioni pubbliche. Anche la Banca d'Italia provvede ad inviare per via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni necessarie al monitoraggio e al consolidamento dei conti pubblici.

3. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, pari complessivamente a 5 milioni di euro per l'anno 2009, 8 milioni di euro per l'anno 2010, 10 milioni di euro per l'anno 2011 e 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista dall'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica.

Art. 15.

*(Controllo e monitoraggio dei conti pubblici).*

1. In relazione alle esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, utilizzando anche i dati di cui al comma 1 dell'articolo 14, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede a:

a) consolidare le operazioni delle amministrazioni pubbliche sulla base degli elementi acquisiti con le modalità di cui alla presente legge e ai correlati decreti attuativi;

b) valutare la coerenza dei bilanci di previsione delle amministrazioni pubbliche, consolidati per sottosettori, con gli obiettivi di finanza pubblica indicati nella Decisione di cui all'articolo 10;

c) valutare la coerenza della evoluzione delle grandezze di finanza pubblica nel corso della gestione con gli obiettivi di cui alla lettera b) e verificare a consuntivo il conseguimento degli stessi obiettivi;

d) monitorare gli effetti finanziari delle misure previste dalla manovra di bilancio e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno;

e) effettuare, tramite i servizi ispettivi di finanza pubblica, verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. In ogni caso, per gli enti territoriali i predetti servizi effettuano verifiche volte a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e procedono altresì alle verifiche richieste dal Ministro competente all'avvio della procedura di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

f) consentire l'accesso e l'invio in formato elettronico elaborabile dei dati di cui al comma 1 dell'articolo 14 alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica.

2. Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato pubblica mensilmente, entro il mese successivo a quello di riferimento, una relazione sul conto consolidato di cassa riferito all'amministrazione pubbliche tenendo conto anche delle informazioni desunte dal Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE).

3. Entro il 31 maggio, il 15 ottobre e il 30 novembre il Ministro dell'economia e delle finanze presenta alle Camere una relazione sul conto consolidato di cassa riferito, rispettivamente a tutto il primo, il secondo e il terzo trimestre dell'anno, alle amministrazioni pubbliche e l'eventuale aggiornamento delle stime secondo l'articolazione per sottosettori prevista all'articolo 10, comma 2, lettera b), nonché sulla consistenza del

debito pubblico. La relazione presentata entro il 15 ottobre riporta l'aggiornamento della stima annuale del conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche e delle relative forme di copertura. Nella relazione sono anche esposte informazioni sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente del bilancio dello Stato, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale. In apposito allegato a ciascuna relazione trimestrale è riportato lo stato di attuazione dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali. In apposito allegato alle relazioni di cui al presente comma sono esposti i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica, sia per le entrate che per le spese, derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno, che il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Dipartimento delle finanze è tenuto ad assicurare. Nell'allegato sono altresì indicati gli scostamenti rispetto alle valutazioni originarie e le relative motivazioni.

4. Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze provvede a monitorare l'andamento delle entrate tributarie e contributive e a pubblicare a cadenza mensile un rapporto su tale andamento. Provvede altresì a monitorare gli effetti finanziari, sulle entrate, delle misure tributarie previste dalla manovra di bilancio e dei principali provvedimenti tributari adottati in corso d'anno. Le relazioni di cui al comma 3 presentano in allegato un'analisi dei risultati conseguiti in materia di entrata, con riferimento all'andamento di tutte le imposte, tasse e tributi, anche di competenza di regioni e enti locali, con indicazioni relative all'attività accertativa e alla riscossione.

5. Le amministrazioni pubbliche, con esclusione di quelle di cui al comma 6, trasmettono quotidianamente alla banca dati SIOPE, tramite i propri tesoreri o cassieri, tutti gli incassi e i pagamenti effettuati, codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale. I tesoreri e i cassieri non possono accettare disposizioni di pagamento prive della codificazione uniforme. Le disposizioni del presente comma non si applicano agli organi costituzionali.

6. Gli enti di previdenza trasmettono mensilmente al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato tutti gli incassi ed i pagamenti effettuati, codificati con criteri uniformi sul territorio nazionale.

7. Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, stabilisce con propri decreti la codificazione, le modalità e i tempi per l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 5 e 6. Analogamente il Ministro provvede, con propri decreti, ad apportare modifiche e integrazioni alla codificazione stabilita.

8. Gli enti previdenziali privatizzati, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le autorità portuali, gli enti parco nazionale e gli altri enti pubblici che inviano i flussi trimestrali di cassa e non sono ancora assoggettati alla rilevazione SIOPE continuano a trasmettere al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato i dati trimestrali della gestione di cassa dei loro bilanci entro il 20 dei mesi di gennaio, aprile, luglio e ottobre del trimestre di riferimento secondo lo schema tipo dei prospetti determinato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

9. Con l'estensione della rilevazione SIOPE agli enti di cui al comma 8, vengono meno gli adempimenti relativi alla trasmissione dei dati trimestrali di cassa, secondo modalità e tempi definiti con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze.

10. Le amministrazioni pubbliche che non adempiono regolarmente agli obblighi di cui ai commi 5, 6 e 8 non possono effettuare prelevamenti dai conti aperti presso la tesoreria dello Stato. In allegato alle relazioni di cui al comma 3 sono indicate le amministrazioni inadempienti rispetto alle disposizioni di cui al comma 5.

#### Art. 16.

##### *(Disposizioni speciali e transitorie per il monitoraggio dei conti pubblici).*

1. Nelle more della realizzazione della banca dati di cui all'articolo 14, per le finalità di monitoraggio e controllo dei conti pubblici, le amministrazioni pubbliche, nonché gli altri enti e società per i quali è comunque previsto l'invio dei bilanci alle amministrazioni vigilanti, sono tenuti all'invio telematico alla Ragioneria generale dello Stato dei dati relativi ai bilanci di previsione, alle relative variazioni e ai conti consuntivi, nonché di tutte le informazioni necessarie alle verifiche di cui all'articolo 15 sulla base di schemi e modalità indicati con determina del Ragioniere generale dello Stato. Dalle disposizioni del presente comma sono esclusi gli enti e organismi pubblici territoriali e loro associazioni, nonché gli enti ed organismi dagli stessi vigilati.

2. A decorrere dalla data di pubblicazione della determina del Ragioniere generale dello Stato, non trovano più applicazione le modalità di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51.

#### Art. 17.

##### *(Potenziamento del monitoraggio attraverso attività revisori e sindaci).*

1. Al fine di dare attuazione alle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, di cui all'articolo 15, funzionali alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ove non già prevista dalla normativa vigente, è assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero

dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche con esclusione degli enti e organismi pubblici territoriali e degli enti ed organismi da questi ultimi vigilati, fermo restando il numero dei revisori e dei componenti del collegio.

2. Al fine di assicurare, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, il coordinamento della finanza pubblica nonché il monitoraggio della situazione economico-finanziaria del Servizio sanitario nazionale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con propria legge la composizione numerica e i requisiti professionali del collegio sindacale delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere-universitarie e degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico, assicurando comunque, ove non già previsto dalla normativa vigente, la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze.

3. Le leggi regionali approvate in attuazione dei principi di cui al comma 2 trovano applicazione all'atto del rinnovo del collegio dei revisori o del collegio sindacale interessati.

4. I collegi di cui ai commi 1 e 2 devono riferire, nei verbali relativi alle verifiche effettuate, circa l'osservanza degli adempimenti previsti dalla presente legge e da direttive emanate dalle amministrazioni vigilanti.

## TITOLO V LA COPERTURA DELLE LEGGI

### Art. 18.

#### *(Copertura finanziaria delle leggi).*

1. In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire l'allineamento tra l'onere e la relativa copertura. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 19, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell'entrata delle risorse da utilizzare come copertura;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale o non ricorrenti.

2. Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Gli oneri recati dai decreti legislativi, non quantificati al momento dell'approvazione della legge di delega, possono trovare copertura esclusivamente in norme contenute in altre leggi. I decreti sono corredati della relazione tecnica, di cui al comma 3, che dà conto degli effetti finanziari complessivi derivanti dall'esercizio della delega.

3. I disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa e del relatore che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nella Decisione di cui all'articolo 10 ed eventuali successivi aggiornamenti.

4. Nel definire la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, qualora siano prevedibili effetti sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, diversi

da quelli quantificati ai fini del saldo netto da finanziare, il Ministero dell'economia e delle finanze fornisce i relativi elementi di valutazione nella relazione tecnica di cui al comma 3, con specifico riferimento agli effetti che le innovazioni hanno sugli andamenti tendenziali e ai criteri per la quantificazione e alla compensazione di tali effetti sul saldo di cassa e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

5. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica deve essere trasmessa entro trenta giorni dalla richiesta. I dati devono essere trasmessi in formato telematico.

6. I disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3.

7. Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. In particolare per il comparto scuola sono indicati anche le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni. Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime. La relazione tecnica fornisce altresì i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia di cui al comma 1 sulla base dei requisiti indicati dal comma 12.

8. La relazione tecnica di cui ai commi 3 e 5 è aggiornata all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

9. Ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. La Corte riferisce, inoltre, su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, con le modalità previste dai regolamenti parlamentari, sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega.

10. Le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. Le disposizioni recanti espresse autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data.

11. Per le amministrazioni dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie territoriali dello Stato, vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni di cui al comma 10. Per gli enti ed organismi pubblici non territoriali gli organi di revisione e di controllo provvedono agli analoghi adempimenti di vigilanza, dandone completa informazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

12. La clausola di salvaguardia di cui al comma 1 deve essere effettiva e automatica. Essa deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. In tal caso, sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione. La relazione espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi.

13. Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume le conseguenti iniziative legislative. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

14. Le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio indicano anche le missioni di spesa e i relativi programmi interessati.

Art. 19.

*(Fondi speciali).*

1. La legge di stabilità prevede gli importi dei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale ed in particolare di quelli correlati al perseguimento degli obiettivi indicati nella Decisione di cui all'articolo 10. In tabelle allegate alla legge di stabilità sono indicate, distintamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale, le somme destinate alla copertura dei predetti provvedimenti legislativi ripartite per Ministeri. Nella relazione illustrativa del disegno di legge di stabilità, con apposite note, sono indicati i singoli provvedimenti legislativi che motivano lo stanziamento proposto per ciascun Ministero. I fondi speciali di cui al presente comma sono iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze in appositi fondi la cui riduzione, ai fini della integrazione per competenza e cassa di programmi esistenti o di nuovi programmi, può avvenire solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che li utilizzano.

2. Le quote dei fondi di cui al presente articolo non possono essere utilizzate per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle per la copertura finanziaria di provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, salvo che essi riguardino spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del Paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria.

3. Le quote dei fondi speciali di parte corrente e, se non corrispondono a disegni di legge già approvati da un ramo del Parlamento, di quelli di parte capitale non utilizzate entro l'anno cui si riferiscono, costituiscono economie di bilancio. Nel caso di spese corrispondenti ad obblighi internazionali, la copertura finanziaria prevista per il primo anno resta valida anche dopo il termine di scadenza dell'esercizio cui si riferisce purché il provvedimento risulti presentato alle Camere entro l'anno ed entri in vigore entro il termine di scadenza dell'anno successivo. Gli importi di cui all'articolo 11, comma 3, lettera e), non utilizzati al termine dell'esercizio sono conservati nel conto dei residui fino alla sottoscrizione dei relativi contratti di lavoro o all'emanazione dei provvedimenti negoziali. Le economie di spesa da utilizzare a tal fine nell'esercizio successivo formano oggetto di appositi elenchi trasmessi alle Camere a cura del Ministro dell'economia e delle finanze entro il 25 gennaio; detti elenchi vengono allegati al conto consuntivo del Ministero dell'economia e delle finanze. In tal caso, le nuove o maggiori spese derivanti dal perfezionamento dei relativi provvedimenti legislativi sono comunque iscritte nel bilancio dell'esercizio nel corso del quale entrano in vigore i provvedimenti stessi e sono portate in aumento dei limiti dei saldi previsti dall'articolo 11, comma 3, lettera a).

Art. 20.

*(Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico).*

1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.

2. Ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 18.

TITOLO VI

IL BILANCIO DELLO STATO

Capo I

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO

Art. 21.

*(Anno finanziario).*

1. La gestione finanziaria dello Stato si svolge in base al bilancio annuale di previsione redatto in termini di competenza e cassa.

2. L'unità temporale della gestione è l'anno finanziario che comincia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre dello stesso anno.

Art. 22.

*(Bilancio di previsione).*



1. Il disegno di legge del bilancio annuale di previsione è formato sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dei parametri indicati, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera a), nella Decisione di cui al medesimo articolo 10.

2. Il disegno di legge del bilancio di previsione espone per l'entrata e, per ciascun Ministero, per la spesa le unità di voto parlamentare determinate con riferimento rispettivamente alla tipologia di entrata e ad aree omogenee di attività. Per la spesa, le unità di voto sono costituite dai programmi quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa. La realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

3. In relazione ad ogni singola unità di voto sono indicati:

a) l'ammontare presunto dei residui attivi o passivi alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce;

b) l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nell'anno cui il bilancio si riferisce;

c) le previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale;

d) l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno cui il bilancio si riferisce, senza distinzione fra operazioni in conto competenza ed in conto residui. Si intendono per incassate le somme versate in Tesoreria e per pagate le somme erogate dalla Tesoreria.

4. Nell'ambito delle dotazioni previste in relazione a ciascun programma di cui al comma 2 sono distinte le spese correnti, con indicazione delle spese di personale, e le spese d'investimento, con indicazione delle acquisizioni di attività finanziarie. Nell'ambito del programma è inoltre indicata la quota delle spese rimodulabili e non rimodulabili.

5. Le spese non rimodulabili sono quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Esse corrispondono alle spese definite «oneri inderogabili». Per oneri inderogabili si intendono le spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione; tali parametri possono essere determinati sia da leggi che da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, corrispondenti ad oneri indeclinabili ed indilazionabili e relative alle seguenti finalità: pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, interessi passivi, obblighi comunitari ed internazionali, ammortamento di mutui. Sono spese obbligatorie anche quelle, residuali, così identificate per espressa disposizione normativa.

6. Le spese rimodulabili si dividono in fattori legislativi e in spese di adeguamento al fabbisogno. Per fattori legislativi si intendono le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio. I fattori legislativi sono rimodulabili ai sensi dell'articolo 24, comma 3.

7. Formano oggetto di approvazione parlamentare solo le previsioni di cui alle lettere b), c) e d) del comma 3. Le previsioni di spesa di cui alle lettere b) e d) costituiscono, rispettivamente, i limiti per le autorizzazioni di impegno e di pagamento.

8. Il bilancio di previsione, oggetto di un unico disegno di legge, è costituito dallo stato di previsione dell'entrata, dagli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri, con le allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome, e dal quadro generale riassuntivo con riferimento al triennio.

9. Ciascuno stato di previsione riporta i seguenti elementi informativi, da aggiornare al momento dell'approvazione della legge di bilancio per le lettere a), b), c) e d):

a) la nota integrativa al bilancio di previsione. Per le entrate, oltre a contenere i criteri per la previsione relativa alle principali imposte e tasse, essa specifica, per ciascun titolo, la quota non avente carattere ricorrente e quella avente carattere ricorrente, nonché gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'esercizio, recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti. Per la spesa, si compone di due sezioni:

1) la prima sezione, concernente il piano degli obiettivi correlati a ciascun programma ed i relativi indicatori di *performance*, riporta le informazioni relative al quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera, illustra le priorità politiche, espone le attività e indica gli obiettivi riferiti a ciascun programma di spesa, che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo. A tal fine il documento indica le risorse destinate alla realizzazione dei predetti obiettivi e riporta gli indicatori di realizzazione ad essi riferiti, nonché i criteri e i parametri utilizzati per la loro quantificazione. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato

d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuati i criteri e le metodologie per la definizione degli indicatori di realizzazione contenuti nella nota integrativa;

2) la seconda sezione, relativa ai programmi e alle corrispondenti risorse finanziarie, illustra il contenuto di ciascun programma di spesa e i criteri di formulazione delle previsioni, con riguardo in particolare alle varie tipologie di spesa e ai relativi riferimenti legislativi, con indicazione dei corrispondenti stanziamenti del bilancio triennale;

b) una scheda illustrativa di ogni programma e delle leggi che lo finanziano, con indicazione dei corrispondenti stanziamenti del bilancio triennale, con l'articolazione per le categorie di spesa di cui ai commi 4, 5 e 6. Nella stessa scheda sono contenute tutte le informazioni e i dati relativi alle spese di funzionamento, ivi comprese quelle del personale, necessarie all'attuazione del programma, nonché gli interventi programmati con separata indicazione delle spese correnti e di quelle in conto capitale. Tali schede sono aggiornate trimestralmente in modo da tenere conto delle modifiche apportate alle previsioni iniziali del programma attraverso le variazioni di bilancio adottate in corso d'anno ai sensi delle disposizioni normative vigenti. Le variazioni rispetto alle previsioni iniziali sono analiticamente motivate anche in relazione alla loro tipologia e natura. Il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette le schede al Parlamento entro trenta giorni dalla fine del trimestre di riferimento;

c) per ogni programma l'elenco dei capitoli, articoli e relativi stanziamenti;

d) per ogni programma un riepilogo delle dotazioni secondo l'analisi economica e funzionale;

e) il *budget* dei costi della relativa amministrazione. Le previsioni economiche sono rappresentate secondo le voci del piano dei conti, distinte per programmi e per centri di costo. Il *budget* espone le previsioni formulate dai centri di costo dell'amministrazione ed include il prospetto di riconciliazione al fine di collegare le previsioni economiche alle previsioni finanziarie di bilancio.

10. Le modifiche apportate al bilancio nel corso della discussione parlamentare formano oggetto di apposita nota di variazioni.

11. Il Ministro dello sviluppo economico presenta alle Camere una relazione, allegata al disegno di legge del bilancio di previsione, con motivata indicazione programmatica sulla destinazione alle aree sottoutilizzate del territorio nazionale, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104, e alle aree destinatarie degli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, in conformità alla normativa comunitaria, nonché alle aree montane, delle spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri per gli interventi di rispettiva competenza nell'ammontare totale e suddiviso per regioni.

12. L'approvazione dello stato di previsione dell'entrata, di ciascuno stato di previsione della spesa e dei totali generali della spesa nonché del quadro generale riassuntivo è disposta, nell'ordine, con distinti articoli del disegno di legge, con riferimento sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa.

13. L'approvazione dei fondi previsti dagli articoli 27, 28, 29 e 30 è disposta con apposite norme.

14. Con apposita norma della legge che approva il bilancio di previsione dello Stato è annualmente stabilito, in relazione alla indicazione del fabbisogno del settore statale, effettuata ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera c), l'importo massimo di emissione di titoli dello Stato, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare.

15. Alla data di entrata in vigore della legge di bilancio, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le amministrazioni interessate, le unità di voto parlamentare sono ripartite in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione. Entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio i Ministri assegnano le risorse ai responsabili della gestione. Viene altresì data informazione del raccordo tra il bilancio di previsione dello Stato approvato e il sistema di contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione.

16. Agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri sono annessi, secondo le rispettive competenze, i conti consuntivi degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

#### Art. 23.

##### *(Bilancio pluriennale).*

1. Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato dal Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con gli obiettivi indicati nella Decisione di cui all'articolo 10, e copre un periodo di tre anni. Il bilancio pluriennale, redatto in base alla legislazione vigente per missioni e programmi, in termini di competenza e di cassa, espone separatamente:

a) l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente - bilancio pluriennale a legislazione vigente, di cui all'articolo 22;

b) le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese tenendo conto degli effetti degli interventi programmati nella Decisione di cui all'articolo 10 - bilancio pluriennale programmatico.

2. Il bilancio pluriennale di cui al comma 1 è integrato con gli effetti della legge di stabilità. Esso non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate ed è aggiornato annualmente.

#### Art. 24.

##### *(Formazione del bilancio).*

1. In sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione, tenuto conto delle istruzioni fornite annualmente con apposita circolare dal Ministero dell'economia e delle finanze, i Ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei responsabili della gestione dei programmi, gli obiettivi di ciascun Dicastero e quantificano le risorse necessarie per il loro raggiungimento anche mediante proposte di rimodulazione delle stesse risorse tra programmi appartenenti alla medesima missione di spesa. Le proposte sono formulate sulla base della legislazione vigente, con divieto di previsioni basate sul mero calcolo della spesa storica incrementale.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze valuta successivamente la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministero e le risorse richieste per la loro realizzazione, tenendo anche conto dello stato di attuazione dei programmi in corso e dei risultati conseguiti negli anni precedenti in termini di efficacia e di efficienza della spesa. A tal fine il Ministro dell'economia e delle finanze tiene conto anche delle risultanze illustrate nella nota integrativa al rendiconto di cui all'articolo 36, comma 2, delle risultanze delle attività di analisi dei nuclei di cui all'articolo 40, comma 1, nonché del Rapporto di cui all'articolo 42.

3. Con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, possono essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti. In apposito allegato allo stato di previsione della spesa sono indicate le autorizzazioni legislative di cui si propone la modifica e il corrispondente importo.

4. Gli schemi degli stati di previsione di entrata e di spesa, verificati in base a quanto previsto al comma 2, formano il disegno di legge del bilancio a legislazione vigente predisposto dal Ministro dell'economia e delle finanze.

5. La legge di bilancio è formata apportando al disegno di legge di cui al comma 4 le variazioni determinate dalla legge di stabilità.

#### Art. 25.

##### *(Integrità, universalità ed unità del bilancio).*

1. I criteri dell'integrità, dell'universalità e dell'unità del bilancio dello Stato costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione.

2. Sulla base del criterio dell'integrità, tutte le entrate devono essere iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse. Parimenti, tutte le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle correlative entrate.

3. Sulla base dei criteri dell'universalità e dell'unità, è vietato gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati in base all'articolo 43, comma 2, lettera n).

4. È vietata altresì l'assegnazione di qualsiasi provento per spese o erogazioni speciali, salvo i proventi e le quote di proventi riscossi per conto di enti, le oblazioni e simili, fatte a scopo determinato.

5. Restano valide le disposizioni legislative che prevedono la riassegnazione ai capitoli di spesa di particolari entrate.

#### Capo II

#### LE ENTRATE E LE SPESE DELLO STATO

#### Art. 26.

##### *(Classificazione delle entrate e delle spese).*

1. Le entrate dello Stato sono ripartite in:

a) titoli, a seconda che siano di natura tributaria, extratributaria o che provengano dall'alienazione e dall'ammortamento di beni patrimoniali, dalla riscossione di crediti o dall'accensione di prestiti;

b) ricorrenti e non ricorrenti, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata ad uno o più esercizi;

c) tipologie, ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti;

d) categorie, secondo la natura dei cespiti;

e) capitoli, eventualmente suddivisi in articoli secondo il rispettivo oggetto, ai fini della rendicontazione.

2. Le spese dello Stato sono ripartite in:

a) missioni, come definite all'articolo 21, comma 2, terzo periodo;

b) programmi, ai fini dell'approvazione parlamentare. I programmi, come definiti all'articolo 21, comma 2, secondo periodo, sono suddivisi in macroaggregati per spese di funzionamento, per interventi, per trattamenti di quiescenza e altri trattamenti integrativi o sostitutivi di questi ultimi, per oneri del debito pubblico, per oneri comuni di parte corrente, per investimenti e per oneri comuni in conto capitale. In autonome previsioni è esposto il rimborso di passività finanziarie;

c) capitoli, secondo l'oggetto della spesa. I capitoli, classificati secondo il contenuto economico e funzionale, costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione e possono essere ripartiti in articoli.

3. La classificazione economica e quella funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale e dei relativi conti satellite per i conti del settore della pubblica amministrazione.

4. In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze è presentato un quadro contabile da cui risultino:

a) le categorie in cui viene classificata la spesa di bilancio secondo l'analisi economica;

b) le classi fino al terzo livello della classificazione COFOG (*Classification of the functions of government*) in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale.

5. In appendice al quadro contabile di cui al comma 4, appositi prospetti, da aggiornare, dandone informazione al Parlamento, dopo l'approvazione della legge di bilancio, illustrano gli incroci tra i diversi criteri di classificazione e il raccordo tra le classi COFOG e le missioni e i programmi, nonché tra il bilancio dello Stato e il sistema di contabilità nazionale.

6. La numerazione delle unità di voto, delle categorie e dei capitoli può essere anche discontinua in relazione alle necessità della codificazione.

7. Nel quadro generale riassuntivo, con riferimento sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa, è data distinta indicazione:

a) del risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti («risparmio pubblico»);

b) del risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni riguardanti le partecipazioni azionarie ed i conferimenti, nonché la concessione e la riscossione di crediti e l'accensione e rimborso di prestiti («indebitamento o accrescimento netto»);

c) del risultato differenziale delle operazioni finali, rappresentate da tutte le entrate e da tutte le spese, escluse le operazioni di accensione e di rimborso di prestiti («saldo netto da finanziare o da impiegare»);

d) del risultato differenziale fra il totale delle entrate finali e il totale delle spese («ricorso al mercato»).

Art. 27.

*(Fondo di riserva per le spese obbligatorie).*

1. Nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, nella parte corrente, un «fondo di riserva per le spese obbligatorie» la cui dotazione è determinata, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio.

2. Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da registrare alla Corte dei conti, sono trasferite dal predetto fondo ed iscritte in aumento delle dotazioni sia di competenza sia di cassa dei competenti capitoli le somme necessarie per aumentare gli stanziamenti di spesa aventi carattere obbligatorio.

3. Allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze è allegato l'elenco dei capitoli di cui al comma 2, da approvare, con apposito articolo, con la legge del bilancio.

Art. 28.

*(Fondi speciali per la iscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale).*

1. Nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze sono istituiti, nella parte corrente e nella parte in conto capitale, rispettivamente, un «fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa» e un «fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa», le cui dotazioni sono determinate, con apposito articolo, dalla legge del bilancio.

2. Il trasferimento di somme dai fondi di cui al comma 1 e la loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio hanno luogo mediante decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da registrare alla Corte dei conti, e riguardano sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa dei capitoli interessati.

Art. 29.

*(Fondo di riserva per le spese impreviste).*

1. Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, nella parte corrente, un «fondo di riserva per le spese impreviste» per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui all'articolo 27 e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità.

2. Il trasferimento di somme dal fondo di cui al comma 1 e la loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio hanno luogo mediante decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da registrare alla Corte dei conti, e riguardano sia le dotazioni di competenza sia quelle di cassa dei capitoli interessati.

3. Allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze è allegato un elenco da approvare, con apposito articolo, con la legge del bilancio, delle spese per le quali si può esercitare la facoltà di cui al comma 2.

4. Alla legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è allegato un elenco dei decreti di cui al comma 2, con le indicazioni dei motivi per i quali si è proceduto ai prelevamenti dal fondo di cui al presente articolo.

Art. 30.

*(Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa).*

1. Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un «fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa» il cui stanziamento è annualmente determinato, con apposito articolo, dalla legge del bilancio.

2. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro interessato, da comunicare alla Corte dei conti, sono trasferite dal fondo di cui al comma 1 ed iscritte in aumento delle autorizzazioni di cassa dei capitoli iscritti negli stati di previsione delle amministrazioni statali, le somme necessarie a provvedere ad eventuali deficienze delle dotazioni dei capitoli medesimi, ritenute compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica.

Art. 31.

*(Leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente).*

1. Le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva, l'onere per competenza relativo al primo anno di applicazione, nonché le quote di competenza attribuite a ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale; la legge di stabilità può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, nei limiti dell'autorizzazione complessiva ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d).

2. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi di cui al comma 1 ovvero nei limiti indicati nella legge di stabilità. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

3. Le leggi di spesa che autorizzano l'iscrizione in bilancio di contributi pluriennali stabiliscono anche, qualora la natura degli interventi lo richieda, le relative modalità di utilizzo, mediante:

a) autorizzazione concessa al beneficiario, a valere sul contributo stesso, a stipulare operazioni di mutui con istituti di credito il cui onere di ammortamento è posto a carico dello Stato. In tal caso il debito si intende assunto dallo Stato che provvede, attraverso specifica delega del beneficiario medesimo, ad erogare il contributo direttamente all'istituto di credito;

b) spesa ripartita da erogare al beneficiario secondo le scadenze temporali stabilite dalla legge.

4. Nel caso si proceda all'utilizzo dei contributi pluriennali secondo le modalità di cui al comma 3, lettera a), al momento dell'attivazione dell'operazione le amministrazioni che erogano il contributo sono tenute a comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato il piano di ammortamento del mutuo con distinta indicazione della quota capitale e della quota interessi. Sulla base di tale comunicazione il Ministero procede a iscrivere il contributo tra le spese per interessi passivi e il rimborso di passività finanziarie.

5. La disposizione di cui al comma 4 si applica anche a tutti i contributi pluriennali iscritti in bilancio per i quali siano già state attivate alla data di entrata in vigore della presente legge in tutto o in parte le relative operazioni di mutuo.

6. Le leggi di spesa a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di stabilità a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera d), secondo periodo. Nel caso in cui l'onere a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere.

7. Il disegno di legge di stabilità indica, in apposito allegato, per ciascuna legge di spesa pluriennale di cui all'articolo 11, comma 3, lettera d), i residui di stanziamento in essere al 30 giugno dell'anno in corso e, ove siano previsti versamenti in conti correnti o contabilità speciali di tesoreria, le giacenze in essere alla medesima data.

8. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche.

9. I decreti legislativi di cui al comma 8 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità;

b) predisposizione da parte del Ministero competente di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti;

c) garanzia di indipendenza e professionalità dei valutatori anche attraverso l'utilizzo di competenze interne agli organismi di valutazione esistenti, con il ricorso a competenze esterne solo qualora manchino adeguate professionalità e per valutazioni particolarmente complesse;

d) potenziamento e sistematicità della valutazione *ex post* sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni *ex ante*;

e) separazione del finanziamento dei progetti da quello delle opere attraverso la costituzione di due appositi fondi. Al «fondo progetti» si accede a seguito dell'esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità; al «fondo opere» si accede solo dopo il completamento della progettazione definitiva;

f) adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere; previsione dell'invio di relazioni annuali in formato telematico alle Camere e procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e dei singoli interventi con particolare riferimento ai costi complessivi sostenuti e ai risultati ottenuti;

g) previsione di un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti con automatico definanziamento in caso di mancato avvio delle opere entro i termini stabiliti.

#### Art. 32.

##### *(Garanzie statali).*

1. In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze sono elencate le garanzie principali e sussidiarie prestate dallo Stato a favore di enti o altri soggetti.

#### Art. 33.

##### *(Esercizio provvisorio).*

1. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

2. Durante l'esercizio provvisorio, la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi.

3. Le limitazioni di cui al comma 2 si intendono riferite sia alle autorizzazioni di impegno sia a quelle di pagamento.

#### Art. 34.

##### *(Assestamento e variazioni di bilancio).*

1. Ogni anno il Ministro dell'economia e delle finanze presenta alle Camere, ove ne ricorrano le condizioni, un disegno di legge ai fini dell'assestamento delle previsioni di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio occorrenti per l'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione indicando, per ciascun capitolo, le dotazioni sia di competenza sia di cassa.

3. Con il disegno di legge di cui al comma 1 possono essere proposte, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione con le modalità indicate dall'articolo 24, comma 3.

4. Nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze possono essere adottate variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun

programma, relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili, su proposta dei Ministri competenti. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

Art. 35.

*(Impegni).*

1. I dirigenti, nell'ambito delle attribuzioni ad essi demandate per legge, impegnano ed ordinano le spese nei limiti delle risorse assegnate in bilancio. Restano ferme le disposizioni speciali che attribuiscono la competenza a disporre impegni e ordini di spesa ad organi costituzionali dello Stato dotati di autonomia contabile.

2. Formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate.

3. Gli impegni assunti possono riferirsi soltanto all'esercizio in corso.

4. Previo assenso del Ministero dell'economia e delle finanze, con salvaguardia della compatibilità con il fabbisogno e l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, per le spese correnti possono essere assunti impegni estesi a carico di esercizi successivi, nei limiti delle risorse stanziare nel bilancio pluriennale a legislazione vigente, ove ciò sia indispensabile per assicurare la continuità dei servizi, e quando si tratti di spese continuative e ricorrenti, se l'amministrazione ne riconosca la necessità o la convenienza.

5. Le spese per stipendi ed altri assegni fissi equivalenti, pensioni ed assegni congeneri sono imputate alla competenza del bilancio dell'anno finanziario in cui vengono disposti i relativi pagamenti, fatta eccezione per le competenze dovute a titolo di arretrati relativi ad anni precedenti derivanti da rinnovi contrattuali per le quali è consentita l'imputazione in conto residui.

6. Per gli impegni di spesa in conto capitale che prevedano opere o interventi ripartiti in più esercizi si applicano le disposizioni dell'articolo 31, comma 2.

7. Alla chiusura dell'esercizio finanziario il 31 dicembre, nessun impegno può essere assunto a carico dell'esercizio scaduto. Gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie territoriali dello Stato per le spese decentrate si astengono dal ricevere atti di impegno che dovessero pervenire dopo tale data, fatti salvi quelli direttamente conseguenti all'applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nell'ultimo quadrimestre dell'anno.

Capo III

IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

Art. 36.

*(Risultanze della gestione).*

1. Il Ministro dell'economia e delle finanze presenta alle Camere, entro il mese di giugno, il rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 31 dicembre dell'anno precedente, articolato per missioni e programmi. Il relativo disegno di legge è corredato di apposita nota preliminare generale.

2. Al rendiconto di cui al comma 1 è allegata per ciascuna amministrazione una nota integrativa, articolata per missioni e programmi in coerenza con le indicazioni contenute nella nota integrativa al bilancio di previsione. La nota integrativa al rendiconto si compone di due sezioni:

a) la prima sezione contiene il rapporto sui risultati, che espone l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella nota integrativa di cui all'articolo 22, comma 9, lettera a), numero 1). Ciascuna amministrazione, in coerenza con lo schema e gli indicatori contenuti nella nota integrativa al bilancio di previsione, illustra, con riferimento allo scenario socio-economico e alle priorità politiche, lo stato di attuazione degli obiettivi riferiti a ciascun programma, i risultati conseguiti e le relative risorse utilizzate, anche con l'indicazione dei residui accertati, motivando gli eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto nella nota di cui all'articolo 22, comma 9, lettera a);

b) la seconda sezione illustra, con riferimento ai programmi, i risultati finanziari ed espone i principali fatti della gestione, motivando gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel rendiconto generale.

3. Allo stato di previsione dell'entrata è allegata una nota integrativa che espone le risultanze della gestione.

4. I regolamenti parlamentari stabiliscono le modalità e la tempistica del controllo, da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, dello stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie.

Art. 37.

*(Elementi del conto del bilancio e del conto del patrimonio).*

1. I risultati della gestione dell'anno finanziario sono riassunti e dimostrati nel rendiconto generale dello Stato costituito da due distinte parti:

- a) conto del bilancio;
- b) conto generale del patrimonio.

2. Il conto del bilancio, in relazione alla classificazione del bilancio, comprende:

- a) le entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse o rimaste da riscuotere;
- b) le spese di competenza dell'anno, impegnate, pagate o rimaste da pagare;
- c) la gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi anteriori;
- d) le somme versate in tesoreria e quelle pagate per ciascun capitolo del bilancio distintamente in conto competenza e in conto residui;
- e) il conto totale dei residui attivi e passivi che si tramandano all'esercizio successivo.

3. Il conto generale del patrimonio comprende:

- a) le attività e le passività finanziarie e patrimoniali con le variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e quelle verificatesi per qualsiasi altra causa;
- b) la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

4. Il conto generale del patrimonio è corredato del conto del dare ed avere relativo al servizio di Tesoreria statale, con allegati il movimento generale di cassa e la situazione del Tesoro e la situazione dei debiti e crediti di tesoreria.

5. In apposito allegato conoscitivo al rendiconto generale dello Stato sono illustrate le risultanze economiche per ciascun Ministero. I costi sostenuti sono rappresentati secondo le voci del piano dei conti, distinti per programma e per centri di costo. La rilevazione dei costi sostenuti dall'amministrazione include il prospetto di riconciliazione che collega le risultanze economiche con quelle della gestione finanziaria delle spese contenute nel conto del bilancio.

6. Il rendiconto generale dello Stato contiene inoltre, in apposito allegato, l'illustrazione delle risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali, allo scopo di evidenziare le risorse impiegate per finalità di valorizzazione, tutela, conservazione, ripristino e utilizzo sostenibile del patrimonio naturale. A tal fine, le amministrazioni interessate forniscono al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni necessarie secondo gli schemi contabili e le modalità di rappresentazione stabilite con determina del Ragioniere generale dello Stato in coerenza con gli indirizzi e i regolamenti comunitari in materia.

7. Il Ministro dell'economia e delle finanze, nella gestione delle spese, provvede ad assicurare adeguati controlli anche a carattere economico-finanziario.

#### Art. 38.

##### *(Parificazione del rendiconto).*

1. Al termine dell'anno finanziario ciascun Ministero, per cura del direttore del competente ufficio centrale del bilancio, compila il conto del bilancio ed il conto del patrimonio relativi alla propria amministrazione.

2. I conti di cui al comma 1 sono trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro il 30 aprile successivo al termine dell'anno finanziario e, non più tardi del 31 maggio, il Ministro dell'economia e delle finanze, per cura del Ragioniere generale dello Stato, trasmette alla Corte dei conti il rendiconto generale dell'esercizio scaduto.

#### Art. 39.

##### *(Presentazione del rendiconto).*

1. La Corte dei conti, parificato il rendiconto generale, lo trasmette al Ministro dell'economia e delle finanze per la successiva presentazione alle Camere.

#### Capo IV

#### ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA

#### Art. 40.

##### *(Analisi e valutazione della spesa).*

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze collabora con le amministrazioni centrali dello Stato, al fine di garantire il supporto per la verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi di cui all'articolo 10, comma 2, lettera e), per il monitoraggio dell'efficacia delle misure rivolte al loro conseguimento e di quelle disposte per incrementare il livello di efficienza delle amministrazioni stesse. La collaborazione ha luogo nell'ambito di appositi nuclei di analisi e valutazione della spesa, istituiti senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono disciplinate la composizione e le modalità di funzionamento dei nuclei.



2. Nell'ambito dell'attività di collaborazione di cui al comma 1 viene altresì svolta la verifica sull'articolazione dei programmi che compongono le missioni, sulla coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto dei programmi stessi, con la possibilità di proporre, attraverso apposito provvedimento legislativo, l'accorpamento e la razionalizzazione delle leggi di finanziamento per renderne più semplice e trasparente il collegamento con il relativo programma, nonché sulla rimodulabilità delle risorse iscritte in bilancio. In tale ambito il Ministero dell'economia e delle finanze fornisce alle amministrazioni centrali dello Stato supporto metodologico per la definizione delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi e agli obiettivi indicati nella nota integrativa di cui all'articolo 22, comma 9, lettera a), e per la definizione degli indicatori di risultato ad essi associati.

3. Le attività svolte dai nuclei di cui al comma 1 sono funzionali alla formulazione di proposte di rimodulazione delle risorse finanziarie tra i diversi programmi di spesa ai sensi dell'articolo 24 e alla predisposizione del rapporto sui risultati di cui all'articolo 36, comma 2, lettera a).

4. Per le attività di cui al presente articolo, nonché per la realizzazione del Rapporto di cui all'articolo 42, il Ministero dell'economia e delle finanze istituisce e condivide con le amministrazioni centrali dello Stato, nell'ambito della banca dati di cui all'articolo 14, una apposita sezione che raccoglie tutte le informazioni necessarie alla realizzazione degli obiettivi di cui al comma 1, nonché delle analisi di efficienza contenute nel Rapporto di cui all'articolo 42. La banca dati raccoglie le informazioni che le amministrazioni sono tenute a fornire attraverso una procedura da definire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

#### Art. 41.

##### *(Completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato).*

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze, in collaborazione con le amministrazioni e sulla base di criteri da definire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, procede alla verifica e alla proposta di revisione dei programmi di spesa, ivi compresa la loro eventuale soppressione o accorpamento.

2. Al fine di consentire il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato ed evitare sovrapposizioni di competenze tra Ministeri, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede alla revisione dell'attribuzione dei programmi e delle relative risorse tra i Ministeri, in coerenza con i compiti e le funzioni istituzionali propri di ciascun Ministero.

3. La revisione deve essere operata in modo da garantire che ciascuna amministrazione abbia la disponibilità delle risorse collegate ai programmi di spesa per i quali è competente a intraprendere azioni per il perseguimento dei relativi obiettivi e della cui realizzazione è responsabile.

4. Le attività di cui al presente articolo devono concludersi entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Tutte le proposte di revisione di cui al presente articolo sono trasmesse alle competenti Commissioni parlamentari per il relativo parere ai fini dell'aggiornamento del bilancio di previsione.

#### Art. 42.

##### *(Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato).*

1. Ogni tre anni, a partire da quello successivo all'istituzione della banca dati di cui all'articolo 40, comma 4, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche sulla base delle attività di cui al medesimo articolo 40, elabora un Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato.

2. Il Rapporto di cui al comma 1 illustra la composizione e l'evoluzione della spesa, i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del suo controllo e quelli relativi al miglioramento del livello di efficienza delle stesse amministrazioni.

3. Il Rapporto, in particolare, per i principali settori e programmi di spesa:

a) esamina l'evoluzione e la composizione della spesa identificando le eventuali aree di inefficienza e di inefficacia, anche attraverso la valutazione dei risultati storici ottenuti;

b) propone gli indicatori di *performance* da adottare;

c) fornisce la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli indicatori di cui alla lettera b) verificabili *ex post*, utilizzati al fine di valutare il conseguimento degli obiettivi di ciascuna amministrazione e accrescere la qualità dei servizi pubblici;

d) suggerisce possibili riallocazioni della spesa, liberando risorse da destinare ai diversi settori di spesa e ad iniziative considerate prioritarie;

e) fornisce la base analitica per la programmazione su base triennale delle iniziative e delle risorse su obiettivi verificabili, anche basandosi sul controllo di gestione dei risultati.

4. Il Rapporto di analisi e valutazione della spesa è predisposto entro il 20 luglio dell'ultimo anno di ciascun triennio ed è inviato al Parlamento.

## Capo V

### COMPLETAMENTO DELLA RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO

#### Art. 43.

*(Delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato e adozione del metodo della programmazione triennale delle risorse).*

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2 riguardo all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per consentire il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato e la programmazione delle risorse assicurandone una maggiore certezza, trasparenza e flessibilità.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 devono essere ispirati ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni dello Stato e individuazione di metodologie comuni di definizione degli indicatori di *performance* semplici, misurabili e riferibili ai programmi del bilancio;

b) introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese rimodulabili del bilancio dello Stato. I predetti limiti, individuati in via di massima in sede di Decisione di cui all'articolo 10 e adottati con la successiva legge di bilancio, devono essere coerenti con la programmazione triennale delle risorse;

c) adozione, in coerenza con i limiti di spesa stabiliti, di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri, in cui vengono concordati gli obiettivi da conseguire nel triennio e i relativi tempi;

d) previsione della possibilità di prorogare di un ulteriore anno i termini di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale, su proposta adeguatamente motivata dei Ministeri competenti che illustri lo stato di attuazione dei programmi di spesa e le cause che determinano la necessità di uno slittamento dei relativi tempi di attuazione;

e) adozione, anche ai fini gestionali e di rendicontazione, delle azioni quali componenti del programma e unità elementari del bilancio dello Stato affiancate da un piano dei conti integrato;

f) accorpamento dei fondi di riserva e speciali iscritti sul bilancio dello Stato;

g) riordino delle norme che autorizzano provvedimenti di variazione al bilancio in corso d'anno;

h) adeguamento della normativa di contabilità pubblica nel senso del passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili, da una redazione in termini di competenza e cassa a una redazione in termini di sola cassa, con separata ed analitica evidenziazione conoscitiva delle corrispondenti previsioni di competenza finanziaria ed economica con riferimento al sistema di contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione, in particolare prevedendo che la gestione delle risorse iscritte in bilancio venga condotta dal responsabile del programma di spesa attraverso un continuo monitoraggio che garantisca, sotto la sua responsabilità, contabile ed amministrativa, l'equilibrio delle disponibilità e delle spese, nel presupposto che il responsabile del programma ordini e paghi le spese sulla base di un programma, da lui predisposto, che tenga conto della fase temporale di assunzione degli impegni;

i) previsione di un regime transitorio, avente durata massima di tre anni, per consentire l'attuazione della nuova disciplina di cui alla lettera h), l'assorbimento dell'ammontare dei residui e l'adeguamento delle procedure di entrata e di spesa;

l) affiancamento, ai fini conoscitivi, in via sperimentale, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale funzionale alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni, con conseguente elaborazione dello stato patrimoniale, del conto economico e della nota integrativa;

m) revisione del conto riassuntivo del tesoro allo scopo di garantire maggiore chiarezza e significatività delle informazioni in esso contenute attraverso l'integrazione dei dati contabili del bilancio dello Stato e quelli della tesoreria;

n) progressiva eliminazione, entro il termine di ventiquattro mesi, delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, i cui fondi siano stati comunque costituiti mediante il versamento di somme originariamente iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato, ad eccezione delle gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge 25 novembre 1971, n. 1041, delle gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, dei programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati, nonché nei casi di urgenza e necessità. A tal fine, andrà disposto il contestuale versamento delle dette disponibilità in conto entrata al bilancio, per la nuova assegnazione delle somme nella competenza

delle inerenti imputazioni di spesa che ne hanno dato origine, ovvero, qualora queste ultime non fossero più esistenti in bilancio, a nuove imputazioni all'uopo appositamente istituite;

o) affidamento di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa;

p) previsione della possibilità di identificare i contributi speciali iscritti sul bilancio dello Stato finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione e destinati ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni;

q) revisione sia per l'entrata che per la spesa delle unità elementari del bilancio amministrativo per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto; revisione della ripartizione delle unità promiscue in articoli tale da assicurare che la fonte di gettito o la destinazione della spesa sia chiaramente ed univocamente individuabile.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine per l'espressione dei pareri, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. I decreti legislativi che comportino riflessi di ordine finanziario devono essere corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 18, comma 3.

4. Gli schemi dei decreti legislativi relativi alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali sono, altresì, trasmessi per l'intesa alla Conferenza unificata.

Art. 44.

*(Copertura finanziaria per l'adeguamento dei sistemi informativi).*

1. Per l'attuazione delle disposizioni contenute nel presente titolo, è autorizzata la spesa di 2.000.000 di euro per l'anno 2010 e di 3.000.000 di euro per ciascuno degli anni 2011 e 2012. Al relativo onere si provvede:

a) quanto a 2.000.000 di euro per l'anno 2010 e a 3.000.000 di euro per l'anno 2011, mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, come integrata dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

b) quanto a 3.000.000 di euro per l'anno 2012, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

## TITOLO VII

### TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA

Art. 45.

*(Definizione dei saldi di cassa).*

1. Il saldo di cassa del settore statale è il risultato del consolidamento tra flussi di cassa del bilancio dello Stato e della Tesoreria statale. Esso esprime il fabbisogno da finanziare attraverso emissioni di titoli di Stato ed altri strumenti a breve e lungo termine.

2. Il saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche è il risultato del consolidamento dei flussi di cassa fra i diversi sotto settori.

3. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono definiti, in coerenza con le regole internazionali, gli aggregati sottostanti i menzionati saldi e i criteri metodologici per il calcolo degli stessi.

Art. 46.

*(Tesoreria degli enti pubblici).*

1. In materia di Tesoreria unica, per gli enti ed organismi pubblici restano ferme le disposizioni contenute nella legge 29 ottobre 1984, n. 720.

Art. 47.

*(Programmazione finanziaria).*

1. Ai fini dell'efficiente gestione del debito, le amministrazioni statali presentano, entro il 31 dicembre, una previsione dell'evoluzione attesa dei flussi di cassa per l'anno seguente con relativo aggiornamento mensile entro il 10 di ciascun mese, sulla base di uno schema definito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

2. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono individuate le scadenze giornaliere per l'effettuazione di pagamenti di natura ricorrente e le modalità di attuazione del comma 1.

Art. 48.

*(Modifiche alla disciplina dei conti intrattenuti dal Tesoro per la gestione delle disponibilità liquide).*

1. All'articolo 5, comma 5, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398, i primi tre periodi sono sostituiti dai seguenti: «Il Ministero dell'economia e delle finanze e la Banca d'Italia stabiliscono mediante convenzione le condizioni di tenuta del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili ed il saldo massimo su cui la Banca d'Italia corrisponde un tasso di interesse, commisurato a parametri di mercato monetario. Con successivo decreto del Ministro, sulla base di criteri di trasparenza, efficienza e competitività, sono stabilite le modalità di movimentazione della liquidità e di selezione delle controparti».

2. La convenzione di cui all'articolo 5, comma 5, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 398 del 2003, come modificato dal comma 1 del presente articolo, è stipulata entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Fino al momento della data di entrata in vigore della convenzione, ai sensi del comma 2 del presente articolo, la remunerazione del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria avverrà secondo le modalità ed i termini previsti dal citato articolo 5, comma 5, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 398 del 2003, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della presente legge. Nel periodo transitorio restano ferme le disposizioni previste all'articolo 3, comma 3, del decreto ministeriale 31 ottobre 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 295 del 17 dicembre 2002, e all'articolo 4, terzo comma, del decreto ministeriale 6 giugno 2003, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 158 del 10 luglio 2003: «Modalità per l'informatizzazione degli ordini di prelevamento dei fondi dai conti correnti di tesoreria centrale», relative alla remunerazione dei conti assimilabili al conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria.

4. All'articolo 46 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 398 del 2003, il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Sulle giacenze del Fondo la Banca d'Italia corrisponde semestralmente un tasso pari a quello del conto denominato: "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria" (L)».

5. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono definiti modalità e criteri di contabilizzazione delle operazioni disciplinate dalle disposizioni di cui al presente articolo.

Art. 49.

*(Ricorso al mercato delle pubbliche amministrazioni).*

1. Nei contratti stipulati per operazioni finanziarie che costituiscono quale debitore un'amministrazione pubblica è inserita apposita clausola che prevede, a carico degli istituti finanziatori, l'obbligo di comunicare in via telematica, al massimo entro dieci giorni dalla stipula, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, all'ISTAT ed alla Banca d'Italia, l'avvenuto perfezionamento dell'operazione finanziaria, con indicazione della data e dell'ammontare della stessa, del relativo piano delle erogazioni e del piano di ammortamento distintamente per quota capitale e quota interessi, ove disponibile.

2. In caso di assenza o della ritardata comunicazione di cui al comma 1, è applicata a carico dell'istituto finanziatore una sanzione amministrativa pari allo 0,5 per cento dell'importo dell'operazione.

Art. 50.

*(Abrogazione e modifica di norme).*

1. Sono abrogati gli articoli da 30 a 35-bis, da 37 a 43, 49, e da 77 a 80 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

2. Con le eccezioni previste all'articolo 43, comma 2, lettera n), sono abrogate 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 e riferibili alla gestione di soggetti ed organi comunque riferibili alla amministrazione centrale e periferica dello Stato, ove non espressamente autorizzate da specifiche norme che ne disciplinano l'autonomia contabile rispetto al bilancio dello Stato.

3. I termini relativi agli adempimenti connessi con la gestione del bilancio di previsione previsti dagli articoli 53, 59-bis, 68 e 68-bis del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, sono modificati in corrispondenza con quelli connessi all'abrogazione dell'articolo 30, secondo comma, del citato regio decreto n. 2440 del 1923.

4. La legge 27 febbraio 1955, n. 64, è abrogata.

TITOLO VIII

## IL SISTEMA DEI CONTROLLI

### Art. 51.

*(Delega al Governo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), e all'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato ai fini della realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali di cui all'articolo 3, comma 67, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, da svolgere anche in collaborazione con le amministrazioni e istituzioni interessate ai sensi del comma 69 del medesimo articolo 3 della legge n. 244 del 2007, nonché ai fini della elaborazione del Rapporto di cui all'articolo 42;

b) condivisione tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, i servizi di controllo interno di cui all'articolo 6 del citato decreto legislativo n. 286 del 1999 e gli uffici di statistica dei diversi Ministeri, delle relative banche dati, anche attraverso l'acquisizione, per via telematica, di tutte le altre informazioni necessarie alla realizzazione dell'attività di analisi e valutazione della spesa;

c) previsione di sanzioni pecuniarie in caso di mancata comunicazione dei dati di cui alla lettera b) da parte dei dirigenti responsabili delle amministrazioni interessate;

d) graduale estensione del programma di analisi e valutazione della spesa alle altre amministrazioni pubbliche;

e) riordino del sistema dei controlli preventivi e dei controlli successivi sulle spese delegate, loro semplificazione e razionalizzazione, nonché revisione dei termini attualmente previsti per il controllo, con previsione di programmi annuali basati sulla complessità degli atti, sulla loro rilevanza ai fini della finanza pubblica e sull'efficacia dell'esercizio del controllo.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti. I decreti legislativi che comportino riflessi di ordine finanziario devono essere corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 18, comma 3.

### Art. 52.

*(Testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato e di tesoreria).*

1. Il Governo è delegato ad emanare, ai sensi degli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione e dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato nonché in materia di tesoreria, anche con modifica delle disposizioni di legge preesistenti e con abrogazione espressa di quelle non più in vigore o incompatibili con la normativa vigente.

2. Gli schemi dei decreti legislativi, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica perché su di essi siano espressi, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine, i decreti sono adottati anche in mancanza dei pareri. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, il Governo può adottare, attraverso le procedure di cui ai commi 1 e 2, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi.

### Art. 53.

*(Abrogazione della legge 5 agosto 1978, n. 468).*

1. La legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, è abrogata.

### Art. 54.

*(Disposizioni finali e transitorie).*

1. In sede di prima applicazione della presente legge, la legge di stabilità dispone la soppressione alla tabella di cui all'articolo 11, comma 3, lettera d), secondo periodo, delle spese obbligatorie e delle relative norme di rinvio alla tabella stessa. Tali spese restano quindi contestualmente determinate dalla legge di bilancio.

2. In sede di prima applicazione della presente legge, alla legge di stabilità per l'anno 2010 si applicano le disposizioni previste dall'articolo 1, comma 1-*bis*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

3. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

- 
- [1] Vedi, in particolare, sul punto, l'intervento del Ragioniere generale dello Stato, svoltosi il 1° aprile 2009, in cui tra l'altro si rileva che a livello europeo "non esiste alcun Paese in cui le amministrazioni decentralizzate dello Stato, che godono di un elevato grado di autonomia di gestione, adottano criteri e principi contabili diversi, o non armonizzati, rispetto a quelli stabiliti dai rispettivi Ministeri finanziari e adottati a livello di Amministrazioni Centrali".
- [2] Cfr. articolo 1, comma 5 della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria del 2005), il quale prevede tra l'altro che le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, siano individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) con proprio provvedimento pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* non oltre il 31 luglio di ogni anno.
- [3] In particolare, il citato articolo 2, comma 1, lett. h) della legge n. 42 del 2009 delega il Governo alla individuazione "dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in modo da assicurare la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata Stato regioni e autonomie locali, coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato; prevede altresì l'individuazione dei principi fondamentali per la redazione, entro un determinato termine, dei bilanci consolidati delle regioni e degli enti locali in modo tale da assicurare le informazioni relative ai servizi esternalizzati.
- [4] Differentemente dal termine generale di 24 mesi previsto dall'articolo 2 dalla legge n.42/2009 per tutti gli altri decreti delegati.
- [5] Si ricorda che l'obbligo per il Comitato di operare in raccordo con la Commissione tecnica paritetica è stato introdotto nel corso dell'esame del provvedimento presso la Commissione 5° del Senato, contestualmente ad una serie di altre disposizioni volte a recepire le osservazioni della Commissione 6° in sede consultiva in merito alla necessità di meglio coordinare il disegno di legge con la sopravvenuta legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, legge n. 42 del 2009.
- [6] Cfr. il "Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea" – Tomo I, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, nonché il Dossier n. 3/XVI legislatura, redatto a cura del Servizio bilancio del Senato e dei Servizi Bilancio dello Stato e Studi della Camera dei deputati, avente ad oggetto "L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: il federalismo fiscale". Il risultato di tale rilevazione condotta, riportato nelle citate pubblicazioni, è stato, in particolare, condiviso con gli uffici del Senato della Repubblica, della Corte dei Conti, della Ragioneria generale dello Stato, della Banca d'Italia, dell'Istat, dell'ISAE, dell'Issirfa e del segretariato della conferenza delle Assemblee regionali, nonché da alcuni istituti di ricerca economica quali il CER ed Economia pubblica.
- [7] Le cd. banche dati primarie forniscono dati quantitativi, in genere non reperibili presso altre fonti, direttamente rilevati presso le singole amministrazioni o imputati alle stesse secondo gli specifici criteri di classificazione di ciascuna banca dati. Le fonti di origine derivata forniscono una rappresentazione analitica delle informazioni ricavate dalle banche dati primarie, a seguito di rielaborazioni condotte per offrire gli specifici contributi informativi previsti in relazione ai fini istituzionali di ciascuna amministrazione.
- [8] In particolare, dal punto di vista delle metodologie adottate, le diverse fonti risultano differenziate sui seguenti aspetti: il criterio contabile adottato, il comparto territoriale di riferimento, il grado di esaustività della rilevazione, il livello di disaggregazione dei dati, la flessibilità della banca dati e la conseguente possibilità di formulare interrogazioni, le modalità di accesso ai dati e il relativo supporto informatico, il grado di aggiornamento dei dati.
- [9] Esigenza particolarmente sentita nel caso in cui si tratti di prestazioni connesse all'esercizio dei diritti di cittadinanza, per i quali sono previsti livelli minimi uniformi su tutto il territorio.
- [10] Misurazione dei costi *standard* cui sono erogate le prestazioni e valutazione del contributo di ciascuna amministrazione ai risultati di finanza pubblica del Paese.
- [11] Cfr. l'art. 5, comma 1, lettera g).
- [12] Ai sensi dell'art. 4, comma 2, della citata legge n. 42/09.
- [13] Cfr. *supra* per il riferimento alle pubblicazioni in cui è contenuta una ricognizione delle banche dati di interesse per la finanza pubblica.
- [14] E' infatti prevista la raccolta di informazioni inerenti indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio.
- [15] "... tutte le informazioni necessarie all'attuazione della presente legge".
- [16] Cfr. in particolare, con riferimento agli enti locali, la banca dati dei certificati di consuntivo.
- [17] Il SISTAN, Sistema statistico nazionale, è la rete di soggetti pubblici e privati che fornisce l'informazione statistica ufficiale in Italia.
- [18] Cfr. *infra* in merito ai profili di incertezza sulla platea dei soggetti aventi accesso ai dati.

- [19] Cfr. la L. n. 5 maggio 2009, n. 42.
- [20] Cfr. l'articolo 5, comma 1, lettera f).
- [21] Cfr. l'art. 4, comma 4.
- [22] Cfr. i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 18 febbraio 2005.
- [23] Cfr. *infra* per un maggiore approfondimento sul tema del coordinamento fra il provvedimento in esame e la legge delega sul federalismo fiscale.
- [24] Ci si riferisce alle modifiche introdotte con la legge n. 14 del 2009 (di conversione del c.d. decreto-legge "milleproroghe"), in base alle quali è entrato in vigore il nuovo calendario fiscale che prevede nuovi termini di presentazione delle dichiarazioni dei redditi, lasciando inalterati i termini di versamento. I versamenti in saldo ed acconto (prima rata) delle imposte sui redditi vengono effettuati dal 15 giugno al 15 luglio; per essi è possibile optare anche per il versamento rateale mensile per un massimo di 6 rate. L'ultima od unica rata di acconto viene versata entro il 30/11. Il versamento in acconto dell'IVA viene effettuato entro il 27/12, mentre i versamenti periodici sono effettuati mensilmente o, per alcuni contribuenti (opzione o a regime), trimestralmente.
- [25] Non a caso negli ultimi anni è quasi sempre intervenuta in autunno una Nota di aggiornamento del DPEF per aggiornare appunto il quadro di finanza pubblica, con revisioni delle previsioni concentrate prevalentemente sul lato delle entrate tributarie.
- [26] Si ricorda che un primo tentativo di individuare e classificare secondo una precisa tassonomia tali voci di spesa o minore entrata non incluse nella legislazione vigente, ma coerenti con il criterio delle politiche invariate, era stato compiuto nel DPEF 2008-2011, in cui era stata presentata una tabella che raggruppava secondo tre categorie (impegni sottoscritti, prassi consolidate, altre iniziative) tali flussi di finanza pubblica.
- [27] Cfr. Public finances in EMU, n. 3, 2007.
- [28] In particolare, sulla base delle nuove regole entrambi i Paesi citati stabiliscono per i propri piani di bilancio pluriennali obiettivi fissi, ovvero non soggetti a revisioni ed aggiornabili solo su base periodica pluriennale. Secondo le prime analisi effettuate anche nell'ambito della Commissione europea, tali innovazioni si sono rivelate efficaci rispetto alle finalità di sanare precedenti squilibri esistenti nella gestione del bilancio.
- [29] Il testo della proposta di legge fa riferimento ai provvedimenti collegati all'articolo 8, nella scansione temporale del ciclo annuale della programmazione, e all'articolo 10, con riferimento al contenuto della Decisione di finanza pubblica, senza tuttavia individuare una disciplina di dettaglio di tali provvedimenti.
- [30] Si ricorda che ai sensi dell'art. 18 della legge n.42 del 2009 nell'ambito del disegno di legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, è chiamato a proporre "norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica" volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali, nonché a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito, nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali.
- [31] Una prima applicazione esplicita in tal senso avvenne con il decreto-legge n. 268 del 2000, il quale – con l'obiettivo di restituire ai contribuenti sotto forma di bonus fiscale una parte della cd. euro-tassa - dispose sgravi fiscali la cui copertura finanziaria veniva assicurata, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge finanziaria per il 2000, dalle maggiori entrate tributarie derivanti dalla lotta all'evasione. Analogamente, i decreti-legge n. 81 e n. 159 del 2007, facendo riferimento all'articolo 1, comma 4, della legge finanziaria per il 2007, che disciplinava l'utilizzo delle maggiori entrate rispetto alle previsioni di bilancio a legislazione vigente, stabilirono il parziale utilizzo del maggior gettito prodottosi a legislazione vigente, limitatamente alla parte ritenuta strutturale.
- [32] Le considerazioni di seguito svolte su tale punto sono già state esposte dal Servizio Bilancio del Senato, nel dossier predisposto per l'esame del disegno di legge in esame (Elementi di documentazione, n.3, aprile 2009)
- [33] In continuità con la finanziaria per il 2007 (art.1, co. 480, legge n. 296/06) che però aveva originariamente attribuito a tale programma carattere di straordinarietà per il solo 2007.
- [34] Previsione normativa introdotta dal D.L. n. 5 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33 del 2009.
- [35] Previsione normativa introdotta dal D.L. n. 5 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33 del 2009.
- [36] I regolamenti parlamentari fissano la durata della sessione in 45 giorni in prima lettura (40 gg. al Senato) e 35 giorni in seconda lettura. Presso ciascuna Camera i disegni di legge di bilancio e finanziaria sono esaminati congiuntamente e le votazioni finali devono concludersi entro i termini previsti per la sessione di bilancio. In prima lettura, il Presidente del ramo parlamentare comunica all'Assemblea lo stralcio delle disposizioni estranee al contenuto della legge finanziaria. Prima dell'inizio dell'esame, le Commissioni bilancio di Camera e Senato effettuano, in forma congiunta, un apposito ciclo di audizioni, per acquisire i necessari elementi conoscitivi. Ciascuna Commissione di settore, entro 10 giorni dall'assegnazione (7 giorni in caso di esame in 2a lettura), esamina le parti di rispettiva competenza, nomina un relatore e predispone una relazione per la Commissione bilancio. La Commissione bilancio svolge l'esame generale e approva una relazione con allegate le relazioni delle Commissioni competenti per materia nei successivi 14 giorni (possono essere presentate relazioni di minoranza). In Assemblea vengono in primo luogo discussi e votati i singoli articoli del disegno di legge di bilancio, iniziando dall'approvazione dello stato di previsione dell'entrata. Viene quindi effettuata la discussione e l'approvazione degli articoli del disegno di legge finanziaria e la relativa votazione finale. Presso ciascuna Camera, dopo l'approvazione del disegno di legge finanziaria, il Governo presenta la Nota di variazioni, con la quale vengono modificate le previsioni di entrata e di spesa del disegno di legge di bilancio in modo da tenere conto degli effetti delle disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria, come approvato. Ciascuna Camera vota la Nota di variazioni e, quindi, procede alla votazione finale del disegno di legge di bilancio.
- [37] Si evidenzia che la Commissione UE ha consentito la presentazione dopo il consueto termine di dicembre del Programma di stabilità per il 2009 da parte degli Stati membri (presentati a febbraio) per consentire ai governi di predisporre le previsioni con stime più aggiornate del PIL.



- [38] Per quanto riguarda la sensitività alla crescita economica, viene indicata la diversa evoluzione dell'indebitamento netto e dell'avanzo primario (in termini nominali e strutturali), nonché del debito, che si determinerebbero in presenza di una crescita del PIL reale, rispettivamente, superiore o inferiore di 0,5 punti percentuali rispetto allo scenario di base.
- Per quanto riguarda l'analisi di sensitività ai tassi, viene dato conto degli effetti sulla spesa per interessi di un aumento della curva dei rendimenti di mercato dei titoli di Stato, dato lo stock dei titoli in essere.
- [39] L'evidenziazione dell'evoluzione dei parametri macroeconomici, in presenza e in assenza di manovra, non è stata finora, di norma, presa in considerazione nella presentazione dei DPEF. Fa eccezione, per quanto riguarda i documenti presentati negli ultimi anni, il DPEF 2008-2011, che recava entrambi i quadri macroeconomici.
- [40] Per un approfondimento, cfr dossier del Servizio Bilancio, *Analisi degli effetti finanziari delle norme e dei principali andamenti di finanza pubblica*, Documentazione di inizio legislatura, maggio 2008.
- [41] Un'analisi a consuntivo di tali grandezze è contenuta nelle tavole pubblicate dall'Istat in sede di Notifica annuale alle Istituzioni comunitarie.
- [42] A consuntivo, l'Istat ricostruisce quadri di raccordo, rispettivamente, tra bilancio di cassa e conto economico dello Stato secondo la contabilità nazionale, e tra fabbisogno del settore pubblico e indebitamento netto della Pa.
- [43] La distinzione tra pubblico e privato adottata nell'ambito della contabilità nazionale, codificata nel Sistema europeo dei conti nazionali (Sec95), guarda principalmente alla natura dell'attività economica espletata dai singoli enti; quella utilizzata nella contabilità pubblica guarda invece prevalentemente alla natura dell'ente sotto il profilo della proprietà, del controllo, del finanziamento.
- [44] In base al principio "accrual", proprio del sistema di contabilità aziendale, un'operazione va registrata nel momento in cui si producono i relativi effetti economici. I flussi sono pertanto contabilizzati allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato, ovvero allorquando crediti ed obbligazioni insorgono, sono trasformati o si estinguono. Non rilevano invece le modalità ed i tempi di pagamento.
- [45] In base al criterio della competenza giuridica, l'iscrizione è effettuata nel momento in cui si determina il diritto all'acquisizione (accertamento) ovvero l'obbligo di erogazione (impegno) delle somme. Il criterio di cassa fa riferimento al momento dell'incasso effettivo o del pagamento delle somme.
- [46] Cfr Corte dei conti, da ultimo l'audizione presso le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato sul DPEF 2010, 21 luglio 2009.
- [47] Le previsioni a legislazione vigente scontano la sola vacanza contrattuale.
- [48] Tale criterio è stato seguito fino al 1999.
- [49] Gli impegni sottoscritti indicavano le iniziative dove era stato raggiunto l'accordo con le parti interessate ed erano state fissate le quantificazioni di massima delle risorse necessarie. In questa categoria rientravano i rinnovi contrattuali già sottoscritti, alcune misure del tavolo di concertazione sul welfare, gli impegni internazionali.
- Le prassi consolidate includevano i contratti di servizio, le opere pubbliche, la proroga di agevolazioni fiscali e i rinnovi contrattuali per il pubblico impiego per la successiva tornata contrattuale. Rispetto alla precedente categoria, non essendo conclusa la negoziazione tra Governo e le controparti, si determinava una incertezza non sul se, ma sul quanto delle risorse.
- Le nuove iniziative rappresentavano una categoria ancora indeterminata, che comprendeva oltre a iniziative effettivamente nuove, anche il rifinanziamento di misure adottate nell'anno in corso e la cui conferma nel periodo successivo richiedeva il reperimento di ulteriori risorse.
- [50] Per un approfondimento degli aspetti relativi alla finanza locale, cfr paragrafo *Il coordinamento della finanza pubblica e il rapporto con la legge 42/2009*.
- [51] Per un approfondimento degli aspetti relativi alla quantificazione degli effetti finanziari e della copertura, vedi il capitolo *Copertura finanziaria e monitoraggio sull'attuazione delle leggi recanti oneri finanziari*.
- [52] Legge 23 agosto 1988, n. 362, recante "Nuove norme in materia di bilancio e contabilità di Stato".
- [53] Legge 3 aprile 1997, n. 94 (c.d. *Legge Ciampi*) e Decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279.
- [54] Legge 25 giugno 1999 n. 208, recante "Disposizioni in materia finanziaria e contabile".
- [55] Il comma 2 dell'articolo 1 specifica che per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'ISTAT sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari, mentre a norma del successivo comma 3 la ricognizione delle amministrazioni pubbliche viene effettuata - con cadenza annuale - dall'ISTAT con proprio provvedimento da adottare entro il 31 luglio.
- [56] Si osserva che nel bilancio per il 2009, che espone 164 programmi di spesa, la quasi totalità di essi fa riferimento ad un'unica Amministrazione. Non mancano tuttavia esempi di programmi interministeriali.
- [57] Anche l'introduzione di previsioni di bilancio relative al triennio rappresenta, in realtà, la formalizzazione di un fatto già presente nell'esperienza passata, risultando il disegno di legge di bilancio per 2009 corredato delle proiezioni triennali degli stanziamenti di competenza delle unità di voto, a scopo conoscitivo.
- [58] Articolo 2, comma 4, L. 468/78.
- [59] Il principio fondamentale del sistema di contabilità economica è la rilevazione dei costi, intesa come valorizzazione monetaria dell'utilizzazione delle risorse, mentre la spesa (*rectius*, uscita), che caratterizza la contabilità finanziaria, è espressa dall'esborso monetario legato all'acquisizione delle risorse medesime. Quindi il Budget illustra i costi (valore dell'utilizzo effettivo delle risorse) che lo Stato prevede di sostenere nel corso dell'anno, in coerenza con gli stanziamenti finanziari (spesa per l'acquisizione di risorse e trasferimenti) approvati dal Parlamento.
- [60] Quali il rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, il limite del 10 per cento delle risorse stanziare per gli interventi per la rimodulazione tra spese di funzionamento e spese per interventi; il divieto di utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per il finanziamento di spese correnti.
- [61] In particolare, nell'allegato "2" a ciascun stato di previsione della spesa ( "*Prospetto delle autorizzazioni di spesa per programmi*"), è indicato, con riferimento a ciascuna autorizzazione legislativa, l'importo a legislazione vigente,



l'eventuale variazione operata mediante rimodulazione per ciascun anno del triennio 2009-2011 e il conseguente importo iscritto nel disegno di legge di bilancio.

[62] Cfr. al riguardo quanto indicato nella Circolare del Ministero dell'economia n. 21 del 24 luglio 2008, che definisce i criteri generali per l'impostazione delle previsioni del bilancio per il 2009 e per il triennio 2009-2011.

[63] Come già osservato dal servizio Bilancio del Senato nel dossier relativo al disegno di legge in esame (Elementi di documentazione, n. 13, aprile 2009)

[64] L'audizione si è tenuta presso la 5° Commissione Bilancio del Senato, in occasione dell'Indagine conoscitiva sul nuovo assetto della contabilità pubblica, avviata dalla suddetta Commissione ai fini di un approfondimento istruttorio del disegno di legge in esame.

[65] Sembra utile segnalare che con riferimento al principio di cui alla lettera c), la Ragioneria generale dello Stato, nel corso dell'audizione del 1° aprile 2009, ha osservato che il grado di certezza della programmazione aumenterebbe con l'adozione di accordi triennali definiti tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le altre Amministrazioni dello Stato, tenuto conto delle esigenze finanziarie dei Ministeri e delle risorse effettivamente disponibili.

[66] La Relazione illustra la procedura di fissazione dei limiti alle spese:

- la DFP fissa il livello complessivo della spesa dello Stato; la legge di bilancio indica gli ammontari per Ministeri;
- si adottano accordi di spesa tra Ministero dell'economia e delle finanze e Ministeri in cui si stabiliscono gli obiettivi per le missioni nel rispetto dei livelli di spesa complessivi;
- i Ministeri formulano al Ministero dell'economia e delle finanze i rispettivi progetti di bilancio a legislazione vigente (LV) per la parte inderogabile e, in coerenza con i tetti di spesa disposti nell'anno precedente, per la parte della spesa derogabile;
- la Ragioneria generale dello Stato recepisce queste proposte e valuta la correttezza delle proiezioni a LV per la parte inderogabile e la coerenza con i tetti vigenti per l'anno successivo (stabiliti nell'anno precedente) per la parte derogabile di spesa;

La legge finanziaria definisce le norme da applicare alla LV al fine di ricondurre le previsioni di spesa agli obiettivi.

[67] Su tale punto la Ragioneria generale dello Stato, nel corso dell'audizione tenutasi presso il Senato in data 1° aprile 2009, ha osservato che essa contribuisce a semplificare l'attività gestionale, consentendo una maggiore autonomia a cui dovrà comunque fare riscontro una maggiore responsabilità del titolare del Programma (cfr. infra, la lett.h); e che la predisposizione di un correlato piano dei conti integrato permetterà di mantenere le informazioni sulla natura delle spese relative alle azioni.

[68] La lettera q) sembra recepire il rilievo, proposto dalla Corte dei Conti in sede di audizione presso la Commissione 5° Bilancio del Senato in data 7 aprile 2009, circa l'opportunità di una "revisione della classificazione che, anche con un'opportuna scomposizione dei capitoli promiscui, rendesse chiaramente ed univocamente individuabile la fonte di gettito o (per la spesa) la destinazione".

[69] Cosiddetto "cronoprogramma" di spesa.

[70] La Relazione illustrativa afferma nello specifico in proposito che, dal punto di vista dell'evidenza pubblica del «conto degli obblighi», il sistema basato sulla sola cassa fa perdere trasparenza, perché non si sa quale sorte hanno avuto gli input normativi, dal momento che conta solo il limite a valle del pagamento all'interno della dotazione (...). Dal punto di vista del controllo delle grandezze di finanza pubblica il sistema di cassa consente in teoria grandi possibilità, alla condizione però della esatta calibratura (e gestione) della dotazione di cassa del singolo programma. Se ciò non è, allora l'attuale sistema misto implica una maggiore capacità di controllo delle compatibilità generali, al cui rispetto è subordinata l'esecuzione delle varie norme di spesa. È evidente quindi che l'uno o l'altro sistema comportano anche una diversa calibratura di poteri tra il dicastero dell'economia (controllo compatibilità) e i dicasteri di spesa (autonomia a valle).

[71] Si tratta, in particolare, delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato non autorizzate da leggi speciali.

[72] Legge n. 559/1993, recante *"Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato"*.

[73] In base alla norma richiamata, nei Ministeri costituiscono strutture di primo livello i dipartimenti ovvero le direzioni generali.

[74] Si osserva che nel bilancio per il 2009, che espone 164 programmi di spesa, la quasi totalità di essi fa riferimento ad un'unica Amministrazione. Non mancano tuttavia esempi di programmi interministeriali.

[75] Tra queste si annoverano le spese per stipendi, le spese "in annualità" (come ad esempio le spese di locazione di immobili) e "a pagamento differito" (es. vincoli contrattuali per spese di investimento la cui iscrizione per competenza e per cassa è differita).

[76] Per ciascuna amministrazione, coerentemente con lo schema e gli indicatori contenuti nella nota integrativa al bilancio di previsione, vengono illustrati i seguenti punti con riferimento allo scenario socio-economico e alle priorità politiche predefinite: a) lo stato di attuazione degli obiettivi riferiti a ciascun programma; b) i risultati conseguiti; c) le relative risorse utilizzate, anche con l'indicazione dei residui accertati.

[77] Si ricorda che il conto del bilancio comprende: a) le entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse o rimaste da riscuotere; b) le spese di competenza dell'anno, impegnate, pagate o rimaste da pagare; c) la gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi anteriori; d) le somme versate in tesoreria e quelle pagate per ciascun capitolo del bilancio con separata evidenza di quanto viene pagato in conto competenza ed in conto residui; il conto totale dei residui attivi e passivi che vengono rinviati all'esercizio successivo.

[78] Introdotto dalla legge n. 362/1988.

[79] Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004.

[80] Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2006, lettera m).

[81] In applicazione di disposizioni contenute nello stesso art. 60, comma 7, è stata altresì presentata al Parlamento, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, ai fini dell'adozione di atti di indirizzo da parte delle competenti

Commissioni parlamentari, una relazione contenente informazioni sulle metodologie per la valutazione degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento in ciascun settore di spesa (Doc XXVII, n. 9).

[82] Si veda, da ultimo, la sentenza n. 213 del 2008.

[83] Tale disposizione si applica all'atto del rinnovo dei collegi interessati.

[84] Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico.

[85] Gli enti sottoposti al regime di tesoreria unica, aventi tutta natura pubblicistica, sono distinti in due tabelle (A e B), con differenziata disciplina, contenuta, rispettivamente, nella legge 720/1984 e nell'art. 40 della legge 119/1981, come modificata dalla legge 720 medesima.

Gli enti compresi nella tabella A sono obbligati a depositare tutte le loro disponibilità liquide in due apposite contabilità speciali, aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato: una contabilità speciale fruttifera di interessi a favore dell'ente stesso ed una infruttifera. Le entrate degli enti affluiscono alle due contabilità speciali attraverso due canali distinti a seconda della fonte dell'entrata. Nelle contabilità speciali "fruttifere" vengono versati gli incassi derivanti dalle entrate proprie (introiti tributari ed extratributari, vendita di beni e servizi, canoni, sovracanon, indennizzi, e altri introiti provenienti dal settore privato). Le altre entrate (le assegnazioni, i contributi e i trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato e dagli altri enti del settore pubblico, comprese quelle provenienti da mutui) affluiscono a contabilità speciali "infruttifere", mediante operazioni di giroconto che non transitano dalla tesoreria dell'Ente. Le aziende di credito, in qualità di tesorieri e cassieri degli enti pubblici, eseguono i pagamenti disposti dagli enti, utilizzando prioritariamente le entrate proprie degli enti stessi, e quindi le disponibilità delle contabilità fruttifere. Con decreti del Ministro dell'economia viene fissato il tasso di interesse per le contabilità speciali fruttifere, nonché i criteri e le modalità per l'effettuazione delle operazioni e per il regolamento dei rapporti debitori e creditori, in modo da garantire agli enti interessati la disponibilità delle somme di loro spettanza giacenti in tesoreria.

Agli enti inclusi nella tabella B si applica un regime di limitazione delle giacenze liquide detenibili presso il proprio tesoriere, il cui importo non deve essere superiore al 3 per cento dell'ammontare delle entrate previste dal bilancio di competenza; le somme eccedenti sono versate in conti correnti aperti presso la tesoreria centrale dello Stato. Nei conti suddetti affluiscono direttamente gli stanziamenti provenienti dal bilancio dello Stato. Anche in questo caso, i conti sono fruttiferi o infruttiferi a seconda che si tratti o meno di entrate proprie dell'ente o provenienti dallo Stato o da altro ente pubblico.

[86] Convertito con modificazioni dalla legge 133/2008.

[87] Ai sensi dell'articolo 77-*quater*, le somme rivenienti dal gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF sono accreditate ai tesorieri delle regioni e province autonome entro il quinto giorno lavorativo di ciascun mese (secondo la normativa pre-vigente, solo l'addizionale IRPEF veniva riversata dalla tesoreria centrale ai tesorieri, mentre l'IRAP affluiva ad apposite contabilità speciali infruttifere presso le sezioni delle tesorerie provinciali). Resta confermato, fino alla determinazione definitiva della quota di compartecipazione all'IVA, il sistema di compensazione/riversamento del gettito rispetto all'aliquota standard. La compensazione di minore o maggiore gettito è confermata anche nei confronti della Regione siciliana. E' consentito inoltre alle regioni di non effettuare immediatamente l'eventuale riversamento all'Erario delle somme eccedenti. La norma disciplina l'accreditamento alle regioni di somme in acconto su quelle che spettano loro in base alle assegnazioni del Fondo sanitario nazionale. Secondo la nuova disciplina, il versamento delle anticipazioni è determinato in relazione all'effettivo gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF che affluiscono direttamente – mensilmente – sui conti delle regioni presso i rispettivi tesorieri e alla compartecipazione IVA corrisposta nella misura risultante dal riparto. Alla Regione siciliana le anticipazioni sono assegnate al netto della quota di fabbisogno indistinto, condizionatamente alla verifica degli adempimenti assunti in base alla legislazione vigente.

[88] Relazione della 5a Commissione permanente AS. 1397-A.

[89] Ad accezione dell'articolo 41 relativo al completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, che attiene più strettamente al capitolo relativo al bilancio dello Stato.

[90] Articolo 1, comma 480, primo periodo, della legge n. 296 del 2006.

[91] Articolo 3, commi 67-73 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

[92] Termine prorogato al 30 settembre per l'anno 2008 ed al 20 settembre per l'anno 2009.

[93] La definizione della disciplina riguardante la composizione e le modalità di funzionamento di tali nuclei è demandata a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

[94] I citati obiettivi sono quelli programmatici che vengono indicati nel nuovo documento previsto in sostituzione all'attuale DPEF, vale a dire la Decisione di finanza pubblica di cui all'articolo 10 del ddl di riforma in esame, i quali definiscono per ciascun anno del periodo di riferimento determinate grandezze di finanza pubblica in rapporto al PIL (indebitamento netto, saldo di cassa e debito delle PA) ed in valore assoluto (saldo netto da finanziare per il bilancio dello Stato e saldo di cassa del settore statale), nonché la pressione fiscale complessiva, coerentemente con il livello massimo di spesa corrente.

[95] Tale decreto legislativo attua la delega contenuta nella legge n. 59 del 1997 per il riordino ed il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

[96] Il comma 69, articolo 3, della citata legge finanziaria per il 2008, inoltre, dispone che, entro il mese di gennaio, il Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico istituito presso la Presidenza del Consiglio, indichi ai servizi di controllo interno le linee guida ai fini dell'attività istruttoria svolta per la preparazione delle relazioni ministeriali sullo stato della spesa da trasmettere al Parlamento ai sensi al citato comma 68. Il medesimo Comitato è chiamato inoltre a riassumere gli esiti complessivi ai fini della relazione del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, nonché a cooperare con il Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nello svolgimento del programma di analisi e valutazione della spesa.

[97] Tali importi sono chiamati anche "residui di stanziamento" e sono relative alle spese in conto capitale che non risultano né impegnate né pagate nel corso dell'esercizio.

[98] Gli schemi dei decreti legislativi, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica per l'espressione, entro 60 giorni dalla data di trasmissione, dei pareri da parte delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine, i decreti sono adottati anche in mancanza dei pareri. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi 30 giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo.