

XVI legislatura

**Disegno di legge
A.S. n. 1397-B**

Legge di contabilità e
finanza pubblica

novembre 2009
n. 176



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nei settori
economico e finanziario



Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: -----

Reggente ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: M. Celentano _2948

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Reggente ufficio: A. Sanso' _3435

S. Marci _3788

S. Ruscica _5611

Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello _2180

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati _3442

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Disegno di legge
A.S. n. 1397-B

Legge di contabilità e
finanza pubblica

novembre 2009
n. 176

a cura di: S. Moroni
ha collaborato: S. Bonanni

AVVERTENZA

Il presente *dossier* - che aggiorna il *dossier* del Servizio Studi della Camera n. 204 - illustra il contenuto del disegno di legge di iniziativa parlamentare A.S. 1397-B, “*Legge di contabilità e finanza pubblica*”, approvato in prima lettura dal Senato il 24 giugno 2009 ed in seconda lettura dalla Camera, con modificazioni, l'11 novembre 2009 (A.C. 2555).

Il *dossier* si compone delle schede di lettura degli articoli del provvedimento a cui si aggiunge, per esigenze di comprensibilità, una tavola di raffronto della numerazione assunta dagli articoli del disegno di legge nel corso dell'esame parlamentare.

INDICE

INTRODUZIONE	11
1. LA BASE CONOSCITIVA DELLA FINANZA PUBBLICA (articoli 2, 4-6, 13, 14 commi 1 lett. e), 5-7).....	13
1.1. L'adeguamento dei sistemi contabili (articolo 2).....	13
- Finalità della delega	13
- Principi e criteri direttivi.....	15
- La procedura di adozione dei decreti legislativi	17
- Il Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche.....	17
- Le modifiche apportate alla legge n. 42 del 2009.....	18
1.2 Le misure per la trasparenza della finanza pubblica (articoli 4-6).....	20
- Il controllo parlamentare.....	20
- Ulteriori misure di trasparenza ed informazione (articoli 5 e 6).....	21
1.3 Le banche dati ed i sistemi informativi (articoli 6, 13, 14 commi 1 lettera e), 5-7)	23
- Situazione esistente a legislazione vigente.	23
- Accessibilità delle banche dati e pubblicità degli elementi informativi (articolo 6, articolo 13, comma 1, e articolo 14, comma 1 lettera e)).....	26
2. LA DECISIONE DI BILANCIO (articoli 1, 3, 7-12).....	29
2.1 Il ciclo di bilancio (articolo 7).....	29
2.2 Gli strumenti della programmazione economico finanziaria (articoli 10, 12).....	31
2.2.1 <i>La Decisione di finanza pubblica (articolo 10)</i>	31
2.2.2 <i>L'aggiornamento del Programma di Stabilità (articolo 9)</i>	36
2.2.3 <i>La Relazione sull'economia e la finanza pubblica (articolo 12)</i>	37
2.3 La programmazione triennale e la legge di stabilità (articolo 11).....	39
- Il metodo della programmazione triennale	39
- La legge di stabilità.....	40
LA COSTRUZIONE DEI QUADRI TENDENZIALI E PROGRAMMATICI NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA (<i>APPROFONDIMENTO</i>)	55
- Il quadro macroeconomico	55
- Il quadro tendenziale di finanza pubblica	56
- Il quadro programmatico di finanza pubblica.....	59

-	Il coordinamento della finanza pubblica ed il rapporto con la legge n. 42 del 2009 (articoli 1 e 8).....	62
-	Le norme di coordinamento della finanza pubblica (articoli 1 e 8).....	63
3.	IL BILANCIO DELLO STATO (articoli 20-38, 40, 42)	67
3.1	Il bilancio di previsione annuale e pluriennale (articoli 20-22, 24, 32 e 40)	68
-	Il bilancio annuale di previsione dello Stato (articoli 20-21, 24 e 32).....	69
-	La delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40).....	78
-	Il bilancio pluriennale (articolo 22)	82
3.2	La struttura e la formazione del bilancio (articoli 23, 25-31, 34)	83
-	La classificazione delle voci contabili (articolo 25)	84
	<i>Fondo di riserva per le spese obbligatorie</i>	89
	<i>I Fondi per la riassegnazione dei residui passivi perenti</i>	90
	<i>Fondo di riserva per le spese impreviste</i>	90
	<i>Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa</i>	91
-	Le leggi di spesa pluriennali (articolo 30)	91
-	Garanzie statali (articolo 31).....	94
-	L'impegno di spesa (articolo 34)	94
3.3	La delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa (articolo 42)	95
3.4	Il disegno di legge di assestamento (articolo 33).....	97
3.5	Il rendiconto generale Stato (articoli 35-38)	99
4.	LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI RECANTI ONERI FINANZIARI (articoli 17-19).....	103
-	Mezzi di copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi (articolo 17, comma 1 e articolo 18)	103
-	Oneri connessi a deleghe legislative (articolo 17, comma 2)	104
-	Modalità e termini di predisposizione delle relazioni tecniche (articolo 17, commi 3, 5 e 7)	105
-	Valutazione degli effetti delle norme sui saldi di fabbisogno e di indebitamento netto (articolo 17, commi 3 e 4).....	107
-	Clausole di salvaguardia (articolo 17, commi 1 e 12)	109
-	Monitoraggio sull'attuazione delle leggi recanti oneri finanziari (articolo 17, commi 11-13)	111
-	Indicazione delle missioni e dei programmi di spesa (articolo 17, comma 14)	112
-	Oneri a carico di amministrazioni ed enti pubblici (articolo 19).....	112

5. IL MONITORAGGIO E IL CONTROLLO DEI CONTI PUBBLICI (articoli 10 commi 6-9, 14 commi 1-5, 15, 16, 39, 41, 44-49)	115
5.1. Le attività di monitoraggio e controllo (articoli 14 commi 1-5, 15 e 16)	115
5.2. I flussi di cassa (articoli 44-48)	118
- La tesoreria unica (articolo 45)	121
5.3. L'analisi e la valutazione della spesa (articoli 10 commi 6-9, 39, 41, 49)	123
6. ABROGAZIONI, TESTO UNICO DI CONTABILITÀ E DISPOSIZIONI FINALI (articoli 50, 51 e 52)	131
TAVOLA DI RAFFRONTO	135

Introduzione

Il disegno di legge di iniziativa parlamentare A.S. 1397-B, “*Legge di contabilità e finanza pubblica*” 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 diverse disposizioni di delega, tra cui: adeguamento dei sistemi contabili, procedure di spesa in conto capitale, completamento della riforma del bilancio dello Stato, passaggio al bilancio di sola cassa e riforma del sistema dei controlli (rispettivamente agli articoli 2, 30 comma 8, 40, 42 e 49).

Proprio al fine di dar conto della progressiva attuazione della nuova disciplina, la proposta di legge prevede la presentazione al Parlamento di un Rapporto sullo stato di attuazione della riforma (articolo 3).

Inoltre, poiché la normativa in esame realizza di fatto un riassetto complessivo della materia, 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 (rispettivamente articolo 51 e articolo 50).

1. LA BASE CONOSCITIVA DELLA FINANZA PUBBLICA (articoli 2, 4-6, 13, 14 commi 1 lett. e), 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 6 sono finalizzati ad una più ampia trasparenza ed informazione nel settore dei conti pubblici, tra l'altro attribuendo al Governo il compito di fornire alle Commissioni parlamentari competenti tutte le informazioni utili ad esercitare un costante controllo sull'attuazione della legge in esame (articolo 4 come modificato nel corso dell'esame dalla Camera).

Strettamente connessa alla conoscibilità dei flussi finanziari è infine la previsione, all'articolo 13, 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, ad esclusioni di regioni ed enti locali (**come modificato dalla Camera**) 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 amministrazioni¹, che al momento risulta scarsamente praticabile: l'attuale sistema

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

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 comunque portata differente, avendo un ambito di applicazione esteso all'intero perimetro della pubblica amministrazione, ad eccezione di regioni ed enti locali ed essendo volta alla fissazione da parte del Parlamento dei "nuovi" principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

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".

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 vigente² - 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 (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;

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.

- affiancamento, 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 40 del disegno di legge in esame prevede un principio direttivo pressoché identico (comma 2, lettera n). Sul punto potrebbe essere opportuno un miglior coordinamento, al fine di evitare possibili sovrapposizioni normative in sede di attuazione delle deleghe;

- 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 (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 territoriali³.

Si segnala pertanto l'opportunità 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 mesi⁴ sta già decorrendo, in quanto tale legge è entrata in vigore il 21 maggio 2009.

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.

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 alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione, entro sessanta giorni, del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti (**comma 4**)⁵.

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.

Con una **modifica apportata nel corso dell'esame presso la Camera** è stato poi aggiunto il **comma 3** che prevede che in allegato ai decreti legislativi attuativi della delega venga presentato un nomenclatore che illustri le definizioni degli istituti contabili e le procedure finanziarie per ciascun comparto o tipologia di enti, a cui dovranno conformarsi i relativi regolamenti di contabilità

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 ventitre componenti (anziché ventidue come originariamente previsto, a seguito di una **modifica introdotta alla Camera** che ha introdotto un ulteriore rappresentante per il Ministero della difesa) - 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, - a seguito di una ulteriore **modifica introdotta dalla Camera** - per le sole 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 7)⁶.

⁵ Nella formulazione originaria del testo era altresì previsto l'invio degli schemi di decreti legislativi, laddove questi riguardassero gli enti territoriali, anche alla Conferenza Unificata per l'espressione dell'intesa, disposizione soppressa nel corso dell'esame alla Camera.

⁶ 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 in I lettura, contestualmente ad una serie di altre disposizioni volte a recepire le osservazioni della

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.

Le modifiche apportate alla legge n. 42 del 2009

Nel corso dell'**esame del provvedimento presso la Camera** è stato aggiunto il **comma 6** che novella in più parti la legge n. 42/2009, relativa al federalismo fiscale, con particolare riferimento ai principi e criteri direttivi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio tra i diversi livelli di governo.

In particolare, il nuovo comma:

- introduce una nuova disposizione all'articolo 2, comma 1, della legge n. 42/2009 relativo alla delega al Governo per la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione delle autonomie territoriali. La novella aggiunge alla delega la finalità di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle autonomie territoriali ed i relativi termini di presentazione ed approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica;

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.

- modifica il principio di delega contenuto alla lettera h) del comma 2, dell'articolo 2 della legge n. 42, relativo alla individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. In base alla nuova formulazione, il principio prevede che il Governo adotti regole contabili uniformi e un comune piano dei conti integrato, nonché 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. Prevede inoltre per gli enti territoriali l'adozione di un bilancio consolidato con le aziende, società o altri organismi controllati dallo Stato, in luogo della redazione dei bilanci consolidati delle regioni e degli enti locali in modo tale da assicurare le informazioni relative ai servizi esternalizzati.

La delega di cui all'articolo 2, comma 2, lettera h) della legge n. 42 è inoltre integrata con ulteriori principi, relativi all'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, che non sono più contenuti nella presente proposta di riforma:

- l'affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale;
- la raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi;
- la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche di cui alla legge n. 42/2009 che sono tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi;
- la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali.

E' infine mantenuto il principio, contenuto nella delega originaria, secondo il quale il Governo individui il termine entro il quale regioni ed enti locali debbano inviare comunicazione allo stesso dei propri bilanci preventivi e consuntivi prevedendo le sanzioni in caso di mancato rispetto del termine.

Le modifiche apportate alla legge 42/2009 riguardano inoltre:

- il primo ed il terzo periodo del comma 6, dell'articolo 2, rispettivamente:
 - sopprimendo la disposizione che impone la presentazione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui al comma 2, lett. h), nell'ambito del primo decreto legislativo da adottare entro il termine massimo di 12 mesi dalla data di entrata in vigore della L. 42/2009;
 - stabilendo la data del 30 giugno 2010 per la trasmissione alle Camere, da parte del Governo, della relazione concernente il quadro generale di

finanziamento degli enti territoriali. Il termine attualmente previsto è quello di 12 mesi dall'entrata in vigore della citata legge (21 maggio 2009).

Al riguardo si segnala che una identica disposizione è contenuta al comma 3 dell'articolo 19-bis del D.L. 25 settembre 2009, n. 135, approvato dal Senato il 4 novembre (A.S. 1784) ed attualmente all'esame della Camera (A.C. 2897).

- l'articolo 3, comma 6, terzo periodo, in tema di proroga del termine per l'esercizio della delega. Il comma citato prevede che qualora la Commissione parlamentare competente per l'espressione del parere abbia richiesto una proroga (di venti giorni) ai Presidenti delle Camere nei 30 giorni che precedono la scadenza del termine finale per l'esercizio della delega questo si intende anche esso prorogato di venti giorni. Qualora il termine per l'espressione del parere venga, in tal modo, a scadere nei trenta giorni che precedono il termine per l'esercizio della delega – o successivamente – quest'ultimo è prorogato di novanta giorni;
- l'articolo 4, comma 1, nel quale dispone l'ampliamento di due unità (da 30 a 32), entrambe facenti parte dell'Istat del numero dei componenti della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

1.2 Le misure per la trasparenza della finanza pubblica (articoli 4-6)

Il controllo parlamentare

L'articolo 4, introdotto nel corso dell'esame del disegno di legge presso il Senato e ampiamente **modificato dalla Camera**, attribuisce (al **comma 1**) al Governo il compito, mediante il Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e della finanza pubblica di cui all'articolo 3, e su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, di fornire alle medesime Commissioni tutte le informazioni utili ad esercitare un costante controllo sull'attuazione della legge in esame⁷. Sulla base delle informazioni ricevute dal Governo, le Commissioni sono chiamate a formulare osservazioni e ad esprimere valutazioni utili alla migliore impostazione dei documenti di bilancio e delle procedure di finanza pubblica.

A tal fine il **comma 2** dispone che i Presidenti di Camera e Senato adottino intese volte a promuovere le attività delle due Camere anche in forma congiunta e la collaborazione tra le rispettive strutture di supporto tecnico, al fine di

⁷ Nella sua originaria formulazione l'articolo 4 istituiva una Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici, con il compito di "promuovere e tutelare la trasparenza e l'informazione nel campo della finanza pubblica".

favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria utile al controllo parlamentare.

L'attività istruttoria deve in particolare concernere:

- il monitoraggio, controllo e verifica degli andamenti di finanza pubblica e analisi delle misure finalizzate al miglioramento della qualità della spesa, con particolare riferimento all'individuazione di indicatori di *performance*;

- la verifica dello stato di attuazione del processo di riforma e dell'adeguamento della struttura del bilancio, con particolare riferimento alla progressiva adozione del bilancio di cassa e al suo collegamento con la contabilità economica;

- l'analisi del contenuto informativo necessario dei documenti trasmessi dal Governo, al fine di assicurare una informazione sintetica, essenziale e comprensibile, con il grado di omogeneità sufficiente a consentire la comparabilità nel tempo tra settori, livelli territoriali e tra i diversi documenti;

- la verifica delle metodologie utilizzate dal Governo per la copertura finanziaria delle diverse tipologie di spesa, nonché per la quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi. Inoltre l'identificazione dei livelli informativi di supporto della quantificazione, nonché la formulazione di indicazioni per la predisposizione di schemi metodologici per settore per la valutazione degli effetti finanziari;

- l'analisi delle metodologie utilizzate per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, anche di settore, delle basi conoscitive necessarie per la loro verifica, nonché per il riscontro dei contenuti minimi di raccordo tra andamenti tendenziali e innovazioni legislative.

Ulteriori misure di trasparenza ed informazione (articoli 5 e 6)

Unitamente al controllo parlamentare suddetto, il provvedimento reca ulteriori misure – introdotte in I lettura presso il Senato - intese anch'esse 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. In base al testo proposto (**articolo 5 come modificato nel corso dell'esame alla Camera**) la designazione effettuata dal Governo è previamente sottoposta al parere delle Commissioni parlamentari; alla successiva nomina si può procedere subordinatamente all'espressione del

parere favorevole delle Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti⁸.

Al riguardo, si ricorda che 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, come modificato dalla Camera**); In particolare il **comma 1** precisa che l'accesso da parte della Camera e del Senato sia riferito alle banche dati delle amministrazioni pubbliche o alle fonti informative utili gestite da soggetti pubblici rilevanti ai fini del controllo della finanza pubblica; l'accesso deve essere garantito sulla base di apposite intese.

Il **comma 2** precisa quali disegni di legge devono essere pubblicati, in formato elettronico elaborabile, nel sito del Ministero dell'economia e delle finanze con i rispettivi allegati. Si tratta, in particolare, della legge di stabilità; del bilancio di previsione; della legge di assestamento e del rendiconto dello Stato.

Il **comma 3**, anch'esso **modificato** nel corso dell'esame **presso la Camera**, prevede un diverso termine per la pubblicazione sul sito del Ministero dell'economia dei decreti di variazione al bilancio adottati in conseguenza dell'approvazione di provvedimenti legislativi (il giorno successivo alla registrazione dei predetti decreti da parte della Corte dei conti anziché il termine dei trenta giorni dalla data di pubblicazione della relativa legge nella Gazzetta ufficiale originariamente previsto).

Il **comma 4** infine, **aggiunto nel corso dell'esame presso la Camera**, prevede che il CIPE trasmetta le proprie delibere in via telematica al Parlamento entro dieci giorni dalla data della registrazione da parte della Corte dei conti ovvero - se questa non è prevista - entro dieci giorni dalla data della loro adozione.

Si segnala che è stata **soppressa**, durante **l'esame presso la Camera**, la previsione (contenuta nell'originario l'articolo 7), mediante cui si stabiliva che gli elementi tecnici

⁸ Durante il passaggio alla Camera è stato altresì soppresso il comma 2 che prevedeva che le disposizioni relative ai nuovi criteri di nomina del Presidente dell'ISTAT si applichino a partire dalla nuova nomina successiva a quella cui procedere alla data di entrata in vigore della presente legge.

di supporto del controllo parlamentare sulla finanza pubblica consistessero 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, 13, 14 commi 1 lettera e), 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 13), 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 13, comma 1, e articolo 14, comma 1, lettera e)).

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 13 e articolo 14, 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, è emerso che le fonti istituzionali, primarie e secondarie⁹, 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

⁹ Le c.d. 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.

flussi finanziari del comparto della finanza locale¹⁰. 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 territori¹¹, sia per individuare il livello di efficienza con il quale tali prestazioni sono erogate¹². 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 previsto¹³ 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 quale¹⁴ 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 13, comma 1, come modificato dalla Camera, 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Misurazione dei costi *standard* cui sono erogate le prestazioni e valutazione del contributo di ciascuna amministrazione ai risultati di finanza pubblica del Paese.

¹³ Cfr. l'art. 5, comma 1, lettera g).

¹⁴ Ai sensi dell'art. 4, comma 2, della citata legge n. 42/09.

provvedano a inserire in una banca dati unitaria, istituita presso una struttura dipartimentale individuata con successivo decreto, 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 provvedimento¹⁵; in merito alle modalità di accesso alla banca dati si prevede altresì che sia "sentita" la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica ed il CNIPA (come modificato nel corso dell'esame alla Camera). La Camera in particolare ha previsto, in luogo della Conferenza unificata, il parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della legge n. 42/2009, istituita presso la Conferenza unificata, e di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di Governo.

Il **comma 2, inserito nel corso dell'esame alla Camera**, prevede la predisposizione nella banca dati di una apposita sezione contenente i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale, che sono messi a disposizione, anche mediante accesso diretto, della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Il **comma 3** dispone che l'acquisizione dei dati avvenga sulla base di schemi, tempi e modalità definiti con decreto ministeriale, sentita la Conferenza unificata, nonché l'ISTAT ed il CNIPA (con **modifica apportata dalla Camera**), anche attraverso l'interscambio di flussi informativi con altre amministrazioni pubbliche, fra cui la Banca d'Italia.

Il **comma 4** come **modificato dalla Camera** dispone in merito alle modalità di coperture degli oneri derivanti dalla norma in esame, pari complessivamente a 10 mln di euro per l'anno 2010, 11 mln per il 2011 e 5 mln a decorrere dal 2012.

L'**articolo 14, commi 6 e 7**, dispone che le amministrazioni pubbliche, ad esclusione degli organi costituzionali, trasmettano quotidianamente (mensilmente per gli enti di previdenza) alla banca dati SIOPE i dati concernenti tutti gli incassi e i pagamenti effettuati, codificati con criteri uniformi.

Il **comma 8** 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.

¹⁵ Nel corso dell'esame alla Camera è stato eliminato il vincolo temporale circa l'inizio dell'inserimento da parte delle amministrazioni pubbliche in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia dei dati relativi ai bilanci di previsione, le variazioni, i conti consuntivi e i dati gestionali. È stata altresì eliminata la previsione che la banca dati sia presente presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, rinviando ad un decreto ministeriale l'individuazione della struttura dipartimentale responsabile della banca dati.

Con riferimento all'esigenza di un coordinamento interno fra le varie disposizioni del provvedimento, si segnala che mentre l'articolo 13, comma 1, qualifica la banca dati delle amministrazioni pubbliche, ivi istituita, come "unitaria", l'articolo 14, commi 6-8, 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.), le relative informazioni debbano comunque confluire all'interno della istituenda banca dati, che fungerebbe da collettore e centro di armonizzazione delle informazioni disponibili.

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 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).

Accessibilità delle banche dati e pubblicità degli elementi informativi (articolo 6, articolo 13, comma 1, e articolo 14, comma 1 lettera e))

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 fiscale¹⁶ che regola le modalità di accesso agli elementi informativi raccolti dalla Conferenza permanente per il coordinamento delle finanze pubbliche, presso la quale è prevista l'istituzione di una banca dati. In particolare, si prevede¹⁷ che siano messi a disposizione delle Camere, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti; è inoltre previsto¹⁸ 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 SIOPE¹⁹ 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.

Il **comma 2** precisa che devono essere pubblicati, in formato elettronico elaborabile, nel sito del Ministero dell'economia e delle finanze con i rispettivi allegati i disegni di legge relativi alla legge di stabilità; al bilancio di previsione; alla legge di assestamento e al rendiconto dello Stato.

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

Il **comma 4** infine prevede che il CIPE trasmetta le proprie delibere in via telematica al Parlamento entro dieci giorni dalla data della registrazione da parte della Corte dei conti.

L'**articolo 13, comma 1**, prevede che la banca dati delle pubbliche amministrazioni sia accessibile, secondo modalità da stabilire con decreto ministeriale, sentiti la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza

¹⁶ Cfr. la L. n. 5 maggio 2009, n. 42.

¹⁷ Cfr. l'articolo 5, comma 1, lettera f).

¹⁸ Cfr. l'art. 4, comma 4.

¹⁹ Cfr. i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 18 febbraio 2005.

pubblica e il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), da parte di tutte le amministrazioni pubbliche chiamate ad alimentarla.

L'articolo 14, comma 1, lettera e), 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 13, 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 potrebbe risultare opportuno ricondurre la disciplina in esame ad un'unica norma. La pluralità delle disposizioni sopra citate e il rischio di una loro eventuale parziale contraddittorietà non sembra aiutare, 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 del tutto chiaro, infatti, se si tratti di tutte le amministrazioni pubbliche chiamate ad alimentare la banca dati (come espressamente previsto dall'art. 13, comma 1), delle sole due Camere (come potrebbe dedursi dal fatto che l'art. 6, comma 1, e l'art. 14, comma 1, lettera e), 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).

Con riferimento alla necessità di un coordinamento con la normativa vigente, potrebbe essere utile chiarire 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, 7-12)

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 7)

L'articolo 7, 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 7, come **modificato nel corso dell'esame presso la Camera**, 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*);
- lo schema di Decisione di finanza pubblica (d'ora in avanti DFP), da presentare, entro il 15 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 attualmente previsto) (*lett. c*) e *d*);
- il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno (*lett. e*) **introdotta durante l'esame da parte della Camera**);
- i provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica, per i quali il termine di presentazione è il mese di febbraio (anziché il 15 novembre come inizialmente previsto) (*lett. f*);
- l'aggiornamento del Programma di stabilità, da presentare al Consiglio e alla Commissione europea secondo il calendario concordato in sede comunitaria (*lett. g*).

Tra gli strumenti di bilancio la *lett.h*) 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.

A seguito di una **modifica introdotta dalla Camera**, tutti gli strumenti di programmazione sopra richiamati sono presentati alle Camere dal Governo su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, ad eccezione della Relazione

sull'economia e la finanza pubblica, che è presentata alle Camere dal Ministro dell'economia e delle finanze per la sua approvazione, e di quelli di cui alla lettera h) 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 15 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 dichiarazioni²⁰, comportando, conseguentemente, una minore attendibilità delle stime del gettito derivante dai versamenti in autoliquidazione elaborate a metà anno per tale comparto²¹.

D'altra parte, occorre valutare come il citato ciclo della programmazione di bilancio potrebbe teoricamente 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 (15 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 dei disegni di legge di bilancio e di stabilità, considerati i tempi di esame e approvazione della Decisione medesima.

²⁰ 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.

²¹ 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.

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**, come **modificato nel corso dell'esame da parte della Camera**, la DFP risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari 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 alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza 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. 468/1978, presenta elementi di novità.

In particolare, ai sensi del **comma 2 dell'articolo 10**, come **modificato nel corso dell'esame alla Camera**, 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.

Si ricorda che 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 n. 468/1978 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 4**, 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 economico debbano essere formulate "al netto e al lordo delle eventuali misure a tantum influenti 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*).
- 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 g), per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle amministrazioni pubbliche - al netto e al lordo degli interessi e delle eventuali misure *una tantum* ininfluenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche²² - articolati per i tre sottosettori 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, a fini conoscitivi, l'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva, coerente con il livello massimo di spesa corrente (*lett. e*) come **modificata dalla Camera**).

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 sottosettori 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.

²² A tale precisazione, aggiunta nel corso dell'esame presso la Camera, è riconnessa la soppressione della lettera g) del testo approvato dal Senato che conteneva una previsione analoga.

Si ricorda peraltro come, ai sensi dell'articolo 18 della citata legge n. 42/2009, 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;

- il contenuto del Patto di convergenza (disciplinato dall'articolo 18 della legge n. 42/2009, recante la delega in materia di federalismo fiscale) e del patto di stabilità interno, nonché le sanzioni per gli enti territoriali in caso di mancato rispetto del patto di stabilità medesimo (**lett. f) aggiunta nel corso dell'esame presso la Camera**);
- l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera e), almeno per un triennio, per i sottosectori di cui al comma 1, con l'indicazione delle azioni da assumere nei diversi settori di spesa delle amministrazioni centrali (secondo quanto **specificato con una modifica approvata dalla Camera**), 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. g**);

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 5 dell'articolo 10, che dispone l'invio alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica delle linee-guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici tra i vari livelli di governo (cfr. infra);

- l'indicazione di eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, ciascuno dei quali reca disposizioni omogenee per materia (**lett. h**). Con una **aggiunta introdotta dalla Camera** è stato poi specificato che tali disegni di legge collegati concorrono al raggiungimento degli obiettivi programmatici fissati dalla Decisione di finanza pubblica anche tramite interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio ovvero di rilancio e sviluppo dell'economia. La norma rinvia comunque ai regolamenti parlamentari per l'individuazione delle procedure e dei termini per il loro esame.

Si ricorda che l'art. 3, comma 2, lettera f) e comma 4 della legge n. 468/1978, 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 sembra costituire 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.

Il comma 3, aggiunto nel corso dell'esame del provvedimento alla Camera, prevede invece che il Governo debba presentare al Parlamento una Nota di aggiornamento della Decisione di finanza pubblica nelle seguenti ipotesi:

- qualora intenda modificare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica (indebitamento netto, saldo di cassa e debito delle amministrazioni pubbliche, nonché saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e saldo di cassa del settore statale);
- in caso di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica rispetto ai medesimi obiettivi, che rendano necessari interventi correttivi.

Come accennato, ai sensi del **comma 5 (come modificato nel corso dell'esame presso la Camera)**, 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 permanente per il coordinamento della finanza pubblica entro il 15 luglio, al fine di acquisirne il parere preventivo entro il 10 settembre; acquisito il parere, le medesime linee guida sono trasmesse alle Camere.

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 - come modificato dalla Camera -** 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, una valutazione circa la permanenza delle ragioni che a suo tempo

ne avevano giustificato l'adozione²³, 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 n. 350 del 2003, 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 amministrativa pecuniaria (come **specificato da parte della Camera**) a carico del dirigente responsabile pari al 5 per cento della sua retribuzione di risultato.

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 9)

L'articolo 9, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera, dispone l'invio da parte del Governo al Parlamento e alla Conferenza Unificata, entro i quindici giorni antecedenti la data di presentazione concordata in sede europea, dello schema di Aggiornamento del Programma di Stabilità, il quale costituisce – secondo il disegno di legge in esame - uno degli strumenti della programmazione finanziaria.

²³ Nella formulazione originaria del testo era prevista l'effettuazione di una valutazione analoga anche per tutte le leggi di spesa pluriennale trascorsi 5 anni dalla loro entrata in vigore, previsione poi soppressa nel corso dell'esame presso la Camera.

Tale schema comprende un quadro sulle prospettive di medio termine della politica economica italiana nell'ambito dell'Unione europea, con l'indicazione delle Linee guida per la sua implementazione a livello di politiche nazionali²⁴.

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 7, 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** come **modificato nel corso dell'esame presso la Camera** 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 (*lettera a*);
- 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 (*lettera b*);
- le indicazioni sul saldo di cassa del settore statale e sulle relative modalità di copertura (*lettera c*)²⁵.

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

²⁴ L'inserimento nel provvedimento da parte della Camera dell'articolo 9 è connesso alla soppressione del comma 5 dell'articolo 10, il quale stabiliva che il Governo, in sede di presentazione agli organismi comunitari dell'Aggiornamento del programma di Stabilità, presentasse al Parlamento, nell'ipotesi di scostamento degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica rispetto a quelli già fissati dalla Decisione di Finanza Pubblica, una relazione informativa che motivasse le cause delle eventuali nuove previsioni.

²⁵ Si evidenzia che, in sede di esame presso la Camera, è stata soppressa la lettera d) del comma 1, che prevedeva che la Relazione sull'economia e la finanza pubblica contenesse anche le informazioni sui conti consuntivi delle aziende di servizi delle amministrazioni pubbliche rientranti nell'elenco ISTAT di cui all'articolo 1, comma 2, del testo in esame, nonché sui conti consolidati con i risultati di gestione delle aziende controllate dalle medesime amministrazioni.

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, rispetto al quale sarà da verificare l'effettiva capacità di elaborazione, tenuto conto del numero delle aziende di servizi facenti capo alle amministrazioni pubbliche.

Il comma 3, aggiunto nel corso dell'esame presso la Camera, prevede che la Relazione sull'economia e la finanza pubblica dia altresì conto del parere del Consiglio dell'Unione europea sull'aggiornamento del Programma di stabilità.

Il comma 4 prevede che, entro il 15 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento, il Ministro dello sviluppo economico 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 invece esposte, con riferimento agli ultimi dati di consuntivo disponibili, le risorse destinate alle singole regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, distinte tra spese correnti ed in conto capitale (**comma 5**).

Al riguardo si ricorda altresì che, ai sensi dell'articolo 3 del testo in esame, il Ministro dell'economia e delle finanze è tenuto a trasmettere, in allegato alla Relazione sull'economia e la finanza pubblica, un rapporto sullo stato di attuazione della presente legge con particolare riferimento alle attività concernenti la nuova organizzazione del bilancio dello Stato e dei bilanci delle altre amministrazioni pubbliche.

Il comma 6, aggiunto nel corso dell'esame presso la Camera, dispone che, entro il 1° luglio di ogni anno, il Ministro dell'economia e delle finanze, ad integrazione della Relazione sull'economia e la finanza pubblica, trasmette alle Camere un apposito allegato in cui sono riportati 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.

L'allegato deve inoltre indicare gli scostamenti rispetto alle valutazioni originarie e le relative motivazioni.

Il comma 7 infine, modificato durante l'esame da parte della Camera, dispone che, entro il mese di aprile di ogni anno, il Ministro dell'economia e delle finanze presenti al Parlamento la Relazione generale sulla situazione economica del Paese relativa all'anno precedente.

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 triennalità 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 europea²⁶ 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 termine²⁷.

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.

²⁶ Cfr. *Public finances in EMU*, n. 3, 2007.

²⁷ 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.

Si ricorda che nel corso dell'esame del testo in I lettura al Senato è stato espunto il riferimento ai disegni di legge collegati come componenti della manovra di finanza pubblica²⁸.

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. Inoltre, a seguito di una **modifica introdotta nel corso dell'esame alla Camera**, sono esclusi anche gli interventi di natura localistica o microsettoriale.

Vengono pertanto riproposti i limiti previsti dall'articolo 11, comma 3, della legge n. 468/1978, secondo cui:

- la legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio (comma 3, alinea);
- dalla legge finanziaria sono esclusi gli interventi di carattere localistico o microsettoriale (comma 3, lettera *i-ter*).

²⁸ Al riguardo il testo della proposta di legge fa riferimento ai provvedimenti collegati all'articolo 7, nella scansione temporale del ciclo annuale della programmazione, e all'articolo 10, con riferimento al contenuto della Decisione di finanza pubblica.

Tuttavia, in merito all'esclusione delle norme a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio occorre sottolineare che la lettera i) 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 siano eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno nonché a realizzare il Patto di convergenza

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 i) 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.).

Con una **modifica apportata dalla Camera** alla lettera b) è stato specificato che, in relazione alle variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni recate dalla legge di stabilità, è fatto salvo quanto previsto dalla legge delega di attuazione del federalismo fiscale - legge n. 42/2009 - con riferimento ai tributi, alle addizionali ed alle partecipazioni delle Regioni e degli enti locali.

La **lettera c)** concerne i fondi speciali mentre le successive **lettere d), e) ed f)**, come **modificate nel corso dell'esame da parte della Camera**, individuano le tabelle da allegarsi alla legge di stabilità.

In particolare sono previste tre tabelle, finalizzate ad indicare, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale:

- gli importi afferenti alle leggi di spesa di carattere permanente la cui quantificazione è rinviata alla legge di stabilità, con esclusione delle spese obbligatorie (**lettera d)** come **modificata nel corso dell'esame da parte della Camera**).

Il testo approvato dal Senato in I lettura, invece, limitava alle sole autorizzazioni di spesa permanenti di parte corrente la possibilità di essere inserite in tale tabella;

- gli importi delle leggi di spesa in conto capitale di carattere pluriennale con specifica analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni (**lettera e)** **inserita nel corso dell'esame da parte della Camera**).

Nel testo approvato in I lettura dal Senato tale tabella riguardava invece gli importi delle leggi di spesa, o di quote di esse, sia di conto corrente che di conto capitale, rifinanziate, ridotte o rimodulate.

- gli importi delle riduzioni di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente (**lettera f**). La previsione di una tabella apposita per tale tipologia di voci è stata **inserita nel corso dell'esame da parte della Camera**.

Nelle nuove 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.

La **lettera g**) 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. Con una **modifica apportata da parte della Camera** è stato altresì specificato che detto importo per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, per la parte non utilizzata al termine dell'esercizio, è conservato in conto residui fino alla sottoscrizione dei relativi contratti di lavoro o all'emanazione dei provvedimenti negoziali.

La **lettera h**) 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 i**), **modificata nel corso dell'esame da parte della Camera**, nel prevedere, come accennato *supra*, 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 siano eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno nonché a realizzare il Patto di convergenza.

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 di quanto previsto dalla lettera *i-ter*) del comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468, nella parte in cui 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 pertanto 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 l)** 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 m)**, **modificata nel corso dell'esame da parte della Camera**, il contenuto della legge di stabilità viene ampliato per includervi le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del patto di stabilità interno, nonché a realizzare il patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge n. 42/2009²⁹.

Rispetto alla formulazione originaria la Camera ha altresì eliminato il riferimento alle norme di coordinamento della finanza pubblica, previste dall'articolo 9, comma 2, del testo approvato dal Senato in I lettura, a loro volta soppresse.

Il comma 4, aggiunto durante l'esame del provvedimento da parte della Camera, prevede che al disegno di legge di stabilità sia allegato, a fini conoscitivi, un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra adottata.

Detto prospetto, aggiornato sulla base con le modifiche apportate dal Parlamento al disegno di legge, deve essere poi allegato alla legge di stabilità.

Il comma 5 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.

Il testo della proposta di legge non riproduce l'attuale comma 4 dell'articolo 11 della legge di contabilità n. 468/1978: viene pertanto meno il riferimento nella

²⁹ 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.

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.

Si ricorda al riguardo 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 positivi³⁰.

Il comma 6, aggiunto nel corso dell'esame da parte della Camera, prevede che la legge di stabilità possa disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente, assicurando il valore positivo del risparmio pubblico.

Tale norma riproduce, in sostanza, il contenuto dell'articolo 11, comma 5, della legge di contabilità n. 468/1978 riguardante l'obbligo di copertura degli oneri correnti recati dal disegno di legge finanziaria.

Il comma 7, modificato nel corso dell'esame da parte della Camera, 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 gli obiettivi determinati, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera e), nella risoluzione parlamentare sulla Decisione di finanza pubblica.

³⁰ 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.

Il **comma 8** - corrispondente all'attuale comma 6-*bis* dell'articolo 11 della legge n. 468/1978 - 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 17, 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 l)" dell'articolo 11 in commento, il quale richiama a sua volta le misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui al citato articolo 17, 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 l) 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 9** 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.

Il **comma 10** 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.

Si evidenzia che nel corso dell'esame del provvedimento presso la Camera è stata soppressa la disposizione (articolo 11, comma 9, A.C. 2555) che, a sua volta, prevedeva la soppressione della disposizione contenuta nella legge n. 639/1949, relativa alla presentazione al Parlamento entro il mese di settembre della Relazione previsionale e programmatica.

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 (A.S. 1397-B)
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 Programma di analisi e di valutazione della spesa delle amministrazioni centrali³¹.</p>	<p>Inizio dell'esercizio finanziario (art. 20).</p> <p>A partire da gennaio, è prevista la presentazione da parte del Ministero dell'economia di una Relazione mensile sul conto consolidato di cassa riferito all'amministrazione centrale, tenendo conto anche delle informazioni desunte dal Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) (art. 14, co. 3).</p> <p>E' prevista la pubblicazione mensile da parte del Ministero dell'economia - Dipartimento delle finanze e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato di un Rapporto sull'andamento delle entrate tributarie e contributive (art. 14, co. 5).</p> <p>La legge finanziaria per il 2008 (art. 3, co. 67 legge n. 244/2007³²) 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 Programma di analisi e di valutazione della spesa delle amministrazioni centrali (tale norma è confermata dall' art. 49, comma 1, lett. a)).</p>

³¹ 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.

³² Si segnala peraltro che la citata norma della finanziaria per il 2008 risulta modificata dall'articolo 41, comma 5: viene, in particolare, abrogata la previsione secondo la quale il Governo riferisce sullo stato e sulle risultanze del programma in un allegato al Documento di programmazione economico-finanziaria.

	Attuale ciclo di bilancio	Nuovo ciclo di bilancio (A.S. 1397-B)
Febbraio	<p>La disciplina contabile (art. 30 legge n. 468/78) prevede la presentazione entro la fine di febbraio della prima Relazione trimestrale al Parlamento sulla situazione di cassa 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 Relazione sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso.</p> <p>A partire dal 2007, le due relazioni sono state unificate nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, presentata ad aprile.</p>	<p><i>Per la presentazione della Relazione sull'economia e la finanza pubblica, cfr. aprile.</i></p> <p>Entro il mese di febbraio il Governo presenta i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (art. 7, comma 2, lett. f))</p>
Marzo	<p>Il 1° marzo l'ISTAT comunica i dati di consuntivo del Conto economico delle amministrazioni pubbliche 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 circolare sull'assestamento di bilancio per l'esercizio in corso e sui criteri di redazione delle previsioni di bilancio annuale e pluriennale per l'esercizio successivo.</p> <p>Entro il mese di marzo il Ministro dell'economia presenta al Parlamento la Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno precedente.</p>	<p>Il 1° marzo l'ISTAT comunica i dati di consuntivo del Conto economico delle amministrazioni pubbliche 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 circolare sull'assestamento di bilancio per l'esercizio in corso e sui criteri di redazione delle previsioni di bilancio annuale e pluriennale per l'esercizio successivo.</p> <p><i>Per la Relazione generale sulla situazione economica del Paese, 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 conto del bilancio e il conto del patrimonio relativo all'anno precedente per la redazione del Rendiconto.</p>	<p>Entro il 30 aprile ciascun Ministero, a cura del proprio Ufficio centrale del bilancio, trasmette alla Ragioneria generale dello Stato il conto del bilancio e il conto del patrimonio relativo all'anno precedente per la redazione del Rendiconto.</p>

	Attuale ciclo di bilancio	Nuovo ciclo di bilancio (A.S. 1397-B)
	A partire dal 2007, il Governo presenta, entro il mese di aprile, la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica , 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.	Entro il 15 aprile, il Governo presenta alle Camere, la Relazione sull'economia e la finanza pubblica (<i>ex</i> 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 (art. 7, comma 2, lett a) e art. 12). Entro il mese di aprile il Ministro dell'economia presenta al Parlamento la Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno precedente (art. 12, co. 7).
Maggio	Entro il 31 maggio il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alla Corte dei conti il Rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio precedente (che comprende il conto del bilancio e il conto del patrimonio) per il giudizio di parificazione. Entro tale mese, è presentata la seconda Relazione trimestrale di cassa, relativa alla situazione al 31 marzo . In via di prassi, la Relazione viene presentata nel mese di luglio.	Entro il 31 maggio il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alla Corte dei conti il Rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio precedente (che comprende il conto del bilancio e il conto del patrimonio) per il giudizio di parificazione (art. 37). Entro il 31 maggio, il Governo presenta alle Camere la Relazione (I trimestre) sul conto consolidato di cassa riferito alle amministrazioni pubbliche 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. 14, co. 4).
Giugno	Entro il 15 giugno ciascun Ministero trasmette alle Camere, per l'esame da parte delle Commissioni di merito, una Relazione sullo stato della spesa per l'analisi dell'efficacia nell'allocazione delle risorse e dell'efficienza dell'azione amministrativa rispetto alle missioni e ai programmi del bilancio dello Stato. Entro il 30 giugno il Consiglio dei Ministri approva e presenta alle Camere il Documento di programmazione economico-finanziaria	Entro il 15 giugno ciascun Ministero trasmette alle Camere, per l'esame da parte delle Commissioni di merito, una Relazione sullo stato della spesa per l'analisi dell'efficacia nell'allocazione delle risorse e dell'efficienza dell'azione amministrativa rispetto alle missioni e ai programmi del bilancio dello Stato. <i>Per la Decisione di Finanza Pubblica (DFP), sostitutiva dell'attuale DPEF, cfr. settembre.</i>

³³ Previsione normativa introdotta dal D.L. n. 5 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33 del 2009.

	Attuale ciclo di bilancio	Nuovo ciclo di bilancio (A.S. 1397-B)
	<p>(DPEF).</p> <p>Entro tale data il Governo presenta al Parlamento il disegno di legge di Assestamento del bilancio dello Stato per l'anno in corso e il disegno di legge di approvazione del Rendiconto per l'esercizio precedente (con il giudizio di parificazione della Corte dei conti).</p> <p>Entro il mese di giugno, inoltre, è emanata la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze che fornisce le indicazioni per la redazione delle Relazioni sullo stato della spesa che ciascun Ministero è tenuto a presentare alle Commissioni parlamentare di merito entro il 20 settembre³³.</p>	<p>Entro il 30 giugno, Il Governo presenta al Parlamento il disegno di legge di Assestamento del bilancio dello Stato per l'anno in corso (art. 7, comma 2, lett. e) e art. 33).</p> <p>Il Governo presenta, entro il mese di giugno, il disegno di legge di approvazione del Rendiconto per l'esercizio precedente (con il giudizio di parificazione della Corte dei conti) (art. 35, comma 1).</p> <p>Entro il mese di giugno, inoltre, è emanata la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze che fornisce le indicazioni per la redazione delle Relazioni sullo stato della spesa che ciascun Ministero è tenuto a presentare alle Commissioni parlamentare di merito entro il 20 settembre³⁴.</p> <p>Sempre entro il mese di giugno ogni Ministero trasmette al Ministero dell'economia tutti i dati necessari alla predisposizione dell'allegato alla legge di stabilità contenente la ricognizione dei contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato.</p>
Luglio	<p>Avvio del ciclo di audizioni congiunte di Camera e Senato sul DPEF (art. 118-bis Reg. Camera e 125-bis Reg. Senato) Le Commissioni bilancio di ciascun ramo parlamentare, sentito il parere delle altre</p>	<p>Il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 1° luglio di ogni anno, ad integrazione della Relazione sull'economia e la finanza pubblica, trasmette alle Camere un apposito allegato in cui sono riportati i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno, che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e il Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze sono tenuti ad assicurare; sono inoltre indicati gli scostamenti rispetto alle valutazioni originarie e le relative motivazioni (art. 12, comma 6).</p> <p>Entro il 15 luglio il Governo - nell'ambito della procedura finalizzata alla formazione della Decisione di Finanza Pubblica (DFP) - invia alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica³⁵ - per l'espressione del parere entro il 10 settembre - e</p>

³⁴ Previsione normativa introdotta dal D.L. n. 5 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33 del 2009.

³⁵ Fino all'istituzione della presente Conferenza, i compiti ad essa attribuiti dalla presente legge sono svolti dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (art. 52, comma 5, del presente provvedimento).

	Attuale ciclo di bilancio	Nuovo ciclo di bilancio (A.S. 1397-B)
	<p>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 risoluzione che può contenere modifiche ed integrazioni al Documento stesso rispetto agli obiettivi programmatici e alle politiche di intervento settoriale.</p> <p>Esame dei disegni di legge di Assestamento e di approvazione del Rendiconto presso il ramo parlamentare in cui sono stati presentati.</p>	<p>alle Camere le linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica (art. 10, comma 5). Alle Camere viene successivamente inviato il parere della suddetta Conferenza.</p> <p>Esame dei disegni di legge di Assestamento e di approvazione del Rendiconto presso il ramo parlamentare in cui sono stati presentati.</p> <p>Entro il 20 luglio di ogni triennio, il Ministero dell'economia predispone ed invia al Parlamento un Rapporto triennale di analisi e valutazione della spesa, illustrandone la composizione e l'evoluzione, i risultati conseguiti ai fini del suo controllo e il livello di efficienza raggiunto dalle amministrazioni (art. 41). 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. 244/2007³⁶).</p>
Agosto	Entro la fine di tale mese è fissato il termine per la presentazione della terza Relazione trimestrale di cassa, relativa alla situazione al 30 giugno . In via di prassi, tale Relazione viene presentata nel mese di ottobre.	<i>Per la Relazione trimestrale sul conto consolidato di cassa riferito alle amministrazioni pubbliche (II trimestre), cfr. ottobre.</i>
Settembre	Entro il 30 settembre il Consiglio dei Ministri approva e presenta al Parlamento il disegno di legge di bilancio annuale e pluriennale dello Stato a legislazione vigente e il disegno di legge finanziaria per l'anno successivo, che compongono la manovra annuale.	<p><i>Per la presentazione del disegno di legge di bilancio e il disegno di legge di stabilità (ex disegno di legge finanziaria), vedi ottobre.</i></p> <p>Entro il 10 settembre, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica³⁷ esprime il parere sulle linee guida del Governo per la ripartizione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Il Governo, acquisito il parere, trasmette le Linee guida alle Camere. Il parere è acquisito dal Governo nell'ambito della procedura di formazione della Decisione di Finanza pubblica (art. 10, comma 5).</p>

³⁶ La citata norma della finanziaria per il 2008 risulta modificata dall'articolo 41, comma 5 (cfr. nota 32).

³⁷ Fino all'istituzione della Conferenza, i compiti ad essa attribuiti dalla presente legge sono svolti dalla Conferenza unificata (cfr. nota 35).

	Attuale ciclo di bilancio	Nuovo ciclo di bilancio (A.S. 1397-B)
	<p>Il disegno di legge finanziaria è accompagnato dalla Relazione previsionale e programmatica (RPP) 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 Nota di aggiornamento del DPEF, 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 risoluzione che aggiorna gli obiettivi ed i contenuti di quella approvata a luglio sul DPEF.</p>	<p>Entro il 15 settembre, il Governo presenta alle Camere lo schema di Decisione di finanza pubblica (DFP), 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. 7, comma 2, lett. b)).</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 centrale, amministrazioni locali ed enti di previdenza. Deve altresì essere data indicazione, secondo quanto specificato dal Senato, dell'andamento tendenziale della pressione fiscale complessiva.</p> <p>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).</p> <p>La decisione di finanza pubblica (DFP) può inoltre indicare "eventuali disegni di legge collegati alla manovra" (art. 10, comma 2, lett. h)).</p> <p><i>Per la presentazione dei provvedimenti collegati alla manovra vedi il mese di febbraio.</i></p> <p>Entro il 30 settembre, il Governo presenta alle Camere la Relazione (I semestre) sul conto consolidato di cassa riferito alle amministrazioni pubbliche 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 settembre riporta, rispetto alle altre, l'aggiornamento</p>

	Attuale ciclo di bilancio	Nuovo ciclo di bilancio (A.S. 1397-B)
		della stima annuale del conto consolidato di cassa delle PA e delle relative forme di copertura (art. 14, co. 4).
Ottobre- Dicembre (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 ³⁸ .	Entro il 15 ottobre il Governo presenta alle Camere il disegno di legge di stabilità (ex disegno di legge finanziaria) e il disegno di legge di bilancio , i quali sono i provvedimenti che compongono la manovra triennale di finanza pubblica (art. 7, comma 2, lett. c) e d) e art. 11). Il disegno di legge di stabilità è accompagnato da una Relazione tecnico illustrativa la quale costituisce documento di raccordo tra il disegno di legge di bilancio e il conto economico delle amministrazioni pubbliche (art. 11, co. 7). Allegata al ddl di bilancio, il Ministero dello sviluppo economico presenta alle Camere una relazione su interventi nelle aree sottoutilizzate (art. 21, comma 13).
Novembre	Al 15 novembre è fissato il termine (ordinatorio) per la presentazione al Parlamento da parte del Governo dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica , da esaminare al di fuori della sessione di bilancio. Entro il mese di novembre è fissato il termine per la presentazione della quarta Relazione	<i>Per la presentazione dei provvedimenti collegati alla manovra vedi il mese di febbraio.</i> Entro il 30 novembre, il Governo presenta alle

³⁸ 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.

	Attuale ciclo di bilancio	Nuovo ciclo di bilancio (A.S. 1397-B)
	trimestrale di cassa, relativa alla situazione al 30 settembre. In via di prassi, la Relazione viene presentata nel mese di gennaio dell'anno successivo.	Camere la Relazione (primi nove mesi dell'anno) sul conto consolidato di cassa riferito alle amministrazioni pubbliche 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. 14, co. 4).
Dicembre	Entro dicembre il Governo presenta alla Commissione e al Consiglio dell'Unione europea l' Aggiornamento annuale del Programma di stabilità 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 ³⁹ . Il 31 dicembre termina l'esercizio finanziario.	Il Governo presenta l' Aggiornamento del Programma di stabilità 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. 7, comma 2, lett. g)). Entro il 31 dicembre, le amministrazioni statali presentano 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 (art. 46). Il 31 dicembre termina l'esercizio finanziario (art. 20).

³⁹ 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.

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 (**articolo 10, 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 rischiosità 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 rischiosità 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 interesse⁴⁰.

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 previsione⁴¹, 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.

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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

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 sia prevista anche per il saldo di cassa⁴².

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'anno⁴³.

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

⁴² Analogamente 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 (informazione che potrebbe essere utile per valutare la coerenza delle previsioni relative ai saldi ed il raccordo con il conto della Pa). Al riguardo si evidenzia 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 9

⁴³ 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. 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*), 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. Al riguardo, si ricorda che 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.

impegni e gli interventi adottati negli anni precedenti per i principali settori di spesa.

Tale previsione dovrebbe consentire 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 riferimento⁴⁴.

Si tratta, in particolare, degli oneri connessi ai rinnovi contrattuali⁴⁵ 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 invariate⁴⁶, 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.

Sul punto 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 iniziative⁴⁷.

Come norma di chiusura si pone, infine, il **comma 4**, 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.

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).

⁴⁴ Cfr. Corte dei conti, da ultimo l'audizione presso le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato sul DPEF 2010, 21 luglio 2009.

⁴⁵ Le previsioni a legislazione vigente scontano la sola vacanza contrattuale.

⁴⁶ Tale criterio è stato seguito fino al 1999.

⁴⁷ 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.

Il quadro programmatico di finanza pubblica

Il **comma 2, lett. e), modificata nel corso dell'esame presso la Camera**, 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.

Con le **modifiche apportate dalla Camera** è stato disposto anzitutto che l'obiettivo della pressione fiscale debba essere riportato soltanto "a fini conoscitivi"; è stato precisato inoltre che i sopradetti obiettivi programmatici di indebitamento, saldo di cassa e debito debbano essere riportati al netto ed al lordo della spesa per interessi e delle eventuali misure una tantum ininfluenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche⁴⁸.

Con una **modifica apportata dalla Camera** è stata **aggiunta la lettera f)**, in cui si prevede che la Decisione di finanza pubblica debba riportare il contenuto del Patto di convergenza (disciplinato dall'articolo 18 della legge n. 42/2009) e del patto di stabilità interno, nonché le sanzioni per gli enti territoriali in caso di mancato rispetto del patto di stabilità medesimo.

La Decisione di finanza pubblica, nel recare l'articolazione della manovra triennale necessaria per il conseguimento degli obiettivi programmatici per i sottosettori delle amministrazioni centrali, locali e degli enti di previdenza ed assistenza sociale, reca altresì l'indicazione delle "azioni da assumere per ciascun settore di spesa delle amministrazioni centrali" (**lett. g) come modificata nel corso dell'esame presso la Camera**). La manovra è accompagnata dalle misure relative al Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale.

Tale previsione si lega a quella del successivo **comma 5, come modificato dalla Camera**, che dispone l'invio da parte del Governo (entro il 15 luglio⁴⁹) alla Conferenza permanente delle Linee guida per la ripartizione tra i diversi livelli di governo degli obiettivi finanziari programmatici, i quali troveranno fissazione

⁴⁸ In conseguenza di tale modifica è stata altresì soppressa la lettera g) del comma in esame (AC 2555), che conteneva disposizioni di analogo contenuto.

⁴⁹ Nel testo licenziato dal Senato in I lettura tale termine era fissato al 20 luglio. Tale modifica è connessa alla anticipazione - dal 20 al 15 settembre - del termine per la presentazione della Decisione di finanza pubblica (articolo 7, comma 2, lett. b).

nella Decisione di finanza pubblica per il periodo cui essa fa riferimento (almeno un triennio), ai fini del preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre.

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

Con una **modifica apportata nel corso dell'esame presso la Camera** è stato altresì precisato che tali provvedimenti debbano recare disposizioni omogenee anche per competenza delle amministrazioni, e che essi concorrano al raggiungimento degli obiettivi programmatici fissati nella Decisione, anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio ovvero di rilancio e sviluppo dell'economia. Viene infine rimandata ai regolamenti parlamentari la determinazione delle procedure e dei termini di esame di tali disegni di legge.

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

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.

Il successivo **comma 3, aggiunto nel corso dell'esame presso la Camera**, dispone che il Governo debba presentare al Parlamento una Nota di aggiornamento della Decisione di finanza pubblica nei seguenti casi:

- qualora intenda modificare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica (indebitamento netto, saldo di cassa e debito delle amministrazioni pubbliche, nonché saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e saldo di cassa del settore statale);
- in caso di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica rispetto ai medesimi obiettivi, che rendano necessari interventi correttivi.

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'**articolo 11, comma 9**, reca:

- il raccordo tra il disegno di legge di bilancio ed il conto economico della Pa;

- 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;
- 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. 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.

Quanto all'aggiornamento del programma di stabilità **l'articolo 9, aggiunto nel corso dell'esame del provvedimento presso la Camera**, ne dispone le modalità di invio alle Camere e alla Conferenza Unificata, precisando altresì che il documento comprende un quadro sulle prospettive di medio termine della politica economica italiana nell'ambito dell'Unione europea, con l'indicazione delle Linee guida per la sua implementazione a livello di politiche nazionali.

Le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica contenute nella Decisione, ed eventualmente aggiornate dal Programma di stabilità, sono poi 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 n. 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.

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)⁵⁰.

Non risulta chiaro invece l'aggregato di riferimento (amministrazioni pubbliche, settore pubblico o settore statale) rispetto al quale il comma 2 dell'articolo 12 prescrive informazioni dettagliate sui principali comparti di spesa.

Il coordinamento della finanza pubblica ed il rapporto con la legge n. 42 del 2009 (articoli 1 e 8)

L'intero percorso normativo che va dalla legge n. 468 del 1978 alle riforme del 1988⁵¹, del 1997⁵² e, dopo l'ingresso nella terza fase dell'Unione economica e monetaria europea, del 1999⁵³, 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.

⁵⁰ Si ricorda che nel corso dell'esame presso la Camera è stata soppressa la lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 12 (A.C. 2555) secondo cui la RUEF doveva contenere informazioni circa i risultati conseguiti dalle aziende di servizi delle amministrazioni pubbliche.

⁵¹ Legge 23 agosto 1988, n. 362, recante "Nuove norme in materia di bilancio e contabilità di Stato"

⁵² Legge 3 aprile 1997, n. 94 (c.d. *Legge Ciampi*) e Decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279.

⁵³ Legge 25 giugno 1999, n. 208, recante "Disposizioni in materia finanziaria e contabile".

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 8)

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 (**articolo 1, comma 1**).

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.

L'estensione dell'ambito di applicazione della nuova disciplina appare 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, come **modificato nel corso dell'esame presso la Camera**, specifica che le disposizioni recate dalla proposta di legge in esame e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione⁵⁴.

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 viene riproposto il consueto dispositivo di salvaguardia, in base al quale le disposizioni del testo in esame dovranno applicarsi nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti (**comma 5** come **modificato dalla Camera**).

L'**articolo 8, modificato nel corso dell'esame presso la Camera**, 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 pubblica⁵⁵.

Il **comma 2** dell'articolo 8 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 5, 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, stabiliti ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera e) (a

⁵⁴ Si evidenzia che nel corso dell'esame presso la Camera è stato soppresso, tra le norme che costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, il riferimento alle norme di attuazione del federalismo fiscale di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42. È stato altresì coerentemente soppresso il riferimento all'articolo 119, secondo comma, della Costituzione.

⁵⁵ Si ricorda che nel corso dell'esame presso la Camera è stato soppresso il comma 2 (A.C. 2555), il quale prevedeva che gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica venissero individuati in sede di attuazione del federalismo fiscale in coerenza con i principi stabiliti dalla proposta di legge in esame.

seguito di una **modifica introdotta dalla Camera**), gli interventi necessari per il loro conseguimento distintamente per regioni, province e comuni.

Ai sensi del successivo **comma 3**, in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica 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.

Il **comma 4** disciplina infine le modalità di indebitamento ai fini di investimento da parte degli enti territoriali, demandando in particolare alla Decisione di finanza pubblica e alla legge di stabilità - sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica - 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 amministrazione⁵⁶.

In conclusione, 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, anzitutto, 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).

In secondo luogo - al fine di meglio coordinare la disciplina del c.d. 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 - si evidenzia che 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 sottosectori 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

⁵⁶ Sempre in materia di indebitamento da parte degli enti territoriali si ricorda che, nel corso dell'esame presso la Camera, sono stati soppressi il comma 6 ed il comma 7 (A.C. 2555) dell'articolo in esame i quali rispettivamente prevedevano:

- che il ricorso al debito da parte di uno o più enti territoriali per finanziare la spesa in conto capitale in misura eccedente il limite stabilito dal Patto di stabilità interno, potesse essere autorizzato, nell'ambito di ciascuna regione, a condizione di un corrispondente minore ricorso al debito da parte di uno o più enti della stessa regione;
- che le regioni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica complessivamente determinato dal Patto di stabilità interno, potessero adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli di finanza pubblica fissati dalla legge nazionale.

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.

3. IL BILANCIO DELLO STATO (articoli 20-38, 40, 42)

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 21-23 e 25**), 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 sia (**articolo 40**) al completamento della riforma del bilancio di previsione, sia (**articolo 42**) ad operare per il graduale passaggio alla redazione del bilancio in termini di sola cassa.

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 (**articolo 21**). 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 23, 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 (**articolo 21**), il meccanismo di flessibilità confermato dall'articolo 23 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.

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 (**articolo 33**).

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 (**articolo 35**).

3.1 Il bilancio di previsione annuale e pluriennale (articoli 20-22, 24, 32 e 40)

La nuova disciplina del bilancio di previsione dello Stato è recata agli **articoli 20, 21 e 24** del disegno di legge. L'**articolo 22** disciplina il bilancio pluriennale. L'**articolo 32** reca le norme relative all'esercizio provvisorio, riproducendo la disciplina in materia già prevista dalla legge n. 468/1978.

L'**articolo 40** affronta il problema della verifica e della eventuale revisione dei programmi di spesa, in base ai quali è articolato il bilancio previsione, ai fini del completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato.

Il bilancio annuale di previsione dello Stato (articoli 20-21, 24 e 32)

L'**articolo 20** 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 42**, che prevede il passaggio, dopo una sperimentazione della durata massima di due esercizi finanziari, ad una redazione di tutti i documenti di bilancio in termini di sola cassa, a cui deve affiancarsi, a fini conoscitivi, un corrispondente prospetto redatto in termini di competenza.

L'**articolo 21** reca la disciplina del disegno di legge del bilancio annuale di previsione.

Come già previsto dalla legge n. 468/1978, l'articolo conferma (al **comma 1**) 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 (*cf.* 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 21 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 21 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 21 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.

In base alla 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*).

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 25, 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, con una **modifica** apportata al comma 2 durante **l'esame presso la Camera** è stata data evidenza alla necessità di un loro raccordo con i livelli della classificazione funzionale COFOG (*Classification of the functions of government*). Più in dettaglio viene previsto che i programmi siano univocamente raccordati alla nomenclatura COFOG di secondo livello; qualora ciò non accada - in quanto il programma corrisponde in parte a più funzioni COFOG di secondo livello - va indicata la percentuale di attribuzione.

Per il calcolo di tale percentuale si utilizza l'ammontare presunto dei capitoli di diversa finalizzazione ricompresi nel programma.

Si ricorda che 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 40, tra i criteri della delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio (*comma 2, lett. b), num. 2*).

L'univoca corrispondenza tra programma di spesa e centro di responsabilità cui sembra tendere, in prospettiva, l'articolo 40, 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, dovrebbe comportare, di conseguenza, il venir meno di programmi di spesa

interministeriali⁵⁷. A tal fine, tra i principi e criteri direttivi della delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato, viene espressamente indicato la necessità di assicurare l'univoca corrispondenza tra programma, risorse e strutture assegnate, evitando ove possibile, la condivisione di programmi tra più Ministeri.

Per quanto concerne i contenuti dell'unità di voto parlamentare, il **comma 3** dell'articolo 21 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*).

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 22, relativo al bilancio pluriennale, prevede, al comma 1, secondo periodo, che gli stanziamenti siano indicati sia in termini di competenza che di cassa.

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 9**).

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

⁵⁷ 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.

Con riferimento specifico all'unità di voto della spesa, individuata nei programmi, il **comma 4** dell'articolo 21 prevede che la dotazione finanziaria venga distinta in spese correnti (con indicazione specifica delle spese di personale) e spese d'investimento, come peraltro già previsto dalla vigente legge di contabilità, con riferimento alle unità previsionali di base⁵⁸.

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. Tale indicazione tuttavia, a seguito di una **modifica apportata nel corso dell'esame presso la Camera**, deve essere inserita - sino all'attuazione della delega per il completamento della riforma del bilancio - per ciascun programma, macroaggregato e capitolo, in appositi allegati agli stati di previsione della spesa (anziché direttamente esposta in bilancio come nella formulazione originaria).

A tale modifica si riconnette il **comma 5, aggiunto nel corso dell'esame presso la Camera**, il quale specifica che, nell'ambito di ciascun programma, le spese si ripartiscono in spese rimodulabili e spese non rimodulabili.

I successivi commi 6 e 7, **modificati nel corso dell'esame presso la Camera**, recano una definizione delle due suddette tipologie di spesa:

1. 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, in quanto vincolati a meccanismi o parametri determinati da leggi o da altri atti normativi.

Rientrano tra queste le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari ed internazionali, quelle per ammortamento di mutui, nonché quelle che sono così identificate per espressa disposizione normativa (**comma 6**).

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;

⁵⁸ Articolo 2, comma 4, L. n. 468/78.

2. le spese rimodulabili si dividono in spese derivanti da fattori legislativi - vale a dire spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio - e spese di adeguamento al fabbisogno di cui (diversamente dal testo approvato in I lettura dal Senato) è data esplicita definizione, quali spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni (**comma 7**).

In connessione a tale definizione il nuovo **comma 8, aggiunto nel corso dell'esame presso la Camera**, conferma che la rimodulazione delle spese derivanti da fattori legislativi è disciplinata da una apposita norma del testo in esame (precisamente l'articolo 23, comma 3).

Per quanto concerne la struttura del disegno di legge di bilancio di previsione, il **comma 10** conferma, secondo la legislazione vigente, che esso è costituito:

3. da un unico stato di previsione dell'entrata;
4. dagli stati di previsione della spesa, relativi ai singoli Ministeri con portafoglio, con le allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome;
5. 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 11** 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 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 risultato, 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. A seguito di una **modifica inserita nel corso dell'esame presso la Camera** è stato specificato che il documento deve evidenziare, relativamente agli indicatori di realizzazione degli obiettivi ed ai i criteri e parametri utilizzati per la loro quantificazione, il collegamento tra i predetti indicatori e parametri e il sistema di indicatori e obiettivi adottati da ciascuna amministrazione per le valutazioni previste dalla legge n. 15 del 2009⁵⁹.

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 seguito di una **modifica apportata dalla Camera** dette schede debbono essere aggiornate semestralmente (anziché trimestralmente come nella formulazione originaria).

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, ultimo 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 11 conferma, sostanzialmente, il quadro informativo che attualmente accompagna

⁵⁹ Recante "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti".

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.

Un primo elemento nuovo, **aggiunto nel corso dell'esame presso la Camera**, è costituito dalla **lettera e)** del comma 11, che introduce tra gli elementi informativi necessari una scheda illustrativa dei capitoli recanti i fondi settoriali correlati alle principali politiche pubbliche di rilevanza nazionale. Nella scheda sono indicati gli stanziamenti previsti nel bilancio triennale con indicazione dei provvedimenti legislativi che ne determinano la dotazione e le relative variazioni nonché degli interventi disposti a valere su tali fondi, con separata indicazione delle spese correnti e di quelle in conto capitale.

La norma prevede che tale scheda sia aggiornata ogni sei mesi, in modo da tenere conto delle variazioni di bilancio apportate alle dotazioni iniziali dei suddetti fondi in corso d'anno, con specifica indicazione dei provvedimenti legislativi e amministrativi cui le variazioni di bilancio sono collegate. Le schede sono trasmesse dal Ministro dell'economia al Parlamento entro 30 giorni dalla fine del semestre di riferimento.

L'altro elemento nuovo è costituito dalla **lettera f)** del comma 11 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 finanziaria⁶⁰. 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

⁶⁰ 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.

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 21 (**commi 12-18**) 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 12**);
- 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 al decreto legge n. 148/1993 nonché alle aree montane, delle spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri (**comma 13**);
- 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 14**);
- l'approvazione con apposite norme dei fondi di riserva: il Fondo di riserva per le spese obbligatorie (art. 26), i Fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale (art. 27), il Fondo di riserva per le spese imprevedute (art. 28) e il Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa (art. 29) (**comma 15**).

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 16**);
- 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 17**). 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 18**).

Gli **articoli 24 e 32** 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.

La delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40)

L'articolo 40, modificato nel corso dell'esame presso la Camera, 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.

La procedura disciplinata del testo approvato in I lettura dal Senato, volta alla verifica e alla revisione, ad opera del Ministero dell'economia, dei programmi di spesa nonché alla redistribuzione dei programmi stessi e delle relative risorse tra i Ministeri con apposito D.P.C.M., è stata riformulata sotto forma di principi e criteri nell'ambito della più ampia delega al Governo (già contenuta nel testo approvato dal Senato) per il completamento della riforma del bilancio dello Stato.

In sostanza, l'articolo 40, nella formulazione approvata dalla Camera, reca una norma di delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato e per l'adozione del metodo della programmazione triennale delle risorse⁶¹ nonché per la revisione e riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni.

A tal fine viene esteso a due anni - anziché uno come previsto nella formulazione originaria - il termine entro cui devono essere adottati i decreti legislativi attuativi della delega (**comma 1**).

⁶¹ Si tratta di una disposizione già contenuta nell'articolo 43 (A.C. 2555) del testo approvato dal Senato e poi soppressa dalla Camera contestualmente all'approvazione delle modifiche all'articolo 40 in esame. Più in dettaglio, l'articolo 43 conteneva una delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato e nell'ottica dell'adozione di un bilancio statale redatto in termini di sola cassa. Inoltre prevedeva l'adozione di 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. Disponeva, altresì, l'abrogazione di 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.

Va segnalato che, mentre la delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato è stata riformulata ed inserita, come detto, nell'articolo 40 in esame, la delega per l'adozione del bilancio di cassa è contenuta nel nuovo articolo 42.

I principi di delega relativi alla riorganizzazione di programmi e missioni riguardano (**comma 2**):

- la revisione delle missioni in relazione agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica, con individuazione di eventuali missioni trasversali (**lettera a**);
- la revisione del numero e della struttura dei programmi, al fine di assicurare l'univoca corrispondenza fra programma e Ministero ed evitare, ove possibile, programmi condivisi tra più Ministeri, l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa, il raccordo dei programmi alla classificazione COFOG (**lettera b**);
- la revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione di spesa (**lettera c**).

A questi si aggiungono ulteriori principi di delega⁶² concernenti:

- la revisione, per l'entrata, delle unità elementari del bilancio per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto (**lettera d**);
- l'adozione per la spesa delle azioni quali componenti del programma e unità elementari del bilancio dello Stato (**lettera e**);
- la previsione che le nuove autorizzazioni spesa siano formulate in termini di finanziamento di uno specifico programma di spesa (**lettera f**);
- 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 risultato semplici, misurabili e riferibili ai programmi di bilancio (**lettera g**);

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 2009⁶³ - 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.

⁶² Rispetto al testo approvato in I lettura dal Senato tra i principi e criteri direttivi della delega per la riforma del bilancio non sono più riportati:

- il principio relativo alla redazione del bilancio dello Stato in termini di sola cassa (in tal caso, tuttavia, il passaggio al bilancio di cassa è comunque previsto da una apposita norma di delega all'articolo 42, da attuarsi nell'arco di un periodo di tre anni);
- il principio relativo alla proroga di un ulteriore anno del termine di conservazione in bilancio dei residui passivi relativi a spese in conto capitale (la possibilità di proroga dei termini di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale è stata comunque inserita al comma 11 dell'articolo 30).

⁶³ 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.

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.

- 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 (**lettera h**);
- l'adozione, coerentemente con i limiti di spesa stabiliti, di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri per concordare gli obiettivi da conseguire nel triennio e i tempi di conseguimento degli stessi⁶⁴ (**lettera i**);

La Relazione illustrativa al disegno di legge originario (A.S. 1397) osserva che il disegno di legge introduce di un meccanismo di limitazione della spesa che opera come un tetto invalicabile⁶⁵.

- il riordino delle norme che autorizzano variazione al bilancio in corso d'anno (**lettera l**);
- l'accorpamento dei fondi di riserva e speciali iscritti nel bilancio dello Stato (**lettera m**);

Si ricorda che il disegno di legge in esame, agli articoli da 26 a 29 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

⁶⁴ Sembra utile segnalare 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.

⁶⁵ 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.

legge non prevede più il “Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente”.

- l'affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale funzionale a verificare i risultati conseguiti da parte delle amministrazioni (**lettera n**);

Si segnala che l'articolo 2, comma 2 del disegno di legge in esame 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;

- la revisione del conto riassuntivo del tesoro allo scopo di garantire maggiore significatività delle informazioni contenute nello stesso, attraverso l'integrazione tra i dati contabili del bilancio dello Stato e quelli della tesoreria (**lettera o**);
- la progressiva eliminazione, entro due anni, delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, ad eccezione delle gestioni relative a:
 - Presidenza del Consiglio dei ministri;
 - gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge n. 1041/1971⁶⁶;
 - gestioni autorizzate per legge;
 - programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati;
 - 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.

Per le gestioni fuori bilancio che resteranno attive, si prevede l'obbligo di rendicontazione annuale delle risorse acquisite e delle spese effettuate secondo schemi classificatori armonizzati con quelli del bilancio dello Stato (**lettera p**);

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

⁶⁶ Si tratta, in particolare, delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato non autorizzate da leggi speciali.

2004 le altre gestioni fuori bilancio, fatto salvo quanto previsto dagli articoli da 1 a 20 della legge 23 dicembre 1993, n. 559⁶⁷, 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;

- la possibilità di identificare i contributi speciali iscritti nel bilancio dello Stato finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione e destinati a regioni ed enti locali (**lettera q**).

Il **comma 3** dell'articolo disciplina l'iter procedurale degli schemi di decreto attuativi della delega. È prevista in particolare la loro trasmissione al Parlamento per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia - limitatamente agli stati di previsione di rispettivo interesse e per i profili finanziari - da rendere entro sessanta giorni. Se il Governo non intende conformarsi ai pareri parlamentari deve ritrasmettere i testi con le proprie osservazioni e modificazioni rendendo comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono essere comunque adottati in via definitiva dal Governo.

Il **comma 4**, infine, prevede la possibilità di emanare disposizioni correttive e integrative dei medesimi decreti legislativi entro due anni dalla loro entrata in vigore

Il bilancio pluriennale (articolo 22)

L'articolo 22, 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 (**comma 1**).

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.

⁶⁷ Legge n. 559/1993, recante "Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato".

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 9 dell'articolo 21, 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 21, comma 3, lettera c) e alla predisposizione di quadri generali riassuntivi riferiti al triennio (articolo 21, comma 8). Il bilancio pluriennale a legislazione vigente integrato con gli effetti della legge di stabilità, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, sembrerebbe, infatti, presentare elementi di sovrapposizione con tali quadri riepilogativi triennali.

3.2 La struttura e la formazione del bilancio (articoli 23, 25-31, 34)

L'**articolo 25** 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 21 del provvedimento in esame.

L'**articolo 23** 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 26 a 29** recano la disciplina dei Fondi di riserva del bilancio dello Stato.

L'**articolo 30** riguarda le leggi di spesa pluriennale in conto capitale e le leggi di spesa a carattere permanente, per le quali è confermata la quantificazione da parte della legge di stabilità.

L'**articolo 31** 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 34** disciplina l'istituto dell'impegno di spesa.

La classificazione delle voci contabili (articolo 25)

L'articolo 25 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 25 riflette le innovazioni introdotte dall'articolo 21 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 i 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 (**comma 1**):

- 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 (**comma 2**):

- a) missioni, che, in base alla definizione fornita dall'articolo 21, 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 21, 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 25 conferma, in via di immediata applicazione, i capitoli come unità elementari del bilancio, mentre, in sede di delega per il completamento della riforma, se ne prevede il superamento mediante l'introduzione delle azioni (articolo 40, comma 2, lettera e).

Analogamente, un ulteriore principio di delega contenuto nell'articolo 40, comma 2, lettera d) prevede che il Governo proceda alla revisione per l'entrata delle unità elementari del bilancio (che dovrebbero essere, 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 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**, modificato dalla Camera). 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.

Con una **modifica inserita nel corso dell'esame presso la Camera** è stato poi precisato che - ai fini della loro predisposizione - a tutti i capitoli e, al loro interno, a ciascun piano di gestione, deve essere attribuito il pertinente codice di classe COFOG e di categoria economica di terzo livello, escludendo l'applicazione di criteri di prevalenza.

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 23)

Con riferimento alla formazione del bilancio, **l'articolo 23** 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 (**comma 1**).

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 predispose poi il progetto di bilancio; analogamente, il decreto legislativo n. 279/1997, 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 39;
- il Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, elaborato ogni tre anni dalla Ragioneria generale dello Stato, previsto dall'articolo 41.

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.

Si ricorda che, 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 proporre, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, e per motivate esigenze, 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 pertanto 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.

L'articolo 60, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, 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 limiti⁶⁸, 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 Amministrazioni⁶⁹.

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 vigente⁷⁰.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ In particolare, nell'allegato "2" a ciascuno 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.

⁷⁰ 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.

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 21, commi 4-7 (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 26-29)

Gli **articoli da 26 a 29** 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 21, comma 15, del disegno di legge in esame.

Fondo di riserva per le spese obbligatorie

L'articolo 26 istituisce il Fondo di riserva per le spese obbligatorie, la cui dotazione è determinata con apposito articolo della legge di bilancio (**comma 1**). 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 (**comma 2**).

Gli stanziamenti di spesa aventi carattere obbligatorio sono indicati al comma 6 dell'articolo 21 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 (**comma 3**).

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 recata dal testo in esame tale disposizione è confluita nell'articolo 27.

I Fondi per la riassegnazione dei residui passivi perenti

L'articolo 27 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 28 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 26) e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità (**comma 1**).

Rispetto all'analogha disposizione attualmente contenuta all'articolo 9 della legge n. 468 del 1978, si segnala che secondo quanto previsto dal **comma 2** del testo in esame 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 ai sensi della normativa vigente 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 29 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 (**comma 1**).

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 (**comma 2**, modificato nel corso dell'esame presso la Camera).

Con una **modifica apportata dalla Camera** è stata prevista la trasmissione al Parlamento dei suddetti decreti ministeriali di variazione, in analogia a quanto stabilito dalla normativa vigente (articolo 9-bis della legge n. 468 del 1978, che ne prevede la comunicazione alle competenti Commissioni parlamentari).

Il testo in esame prevede altresì 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 30)

L'articolo 30 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 (l'attuale 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 mediante:

- 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 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.

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.

Il **comma 6** conferma la legislazione vigente circa le leggi di spesa a carattere permanente (attualmente espresse 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*), del testo 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. Con una **modifica apportata dalla Camera** è stato precisato che tale valutazione dovrà essere effettuata in coerenza, per quanto riguarda le infrastrutture strategiche, con i criteri adottati nella definizione del “programma delle infrastrutture strategiche” predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi della legge n. 443/2001;

- 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, al fine di verificare l'effettivo stato di realizzazione delle opere (come previsto a seguito di una **integrazione apportata nel corso dell'esame presso la Camera**);
- 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.

Il successivo **comma 10, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera**, disciplina la procedura e i tempi per l'esame parlamentare degli schemi dei decreti legislativi attuativi della delega sulla razionalizzazione delle procedure di spesa per i finanziamenti delle opere pubbliche di cui al comma 8, ossia: trasmissione alle Camere per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro 60 giorni dalla trasmissione; decorso il termine, possibilità di adottare comunque i decreti.

Il **comma 11**, anch'esso **aggiunto nel corso dell'esame presso la Camera**, prevede che per i tre esercizi finanziari successivi all'entrata in vigore della presente legge, su proposta adeguatamente motivata dei Ministeri competenti che illustri lo stato di attuazione dei programmi di spesa ed i relativi tempi di realizzazione, il Ministro dell'economia e delle finanze possa prorogare di un ulteriore anno i termini di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale, previa valutazione delle cause che ne determinano la necessità e al fine di evitare l'insorgenza di possibili contenziosi con conseguenti oneri.

Garanzie statali (articolo 31)

L'articolo 31 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.

L'impegno di spesa (articolo 34)

L'articolo 34 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 (relativamente a 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 invece l'attuale normativa, modificando in senso estensivo i termini per la deroga nella ricezione degli atti di impegno in chiusura dell'esercizio (consentita dal testo in esame 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 - articolo 20, ultimo comma, legge n. 468 del 1978).

3.3 La delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa (articolo 42)

L'articolo 42, aggiunto nel corso dell'esame del provvedimento presso la Camera, reca una delega al Governo per l'adeguamento - entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge - 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 contabili⁷¹.

⁷¹ Si evidenzia che il soppresso articolo 43 del testo approvato dal Senato (A.C. 2555) conteneva una delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato e nell'ottica dell'adozione di un bilancio statale redatto in termini di sola cassa. A seguito delle modifiche apportate al testo durante l'esame presso la Camera la delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato è stata riformulata ed inserita nell'articolo 40 del testo in esame; mentre la delega per l'adozione del bilancio di cassa è contenuta nell'articolo 42.

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 ⁷².

I principi di delega per il passaggio ad un bilancio redatto in termini di sola cassa sono i seguenti (**comma 1**):

- a) affiancamento - a fini conoscitivi - al bilancio di cassa di un corrispondente prospetto redatto in termini di competenza;
- b) adozione di sistemi contabili di rilevazione che assicurino la disponibilità dei dati relativi alle posizioni debitorie e creditorie dello Stato;
- c) raccordo dei dati di bilancio con i criteri previsti per la redazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche;
- d) previsione di un sistema di controlli preventivi di legittimità contabile e amministrativa;
- e) obbligo del dirigente responsabile di predisporre un apposito piano finanziario;
- f) previsione di un periodo transitorio per l’attuazione della nuova disciplina e lo smaltimento dei residui passivi;
- g) considerazione dei risultati della sperimentazione;
- h) definizione di limiti all’assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile in relazione all’autorizzazione di cassa;
- i) graduale estensione del bilancio di cassa alle altre amministrazioni pubbliche.

Il **comma 2** prevede prima del passaggio al bilancio di cassa una fase di sperimentazione, della durata massima di due esercizi finanziari, condotta dal

⁷² 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).

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le cui modalità saranno definite con successivo decreto - da emanarsi entro 90 giorni e per il quale è previsto il parere della Corte dei conti e delle competenti Commissioni parlamentari - del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le altre amministrazioni coinvolte; un rapporto sullo stato di attuazione e sui risultati di tale sperimentazione va poi trasmesso per un biennio dal Ministro al Parlamento e alla Corte dei conti (**comma 3**).

Il **comma 4** 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 il testo alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera⁷³.

Il **comma 5** delega infine 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.

3.4 Il disegno di legge di assestamento (articolo 33)

L'articolo 33, come modificato nel corso dell'esame presso la Camera, prevede che entro il mese di giugno di ciascun anno il Ministro dell'economia e delle finanze presenti alle Camere il disegno di legge di assestamento delle previsioni di bilancio.

Il testo originario approvato dal Senato in I lettura apportava invece una sostanziale modifica alla legislazione vigente in quanto rendeva facoltativa la presentazione annuale, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, del disegno di legge di assestamento.

La norma, pertanto, abrogava 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.

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

⁷³ In dettaglio si prevede che lo schema di decreto legislativo, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, è trasmesso 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. Decorso tale termine, il decreto è adottato anche in mancanza dei pareri. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo 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, il decreto può comunque essere adottato in via definitiva dal Governo. Per i decreti legislativi con riflessi di ordine finanziario deve essere allegata la relazione tecnica.

- 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 (**comma 1**);
- 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 (**comma 2**).

L'articolo 33, al **comma 3**, rinvia al nuovo sistema di flessibilità previsto all'articolo 23 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 23.

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 differito⁷⁴, con i seguenti limiti:

- il rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica;
- un limite massimo del 10 per cento delle risorse stanziato 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-*quinquies*, quarto periodo della legge n. 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

⁷⁴ 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).

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. 112/2008.

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 35-38)

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 35, al comma 1, sostanzialmente ripropone la norma della legislazione vigente (articolo 21, comma 1, della legge n. 468/1978), 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 previsione⁷⁵ (di cui alla lett. a), n. 1, del comma 11 dell'articolo 21);
 - 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 21, comma 11, 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 - a seguito di una **modifica apportata dalla Camera** - i termini per l'esercizio del controllo da parte delle Commissioni competenti per materia.

L'articolo 36 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 generale⁷⁶;
- 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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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.

Un'ulteriore innovazione rispetto alla legge n. 468/1978, 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.

Sul punto, con una **modifica inserita nel corso dell'esame presso la Camera**, la finalità della valorizzazione del patrimonio naturale è stata sostituita con quella, più generale, della protezione dell'ambiente che ricomprende le attività di tutela, conservazione, ripristino ed utilizzo sostenibile del patrimonio naturale. Quest'ultima attività di utilizzo sostenibile viene altresì estesa alle risorse e non soltanto al patrimonio naturale.

Si sottolinea in proposito che con la predisposizione del Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2008, il Ministero dell'economia e delle finanze ha proposto, per il secondo anno, un eco-rendiconto in allegato, che illustra le risultanze contabili delle risorse impiegate ai fini della tutela ambientale. Tale allegato è volte a rappresentare ed analizzare gli interventi finanziari in materia ambientale anche in sede di consuntivo, in parallelo con la presentazione dell'eco-bilancio dello Stato, previsto dalla risoluzione parlamentare del DPEF 1999-2001 ed inserito nel disegno di legge di bilancio a decorrere dal 2000.

Gli **articoli 37 e 38** 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 17-19)

L'articolo 17 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. 468/1978⁷⁷.

Sempre in materia di copertura finanziaria delle leggi, **l'articolo 18** riproduce, con limitate modifiche, la disciplina relativa ai fondi speciali attualmente dettata dall'art. 11-*bis* della citata legge n. 468.

Infine, **l'articolo 19**, 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 17, comma 1 e articolo 18)

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

⁷⁷ Introdotto dalla legge n. 362/1988.

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 (**articolo 17, comma 1**) lasciano sostanzialmente inalterata la vigente normativa, relativa alle tipologie di copertura finanziaria ammissibili.

Riguardo invece alla disciplina relativa ai “fondi speciali” (**articolo 18, modificato dalla Camera**), la principale innovazione riguarda il venir meno della previsione che attualmente stabilisce, per le quote destinate alla copertura dei contratti per il pubblico impiego, chela copertura finanziaria prevista per il primo anno resti 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

Oneri connessi a deleghe legislative (articolo 17, comma 2)

Il **comma 2 dell'articolo 17** del testo in esame come modificato nel corso dell'esame presso la Camera 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.

In secondo luogo, a seguito di una **modifica introdotta dalla Camera**, viene stabilito che la quantificazione degli oneri derivanti dai decreti legislativi possa essere effettuata all'atto della adozione degli stessi solo qualora, in sede di conferimento della delega, non sia possibile procedere alla quantificazione di tali oneri a causa della complessità della materia trattata.

Viene quindi previsto che i decreti possano essere emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse. Infine, la relazione tecnica da allegare al decreto deve dar

conto della neutralità finanziaria dello stesso, ovvero degli oneri che ne derivano⁷⁸.

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 stanziare 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).

Appare pertanto che le norme contenute nel testo in esame mirino a recepire sul piano legislativo alcuni criteri delineati dalla più recente prassi relativa alle modalità di copertura delle leggi di delega.

Modalità e termini di predisposizione delle relazioni tecniche (articolo 17, 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;

⁷⁸ Nel testo originariamente approvato dal Senato in I lettura era invece previsto che gli oneri, ove non quantificati al momento dell'approvazione della legge di delega, potessero trovare copertura esclusivamente in norme contenute in "altre leggi". Era altresì previsto che la relazione tecnica dovesse dar conto degli effetti finanziari complessivi derivanti dalla delega.

- 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 17 del disegno di legge in esame - come **modificato dalla Camera** - 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 innovazioni⁷⁹ consistono:

- 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

⁷⁹ Si evidenzia che nel testo approvato in I lettura dal Senato era prevista l'estensione dell'obbligo di relazione tecnica agli emendamenti di iniziativa del relatore di un progetto di legge (comma 3), poi soppressa nel corso dell'esame presso la Camera.

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**).

Le innovazioni introdotte appaiono pertanto nel complesso suscettibili di arricchire la base informativa e il complesso degli elementi di valutazione contenuti nelle relazioni tecniche.

Valutazione degli effetti delle norme sui saldi di fabbisogno e di indebitamento netto (articolo 17, 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 corredati 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 direttiva⁸⁰ 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 direttiva⁸¹ 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.

⁸⁰ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004.

⁸¹ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2006, lettera m).

Infine, il D.L. n. 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 casi⁸².

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 che la relazione tecnica, nel definire la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, evidenzi (oltre a quanto già previsto dal comma 3) anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa dell'indebitamento, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione (**comma 4 come modificato nel corso dell'esame presso la Camera**)⁸³.

⁸² 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).

⁸³ Nella formulazione originaria approvata dal Senato in I lettura era invece previsto l'obbligo - qualora fossero 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 fornisse 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.

Clausole di salvaguardia (articolo 17, 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. 194/2002 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, allorché 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. 194/2002 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 previsto 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 "consequenti 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 ("consequenti 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 (a seguito di una **modifica apportata dalla Camera**) la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura (**articolo 17, 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 verificano 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 al 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 "consequenti iniziative legislative", operando in modo automatico i meccanismi correttivi prefigurati nella clausola di salvaguardia.

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. 468/1978.

Monitoraggio sull'attuazione delle leggi recanti oneri finanziari (articolo 17, 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. n. 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. 468/1978 - 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

tempestiva (a seguito di una **modifica introdotta dalla Camera**) 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 verificano 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.

Con riferimento al comma 13, si rileva altresì che, rispetto alla vigente normativa, viene meno l'esplicito 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 17, comma 14)

L'**articolo 17** 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.

Oneri a carico di amministrazioni ed enti pubblici (articolo 19)

Sempre in materia di copertura finanziaria delle leggi, l'**articolo 19**, 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 17.

Al riguardo, si osserva che il comma 2 introduce un principio già ampiamente recepito nell'ordinamento per effetto della giurisprudenza costituzionale⁸⁴.

⁸⁴ Si veda, da ultimo, la sentenza n. 213 del 2008.

5. IL MONITORAGGIO E IL CONTROLLO DEI CONTI PUBBLICI (articoli 10 commi 6-9, 14 commi 1-5, 15, 16, 39, 41, 44-49)

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 14 commi 1-5, 15 e 16)

L'**articolo 14**, ai **commi da 1 a 5**, 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 14, ai citati **commi da 1 a 5**, 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 dell'evoluzione delle grandezze di finanza pubblica nel corso della gestione con gli obiettivi indicati nella decisione di finanza pubblica (**comma 1, lett. b**) come **modificato da parte della Camera**);
- monitoraggio degli effetti finanziari delle misure previste dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno (**lett. c**);
- verifica della regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano (**lett. d**). Con una **modifica apportata dalla Camera** è stato precisato che i referti delle predette verifiche, anche nel caso in cui siano effettuate su richiesta delle amministrazioni, siano considerati documenti accessibili nei limiti e con le modalità previsti dalla legge n. 241 del 1990;

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 (**comma 3**).

Con una **modifica apportata dalla Camera** è stato inserito il **comma 2** in virtù del quale, ai fini dell'attuazione del comma 1, l'Unità tecnica - finanza di progetto di cui all'articolo 7 della legge n. 144/1999 deve trasmettere alla Ragioneria generale dello Stato e all'ISTAT le informazioni e i dati di base relativi alle operazioni di partenariato pubblico-privato raccolte ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis, del decreto legge n. 248/2007, secondo schemi, tempi e modalità definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il Dipartimento delle finanze è incaricato del monitoraggio dell'andamento delle entrate tributarie, mentre il monitoraggio di quelle contributive è affidato al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (**comma 5 come modificato dalla Camera**); entrambi i dipartimenti provvedono a pubblicare con cadenza mensile un rapporto su tali andamenti. Rimane confermato in capo al Dipartimento delle finanze il compito di provvedere altresì a monitorare gli effetti finanziari sul lato delle entrate delle misure tributarie previste dalla manovra di bilancio e dai principali provvedimenti tributari adottati in corso d'anno.

b) in merito agli strumenti di carattere informativo, è previsto che compete 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 (**comma 3**);
- la presentazione alle Camere di relazioni trimestrali (entro il 31 maggio, il 30 settembre e il 30 novembre) sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche, con eventuale aggiornamento delle stime per sottosettori, nonché sulla consistenza del debito pubblico (**comma 4 come modificato nel corso dell'esame presso la Camera**). Nella relazione del 30 settembre (anziché del 15 ottobre come previsto nel testo approvato in I lettura dal Senato), 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.

L'articolo 15 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 14.

L'articolo 16, modificato dalla Camera, 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, con esclusione degli enti e organismi pubblici territoriali e degli enti ed organismi da questi ultimi vigilati.

In linea generale sembrerebbe utile 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 del tutto chiaro, infatti, se le nuove procedure si aggiungano o si sostituiscano a quelle già previste dalla normativa vigente, non espressamente soppresse. 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.

Si evidenzia che nel testo approvato dalla Camera è stato soppressa la disposizione (articolo 13 A.C. 2555) con la quale si precisava che le disposizioni recate dal Titolo IV del provvedimento (artt. 13-17) costituivano attuazione dell'articolo 117, primo comma, secondo comma lett. r) e terzo comma della Costituzione.

Si segnala infine che **l'articolo 43** reca una norma di copertura finanziaria per l'adeguamento dei sistemi informativi. In particolare viene autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2010 e di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2011 e 2012 per l'attuazione delle disposizioni contenute nel titolo VII del provvedimento (articoli da 20 a 43).

5.2. I flussi di cassa (articoli 44-48)

L'articolo 44 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 Ministero dell'economia e delle finanze, in coerenza con le regole internazionali.

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.

L'articolo 46 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 (**comma 1**).

Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono individuate le cadenze giornaliere per l'effettuazione di pagamenti di natura ricorrente (**comma 2**). Inoltre, a seguito di una **modifica apportata dalla Camera** è stato specificato che il suddetti decreto dovrà indicare anche i tempi e le modalità di trasmissione, da parte delle amministrazioni statali, delle informazioni sui flussi di cassa utili per le previsioni sui prelevamenti dalla tesoreria statale e ogni altra informazione idonea a consentire una gestione ottimale della liquidità del conto "Disponibilità del Tesoro".

Durante l'**esame presso la Camera** sono stati altresì **aggiunti** all'articolo 46 i commi 3 e 4.

In particolare il **comma 3** stabilisce che il Ministero dell'economia con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, definisce i tempi e le modalità di trasmissione, da parte degli enti territoriali assoggettati al patto di stabilità interno, delle informazioni sui flussi di cassa utili per le previsioni sui prelevamenti dalla tesoreria statale e ogni altra informazione idonea a consentire una gestione ottimale della liquidità del conto "Disponibilità del Tesoro".

Per le finalità del presente articolo, il **comma 4** autorizza il Ministero dell'economia a stipulare protocolli d'intesa con gli enti pubblici che detengono conti presso la tesoreria dello Stato.

L'articolo 47 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 2003⁸⁵, 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 Ministero dell'economia e delle finanze 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.

Modalità e criteri di contabilizzazione delle operazioni suddette operazioni sono disciplinate con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, che disciplinano - a seguito di una **modifica apportata dalla Camera** - anche le modalità e i tempi di movimentazione dei fondi presso la Tesoreria statale.

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, allineamento che 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 48 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

⁸⁵ Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico.

comunicare, in via telematica, al massimo (come previsto a seguito di una **modifica introdotta dalla Camera**) 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 (**comma 1**).

In caso di inadempienza, all'istituto finanziatore si applica una sanzione pari allo 0,5 per cento dell'importo dell'operazione (**comma 2**).

Dette 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 45)

Il disegno di legge conferma il regime di tesoreria previsto, per gli enti ed organismi pubblici, dalla legge n. 720/1984 (**articolo 45**).

Delega, inoltre il Governo ad adottare, entro quattro anni dall'entrata in vigore della legge in esame (anziché entro due anni come originariamente previsto), un testo unico in tale materia (**articolo 50, comma 1, come modificato nel corso dell'esame presso la Camera**).

Si ricorda che 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 n. 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 n. 720/1984 che ha fissato i criteri generali per l'istituzione della tesoreria unica e per l'individuazione degli enti sottoposti ad essa⁸⁶.

Rispetto al regime generale delineato dalla legge n. 720/1984, tuttora in vigore, l'articolo 7 del D.Lgs. n. 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 tesoriери degli enti, che le utilizzano prioritariamente rispetto alle giacenze di tesoreria.

Tale disciplina è stata poi modificata dall'articolo 77-*quater* del DL n. 112/2008⁸⁷, 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 corrente⁸⁸.

⁸⁶ Gli enti sottoposti al regime di tesoreria unica, aventi tutti 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, sovracanonі, 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 tesoriери 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 secondo che si tratti o meno di entrate proprie dell'ente o provenienti dallo Stato o da altro ente pubblico.

⁸⁷ Convertito con modificazioni dalla legge 133/2008.

⁸⁸ Ai sensi dell'articolo 77-*quater*, le somme rivenienti dal gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF sono accreditate ai tesoriери delle regioni e province autonome entro il quinto giorno lavorativo di ciascun mese (secondo la normativa previgente, solo l'addizionale IRPEF veniva riversata dalla tesoreria centrale ai tesoriери, 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'accredito 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 é determinato in relazione all'effettivo

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 n. 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 n. 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 50 del provvedimento in esame.

5.3. L'analisi e la valutazione della spesa (articoli 10 commi 6-9, 39, 41, 49)

Il disegno di legge reca una specifica parte, costituita dal Capo IV, dedicata all'analisi e alla valutazione della spesa (nonché, a seguito di una **modifica introdotta dalla Camera**, al completamento della riforma del bilancio dello Stato) 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 bilancio⁸⁹, 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 39 a 41) può

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.

⁸⁹ Relazione della 5^a Commissione permanente AS. 1397-A.

essere messo a sistema⁹⁰ sia con il successivo articolo 49, 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 2007⁹¹ e reso permanente dalla legge finanziaria per il 2008⁹².

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 anno⁹³, 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 testo di riforma in esame apportano numerose innovazioni alla legislazione vigente.

L'articolo 39, 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

⁹⁰ Ad accezione dell'articolo 40 relativo alla delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, che attiene più strettamente al capitolo relativo al bilancio dello Stato.

⁹¹ Articolo 1, comma 480, primo periodo, della legge n. 296 del 2006.

⁹² Articolo 3, commi 67-73 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

⁹³ Termine prorogato al 30 settembre per l'anno 2008 ed al 20 settembre per l'anno 2009.

della finanza pubblica⁹⁴. La collaborazione mira a garantire in particolare un'attività di supporto per la verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi⁹⁵ 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 **(comma 1)**.

Con una **modifica introdotta nel corso dell'esame presso la Camera** la partecipazione ai suddetti nuclei di analisi e valutazione della spesa è stata poi estesa anche ad un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

L'attività di collaborazione tra Ministero dell'economia e le amministrazioni centrali è diretta in particolare a svolgere verifiche **(comma 2)**:

- 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 23 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 21, comma 11, 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 **(comma 3)**:

- alla formulazione delle proposte di rimodulazione delle risorse finanziarie tra i diversi programmi di spesa, secondo quanto disposto dal precedente articolo 23, comma 3, sulla formazione del bilancio;

⁹⁴ 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.

⁹⁵ 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.

- alla predisposizione del rapporto allegato al rendiconto generale del bilancio dello Stato (di cui all'articolo 35, 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 39 in esame, 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 41). 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.

Con una **modifica apportata dalla Camera** è stata poi disposta la trasmissione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze al Dipartimento della funzione pubblica e l'innovazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle informazioni suddette. Detta trasmissione è finalizzata all'esercizio delle funzioni delegate al Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, secondo modalità secondo stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.

In considerazione del rilievo rivestito dalla sezione in questione nell'ambito della banca dati prevista dall'articolo 13, potrebbe risultare opportuno, per una migliore sistematicità nella formulazione del provvedimento, richiamare espressamente la sezione in questione nell'ambito dell'articolo 13 medesimo.

Anche **l'articolo 41** 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 "sentita" (a seguito di una **modifica apportata dalla Camera**) la Presidenza del Consiglio – Dipartimento della funzione pubblica, 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 39 e che l'elaborazione di tale Rapporto si basa sull'attività di collaborazione tra il Ministero dell'economia e le amministrazioni centrali (**comma 1**).

I contenuti che il predetto Rapporto è chiamato ad illustrare sono i seguenti (**comma 2**):

- 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 41, 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 risultato 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 (**comma 4**).

Con una **modifica apportata dalla Camera** è stato poi aggiunto all'articolo 41 il **comma 5**, con cui viene soppresso l'ultimo periodo dell'articolo 3, comma 67, della legge finanziaria 2008 (legge n. 244/2007), in base al quale il Governo riferisce sullo stato e sulle risultanze del "Programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali" in un allegato al Documento di programmazione economico-finanziaria.

I sopra illustrati articoli del Capo IV del ddl in esame possono essere messi a sistema con le norme dell'**articolo 49** 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 (**comma 1**):

- 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

1999⁹⁶ 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 n. 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 41.

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 Ministro dell'economia e delle finanze, 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 2007⁹⁷);

b) condivisione delle rispettive banche dati tra:

- il Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento Ragioneria generale dello Stato, RGS);
- gli organismi indipendenti di valutazione delle *performance* previsti dal decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 attuativo della legge n. 15 del 2009 (a seguito di una **modifica apportata dalla Camera**, in luogo dei servizi di controllo interno originariamente previsti);
- gli uffici di statistica dei diversi Ministeri;

⁹⁶ 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.

⁹⁷ 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.

- 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. A seguito di una **modifica apportata dalla Camera** è stato specificato che la suddetta sanzione pecuniaria sarà di natura amministrativa e sarà commisurata nella misura variabile dal 2 al 7% della retribuzione di risultato di tali dirigenti;
- 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 (**comma 2**). In particolare, i decreti che rechino effetti finanziari devono essere corredati della relazione tecnica richiamata all'articolo 17, comma 3, del testo 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 testo 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.

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.

Si evidenzia che con una **modifica apportata dalla Camera** è stata soppressa la disposizione che prevedeva che una analoga dimostrazione, riportata in un'apposita relazione allegata al DFP, dovesse 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 erogare⁹⁸.

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 amministrativa (come **specificato dalla Camera**) 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 n. 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.

⁹⁸ 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.

6. ABROGAZIONI, TESTO UNICO DI CONTABILITÀ E DISPOSIZIONI FINALI (articoli 50, 51 e 52)

L'articolo 51 (come modificato nel corso dell'esame da parte della Camera) reca l'abrogazione di una serie di norme, tra cui la 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 esame⁹⁹.

L'articolo in esame dispone anzitutto, al **comma 1**, l'abrogazione delle seguenti disposizioni:

- a) 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;
- b) l'articolo unico della legge n. 639 del 1949 relativo alla presentazione al Parlamento della relazione generale sulla situazione economica del Paese.
Il tema è infatti disciplinato all'articolo 12, comma 7, del presente provvedimento;
- c) la legge n. 468 del 1978.

Al **comma 2** è prevista l'abrogazione - con le eccezioni previste dall'articolo 40, comma 2, lett. *p*), del testo in esame - delle disposizioni di legge che autorizzano l'apertura di contabilità speciali di tesoreria, prevedendo un regime transitorio per le contabilità speciali autorizzate da disposizioni di legge per il funzionamento dei reparti e degli enti delle Forze armate.

Con una **modifica apportata dalla Camera** è stato aggiunto all'articolo in esame il **comma 3**, diretto a novellare l'articolo 18, comma 1 della legge n. 42/2009.

In particolare, con la novella apportata dalla **lettera a)** del comma 3 si stabilisce che le 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 - possano essere contenute anche nell'apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica (oltre che nel disegno di legge finanziaria).

La novella di cui alla **lettera b)** sopprime invece la previsione, contenuta all'articolo 18, comma 1 della legge n. 42/2009, secondo cui il disegno di legge

⁹⁹ Si evidenzia che l'articolo in esame, se da un lato conferma l'abrogazione di alcune disposizioni già presenti nel testo approvato dal Senato, dall'altro propone una serie di disposizioni precedentemente recate dal soppresso articolo 50 (A.C 2555) approvato in I lettura dal Senato.

finanziaria debba contenere “la definizione 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” .

L’articolo 50 - modificato nel corso dell’esame presso la Camera - delega il Governo ad adottare entro 4 anni dalla data di entrata in vigore della presente legge (anziché entro 2 anni come originariamente previsto), un decreto legislativo recante un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (**comma 1**).

Il testo unico dovrà avere natura compilativa¹⁰⁰.

Il **comma 2, aggiunto nel corso dell’esame presso la Camera**, specifica i principi e criteri direttivi della delega, che sono in sintesi:

- a) semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi contabili;
- b) riorganizzazione dei conti di tesoreria;
- c) razionalizzazione della disciplina della tesoreria unica;
- d) adeguamento della disciplina in considerazione dell’adozione del bilancio di cassa;
- e) modifica o abrogazione espressa delle norme preesistenti incompatibili.

Il **comma 3** 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 il testo alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera¹⁰¹.

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.

¹⁰⁰ Nel testo approvato in I lettura dal Senato era invece previsto che fosse consentita anche la "modifica delle disposizioni di legge preesistenti" e "l'abrogazione espressa di quelle non più in vigore o incompatibili con la normativa vigente".

¹⁰¹ Lo schema di decreto legislativo, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, è trasmesso 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, il decreto è adottato anche in mancanza dei pareri. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo 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, il decreto può comunque essere adottato in via definitiva dal Governo.

Il **comma 4** delega il Governo ad adottare – entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1 – disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo, attraverso le medesime procedure già esposte.

L'articolo 52 infine, modificato nel corso dell'esame presso la Camera, reca le disposizioni finali e l'entrata in vigore del provvedimento, fissata al 1° gennaio 2010 (anziché il giorno successivo alla pubblicazione del testo nella Gazzetta Ufficiale come originariamente previsto in I lettura dal Senato - **comma 6**).

Ai sensi del **comma 1**, in sede di prima applicazione la legge di stabilità dispone la soppressione - e la contestuale determinazione nella legge di bilancio - delle spese obbligatorie nella tabella di cui all'articolo 11, comma 3, lettera d) (contenente gli importi della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente, la cui quantificazione è rinviata alla legge di stabilità).

Il **comma 2, modificato nel corso dell'esame presso la Camera**, specifica che ogni richiamo al DPEF (Documento di programmazione economico-finanziaria) contenuto in disposizioni di legge o aventi forza di legge deve ritenersi alla “decisione di finanza pubblica” prevista all'articolo 10.

Analogamente ogni riferimento relativo alla “legge finanziaria” deve intendersi riferito alla “legge di stabilità” prevista all'articolo 11.

Il **comma 3, aggiunto nel corso dell'esame presso la Camera**, stabilisce che le disposizioni di cui all'articolo 12 (concernenti la Relazione sull'economia e la finanza pubblica) si applicano a decorrere dall'anno 2011; entro il 30 aprile 2010, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta alle Camere la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica redatta secondo i medesimi criteri utilizzati per predisporre tale relazione nell'anno 2009.

Il **comma 4, aggiunto nel corso dell'esame presso la Camera**, stabilisce l'applicazione delle disposizioni contenute nella presente legge alla Presidenza della Repubblica, al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati e alla Corte costituzionale solo in quanto compatibili con la sfera di autonomia riconosciuta dalla Costituzione a tali organi.

Infine il **comma 5, anch'esso aggiunto nel corso dell'esame presso la Camera**, prevede che fino all'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (disciplinata dall'articolo 10, comma 5), i compiti ad essa attribuiti dalla presente legge siano svolti dalla Conferenza unificata.

TAVOLA DI RAFFRONTO

Tavola di raffronto della numerazione assunta dagli articoli del disegno di legge nel corso dell'esame parlamentare

Titolo	A.S. 1397	A.S. 1397-A	A.C. 2555	A.S. 1397-B
<i>TITOLO I PRINCIPI DI COORDINAMENTO, OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA E ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI</i>				
Principi di coordinamento e ambito di riferimento	1	1	1	1
Delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili	2	2	2	2
Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità statale		3	3	3
<i>TITOLO II MISURE PER LA TRASPARENZA E LA CONTROLLABILITÀ DELLA SPESA</i>				
Controllo parlamentare		4	4	4
Criteri di nomina del Presidente dell'ISTAT			5	5
Accesso alle banche dati e pubblicità di elementi informativi		5	6	6
Struttura unica di supporto tecnico		6	7	<i>Soppresso</i>
<i>TITOLO III PROGRAMMAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA</i>				
Ciclo e strumenti della programmazione e di bilancio	3	7	8	7

Titolo	A.S. 1397	A.S. 1397-A	A.C. 2555	A.S. 1397-B
Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali	4	8	9	8
Rapporti con L'Unione europea in tema di finanza pubblica				9
Decisione di finanza pubblica	5	9	10	10
Manovra di finanza pubblica	6	10	11	11
Relazione sull'economia e la finanza pubblica	7	11	12	12
<i>TITOLO IV MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI</i>				
Attuazione dell'articolo 117 della Costituzione		12	13	<i>Soppresso</i>
Banca dati delle amministrazioni pubbliche	8	13	14	13
Controllo e monitoraggio dei conti pubblici	9	14	15	14
Disposizioni speciali e transitorie per il monitoraggio dei conti pubblici	10	15	16	15
Potenziamento del monitoraggio attraverso attività di revisori e sindaci	11	16	17	16
<i>TITOLO V LA COPERTURA DELLE LEGGI</i>				
Copertura finanziaria delle leggi	12	17	18	17
Fondi speciali	13	18	19	18
Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico	14	19	20	19
<i>TITOLO VI IL BILANCIO DELLO STATO</i>				

Titolo	A.S. 1397	A.S. 1397-A	A.C. 2555	A.S. 1397-B
<i>Capo I BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO</i>				
Anno finanziario	15	20	21	20
Bilancio di previsione	16	21	22	21
Bilancio pluriennale	17	22	23	22
Formazione del bilancio	18	23	24	23
Integrità, universalità ed unità del bilancio	19	24	25	24
<i>Capo II LE ENTRATE E LE SPESE DELLO STATO</i>				
Classificazione delle entrate e delle spese	20	25	26	25
Fondo di riserva per le spese obbligatorie	21	26	27	26
Fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale	22	27	28	27
Fondo di riserva per le spese impreviste	23	28	29	28
Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa	24	29	30	29
Leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente	25	30	31	30
Garanzie statali	26	31	32	31
Esercizio provvisorio	27	32	33	32
Assestamento e variazioni di bilancio	28	33	34	33
Impegni	29	34	35	34

Titolo	A.S. 1397	A.S. 1397-A	A.C. 2555	A.S. 1397-B
<i>Capo III IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO</i>				
Risultanze della gestione	30	35	36	35
Elementi del conto del bilancio e del conto del patrimonio	31	36	37	36
Parificazione del rendiconto	32	37	38	37
Presentazione del rendiconto	33	38	39	38
<i>Capo IV ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA E COMPLETAMENTO DELLA RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO</i>				
Analisi e valutazione della spesa		39	40	39
Completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato		40	41	<i>Soppresso</i>
Delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato				40
Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato		41	42	41
<i>Capo V COMPLETAMENTO DELLA RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO</i>				
Delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato e adozione del metodo della programmazione triennale delle risorse	34	42	43	<i>Soppresso (vedi art. 40)</i>
Delega al Governo per il passaggio al bilancio di cassa				42
Copertura finanziaria per			44	43

Titolo	A.S. 1397	A.S. 1397-A	A.C. 2555	A.S. 1397-B
l'adeguamento dei sistemi informativi				
<i>TITOLO VII TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA</i>				
Definizione dei saldi di cassa	35	43	45	44
Tesoreria degli enti pubblici	36	44	46	45
Programmazione finanziaria	37	45	47	46
Modifiche alla disciplina dei conti intrattenuti dal Tesoro per la gestione delle disponibilità liquide	38	46	48	47
Ricorso al mercato delle pubbliche amministrazioni	39	47	49	48
Abrogazione e modifica di norme	40	48	50	<i>Soppresso (vedi art. 51)</i>
<i>TITOLO VIII CONTROLLI DI RAGIONERIA E VALUTAZIONE DELLA SPESA</i>				
Delega al Governo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa	41	49	51	49
<i>TITOLO IX TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI VIGENTI IN MATERIA DI CONTABILITÀ DI STATO E DI TESORERIA</i>				
Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato e di tesoreria	42	50	52	50

Titolo	A.S. 1397	A.S. 1397-A	A.C. 2555	A.S. 1397-B
<i>TITOLO X DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE</i>				
Abrogazione e modifica di norme	43	51	53	51
Disposizioni finali ed entrata in vigore	44	52	54	52

Ultimi dossier del Servizio Studi

165	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1835 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 settembre 2009, n.134, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010" Edizione provvisoria
166	Dossier	Atto del Governo n. 118 Schema di decreto legislativo recante: "Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore" - Note e osservazioni
167	Dossier	Atto del Governo n. 134 "Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante Regolamento concernente norme sul riordino degli istituti professionali"
168	Testo a fronte	Atto del Governo n. 131 "Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)"
169	Dossier	Atto del Governo n. 142 Schema di decreto legislativo recante: "Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici"
170	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1790-A Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010). <i>Il testo della Commissione bilancio</i>
171	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1850 "Conversione in legge del decreto-legge 4 novembre 2009, n. 152, recante disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia"
172	Testo a fronte	A.G. n. 145 "Schema di decreto legislativo recante: attuazione della direttiva 2007/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 luglio 2007, relativa all'esercizio di alcuni diritti degli azionisti di società quotate"
173	Testo a fronte	Atto del Governo n. 146 Schema di decreto legislativo recante: "Attuazione della direttiva 2007/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 settembre 2007, che modifica la direttiva 92/49/CEE del Consiglio e le direttive 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE e 2006/48/CE per quanto riguarda le regole procedurali e i criteri per la valutazione prudenziale di acquisizioni e incrementi di partecipazioni nel settore finanziario"
174	Schede di lettura	Disegni di legge AA.SS. nn. 1409 e 1473, in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali
175	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1820 "Nuove disposizioni in materia di aree protette"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [Hwww.senato.it](http://www.senato.it)H, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".