

XVI legislatura

**A.S. 1397-B:
"Legge di contabilità e finanza
pubblica"**

elementi di
documentazione

Novembre 2009
n. 21



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

*Ha collaborato il dott. Antonio Gai nell'ambito di uno
stage di studio presso il Servizio Bilancio del Senato*

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
TITOLO I PRINCÌPI DI COORDINAMENTO, OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA E ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI.....	1
<i>Articolo 2 (Delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili)</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 3 (Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica).....</i>	<i>4</i>
TITOLO II MISURE PER LA TRASPARENZA E LA CONTROLLABILITA' DELLA SPESA	5
<i>Articoli 4-6.....</i>	<i>5</i>
TITOLO III PROGRAMMAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA.....	8
<i>Articolo 7 (Ciclo e strumenti della programmazione e di bilancio)</i>	<i>8</i>
<i>Articolo 8 (Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali).....</i>	<i>12</i>
<i>Articolo 9 (Rapporti con l'Unione europea in tema di finanza pubblica)</i>	<i>13</i>
<i>Articolo 10 (Decisione di finanza pubblica)</i>	<i>15</i>
<i>Articolo 11 (Manovra di finanza pubblica).....</i>	<i>25</i>
TITOLO IV MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI	34
<i>Articoli 13-16.....</i>	<i>34</i>
TITOLO V LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI.....	39
<i>Articolo 17 (Copertura finanziaria delle leggi)</i>	<i>39</i>
TITOLO VI IL BILANCIO DELLO STATO.....	47
Capo I e II Bilancio di previsione dello Stato - Le entrate e le spese dello Stato	47
<i>Articoli 21-33.....</i>	<i>47</i>
Capo IV Analisi e valutazione della spesa e completamento della riforma del bilancio dello Stato	56
<i>Articolo 40 (Delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato).....</i>	<i>56</i>
Capo V Delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa	65
<i>Articolo 42 (Delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa).....</i>	<i>65</i>
TITOLO VII TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA	75
<i>Articolo 46 (Programmazione finanziaria).....</i>	<i>75</i>
TITOLO IX TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTABILITA' DI STATO E DI TESORERIA.....	76
<i>Articolo 50 (Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria).....</i>	<i>76</i>

TITOLO X DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE.....	78
<i>Articolo 51 (Abrogazione e modificazione di norme)</i>	<i>78</i>

PREMESSA

Vengono svolte, nel presente *dossier*, delle osservazioni di carattere tecnico sulle modifiche più rilevanti apportate dalla Camera dei deputati al testo approvato dal Senato della Repubblica in prima lettura.

TITOLO I

PRINCÌPI DI COORDINAMENTO, OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA E ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI

Articolo 2

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

Le modifiche apportate dalla Camera dei deputati all'articolo 2, recante delega per l'adeguamento dei sistemi contabili, mirano a coordinare i principi per l'armonizzazione dei bilanci pubblici indicati dal disegno di legge di riforma della legge di contabilità con quanto indicato dalla legge n. 42 del 2009, recante delega in materia di federalismo fiscale.

In particolare, l'articolo 2, comma 6, sostituisce la lettera h), dell'articolo 2 della legge n. 42 del 2009 e inserisce i seguenti principi nell'ambito della delega per l'attuazione del federalismo fiscale (che ricalcano - come già riferito - quelli che il ddl in esame prescrive per le altre AP):

- 1) adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato nonché l'articolazione di comuni schemi di bilancio per missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dai regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale. La legge n. 42 del 2009 richiama la redazione di bilanci in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati con la Conferenza unificata, coerenti con quelli che disciplinano il bilancio dello Stato, secondo criteri che consentano di ricondurre le poste di entrata e di spesa ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita;
- 2) l'adozione di un bilancio consolidato con le aziende, società od organismi controllati, secondo uno schema comune; la legge n. 42 prevede la redazione di bilanci consolidati in modo da assicurare le informazioni relative ai servizi esternalizzati;
- 3) l'individuazione del termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare i propri bilanci preventivi e consuntivi e l'indicazione delle relative sanzioni in caso di mancato rispetto di tale termine;

Gli ulteriori principi di delega introdotti con l'art. 2, comma 6, del ddl in esame sono innovativi rispetto a quanto indicato nella legge n. 42 del 2009. In particolare:

- 4) l'adozione, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale (già previsto nel

testo del Senato sia pure in via sperimentale: per le osservazioni al riguardo, si veda il commento relativo all'articolo 40, comma 2, lettera n));

- 5) la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per gli enti territoriali tenuti al regime di contabilità civilistica;
- 6) la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio.

Tra le altre modifiche apportate dalla Camera alla legge n. 42 del 2009 vi è la fissazione al 30 giugno 2010 del termine per la trasmissione al Parlamento della relazione governativa sul quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e sulle ipotesi di definizione della struttura dei rapporti finanziari fra i diversi livelli di governo (ai sensi dell'articolo 2, comma 6 della legge n. 42 del 2009), nonché l'ampliamento a 32 componenti della Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale, per consentire la partecipazione dei rappresentanti dell'Istat.

Con riferimento alla delega in discorso per l'armonizzazione dei sistemi contabili delle altre amministrazioni pubbliche (esclusi regioni e enti locali), la Camera dei deputati ha esteso poi da 2 a 3 anni il termine per l'adozione di disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi e ha modificato la composizione del comitato per i principi contabili per consentire la partecipazione del rappresentante del ministero della Difesa.

Al riguardo, si fa presente, ad ulteriore chiarimento, che la sostanza della scelta compiuta dall'altro ramo del Parlamento è che il coordinamento tra i due testi (quello in esame e la legge n. 42 richiamata) si esplica con l'esclusione delle regioni e degli enti locali dall'ambito di applicazione dell'articolo 2 del ddl in esame e con il rinvio alla legge n. 42, nel frattempo qui novellata. In seguito a tali modifiche i criteri per l'armonizzazione dei bilanci delle autonomie territoriali e delle altre amministrazioni pubbliche rimangono i medesimi, ma vengono indicati nell'ambito di leggi di delega diverse (i primi nella legge n. 42 del 2009, i secondi nel presente ddl).

In particolare, sul tema del bilancio consolidato delle imprese controllate, si fa presente che, a fronte di una più esatta definizione della platea di enti i cui bilanci vanno consolidati, la novella alla legge n. 42 elimina ed elimina altresì le sanzioni previste in caso di inadempimento nella redazione del bilancio consolidato da parte degli enti locali e delle regioni. Rimane da valutare se la nuova formulazione risulti più o meno esaustiva almeno rispetto all'obiettivo di una maggiore trasparenza in riferimento al comparto.

Articolo 3

(Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica)

La Camera dei deputati ha specificato, nella riformulazione dell'articolo, che il rapporto sullo stato di attuazione della riforma faccia in particolare riferimento alle attività volte alla realizzazione

della nuova struttura del bilancio dello Stato e dei bilanci delle altre amministrazioni pubbliche, evidenziando il collegamento con l'attuazione della legge n. 15 del 2009 (c.d. "Brunetta").

Al riguardo, per quest'ultimo aspetto, che è la parte sostanzialmente innovativa, si rinvia a quanto sarà osservato in relazione all'articolo 42 circa la connessione in particolare tra il passaggio ad una contabilità di cassa, da un lato, e, dall'altro, la nuova responsabilità del dirigente sulla base della citata legge "Brunetta".

TITOLO II

MISURE PER LA TRASPARENZA E LA CONTROLLABILITA' DELLA SPESA

Articoli 4-6

La Camera dei deputati è intervenuta ampiamente sul Capo II relativo a strumenti e modalità del controllo parlamentare sulla finanza pubblica.

In particolare, non è più prevista l'istituzione della Commissione per la trasparenza dei conti pubblici (articolo 4) e viene escluso il riferimento al supporto tecnico funzionale al controllo parlamentare fornito da una apposita struttura unitaria (articolo 7 del testo del Senato). In alternativa viene introdotta la previsione che il Governo trasmetta le informazioni utili a svolgere un controllo costante sull'attuazione della riforma di contabilità, nonché l'indicazione di intese tra i Presidenti delle Camere volte a promuovere l'attività

congiunta delle Commissioni parlamentari competenti, nonché la collaborazione tra le rispettive strutture tecniche.

Al riguardo si osserva che in linea teorica la formula istituzionale – Commissione bicamerale o attività congiunta delle Commissioni permanenti – disegnata per promuovere un nuovo ruolo parlamentare nel campo del controllo della finanza pubblica sembrerebbe equivalente, poiché, in entrambi i casi, decisivo comunque risulterebbe l'impulso politico, il *commitment*, a intraprendere e perseverare in una funzione attiva in tal senso. Occorre, peraltro, rilevare che la soluzione adottata nel testo in esame si limita ad elencare funzioni in astratto già incluse nella competenza delle Commissioni permanenti, prevedendo che queste ultime possano operare in forma congiunta. Il testo approvato dalla Camera sembra peraltro parzialmente anche ricalcare e ampliare le funzioni previste per la Commissione bicamerale, di cui al testo del Senato. Il confronto fra i due testi rende evidente dunque che quest'ultima aveva il compito di esprimere indirizzi su aspetti metodologici e informativi, e non di svolgere attività di verifica e di controllo sui conti pubblici, che venivano lasciate alle Commissioni competenti. In tal modo, l'innovazione rispetto al passato doveva poggiare preliminarmente su una specifica azione su metodologie e informazione. La formulazione in esame non prevede, invece, l'individuazione di una nuova funzione, di indirizzo informativo-metodologico, separata dalla attività di controllo vera e propria. La problematica della qualità dell'informazione viene affrontata al comma 1 con la previsione che il Governo fornisca alle Commissioni tutte le informazioni utili ad esercitare un controllo costante sull'attuazione della presente legge.

Peraltro, una lettura testuale dell'intero articolo 4 indurrebbe a ritenere che l'attività di controllo parlamentare sia comunque da riferire agli aspetti di cui all'articolo 3, ossia in relazione allo stato di attuazione della riforma della contabilità di cui alla presente legge. Ciò pone anche un problema di coerenza interpretativa e attuativa di alcune funzioni previste dal comma 2, dell'articolo 4 (per esempio in materia di monitoraggio, controllo e verifica degli andamenti della finanza pubblica), con il carattere necessariamente limitato nel tempo nel tempo del rapporto sull'attuazione della presente legge. Il complesso dell'articolo 4 meriterebbe dunque una riflessione approfondita per i problemi interpretativi che esso solleva.

Analogamente, l'articolo 7 del testo del Senato evocava, rinviando ad intese tra i Presidenti, nel rispetto della autonomia organizzativa delle Camere, l'esigenza di rafforzamento dell'analisi tecnica a disposizione per Parlamento, nonché di un cambiamento di metodi di analisi e di documentazione. Il testo approvato dalla Camera, nel citare la collaborazione tra le rispettive strutture di supporto tecnico, sembrerebbe confermare gli schemi vigenti di lavoro e comunque rinviare alle intese dei due Presidenti per una definizione dei termini della collaborazione intercamerale.

Anche in questo caso, decisivo comunque risulterebbe l'impulso politico, il *commitment*, per dare contenuto al lavoro in tal senso.

TITOLO III
PROGRAMMAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI FINANZA
PUBBLICA

Articolo 7

(Ciclo e strumenti della programmazione e di bilancio)

Il testo approvato dalla Camera dei deputati precisa che la Decisione di finanza pubblica viene presentata alle Camere sotto forma di schema, per le conseguenti deliberazioni parlamentari.

Al riguardo, si osserva che tale precisazione è presumibilmente finalizzata a mettere in luce il ruolo del Parlamento nella definizione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, sottolineando la valenza - anche in termini giuridici - della risoluzione parlamentare approvativa della Decisione di finanza pubblica, da cui consegue una serie di vincoli quantitativi e procedurali che interessano la successiva sessione di bilancio (ad es. definizione di un saldo-obiettivo invalicabile da parte del Governo e non modificabile in senso peggiorativo da parte del Parlamento).

La *ratio* della precisazione, come chiarito dai presentatori in sede di illustrazione del relativo emendamento¹, è in sostanza quella di ribadire che "la Decisione di finanza pubblica diventa Decisione dopo il voto del Parlamento".

Sono stati inoltre modificati i termini relativi alla presentazione di alcuni strumenti di programmazione e di bilancio: il citato schema

¹ CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto sommario e stenografico*, 10 novembre 2009, p. 44.

di Decisione di finanza pubblica dovrà essere presentato alle Camere entro il 15 settembre di ogni anno (comma 2, lett. b) e i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica entro il mese di febbraio (comma 2, lettera f).

Al riguardo, la lieve modifica dei tempi di presentazione della Decisione di finanza pubblica rispetto al testo approvato dal Senato (che la poneva al 20 settembre) appare sostanzialmente coerente con l'intento - emerso dall'esame in prima lettura - di avvicinare l'esame del documento programmatico di finanza pubblica a quello dei provvedimenti destinati ad attuare concretamente la manovra di finanza pubblica, ovvero il bilancio di previsione e la legge di stabilità. Tale scelta è dichiaratamente connessa alla volontà di costruire la manovra economico-finanziaria su previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica più attendibili ed aggiornate rispetto a quelle disponibili a metà anno, senza dover ricorrere ad una Nota di aggiornamento del documento programmatico a stretto ridosso della presentazione della manovra stessa (sul punto si rinvia alle considerazioni svolte in sede di commento al testo iniziale del disegno di legge²).

Il più consistente slittamento in avanti dei tempi di presentazione dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica sembra invece connesso alla ridefinizione del ruolo di tale strumento nella decisione di finanza pubblica, risultante dalle modifiche introdotte al successivo articolo 10, al quale si rinvia. La fissazione del termine di presentazione al mese di febbraio sancisce, in modo ancora più netto rispetto alla disciplina attuale (15 novembre) -

² Cfr. Elementi di Documentazione n. 13, pagg. 6 e 7.

ribadita dalla versione approvata dal Senato del ddl in esame - la separazione in senso cronologico e funzionale tra provvedimenti attuativi della manovra, cioè correttivi dei saldi (come indicato sopra, bilancio di previsione e legge di stabilità), ed ulteriori provvedimenti associati all'attuazione della manovra di finanza pubblica, ma non direttamente concorrenti alla definizione dei saldi programmatici indicati nella Decisione di finanza pubblica. Ne dovrebbe derivare che provvedimenti diversi dal ddl bilancio e ddl di stabilità, ma funzionali alla fissazione in sessione dei saldi, non dovrebbero essere considerati collegati.

Infine, rispetto al testo approvato dal Senato, viene reintrodotta (lettera e) tra gli strumenti della programmazione e di bilancio il disegno di legge di assestamento, da presentare entro il 30 giugno di ciascun anno; nella versione iniziale del disegno di legge in esame la presentazione di un disegno di legge di assestamento era invece indicata come eventuale³.

Al riguardo, la reintroduzione dell'obbligatorietà della presentazione a metà anno di un provvedimento legislativo recante variazioni agli stanziamenti di bilancio appare collegata a quanto previsto dal successivo articolo 11, comma 6, in relazione alle modalità di copertura finanziaria della legge di stabilità, dove si codifica esplicitamente il possibile ricorso⁴ al miglioramento del risparmio pubblico risultante dal bilancio di previsione a legislazione vigente rispetto all'assestamento relativo all'esercizio precedente.

³ Cfr. A.S. 1397, articolo 28, comma 1.

⁴ La norma pone peraltro la condizione che risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico (v. infra).

È evidente che una tale previsione in merito alle modalità di copertura della legge di stabilità risulterebbe incoerente con la mera facoltatività della presentazione dell'assestamento, dal momento che il relativo saldo corrente rappresenta uno dei due parametri dalla cui differenza si determina l'entità delle risorse a disposizione.

Infine il comma 3, nella versione approvata dalla Camera dei deputati, stabilisce che, mentre la Relazione sull'economia e la finanza pubblica viene presentata alle Camere dal Ministro dell'economia e delle finanze, tutti gli altri documenti che costituiscono gli strumenti di programmazione e di bilancio vengono presentati alle Camere dal Governo, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

Al riguardo merita una sottolineatura il fatto che, in base alla nuova previsione, in ogni caso viene riconosciuta al Ministro dell'economia e delle finanze la titolarità di una iniziativa primaria in merito alla presentazione del documento di programmazione e dei vari provvedimenti legislativi che sostanziano il ciclo della finanza pubblica; tuttavia, la formale presentazione alle Camere di tutti gli strumenti precedentemente illustrati viene affidata al Governo nel suo complesso, ad eccezione della Relazione sull'economia e la finanza pubblica, che viene presentata alle Camere direttamente dal Ministro dell'economia.

Articolo 8

(Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali)

Tra le modifiche di maggior rilievo apportate all'articolo 8, recante coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali, si segnala la soppressione dei commi 6 e 7 dell'articolo 9 del testo approvato dal Senato.

Al riguardo, nell'osservare che tali commi recavano una articolata regolazione dell'accesso all'indebitamento per le autonomie territoriali, la cui l'entità per sottosettore e, poi, per il complesso delle regioni, delle province e dei comuni, viene definita ai sensi del comma precedente (che rimane nel testo approvato dalla Camera), si fa presente che le modifiche apportate dalla Camera implicano, quindi, che venga soppressa la possibilità di compensare le eccedenze di un ente nell'ambito del comportamento degli altri enti facenti parte della propria regione. Tale procedura di compensazione veniva regolata dalle regioni, che avevano, altresì, la funzione di coordinare la procedura di ripartizione delle quote di indebitamento tra gli enti afferenti al proprio territorio.

La modifica probabilmente ha il senso di far rifluire la regolamentazione della materia nell'ambito delle funzioni della DFP e della legge di stabilità in riferimento soprattutto al patto di stabilità interno.

Articolo 9

(Rapporti con l'Unione europea in tema di finanza pubblica)

L'articolo, introdotto dalla Camera dei deputati, prevede che il Governo trasmetta, sia alle Camere che alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, entro una data precedente di quindici giorni rispetto alla sua presentazione in sede europea, lo schema di aggiornamento del Programma di stabilità; in particolare, si specifica che esso deve comprendere linee-guida volte ad implementare, attraverso politiche nazionali, la politica economica italiana nell'ambito dell'Unione europea.

Il contenuto dell'articolo in esame assorbe, con modifiche, quello del comma 5 dell'articolo 10 del testo approvato dal Senato, conseguentemente soppresso, che disciplinava - in termini diversi - appunto la fattispecie dell'aggiornamento del Programma di stabilità, stabilendo che, in caso di scostamento degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica rispetto a quelli della Decisione di finanza pubblica precedentemente approvata, il Governo stesso ne motivasse le cause attraverso una contestuale relazione al Parlamento.

Al riguardo, si osserva che il confronto tra il testo approvato dal Senato e quello di cui all'articolo in esame evidenzia dunque il passaggio da una previsione in termini di eventualità della trasmissione al Parlamento - la presentazione di una relazione informativa del Governo alle Camere circa l'aggiornamento del Programma di stabilità era infatti limitata al caso in cui si verificasse uno scostamento degli indicatori macroeconomici e dei saldi di

finanza pubblica rispetto a quelli contenuti nella Decisione di finanza pubblica - a una in termini di obbligatorietà, mediante la presentazione alle Camere dello schema di aggiornamento del Programma di stabilità.

Comunque, si rileva che la disposizione, nel configurare un obbligo di presentazione da parte del Governo, non riporta alcuna indicazione circa i riflessi di tale adempimento sull'attività del Parlamento. Ferma restando l'autonomia regolamentare dei due rami del Parlamento in materia, il quesito è se potrebbe essere utile un'eventuale indicazione di massima già nel testo del presente ddl di un rinvio ai regolamenti parlamentari circa l'eventuale disciplina delle modalità di esame di tale documento.

Si tratta infatti di materia in ordine alla quale al momento si registra una incertezza interpretativa circa l'applicazione della regola di cui al comma 4-*bis* dell'articolo 3 della legge n. 468 del 1978, che dispone la presentazione da parte del Governo al Parlamento di una nota informativa, in occasione della presentazione del Programma di stabilità ai competenti organismi europei, che motivi gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni contenute nel documento di programmazione interno. Nell'unico caso concreto finora verificatosi⁵ è rimasto infatti irrisolto il problema della natura dell'*iter* da avviare eventualmente in Parlamento a seguito della presentazione del documento in questione.

⁵ Il 6 febbraio 2009, il ministro dell'Economia e delle Finanze, contestualmente all'invio alle istituzioni europee dell'aggiornamento 2008 del Programma di stabilità, ha presentato al Parlamento la Nota Informativa 2009-2011 (Doc. LVII-*bis*, n.1).

Articolo 10
(Decisione di finanza pubblica)

Le modifiche introdotte dalla Camera dei deputati al comma 2 dell'articolo in esame riguardano il contenuto della Decisione di finanza pubblica, di cui si specifica "come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari", coerentemente con la precisazione sopra commentata relativamente all'articolo 7, che puntualizza il ruolo dell'approvazione in sede parlamentare del documento programmatico.

A tale riguardo, si sottolinea che il rinvio inserito dalla Camera dei deputati al contenuto della Decisione di finanza pubblica come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari potrebbe introdurre un'ambiguità terminologica rispetto alle modalità di esame parlamentare del documento di programmazione e al suo tipico strumento di approvazione, che è la risoluzione parlamentare.

La formulazione in commento potrebbe infatti suggerire che il contenuto della DFP, puntualmente illustrato nel successivo comma 2, sia riferibile non allo schema inizialmente presentato dal Governo, ma a uno eventualmente modificato in sede di approvazione parlamentare. La prassi concreta di approvazione parlamentare del documento di programmazione evidenzia invece - come appare corretto in una ottica sistematica di equilibrio e dialettica istituzionale - che il contenuto della Decisione approvata dal Parlamento è quello riferibile allo schema presentato dal Governo, fermo restando il valore vincolante che scaturisce dall'approvazione parlamentare mediante risoluzione e salvi gli indirizzi specifici di politica economico-finanziaria che il

Parlamento stesso intenda introdurre in tale strumento rispetto all'azione di governo. Oltretutto, appare incongrua la equiparazione ad un disegno o proposta di legge di un atto di natura politico-programmatica quale la DFP, in sé conchiuso a prescindere dal relativo esame parlamentare, quale espressione della proposta complessiva di politica economica del Governo.

La modifica riguardante la lettera *e*) attiene al fatto che gli obiettivi programmatici relativi a ciascun anno del periodo di riferimento in rapporto al prodotto interno lordo siano indicati al netto e al lordo degli interessi e delle eventuali misure *una tantum* ininfluenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche⁶; si specifica inoltre che l'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva, coerente con il livello massimo di spesa corrente, viene indicato a soli fini conoscitivi.

Al riguardo, per quanto concerne il primo aspetto, concernente la separata evidenziazione della spesa per interessi nonché delle misure *una tantum*, si sottolinea che la modifica indicata fa rifluire nella lettera *e*) una parte del contenuto della lettera *g*), ora soppressa, del testo approvato dal Senato (per la restante parte si veda il successivo commento). Si tratta, pertanto, di una modifica di mero coordinamento.

Relativamente al secondo aspetto, la puntualizzazione secondo cui l'obiettivo programmatico di pressione fiscale è indicato a soli fini conoscitivi appare sostanzialmente coerente con l'impostazione risultante dal testo del Senato, dove già si precisava che quello

⁶ Tale previsione era contenuta nella lettera *g*), ora soppressa, del testo approvato dal Senato.

inerente alla pressione fiscale doveva configurarsi come un obiettivo "di massima". Già il testo approvato dal Senato, in sostanza, sembrava escludere un carattere vincolante di tale obiettivo programmatico.

La nuova lettera *f*) stabilisce che venga riportato il contenuto del Patto di convergenza, del Patto di stabilità interno, nonché le sanzioni per gli enti territoriali nel caso di mancato rispetto di quanto previsto da quest'ultimo.

Si sottolinea che l'inserimento della lettera *f*) appare collegato all'esigenza di coordinare le disposizioni del presente ddl con quanto previsto dalla legge-delega in materia di federalismo fiscale (n. 42 del 2009), in particolare per quanto attiene alle regole di coordinamento della finanza pubblica.

Al riguardo, si rammenta che già nel commento sul testo iniziale del ddl era stata evidenziata la necessità di coordinare la disciplina del c.d. "Patto di convergenza" con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria e di attuazione della manovra di finanza pubblica come definiti nel presente disegno di legge, dato che l'articolo 18 della legge n. 42 del 2009 attribuisce al Governo il compito di proporre - nell'ambito del ddl finanziaria e coerentemente con gli obiettivi programmatici fissati nel DPEF - norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare la convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo.

Va rilevato poi che, rivestendo la Decisione di finanzia pubblica una natura non normativa, l'esplicitazione di sanzioni in tale sede appare abbastanza incongrua, trattandosi di compito più tipico di un

atto di tipo normativo, come il ddl di stabilità o un ddl collegato. L'indicazione può dunque risultare più coerente se intesa nel senso dell'indicazione di massima di sanzioni, da tradurre comunque in norme con le leggi successive *ad hoc*.

Un'ulteriore modifica introdotta dalla Camera dei deputati consiste nella soppressione della lettera g) del testo approvato dal Senato, che prevedeva - sebbene solo a fini conoscitivi - la disaggregazione degli obiettivi programmatici di cui alla precedente lettera e), con riferimento alle entrate e alle spese.

Al riguardo, in relazione a tale soppressione, si sottolinea la portata metodologica innovativa della previsione che era stata introdotta durante l'esame del testo in prima lettura. La prevista disaggregazione dei saldi-obiettivo tra entrate e spese costituiva infatti un primo passaggio verso un metodo di programmazione economico-finanziaria orientato all'individuazione di vincoli sulla spesa (c.d. *expenditure ceilings*) nell'ambito della programmazione di medio periodo.

Sugli aspetti metodologici di tale questione si rinvia comunque all'apposito approfondimento nel commento sul ddl originario⁷.

La modifica introdotta alla nuova lettera g) (precedente lettera f)) precisa che la Decisione di finanza pubblica deve inoltre indicare - nell'ambito dell'articolazione della manovra - le azioni da assumere nei diversi settori di spesa delle amministrazioni centrali, oltre alle

⁷ Cfr. Elementi di Documentazione 13, Approfondimento n. 2.

misure atte a realizzare il percorso di convergenza di cui all'articolo 18 della legge-delega sul federalismo fiscale.

Al riguardo, la puntualizzazione appare ispirata all'intento di evidenziare separatamente, già nella fase di programmazione, il contributo richiesto per il conseguimento dei saldi programmatici dell'intera P.A., rispettivamente, alle amministrazioni centrali e agli enti territoriali, prefigurando per quanto attiene alle prime una più puntuale indicazione nel documento programmatico degli interventi correttivi rispetto a quanto previsto per le amministrazioni locali, per le quali il richiamo al Patto di convergenza sembra indicare il riconoscimento dei più accentuati margini di autonomia ad esse attribuiti dalle norme costituzionali.

Infine, nella lettera *h*), che riguarda l'indicazione di eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, è stato aggiunto che ciascun disegno di legge collegato concorre al raggiungimento degli obiettivi programmatici fissati dalla Decisione di finanza pubblica, anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio ovvero di rilancio e sviluppo dell'economia. Viene inoltre stabilito che le procedure ed i termini per l'esame degli stessi saranno determinati dai regolamenti parlamentari.

Al riguardo, la precisazione relativa al contenuto delle disposizioni che possono essere inserite nei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica appare strettamente connessa alle modifiche che il successivo articolo 11, relativo alla legge di stabilità, apporta rispetto all'attuale contenuto della legge finanziaria. Gli interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio ovvero (e

soprattutto) di rilancio e sviluppo dell'economia riflettono infatti una tassonomia contenutistica di disposizioni escluse esplicitamente o implicitamente dal contenuto della legge di stabilità (v. articolo 11, comma 3, alinea, per gli interventi di carattere ordinamentale e organizzatorio e la mancata riproposizione dell'attuale lett. *i-quater*) dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 per quanto attiene alle norme di rilancio e sviluppo dell'economia), sulla scorta del resto di quanto già previsto dal decreto-legge n. 112 per il 2008 e n. 78 per il 2009 in riferimento al ddl finanziaria - rispettivamente - per gli anni 2009 e 2010.

Tale considerazione, legata a quanto previsto dal precedente articolo 7 in merito alla tempistica di presentazione dei "collegati", sembra prefigurare l'esigenza di riqualificare la tipologia del provvedimento collegato, come dimostra l'esplicito rinvio ai Regolamenti parlamentari per la definizione delle relative procedure e dei termini di esame. Nel dibattito presso la Camera dei deputati è emerso infatti con evidenza il collegamento tra tale nuova disciplina e la istituzionalizzazione a regime della c.d. "finanziaria snella" ed è stata sottolineata la consapevolezza dello "scarso successo dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria (...) dovuto, da un lato all'inadeguatezza della disciplina regolamentare che non ha saputo garantire loro delle effettive corsie preferenziali tali da assicurare l'approvazione in tempi certi e, dall'altro, dal loro carattere spesso palesemente non omogeneo che rendeva obiettivamente problematico il loro esame in tempi contenuti"⁸.

⁸ CAMERA DEI DEPUTATI, Resoconto sommario e stenografico, 10 novembre 2009, p. 40.

Il nuovo comma 3 dell'articolo in esame prevede che il Governo presenti alle Camere una Nota di aggiornamento della Decisione, sia nel caso che esso intenda modificare gli obiettivi programmatici di cui al comma 2, lettera e), sia nell'eventualità che gli andamenti di finanza pubblica richiedano interventi correttivi.

Al riguardo, si tratta della istituzionalizzazione della Nota di aggiornamento del Documento di programmazione, che sostanzialmente recepisce la prassi vigente, nel senso di indicare espressamente due fattispecie - revisione degli obiettivi programmatici e andamenti di finanza pubblica divergenti tali da determinare scostamenti rilevanti rispetto ai medesimi obiettivi - che nell'esperienza applicativa hanno determinato l'esigenza della presentazione di un aggiornamento del quadro di programmazione, pur in mancanza di una specifica norma al riguardo nell'attuale legge di contabilità⁹.

Comunque, tenuto conto del fatto che il ddl in esame ha posticipato a settembre la presentazione del documento di programmazione, la conseguenza è che la Nota di aggiornamento dovrebbe rivestire un carattere di maggior eccezionalità, rispetto all'attuale prassi, in cui tale strumento è stato utilizzato frequentemente al momento della presentazione della manovra in autunno a revisione delle previsioni relative al quadro macroeconomico e di finanza pubblica delineato a luglio. Quindi, da questo punto di vista aver previsto una Nota di aggiornamento - tenuto conto che l'esame parlamentare della DFP dovrebbe concludersi

⁹ L'unico riferimento è contenuto al momento nel Regolamento della Camera dei Deputati (art. 118, c.4).

nell'imminenza della presentazione dei ddl di cui alla manovra - appare in qualche modo legato ad un'esigenza straordinaria.

Per quanto concerne invece l'altra ipotesi introdotta dal disgiuntivo "ovvero" (ossia la possibilità di presentare la Nota di aggiornamento in caso di scostamenti rilevanti rispetto agli obiettivi tali da rendere necessarie correzioni), si può osservare che in tal modo, sganciandosi la presentazione del documento dai vincoli temporali della sessione, sembra prefigurarsi un nuovo modello di procedura decisionale in materia di finanza pubblica al di fuori della sessione di bilancio, perché in tale periodo, se, come sovente è avvenuto, vi è necessità di manovre - correttive o di sviluppo -, occorrerebbe, in tale interpretazione, prima aggiornare il quadro delle previsioni mediante una Nota di aggiornamento, se si verificano naturalmente le condizioni previste dalla norma in esame, ossia rilevanti scostamenti rispetto a quanto già deciso ed esigenze di interventi correttivi.

Il comma 5 modifica, individuandola nel 15 luglio, la data entro la quale il Governo invia alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica¹⁰ le linee-guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici di cui al comma 2, lettera e), ai fini dell'espressione di un parere. E' stato poi introdotto l'obbligo di tenere conto delle determinazioni assunte in sede di definizione del Patto di convergenza¹¹. Il parere sopra citato deve essere emesso entro

¹⁰ Di cui all'articolo 5 della legge n. 42 del 2009.

¹¹ Di cui all'articolo 18 della legge n. 42 del 2009.

la data del 10 settembre; sia le linee-guida che il parere vengono inoltre trasmessi alle Camere.

Al riguardo, va ribadito quanto già sottolineato nel commento al testo in prima lettura, e cioè che la previsione dell'invio entro il 15 luglio (anticipato rispetto al 20 luglio individuato nel testo Senato) di tali linee-guida prefigura un certo anticipo rispetto al ciclo delle previsioni di finanza pubblica. In linea teorica non appare infatti del tutto coerente prevedere la distribuzione tra i livelli di governo delle quote di concorso alla realizzazione degli obiettivi programmatici complessivi in un momento in cui non sono ancora definite le previsioni tendenziali per i tre sottosettori né l'entità assoluta della manovra e non è quindi possibile identificare puntualmente i comparti nei quali dovrà concentrarsi la correzione affidata alla manovra di finanza pubblica. Va peraltro considerato che la previsione (in alternativa) di una data che cada nel mese di settembre rischierebbe di risultare poco realistica o perché troppo a ridosso del 15 settembre o perché non coerente con l'andamento del lavoro delle strutture preposte. La materia quindi potrebbe rendere necessaria una riflessione dal punto di vista applicativo, anche perché la norma rinvia alle determinazioni assunte in sede di definizione del patto di convergenza e ad una procedura dunque di cui non risultano però regolate le modalità di svolgimento.

Il comma 5 in esame merita comunque, sotto quest'ultimo profilo, alcune osservazioni ulteriori, in tema di coordinamento con la legge n. 42 del 2009. Infatti, da un lato, la DFP prevede il coinvolgimento delle autonomie sulla base dell'invio delle linee guida alla Conferenza permanente per il controllo della finanza pubblica,

dall'altro l'art. 18 della citata legge 42 prevede che il Governo, previi confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, proponga la materia nell'ambito del ddl finanziaria. Il combinato disposto delle due norme implica forse una riflessione. Il percorso dell'invio delle linee guida del governo una volta assunte le determinazioni di cui all'art. 18 della legge n. 42 del 2009 sembra infatti divergere, almeno temporalmente, rispetto al confronto e alla valutazione congiunta da realizzare tra Conferenza unificata e Governo a ridosso della presentazione del ddl finanziaria, come prevede l'art. 18 citato. In altre parole, per la materia del patto di convergenza la presente norma di cui al comma 5 sembra spostare ad una fase anteriore al 15 luglio il confronto con le autonomie, che invece l'art. 18 colloca in una data successiva al DPEF e dunque nell'imminenza della presentazione del ddl finanziaria. Oltretutto, l'organo delle autonomie consultato è diverso: il comma 5 prevede la Conferenza permanente, mentre l'art. 18 la Conferenza unificata, anche se le materie sono differenti, pur non potendosi teoricamente del tutto escludere la non sovrapponibilità (patto di convergenza per la Conferenza unificata e distribuzione della manovra tra i diversi sottosettori per la Conferenza permanente). Va infine aggiunto che, mentre il comma 5 prevede un parere da parte della Conferenza permanente, l'art. 18 indica un percorso di confronto e valutazione congiunta tra la Conferenza unificata e il Governo.

In definitiva, l'esame delle modifiche apportate potrebbe costituire l'occasione per una riflessione circa la piena coerenza tra le due procedure relative al c.d. "Patto di convergenza" di cui agli

articoli 10, comma 5, del testo in esame e 18, comma 1, della legge n. 42 del 2009.

È stato infine soppresso il comma 5 del testo approvato dal Senato, il cui contenuto è confluito nell'articolo 9 (si rinvia al relativo commento).

Articolo 11

(Manovra di finanza pubblica)

Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati nel comma 3 dell'articolo 11 - alinea - è stata inserita la precisazione che la legge di stabilità non può contenere interventi di natura localistica o microsettoriale.

Al riguardo, si sottolinea che tale formulazione riprende letteralmente la fattispecie che l'attuale lettera *i-ter*) dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 esclude dal contenuto della legge finanziaria, nell'ambito delle norme finalizzate al sostegno o al rilancio dell'economia, senza tener conto però, come sembra ad una prima analisi, del fatto che il nuovo contenuto della legge di stabilità, come disciplinato dall'articolo in esame, non contempla più la possibilità di norme "di sviluppo".

Andrebbe cioè valutato se il richiamo volto ad escludere gli interventi localistici o microsettoriali sia tecnicamente congruo ora con il contenuto della legge di stabilità tipizzato nella norma in esame, che per quanto riguarda la parte con effetto espansivo è in sostanza affidato alla componente tabellare e alla modulazione dei parametri

tributari (aliquote, detrazioni, scaglioni, etc.), in relazione ai quali può in teoria creare problemi, sul piano della decisione, escludere interventi micro, data la frequente configurazione dettagliata dell'ordinamento legislativo in essere. Probabilmente maggior fondamento può rivestire l'innovazione rispetto alla parte normativa riferita al patto di stabilità interno, che comunque dovrebbe escludere interventi settoriali o localistici, dovendosi per natura riferire a disposizioni di carattere generale.

È stato inoltre specificato, nell'ambito della lettera b), dove si indicano le misure afferenti a imposte e tasse, che viene fatto salvo quanto previsto dalla legge n. 42 del 2009, con riferimento ai tributi, alle addizionali e alle compartecipazioni delle regioni e degli enti locali.

Al riguardo, si tratta di una specificazione volta ad assicurare la non interferenza della disciplina contabile in esame con quanto previsto dalla legge-delega in materia di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, per quanto attiene specificatamente all'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali dal lato delle entrate.

Il testo in esame contiene poi una riorganizzazione delle tabelle allegate alla legge di stabilità rispetto al testo approvato dal Senato, nel quale la lettera d) del comma 3 prevedeva l'unificazione in un'unica tabella del contenuto delle attuali tabelle C), D), E) ed F) della legge finanziaria (previste dalle lettere c), d), e) ed f) dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978); la versione approvata dalla Camera

dei deputati prevede invece tre tabelle, definite rispettivamente dalle lettere d), e) ed f).

La nuova versione della lettera d), corrispondente alla tabella C prevista dalla legislazione vigente, si riferisce infatti agli importi, con le relative aggregazioni per programma e missione, 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. La novità testuale rispetto al testo approvato dal Senato è l'esplicita esclusione delle spese obbligatorie dal novero delle leggi di spesa che possono essere inserite in tale tabella.

Al riguardo, si fa presente, su tale ultima osservazione, che si tratta di una prescrizione già presente nel testo approvato dal Senato, il cui articolo 54, dettando disposizioni finali e transitorie, stabiliva al comma 1 che - in sede di prima applicazione della legge - nell'ambito della legge di stabilità venissero eliminate dalla tabella in esame le leggi di spesa a carattere obbligatorio, anche in presenza del richiamo nella legge sostanziale, disponendosi in tal modo che tali spese fossero direttamente determinate in bilancio. La disposizione transitoria in quanto tale è stata comunque mantenuta anche nel testo approvato dalla Camera (articolo 52, comma 1). Ne dovrebbe derivare inoltre, dal punto di vista sistematico, che non dovrebbe essere più possibile che una nuova legge sostanziale che prevede oneri permanenti obbligatori possa far riferimento alla legge di stabilità per la propria rimodulazione nel tempo.

La lettera e) fa riferimento agli importi, con le relative aggregazioni per programma e missione, della quota destinata a gravare su ciascuno degli anni considerati per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, prevedendo l'indicazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni. Nella nuova tabella confluiscono dunque le caratteristiche delle attuali tabelle D, E (parzialmente, per la parte in conto capitale) ed F, specificandosi che le leggi in oggetto sono quelle che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale.

Al riguardo, va osservato che si tratta di un quadro che appare improntato a maggiore trasparenza rispetto all'accorpamento di cui al testo del Senato.

La lettera f) riguarda gli importi, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente. In questo caso la nuova tabella corrisponde in parte all'attuale tabella E, per le sole autorizzazioni legislative di parte corrente.

Al riguardo, sulla base della modifica indicata sembrerebbe che nella tabella di cui alla lettera f) vada indicato l'intero importo da iscrivere in bilancio per ciascuna legge (secondo il modello dell'attuale tabella C) e non la variazione al margine apportata all'importo a legislazione vigente (come nelle attuali tabelle D ed E). Non rimane specificato in questa ipotesi secondo quali modalità debba essere data evidenza della eventuale rimodulazione. Comunque,

sarebbe da chiarire se è questa l'interpretazione o se rimane l'indicazione della variazione al margine.

Resta in ogni caso l'esigenza, già segnalata nel commento al testo in prima lettura, che, se è valida la prima ipotesi, sia consentita una puntuale ricostruzione dell'effetto delle variazioni, corredando la tabella di un allegato conoscitivo che dia compiuta informazione delle variazioni apportate rispetto alla legislazione vigente.

La lettera g), relativa all'importo complessivo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, introduce una disposizione in base alla quale il suddetto importo, per la parte non utilizzata al termine dell'esercizio, è conservato nel conto residui fino alla sottoscrizione dei relativi contratti di lavoro o all'emanazione dei provvedimenti negoziali.

Al riguardo, si sottolinea che tale disposizione era sostanzialmente già contenuta nel testo approvato dal Senato, nell'ambito del comma 3 dell'articolo riguardante i fondi speciali (nel testo in esame si tratta dell'articolo 18).

La nuova lettera m), infine, riformula il contenuto della legge di stabilità attinente al coordinamento della finanza pubblica e al concorso dei vari livelli di governo al conseguimento degli obiettivi finanziari complessivi. In particolare, si fa riferimento esplicito alle norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno, già richiamato dai precedenti articoli 8 e 10, nonché a realizzare il Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge n. 42 del 2009.

Al riguardo, si osserva che la nuova formulazione rafforza il coordinamento del testo con la legge n. 42 citata e chiarisce, alla luce del successivo articolo 51, comma 3, lettera b), che il compito della legge di stabilità è di regolare (eventualmente) la materia del patto di stabilità. Sulla base del combinato disposto delle due norme di cui all'articolo 11, comma 3, lettera m), da un lato, e 51, dall'altro, ne dovrebbe derivare un sistema in cui il patto di convergenza può essere regolato con la legge di stabilità o con un apposito disegno di legge collegato, mentre il patto di stabilità, ove occorra, viene regolato dalla legge di stabilità¹².

Il nuovo comma 4 prevede che, a fini conoscitivi, venga allegato sia al disegno di legge di stabilità che alla legge di stabilità approvata un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra.

Al riguardo, si ricorda che la versione attuale dell'articolo 17, riguardante la copertura finanziaria delle leggi, prevede che ad ogni disegno di legge che comporti conseguenze finanziarie deve essere allegato, oltre a una relazione tecnica, anche un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

¹² L'interpretazione sembra confermata dalle dichiarazioni del rappresentante del Ministro dell'economia nel caso del dibattito presso la Camera dei deputati, secondo cui "il patto di stabilità ... può benissimo essere approvato in un determinato anno senza poi cambiare negli anni successivi. Prevedere apposito collegato significherebbe creare un meccanismo di instabilità per gli enti locali che ogni anno vedono una modifica della loro regolamentazione. A volte può bastare una semplice norma inserita nella legge di stabilità", cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto sommario e stenografico*, 10 novembre 2009, p. 57.

La portata del comma in esame è dunque quella non solo di ribadire la necessità, anche per la legge di stabilità, di disporre di un apparato informativo analogo a quello delle ordinarie leggi di spesa, con l'obbligo di aggiornamento rispetto alle modifiche introdotte nel corso dell'iter parlamentare, ma anche di chiarire che il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari della manovra sui vari saldi di finanza pubblica (attuale allegato 7 al ddl finanziaria) entra a far parte del testo del disegno di legge.

Si sottolinea che, rispetto alla previsione generale relativa alle ordinarie leggi di spesa, di cui ai commi 3 e 8 dell'articolo 17, il comma in esame non cita esplicitamente il fatto che il prospetto riepilogativo si riferisce agli effetti di ciascuna disposizione. Il comma, inoltre, non contiene specifici riferimenti alle caratteristiche della relazione tecnica e al suo aggiornamento nel corso dell'*iter* parlamentare, per cui su tali aspetti presumibilmente occorre rifarsi alla disciplina generale recata dai commi sopra citati. Sul punto sarebbe forse opportuno armonizzare le due previsioni o fornire un chiarimento interpretativo sull'applicazione anche alla legge di stabilità di quanto previsto in generale per le ordinarie leggi di spesa. Se il riferimento è al dettaglio, si tratta quindi dell'allegato 7, già peraltro di fatto fornito da tempo, nella documentazione del Governo, mentre, se il riferimento è alle linee generali dell'effetto sui saldi, la novità è la previsione della legge di contabilità di una versione ampliata dell'attuale allegato 8 (in riferimento sia al triennio che alla P.A.).

Il nuovo comma 6 reintroduce l'obbligo di copertura degli oneri correnti recati dal disegno di legge di stabilità, riprendendo il contenuto dell'attuale comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, che non era stato riprodotto nel testo dell'articolo in esame approvato dal Senato. Rispetto alla norma attualmente vigente vengono peraltro introdotte significative novità: in primo luogo viene esplicitamente codificata la possibilità - attualmente ammessa in base all'interpretazione concretamente affermatasi della citata disposizione della legge n. 468¹³ - di utilizzare tra le fonti di copertura il miglioramento del risparmio pubblico risultante dal bilancio di previsione a legislazione vigente rispetto all'assestamento dell'anno precedente. Si specifica, in secondo luogo, però una limitazione rispetto a tale utilizzo, ovvero la condizione che risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico.

Al riguardo, nel rinviare al commento sul testo in prima lettura per una puntuale disamina delle implicazioni metodologiche della soppressione dell'obbligo di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità, come previsto dalla precedente versione del testo, appare opportuno sviluppare un approfondimento della *ratio* della modifica introdotta dall'altro ramo del Parlamento.

In particolare, la lettura del comma in esame evidenzia la volontà di mantenere la vigente regola di copertura della legge finanziaria, sancendo esplicitamente l'interpretazione di tale regola contabile concretamente affermatasi e basata in sostanza su un vincolo alla manovra espansiva sul lato corrente del bilancio, vincolo

¹³ L'interpretazione di tale disposizione è stata definita nelle risoluzioni approvate dai due rami del Parlamento (1989) a conclusione dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria 1990-1992, ed è risultata sostanzialmente confermata dalla prassi seguita negli anni successivi.

identificato nel divieto di peggiorare il livello del saldo corrente già raggiunto nell'anno precedente. Nell'interpretazione concreta che è stata data dell'attuale comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, è stato peraltro ammesso l'utilizzo del margine di miglioramento del risparmio pubblico indipendentemente dall'entità e dal segno di tale valore, arrivando peraltro a consentire anche l'utilizzo di un differenziale tra due importi di segno negativo, trattandosi comunque di un miglioramento, almeno sul piano solamente contabile. E' su tale prassi che interviene in senso limitativo la nuova regola, laddove dispone che resti comunque assicurato un valore positivo del risparmio pubblico. Ne deriverebbe la possibilità per la legge di stabilità di introdurre oneri correnti fino a concorrenza del valore positivo del risparmio pubblico, portandolo nel caso limite allo zero (ovvero al pareggio della parte corrente del bilancio dello Stato), se naturalmente il saldo corrente dell'assestamento dell'esercizio precedente presenta un segno negativo.

La soluzione prescelta merita peraltro un approfondimento di riflessione, in quanto, se lo scopo della modifica è quello di rendere più stringente il vincolo risultante dalla norma attualmente vigente, non sembra che l'esclusione dell'utilizzo della quota "negativa" del miglioramento del risparmio pubblico possa eliminare la questione di fondo di tutta la problematica in esame, ossia il rischio di una costruzione dei saldi tendenziali così come riflessi nel bilancio di previsione anche sulla base dell'esigenza di far emergere margini di copertura. Ed era esattamente questo punto - oltre ad una impostazione più generale nel senso di prevedere minori vincoli

giuridici per la politica di bilancio - ad avere indotto probabilmente la prima lettura a sopprimere l'obbligo di copertura degli oneri correnti.

TITOLO IV

MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI

Articoli 13-16

Nell'ambito degli articoli che regolano il monitoraggio dei conti pubblici il testo approvato dalla Camera dei deputati conserva l'impianto del testo del Senato, presentando peraltro numerose modifiche.

Viene soppresso l'articolo che qualificava le disposizioni del capo come misure di attuazione dell'articolo 117 Cost. e viene definito un più ampio ruolo della banca dati delle amministrazioni pubbliche, destinata a raccogliere, in apposita sezione, i dati necessari a dare attuazione al federalismo. Tali dati sono inoltre messi a disposizione della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (articolo 13, comma 2).

Al riguardo, per la parte relativa alla soppressione del richiamo alla norma costituzionale, occorre ricordare che la *ratio* della decisione del Senato stava forse - in particolare per il richiamo alla lettera r) del secondo comma - nella volontà di ribadire che la materia del monitoraggio, e della gestione della banca dati in particolare, rientra nella legislazione esclusiva dello Stato. Probabilmente, la

soppressione del riferimento decisa dalla Camera nasce dal fatto che tutto il ddl si pone come attuativo dell'articolo 117, come prevede il comma 4 dell'articolo 1.

E' prevista inoltre la trasmissione alla RGS e all'Istat delle informazioni sulle operazioni di partenariato pubblico-privato messe in atto dalle amministrazioni pubbliche e già comunicate all'Unità tecnica finanza di progetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art.14, comma 2).

Al riguardo, si ricorda che tali operazioni possono avere un impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle amministrazioni pubbliche, a seconda delle caratteristiche tecniche che presentano. Dalla formulazione del comma sembra che tali informazioni non confluiscono nella banca dati unitaria di cui all'articolo 13.

Viene altresì previsto il coinvolgimento del CNIPA per la definizione delle modalità di accesso delle pubbliche amministrazioni alla banca dati delle amministrazioni pubbliche, nonché ridefinito il profilo quantitativo e temporale degli oneri correlati all'istituzione e gestione della banca dati. Il testo approvato dalla Camera non prevede alcuna autorizzazione per il 2009 (5 milioni nel testo approvato dal Senato), autorizza risorse pari a 10 mln di euro per il 2010 (8 milioni nel testo Senato), 11 mln di euro per il 2011 (10 milioni nel testo Senato) e di 5 mln di euro annui a regime (uguale all'onere a regime già previsto).

Nella definizione delle attività di controllo e monitoraggio (articolo 14, comma 1) non è più compresa la valutazione *ex ante* dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, cioè non fa parte del monitoraggio la valutazione della coerenza dei bilanci consolidati per sottosettore, con gli obiettivi indicati nella decisione quadro.

Ai fini di una migliore integrazione delle istituzioni e procedure previste nella legge di riforma della contabilità e nella legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, i referti delle verifiche effettuate dai servizi ispettivi sulla regolarità della gestione (ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. d) sono resi disponibili alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, quale base informativa per l'attivazione del c.d. "Piano di convergenza" previsto dalla legge n. 42 del 2009.

Al riguardo, si osserva come l'integrazione contribuisca, di per sé, al rafforzamento della base di dati - obiettivi e neutrali e ad elevata valenza tecnico-informativa - di cui la Conferenza permanente potrà disporre ai fini dell'attività di rilievo del raggiungimento o meno da parte di uno o più enti degli obiettivi loro assegnati, in vista della procedura per l'adozione del Piano di conseguimento degli obiettivi di convergenza di cui all'articolo 18 della legge n. 42 del 2009. La modifica concretizza pertanto una sorta di potenziamento del supporto informativo necessario alla adozione di un delicato *iter* procedurale, contemplando una ulteriore modalità di acquisizione di tutti quegli elementi indispensabili al Comitato permanente per deliberare sulla materia.

Con riferimento alle relazioni trasmesse al Parlamento (articolo 14, comma 4 e segg.), viene spostata al 30 settembre la data della seconda relazione sul conto consolidato di cassa (il testo del Senato prevedeva il 15 ottobre), nonché ridotta la frequenza delle relazioni sui risultati del monitoraggio delle misure contenute nelle manovre di finanza pubblica adottate nel corso dell'anno, che invece di essere allegata alle relazioni di cassa (quindi su base trimestrale), viene redatta in occasione della presentazione della Relazione sull'economia e la finanza. Non compare più, quale allegato alle relazioni trimestrali, la Relazione sullo stato di attuazione dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali.

Al riguardo, occorre valutare, per quest'ultimo aspetto, se le prescrizioni relative alla trasmissione di informazioni sui programmi di spesa in sede di bilancio di previsione (si veda in particolare l'articolo 21, comma 11) possano essere sufficientemente esaustive delle esigenze informative relative all'attuazione dei programmi di spesa.

Si segnala che durante l'esame in Commissione erano stati introdotti due commi (art. 15, comma 3 e 4) relativi all'obbligo di trasmissione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali. In particolare, il comma 3 disponeva - per regioni e province autonome - la trasmissione alla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, i dati di bilancio (di cassa e di competenza) risultanti dai rendiconti degli esercizi 2006, 2007 e 2008, articolati secondo schemi di classificazione funzionale ed economica. Schemi di

riclassificazione analoghi dovevano essere trasmessi per i consuntivi degli esercizi 2009, 2010 e 2011 entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento.

Il comma 4 prevedeva - per gli enti locali - che, a decorrere dall'esercizio 2008 e fino al 2011, le certificazioni relative al rendiconto recassero apposite sezioni riguardanti il ricalcolo delle spese per funzioni e l'esternalizzazione dei servizi.

Tali commi non compaiono nel testo definitivo approvato dalla Camera, in quanto sono stati inseriti come articolo aggiuntivo nel decreto-legge n. 135 del 2009 (articolo 19-*bis*).

Al riguardo, si rileva che, per coerenza delle disposizioni richiamate con il complesso della materia, sarebbe stato forse utile il mantenimento di tali previsioni nell'ambito del disegno di legge in esame, anche perché, per risolvere eventuali problemi di tempestività dell'entrata in vigore della norma, si sarebbe potuto prevedere, per questa disposizione, l'entrata in vigore anticipata rispetto a quella dell'intera legge, ossia, per esempio, il giorno della promulgazione in *Gazzetta Ufficiale* del testo.

TITOLO V
LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI

Articolo 17
(Copertura finanziaria delle leggi)

Il comma 1 dell'articolo in esame contiene due modifiche rispetto al testo approvato dal Senato. Viene specificato che la clausola di salvaguardia deve garantire "la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale", tra l'onere e la relativa copertura.

Inoltre, la lettera c), che si riferisce alla modalità di copertura delle leggi attraverso modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate, elimina l'esplicita esclusione - che era contenuta nel testo del Senato - della possibilità di coprire nuovi o maggiori oneri di parte corrente utilizzando proventi derivanti da entrate non ricorrenti.

Al riguardo, si sottolinea il rilievo significativo di tale seconda modifica sulle regole di copertura di oneri mediante maggiori entrate, in quanto il testo approvato dal Senato impediva l'utilizzo per finalità di copertura di nuovi o maggiori oneri correnti non solo delle entrate in conto capitale, come già previsto dall'attuale formulazione della legge n. 468 del 1978 (articolo 11-*ter*, lett.d), ma anche di quelle non ricorrenti.

Va ricordato che nella tipologia delle entrate non ricorrenti (nuova classificazione introdotta a partire dalla legge di bilancio per il 2008, in occasione della ripresa del processo di riforma della struttura del bilancio dello Stato) rientra anche il gettito derivante da imposte

sostitutive, sanatorie, ecc. che in contabilità nazionale sono classificate come entrate in conto capitale, mentre nel bilancio dello Stato hanno natura di entrate tributarie e quindi figurano tra le entrate correnti.

La regola di copertura risultante dal testo approvato dal Senato configurava quindi un irrigidimento rispetto alla normativa vigente, che viene invece confermata nella versione modificata dall'altro ramo del Parlamento. In sostanza, mentre l'effetto del testo del Senato era di escludere l'utilizzabilità per copertura delle entrate correnti non ricorrenti, ora ciò è permesso. La questione però fa emergere una differenza tra contabilità finanziaria e contabilità economica, di cui già è stato anticipato (nel precedente paragrafo) uno dei tratti caratteristici a commento della modifica in questione. Ciò che va qui aggiunto è che dietro la innovazione introdotta in prima lettura e soppressa dalla Camera dei deputati stava forse anche il fatto che i mezzi non ricorrenti (c.d. "one-off") rientrano nell'indebitamento netto della P.A., ma non nella versione strutturale al netto delle *una tantum* di cui ai parametri e vincoli europei, mentre gli oneri (se non *una tantum*) compaiono anche nel saldo strutturale, con la conseguenza che un onere coperto con mezzi non ricorrenti non crea problemi sotto il profilo della contabilità finanziaria, soddisfatte le altre condizioni, ma ne crea in ordine agli effetti sui saldi strutturali riferiti alla P.A.. Il testo in approvazione sembra dunque tenere meno in considerazione, da un punto di vista tecnico, il problema degli effetti sull'indebitamento netto di norme onerose.

Il comma 2, riferito alle leggi di delega comportanti oneri, è stato modificato dalla Camera dei deputati prevedendo che, nel caso in cui la complessità della materia non permetta una quantificazione degli effetti finanziari in sede di conferimento della delega, tale quantificazione avvenga al momento dell'adozione dei singoli decreti. Si esplicita peraltro che i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Al riguardo, rispetto al testo approvato dal Senato, che esplicitamente richiedeva la copertura di eventuali oneri non quantificati in sede di delega mediante ulteriori provvedimenti legislativi, la formulazione della norma adottata dalla Camera appare di carattere più analitico, prevedendo le varie ipotesi e i vari passaggi in maniera più dettagliata, ma non innovando dal punto di vista sostanziale se non per la previsione della causa che renda eventualmente impossibile quantificare gli oneri in sede di legge delega, causa identificata nella complessità della materia trattata.

Si rinvia comunque alle considerazioni generali sulla complessa questione metodologica della copertura degli oneri derivanti da leggi-delega, già svolte in sede di esame in prima lettura. Circa l'innovazione varata in seconda lettura sembrerebbe ad un primo esame riduttivo, da un punto di vista tecnico-applicativo, individuare una causa specifica di impossibilità a procedere nella quantificazione degli oneri, in quanto in tal modo si possono escludere automaticamente altre ipotesi ugualmente realistiche ovvero si fanno confluire nell'unica ipotesi prevista altre cause (ad esempio la materia

non è complessa, ma il problema nasce dall'assenza o incompletezza dei dati disponibili). Non è un caso che prudentemente la sentenza della Corte suprema n. 226/76 in materia abbia accennato all'eventualità senza individuare una causa.

Il comma 3 è stato modificato eliminando l'obbligatorietà, contenuta nel testo approvato dal Senato, di presentazione della relazione tecnica con riferimento agli emendamenti di iniziativa del relatore e comportanti effetti finanziari.

Al riguardo, occorre sottolineare - riprendendo le considerazioni svolte in sede di commento in prima lettura - che la previsione dell'obbligo di relazione tecnica anche sugli emendamenti di iniziativa del relatore che comportino conseguenze finanziarie, contenuta nel testo del Senato, facendo riferimento genericamente agli emendamenti del relatore, risultava estendere significativamente la portata dell'obbligo di predisposizione della relazione tecnica, che sarebbe dovuta valere per gli emendamenti presentati dai relatori di ogni provvedimento legislativo e non solamente per quelli tipicamente rilevanti in materia economico-finanziaria, quali la legge finanziaria, il bilancio ed i provvedimenti collegati. La soppressione della previsione decisa dalla Camera dei deputati non dovrebbe però riconfigurare l'obbligo di presentare la relazione tecnica solo per il Governo, come è attualmente previsto, ma è presumibilmente connessa alla diversa configurazione dei due Regolamenti delle Camere, come indurrebbe a far pensare l'ultimo periodo del successivo comma 5, tenuto conto del fatto che la funzione del relatore al Senato si configura diversamente rispetto alla Camera dei deputati. Da qui il rinvio ai Regolamenti

parlamentari per definire la questione, anche se al momento la prescrizione è più sfumata e si giunge a tale conclusione solo in via interpretativa, che, in quanto tale, richiederebbe una conferma.

Le modifiche apportate al comma 4 stabiliscono che, ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica deve evidenziare anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria.

Al riguardo, si sottolinea che il comma in esame concerne la questione relativa alla quantificazione degli oneri con diverso impatto sui vari saldi e alle modalità di compensazione dei relativi effetti finanziari, per la quale si rinvia all'approfondimento svolto sul commento del testo in prima lettura.

Le modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento non sembrano intaccare l'impostazione originaria della norma, che - in luogo di una prescrizione precettiva in ordine alla necessità di una copertura sui tre saldi quale quella a suo tempo contenuta nell'articolo 72 dell'A.C. 1441¹⁴ - agisce sulla fase istruttoria della quantificazione, propedeutica all'individuazione di soluzioni di copertura.

Il testo approvato dal Senato peraltro non faceva riferimento alla necessità di individuare gli effetti sui vari saldi associati alle singole disposizioni ed inoltre sembrava configurare in una certa misura una

¹⁴ L'articolo, in materia di copertura finanziaria delle leggi e legge finanziaria, è dapprima confluito nell'A.C. 1441-*bis* e successivamente è stato soppresso nel corso dell'esame in Commissione in prima lettura.

discrezionalità del Ministero dell'economia e delle finanze nella valutazione della rilevanza degli effetti sui saldi diversi dal saldo netto da finanziare, in quanto prevedeva che il Ministero fornisse, nella relazione tecnica, elementi di valutazione con specifico riferimento agli effetti delle innovazioni sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni solo qualora si prevedesse che tali effetti fossero divergenti da quelli ai fini del SNF.

Il testo approvato dalla Camera sembra orientato invece a un maggiore automatismo nella quantificazione e conseguente compensazione di tali effetti per ogni singola disposizione legislativa, in riferimento ai ddl di iniziativa governativa (e a quelli per i quali sia prevista la presentazione delle RT sulla base del commento riferito al comma precedente).

Le modifiche contenute nel comma 5 attengono all'introduzione dell'obbligo del Governo di indicare le ragioni dell'eventuale impossibilità della trasmissione della relazione tecnica nei termini indicati dalle Commissioni; tali termini possono essere anche inferiori rispetto ai trenta giorni massimi indicati dalla disposizione in assenza di particolari richieste da parte delle Commissioni stesse. Viene poi esplicitato che i regolamenti parlamentari disciplinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica.

Al riguardo, la modifica introdotta dall'altro ramo del Parlamento risulta presumibilmente connessa alle criticità manifestatesi nell'applicazione concreta dell'attuale normativa dei

Regolamenti parlamentari circa la predisposizione della RT¹⁵, in cui si registra in numerose occasioni il mancato rispetto dei tempi ivi previsti. Va osservato peraltro che il ritardo con il quale viene prodotta la relazione tecnica è il più delle volte dovuto alla mancata predisposizione da parte delle amministrazioni competenti degli elementi informativi da sottoporre alla verifica del Ministero dell'economia e delle finanze.

Pur nella positività dell'intento di fondo della modifica, va valutato, da un punto di vista tecnico-operativo, se non si tratti di un gravame eccessivo per il Governo in relazione sia al termine massimo per inviare la RT, che può anche essere inferiore ai trenta giorni, sia all'obbligo di giustificarsi, da parte del Governo stesso, nei casi di mancato invio del documento nel termine previsto. L'ultimo periodo del comma trova poi forse esplicitazione in riferimento a quanto già osservato per il comma 3.

Il comma 8 aggiunge all'obbligo di presentazione di relazione tecnica all'atto del passaggio dell'esame dei provvedimenti tra i due rami del Parlamento, già prevista nel testo approvato dal Senato, anche l'obbligo di presentazione del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di cui al comma 3.

Al riguardo, sul punto si rinvia alle considerazioni precedentemente esposte nel commento sul comma 4 dell'articolo 11.

¹⁵ Si rammenta in particolare l'articolo 76-bis, comma 3, del Regolamento del Senato, in base al quale la RT può essere richiesta dalla Commissione bilancio o dalle Commissioni competenti per materia anche su testi normativi (ad es. di iniziativa parlamentare) per i quali non sussiste l'obbligo di RT e il Governo deve fornire risposte entro 30 giorni dalla richiesta.

Il comma 9, relativo alla trasmissione alle Camere, da parte della Corte dei conti, della relazione sulle tipologie di copertura delle leggi, è stato integrato inserendo la previsione che la medesima relazione esamini anche la tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi adottati nello stesso periodo di riferimento ed anche senza la richiesta delle Commissioni parlamentari.

Al riguardo, dal punto di vista istituzionale la portata della modifica dovrebbe dunque estendere l'esame della Corte, non più a richiesta delle Commissioni parlamentari, ma *ex lege*, alle materie relative ai decreti legislativi, ora fatti oggetto di esame anche sotto il profilo della tipologia delle coperture adottate, come già avviene peraltro da tempo, pur in assenza della richiesta delle Commissioni parlamentari.

Il comma 13, riguardante la necessità che il Ministro dell'economia e delle finanze assuma opportune iniziative legislative qualora riscontri che l'attuazione di leggi pregiudichi il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, prescrive, in conseguenza delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, che tali iniziative vengano assunte tempestivamente; specifica inoltre che esse sono finalizzate ad assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Al riguardo, si osserva che la novità sostanziale della modifica sta nella previsione della tempestività dell'intervento del Governo, laddove appare intuitivo che si tratta di una prescrizione su cui i

giudizi possono essere i più disparati, non essendo fissato un termine per l'intervento medesimo.

TITOLO VI

IL BILANCIO DELLO STATO

Capo I e II

Bilancio di previsione dello Stato - Le entrate e le spese dello Stato

Articoli 21-33

Durante l'esame presso la Camera dei deputati, sono state introdotte alcune modifiche alla struttura e al contenuto informativo del bilancio dello Stato.

L'articolo 21, che disciplina la struttura del bilancio di previsione, è stato modificato dalla Camera dei deputati con l'aggiunta, al comma 2, della previsione del raccordo univoco dei Programmi alla nomenclatura COFOG di secondo livello. Nei casi in cui ciò non sia possibile in quanto il programma corrisponde in parte a due o più funzioni COFOG di secondo livello, deve essere specificata la relativa percentuale di attribuzione che va calcolata sulla base dell'ammontare presunto dei capitoli di diversa finalizzazione ricompresi nel programma.

Giova ricordare che la classificazione COFOG (Classification of Function of Government) è definita a livello internazionale dalle principali istituzioni che si occupano di contabilità nazionale (OCSE,

FMI, EUROSTAT) ed è articolata in tre livelli di analisi: i) Divisioni, in numero di 10, rappresentano i fini primari perseguiti dalle Amministrazioni¹⁶; ii) Gruppi, in numero di 69, rappresentano le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche; iii) Classi, in numero di 112, identificano i singoli obiettivi in cui sono articolate le aree di intervento.

Sempre con riferimento alla classificazione COFOG, il testo approvato dalla Camera dei deputati prevede, al comma 5 dell'articolo 25, concernente la classificazione delle entrate e delle spese, che a tutti i capitoli e, al loro interno, a ciascun piano di gestione è attribuito il codice di classe COFOG e di categoria economica di terzo livello, con l'esclusione di criteri di prevalenza.

Al riguardo, con riferimento all'articolo 21, si ricorda che i programmi rappresentano il secondo livello della classificazione del bilancio di previsione, costituendo gli aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. La disposizione sembra quindi prospettare un allineamento dei secondi livelli delle due classificazioni.

La norma stabilisce, inoltre, che il raccordo sia univoco, ossia che ad un programma corrisponda un solo Gruppo COFOG. Va evidenziato che i programmi sono attualmente 165, mentre i Gruppi sono soltanto 69. E' quindi plausibile che più programmi contribuirebbero a comporre un gruppo COFOG, ma potrebbe, altresì, verificarsi il caso, del resto previsto dalla disposizione, che un programma corrisponda a due o più funzioni COFOG di secondo

¹⁶ Le prime 6 riguardano i servizi collettivi e le rimanenti i servizi a caratteristiche o a domanda individuale. Cfr. Istat, *Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione*, 20 febbraio 2009.

livello. La soluzione prospettata dal ddl in esame, di indicare la percentuale di attribuzione del programma, mira a soddisfare le esigenze conoscitive e di raccordo tra classificazioni diverse.

Occorrerebbe, peraltro, chiarire se la lettura combinata di tale disposizione con i princìpi di delega di cui all'articolo 40, comma 2, lett. b), n. 3) prefiguri un percorso di revisione degli attuali programmi del bilancio dello Stato al fine di superare la fattispecie delle attribuzioni parziali. In tal caso, ad una prima suddivisione dei programmi condivisi potrebbe seguire l'accorpamento dei nuovi programmi - sempre allineati ai Gruppi COFOG - al fine di evitare la frammentazione eccessiva dell'articolazione del bilancio soggetta al voto. Tale percorso implicherebbe, al suo termine, un allineamento delle due classificazioni, con possibile perdita di significatività della specificazione del bilancio, in quanto uniformata a criteri di classificazione scelti ai fini di una rappresentatività omogenea su base internazionale e quindi potenzialmente meno aderente alle specificità politico-istituzionali dei singoli paesi. Oltretutto come ricordato, i Gruppi COFOG (classificazione di secondo livello) costituiscono dal punto di vista numerico quasi 1/3 dei programmi.

Inoltre, va ricordato che un ulteriore elemento della riforma in esame prevede la corrispondenza tra centro di responsabilità amministrativa e programma di spesa, corrispondenza che non è attualmente assicurata e che, come evidenziato nel commento del testo esaminato in prima lettura, potrebbe richiedere un ridisegno non superficiale di molte strutture amministrative.

Sembra opportuno, quindi, prima di iniziare la revisione dei programmi ai sensi della delega di cui all'articolo 40, chiarire la

direzione e gli elementi caratterizzanti della classificazione del bilancio che si intende sottoporre al voto parlamentare ed esplicitare quale sia il rapporto tra le tre disposizioni qui esaminate, perché siano evidenziate eventuali incoerenze.

Con riferimento alle modifiche introdotte all'articolo 25 si evidenzia che, a seguito di tale disposizione, non sarà quindi più possibile indicare, come invece avviene attualmente, la percentuale di partecipazione del capitolo alla classificazione funzionale. Attualmente, i capitoli sono omogenei dal punto di vista della classificazione economica e possono presentare una articolazione interna ai fini della classificazione funzionale. Per superare tale schema occorrerà, verosimilmente, separare i capitoli in modo tale da evitare attribuzioni congiunte. Tale aspetto potrebbe presentare elementi di problematicità anche alla luce delle caratteristiche di estrema frammentazione di alcuni capitoli di bilancio.

Sempre con riferimento alle modifiche apportate all'articolo 25, inoltre, occorrerebbe valutare se l'univocità di attribuzione dei capitoli, con l'esclusione dei criteri di prevalenza, sia applicabile alla fattispecie di capitoli ampi che, seppur riferiti a un solo programma nel bilancio di previsione, nel corso della gestione possono eventualmente contribuire alla realizzazione di più programmi, in ipotesi anche per quote non irrilevanti. In tal caso, se ciò si verifica, un altro aspetto che va rilevato è quale tipo di informazione sia possibile desumere *ex post* in sede di rendiconto circa la effettiva destinazione delle varie parti di un capitolo, al di là della sua attribuzione ufficiale ad un programma.

Si tratta - come è evidente - di un complesso di problemi estremamente rilevante in quanto tale da inerire sia alla gestione sia alla trasparenza della rendicontazione per quote teoricamente non irrilevanti di spesa del bilancio dello Stato. Per questo motivo l'esame del ddl potrebbe costituire sin d'ora l'occasione per affrontare e chiarire alcuni dubbi nella complessa materia.

La Camera ha poi approvato numerose modifiche agli articoli del Titolo VI, capo I e II, recanti indicazioni sugli elementi informativi trasmessi al Parlamento.

In particolare il comma 4 dell'articolo 21 è stato parzialmente modificato con l'eliminazione della necessità di indicare le acquisizioni di attività finanziarie per quanto concerne le spese di investimento nell'ambito delle dotazioni previste per ciascun programma. Inoltre, sino all'esercizio della delega per il completamento della revisione del bilancio stabilita dall'articolo 40, le spese rimodulabili e quelle non rimodulabili sono indicate per programma, per macroaggregato e con distinzione per capitolo.

Il nuovo testo del comma 11 del medesimo articolo (comma 9 del testo approvato dal Senato) prevede che - relativamente alla nota integrativa al bilancio di previsione - nella prima sezione sia evidenziato il collegamento tra gli indicatori e i parametri di realizzazione degli obiettivi correlati a ciascun programma ed il sistema di indicatori e obiettivi adottati da ciascuna Amministrazione per le valutazioni previste dalla legge 15 del 2009 (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).

La lettera b) del comma 11 innova il testo approvato dal Senato, stabilendo che le schede illustrative di ogni programma siano aggiornate semestralmente (e non con cadenza trimestrale) e che tengano conto, oltre a quanto già previsto, anche dell'eventuale revisione dell'attribuzione dei programmi e delle relative risorse ai Ministeri.

E' stato, inoltre, aggiunto, alla lettera e), un ulteriore documento informativo a ciascuno stato di previsione. Si tratta di una scheda illustrativa dei capitoli recanti i fondi settoriali correlati alle principali politiche pubbliche di rilievo nazionale. Nella scheda sono indicati:

- i corrispondenti stanziamenti previsti dal bilancio triennale;
- il riepilogo analitico dei provvedimenti legislativi e amministrativi che hanno determinato gli stanziamenti e le relative variazioni;
- gli interventi previsti a legislazione vigente a valere su tali fondi, con indicazione delle spese correnti e di quelle in conto capitale.

L'aggiornamento della scheda è semestrale e tiene conto delle modifiche apportate in corso d'anno agli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio. Deve esser data analitica indicazione dei provvedimenti ai quali sono correlate le variazioni. Entro 30 giorni dalla fine del semestre di riferimento le schede sono trasmesse dal Ministro dell'economia al Parlamento.

Ulteriori elementi informativi al Parlamento sono previsti in relazione all'articolo 29, che disciplina il Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa, modificato dalla Camera dei deputati con l'aggiunta della previsione della trasmissione al Parlamento dei decreti del Ministro dell'economia con cui vengono trasferite dal Fondo di riserva ai capitoli degli stati di previsione delle amministrazioni le somme necessarie.

Al riguardo, con riferimento all'articolo 21, comma 4, si segnala che la specificazione del contenuto informativo connesso con la delega di cui all'articolo 40 sembra fare riferimento al superamento della struttura per macroaggregati e capitoli, sostituiti dalle azioni ai sensi della lettera e) (al riguardo si rinvia al relativo commento).

Con riferimento al comma 11, lettera e), si nota poi che la scheda deve essere predisposta non per tutti i capitoli del bilancio, ma solo per taluni, individuati peraltro in modo abbastanza generico dalla dizione "fondi settoriali correlati alle principali politiche pubbliche di rilevanza nazionale". Sembra opportuno chiedere un chiarimento sui criteri di scelta di tali capitoli, anche perché tale dizione sembra introdurre una ulteriore riclassificazione funzionale delle risorse stanziare, che si sovrappone a quelle vigenti, COFOG e per missioni e programmi.

Con riferimento all'articolo 30, concernente le leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente, la Camera dei deputati ha meglio specificato la delega conferita al Governo con il comma 8, relativa alle procedure per la realizzazione di opere pubbliche, precisando, tra i criteri direttivi (comma 9, lettera a) che l'introduzione della

valutazione nella fase di pianificazione delle opere sia coerente, per quanto concerne le infrastrutture strategiche, con i criteri adottati nella definizione del programma deliberato dal Cipe e allegato alla Decisione di finanza pubblica. Viene, altresì, previsto che i decreti legislativi adottati in base alla delega conferita dal comma 8, devono essere sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, ma che decorsi 60 giorni dalla trasmissione, essi possano comunque essere adottati.

Il comma 11 del medesimo articolo conferisce al Ministro dell'economia la possibilità di prorogare per un ulteriore anno i termini di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale, per i tre anni successivi all'entrata in vigore del disegno di legge in esame. La proposta deve essere adeguatamente motivata dai Ministri competenti, con illustrazione dello stato di attuazione dei programmi di spesa e dei relativi tempi di attuazione.

Al riguardo, occorrerebbe chiarire se la formulazione fa riferimento ai residui formati a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero a quelli esistenti a tale data. Inoltre, non è chiaro se il processo di proroga di un anno sia ripetibile, ovvero se per ciascuna generazione di residui la proroga possa essere fatta una sola volta. La limitazione della facoltà ai tre esercizi finanziari successivi, come prevede la norma, sembrerebbe connessa con il termine previsto per l'introduzione del bilancio di cassa, la cui applicazione dovrebbe prefigurare il superamento del meccanismo di formazione dei residui stessi. Attesa la rilevanza della norma, sarebbe dunque altamente opportuno - non trattandosi di una delega - che il Governo chiarisse

l'interpretazione del dispositivo, anche per evitare eventuali contenziosi interpretativi.

Con riferimento alle modifiche apportate all'articolo 33, recante disciplina dell'assestamento e delle variazioni di bilancio, il testo approvato dalla Camera dei deputati riporta la disposizione alla formulazione vigente contenuta nella legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, prevedendo che il Ministro dell'economia presenti un disegno di legge, ai fini dell'assestamento delle previsioni di bilancio, entro il mese di giugno di ciascun anno.

Il testo iniziale, approvato dal Senato, aveva scelto di rendere l'assestamento soltanto eventuale, eliminando l'obbligatorietà della sua presentazione, lasciando la valutazione della eventuale opportunità al Ministro dell'economia, nel corso dell'intero anno.

Si rileva, peraltro, che in sede di esame in Commissione alla Camera dei deputati, la modifica era stata meno radicale, lasciando l'eventualità (e non la necessità) della presentazione dell'assestamento, ma limitando temporalmente entro il mese di settembre la facoltà del Ministro.

Al riguardo, si conferma quanto già rilevato in proposito in riferimento all'articolo 7, comma 2, lettera e), e cioè che la reintroduzione della obbligatorietà dell'assestamento appare evidentemente connessa con le modifiche apportate ai criteri di copertura della finanziaria, nell'ambito dell'articolo 11, comma 6 del testo in esame, nel quale si sancisce il principio della utilizzabilità del miglioramento del risparmio pubblico, se positivo. Tale aspetto implica la necessità di avere un parametro di confronto del

miglioramento del risparmio pubblico previsto per il triennio, rispetto al bilancio in gestione, parametro appunto costituito dalle risultanze di cui all'assestamento. Per ulteriori considerazioni si rimanda alle valutazioni svolte nell'analisi dell'articolo 11, comma 6.

Capo IV

Analisi e valutazione della spesa e completamento della riforma del bilancio dello Stato

Articolo 40

(Delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato)

L'articolo 40 ha assorbito le previsioni già contenute nell'art. 41 (rubricato "Completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato") e nell'art. 43 (rubricato "Delega al governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato e adozione del metodo della programmazione triennale delle risorse") dell'AC 2555 originariamente presentato.

Il precedente art. 41 affidava al Ministero dell'economia e delle finanze, in collaborazione con le amministrazioni direttamente interessate, il compito di procedere alla verifica e alla proposta di revisione dei programmi di spesa. Successivamente, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri disponeva la revisione dell'attribuzione dei programmi, compresa la loro eventuale soppressione o accorpamento, nonché delle relative risorse finanziarie,

in coerenza con i compiti e le funzioni istituzionali propri di ciascun Ministero. Il comma 3 stabiliva, infine, limiti e modalità del completamento della revisione di bilancio, che doveva compiersi in modo tale da garantire che ciascuna amministrazione avesse la disponibilità delle risorse collegate ai programmi di spesa per i quali è competente a intraprendere azioni per il perseguimento dei relativi obiettivi e della cui realizzazione è responsabile.

Il soppresso art. 43 prevedeva una specifica delega al Governo ad adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della legge di contabilità, uno o più decreti legislativi per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato e la programmazione delle risorse, assicurandone certezza, trasparenza e flessibilità.

Il nuovo articolo 40 procede all'unificazione delle disposizioni precedentemente distinte in due diversi articoli in un *corpus* normativo di un solo articolo. Tale accorpamento ha carattere essenzialmente ricognitivo-formale, in cui il completamento del processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato non è più disciplinato direttamente dalla legge di contabilità, ma è rimesso ad apposite deleghe legislative. Conseguentemente, se nella precedente formulazione dell'art. 41 il Ministero dell'economia e delle finanze era legittimato a procedere direttamente alla formulazione delle proposte di revisione della struttura del bilancio, la nuova disposizione prevede un nuovo intervento legislativo primario e puntuali principi e criteri direttivi. Il termine entro cui devono essere adottati i decreti legislativi attuativi viene esteso da uno a due anni.

Al riguardo, si osserva che la nuova articolazione delinea così la cornice degli interventi normativi che il Governo dovrà di volta in volta adottare in coerenza con quanto previsto dal comma 2.

In particolare, si segnalano anzitutto, quali nuovi princìpi e criteri direttivi, le lettere *a)*, *b)*, *c)*, ed *f)* del comma 2, che prevedono la revisione della struttura del bilancio dello Stato per missioni e programmi, nonché degli stanziamenti iscritti e della relativa legislazione, con previsione che le nuove leggi di spesa siano direttamente riferite al finanziamento di uno specifico programma di spesa.

La delega intende portare a compimento il processo di revisione del bilancio in senso funzionale avviato in via amministrativa con la circolare 5 giugno 2007 n. 21 “Previsioni di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010 - Budget per l'anno 2008” della Ragioneria Generale dello Stato, la quale ha posto le fondamenta per poter riorganizzare il processo di previsione secondo la destinazione di spesa individuando due nuovi livelli di aggregazione, le missioni ed i programmi¹⁷, che consentono una lettura più agevole delle finalità che si intendono realizzare. Tale modello intende rimediare alla ridotta significatività di una decisione parlamentare incentrata dapprima su migliaia di capitoli di bilancio e successivamente in un numero ugualmente ampio di unità previsionali di base, a loro volta inserite in

¹⁷ Si ricorda che le missioni rappresentano le funzioni e gli obiettivi strategici da perseguire con la spesa pubblica, indipendentemente dall'azione politica contingente; possono essere riferite ad un singolo ministero o condivise tra più ministeri. I programmi costituiscono una declinazione delle missioni e rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di un singolo ministero per perseguire obiettivi definiti nell'ambito delle finalità istituzionali.

stati di previsione articolati per Ministero che privilegiavano una visione per centri di responsabilità anziché per obiettivi finali¹⁸.

In relazione alle missioni, i criteri direttivi che presiedono all'attività di revisione prevedono che i decreti delegati debbano tener conto delle funzioni istituzionali e degli obiettivi propri di ciascun Ministero. Si dovrà delineare, inoltre, un'opportuna correlazione tra missioni e Ministeri di modo che risulti più diretta e trasparente l'attribuzione alle amministrazioni di competenza, enucleando le eventuali Missioni trasversali¹⁹.

Con riferimento alla revisione dei programmi, viene messo in evidenza il requisito dell'omogeneità in relazione ai risultati da perseguire in termini di prodotti e di servizi finali. A ciascun programma deve corrispondere un solo ministero, condizione indispensabile per garantire la corrispondenza univoca tra programmi e responsabilità del soggetto cui è affidata la realizzazione, evitando ove possibile la condivisione di programmi tra più Ministeri²⁰. Il consolidamento della struttura del bilancio dello Stato dovrà, inoltre,

¹⁸ L'articolazione per programmi introdotta con la circolare n. 21/2007 ha richiesto negli anni successivi un adeguamento alle mutate circostanze ed esigenze operative. I 168 Programmi individuati per il bilancio di previsione 2008 sono stati in alcuni casi accorpati, eliminati, rinominati o ancora istituiti ex-novo anche in esito alle diverse riorganizzazioni della struttura del Governo. Il numero di programmi è stato ridotto a 165 per l'anno 2009 e a 162 nel Disegno di Legge di Bilancio presentato per l'esercizio 2010 e le variazioni hanno interessato 42 Programmi per l'anno 2009 e 7 Programmi per l'anno 2010, prevalentemente riferite alle Amministrazioni oggetto di riordino. La classificazione funzionale è di fatto assorbita dal nuovo testo; la disposizione in esame riconosce la necessità di procedere ad ulteriori affinamenti della struttura del bilancio, sia per migliorare la leggibilità e la significatività della classificazione in atto, sia per corrispondere alle mutate esigenze di rappresentazione delle finalità perseguite dai singoli Ministeri.

¹⁹ Si ricorda che nella legge di bilancio 2009, articolato in 34 missioni, meno della metà delle missioni (13) risultava attribuita ad un unico Ministero. Tra le missioni interministeriali 8 risultavano condivise fra 3 o più Ministeri.

²⁰ Nella struttura del bilancio per il 2009 risultavano presenti 11 programmi interministeriali, tre dei quali prevedevano il coinvolgimento della maggior parte dei ministeri (Servizi generali, Indirizzo politico, Fondi da assegnare), mentre gli altri riguardavano programmi condivisi tra 2 ministeri (ad esempio, Sviluppo sostenibile e Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità).

prevedere l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa, in modo da favorire l'allineamento tra organizzazione amministrativa e centri di imputazione delle risorse. La nuova classificazione per programmi dovrà garantire la raccordabilità con la COFOG, classificazione impiegata nella contabilità statistica nazionale al fine di consentire una valutazione omogenea dell'attività delle pubbliche amministrazioni e favorire il confronto dei dati nazionali con quelli degli altri Paesi²¹. Il raccordo, in particolare, dovrà avvenire al secondo livello COFOG per quanto riguarda i programmi (assicurando la coerenza tra programma e gruppo), nonché al terzo livello COFOG per quanto riguarda le azioni (assicurando la coerenza tra azione e classe), quali componenti del programma ed unità elementari del bilancio (comma 2, lett. e))

I princìpi di delega prevedono inoltre la revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire, nonché la previsione che le nuove autorizzazioni legislative di spesa debbano essere formulate in termini di finanziamento di uno specifico programma di spesa.

Al riguardo, va anzitutto evidenziato che il punto 2) della lettera b) ricalca essenzialmente l'articolo 22, comma 2, ultimo periodo, del testo approvato dal Senato, con la non irrilevante differenza che, mentre quest'ultimo individuava il centro di responsabilità amministrativa nelle esistenti unità organizzative di primo livello dei ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto

²¹ La Cofog (*Classification of the Functions of Government*) si articola in tre livelli: le "divisioni" rappresentano i fini primari perseguiti da una o più Amministrazioni; i "gruppi" esprimono le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche; le "classi" identificano i comparti di attività in cui si articolano le aree di intervento.

legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (proprio per evitare probabilmente la proliferazione dei centri), tale limitazione non risulta presente nel testo di cui al comma 2, lettera b), n. 2 dell'articolo 40 in esame. Non sono quindi esclusi oneri per la possibile creazione di nuove strutture e quindi appare necessario una indicazione al riguardo.

Inoltre, dal punto di vista tecnico-contabile, si segnala che di specifica portata innovativa è proprio la previsione di cui al punto 3) della lettera b), dove è indicato il vincolo volto ad assicurare, nell'ambito della revisione dei programmi di spesa, il raccordo dei medesimi con la classificazione COFOG di secondo livello.

A tale innovazione è da affiancare anche l'espressa previsione della nuova classificazione della spesa per azioni nell'ambito dei programmi di spesa prevista dalla lettera e), che la stessa norma prefigura come espressamente finalizzata sia alla gestione che alla rendicontazione delle loro linee di intervento.

In proposito, la citata lettera e) prescrive infatti che il sistema di scritturazioni debba comunque assicurare la connessione e il raccordo tra le predette azioni e la classificazione COFOG di terzo livello.

Sul punto, proprio in relazione alle richiamate novelle di cui alle lettere b), numero 3) ed e), appare evidente l'intento di innestare nel sistema di classificazione vigente (Missioni e Programmi) strumenti di classificazione che assicurino una migliore leggibilità di tali poste contabili, in via immediata, anche in relazione ai criteri di classificazione mutuati dai principi statistici della contabilità nazionale, con particolare riferimento alla classificazione economico-funzionale (COFOG) stabilita dal Regolamento comunitario di cui al SEC95.

Di particolare valore informativo appare, in tal senso, la previsione di una nuova classificazione "interna" ai programmi che, avendo finalità di gestione e rendicontazione, dovrebbe, di fatto, contribuire al definitivo superamento delle attuali unità previsionali di base (U.P.B.) e dei capitoli (unità elementari classiche del bilancio).

Sul punto, va rilevato che la previsione delle azioni quale ripartizione ulteriore dei programmi di spesa costituisce una rilevante novità in ordine sia alla decisione di allocazione delle risorse in bilancio che per la valutazione *ex post* delle politiche pubbliche. In linea di massima, comunque, è ben ipotizzabile che le azioni, uniformandosi alla classificazione COFOG, si riflettano in una ripartizione più sintetica degli stanziamenti di bilancio di quanto non siano le attuali U.P.B.

Cionondimeno, pur in presenza di princìpi e criteri direttivi ai fini della attuazione di una delega legislativa, si rileva che in ordine all'adozione della classificazione per azioni quali unità elementari del bilancio dello Stato, anche ai fini gestionali e di rendicontazione, non appare al momento chiaro il rapporto "metodologico" che verrà ad intercorrere tra dette grandezze di bilancio, per un verso, e per altro verso i macro aggregati e gli attuali capitoli di bilancio, entrambi richiamati dall'art. 25.

Inoltre, sempre sul piano metodologico, poiché la lettera e) in esame si riferisce ad un apposito piano dei conti "integrato" al fine di assicurare il raccordo delle predette azioni con quella economica di terzo livello, oltre che con la classificazione COFOG, non appare, in particolare, chiaro neanche come si possa pervenire ad una agevole

evidenziazione della natura economica (al terzo livello) delle varie componenti delle azioni.

Da ultimo va considerato che introdurre periodicamente nuove strutture del bilancio (le OPB nel 1997, le missioni e i programmi nel 2007, a regime le azioni all'interno dei programmi con un rapporto al momento non chiaro con i macro aggregati e con i capitoli (contribuisce a creare una sorta di discontinuità nel tempo delle poste sia del bilancio che del rendiconto, il che rende non agevole la ricostruzione e l'individuazione delle linee di spesa, anche a livello aggregato, in quanto se ne modificano i contenuti.

Per quanto riguarda, inoltre, la lettera c), in ordine alla revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire, si osserva, come elemento interpretativo, che naturalmente si tratta di riorganizzare il nesso tra le variazioni nei programmi e le sottostanti basi legislative, non potendosi presumere che la delega implichi la possibilità di modificare in via amministrativa la legislazione sottostante.

Con riferimento all'affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale funzionale alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni (lett. n)), risultano eliminati dal disegno di legge il riferimento al carattere sperimentale della disposizione e alla presentazione finale dello stato patrimoniale, del conto economico e della nota integrativa.

Al riguardo, per quanto concerne l'avvenuta soppressione del carattere sperimentale dell'adozione, sia pure a scopi conoscitivi, della contabilità economico-patrimoniale per il bilancio dello Stato (e per quello degli altri enti pubblici in riferimento all'articolo 2), si ricorda che l'argomento è stato oggetto, sul piano metodologico, di un rilevante approfondimento nel corso della prima lettura, a testimonianza dell'estrema complessità del problema. Proprio ciò aveva indotto probabilmente il Senato ad accentuare il carattere non prescrittivo della previsione normativa in questione, dichiarandola di carattere sperimentale. Con la modifica della Camera dei deputati si è tornati al testo del disegno di legge originario: si tratta di chiedere al Governo qualche chiarimento circa le ragioni che hanno indotto a limitare la cautela espressa in prima lettura.

Risultano soppressi poi i principi e criteri direttivi *d)*, *h)* e *i)* relativi rispettivamente alla previsione della possibilità di prorogare di un ulteriore anno i termini di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale, al passaggio ad una redazione in termini di sola cassa nella predisposizione del bilancio di previsione e al relativo regime transitorio triennale. Le materie risultano regolate in altre parti del disegno di legge.

Ulteriori modifiche riguardano la lett. *p)* del comma 2, che ha previsto una deroga in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri al principio di progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, ed introdotto l'obbligo di rendicontazione annuale delle

risorse acquisite e delle spese effettuate secondo schemi classificatori armonizzati con quelli del bilancio dello Stato.

È stato infine soppresso il comma 4 dell'art. 40, sostituito da una nuova disposizione che attribuisce la facoltà al Governo di adottare disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi emanati, a condizione che si rispettino i principi e criteri direttivi e le stesse modalità previste per l'esercizio della delega. Tale facoltà può essere esercitata entro un termine di due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi adottati.

Capo V

Delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa

Articolo 42

(Delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa)

Il comma 1 prevede che, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili, ai fini del passaggio da una redazione in termini di competenza e cassa ad una redazione in termini di sola cassa, il Governo sia delegato ad adottare entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: *a)* affiancamento al bilancio di cassa, a fini conoscitivi, 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 anche al fine della compilazione di un elenco degli impegni in modo da evitare la formazione di situazioni debitorie; c) rilevazione delle informazioni necessarie al raccordo dei dati di bilancio con i criteri previsti per la redazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche secondo i criteri adottati in ambito comunitario; d) previsione di un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile; e) predisposizione da parte del dirigente responsabile di un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni sulla base del quale ordina e paga le spese; f) adeguamento della disciplina prevista dalla presente legge in conseguenza dell'adozione del bilancio di cassa e previsione di un periodo transitorio per l'attuazione della nuova disciplina e lo smaltimento dei residui passivi accertati al momento dell'effettivo passaggio al bilancio di cassa; g) considerazione, ai fini della predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, dei risultati della sperimentazione condotta ai sensi del comma 2; h) definizione di limiti all'assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile con previsione di appositi correttivi che tengano conto delle caratteristiche delle diverse tipologie di spesa; i) previsione della graduale estensione dell'applicazione del bilancio di cassa alle altre amministrazioni pubbliche.

Al riguardo, occorre premettere che l'articolo in esame, in seguito alla modifica ed integrazione del testo intervenuta alla Camera dei deputati, provvede alla separata evidenziazione dei contenuti della delega in origine indicati all'articolo 43, lettere h) ed i), del disegno di

legge, in relazione ai princìpi e criteri direttivi previsti per il passaggio al criterio della cassa nella contabilità generale dello Stato.

Al tempo stesso, tali temi vengono separati anche dai contenuti della delega più propriamente concernenti la programmazione finanziaria e di bilancio. Nel contempo, si provvede anche alla parziale riformulazione dei princìpi e criteri direttivi in termini più puntuali e particolareggiati rispetto a quanto previsto nel testo iniziale, delle lettere *h)* ed *i)* dell'articolo 43.

Anzitutto, con riferimento al comma 1, lettera *a)*, si segnala che ivi si provvede alla nuova formulazione della norma che prevede il passaggio al criterio della cassa per il bilancio dello Stato, stabilendosi che il bilancio di cassa sia affiancato da un elaborato redatto in termini di competenza e riproponendosi, in tal modo, il passaggio fondamentale della lettera *h)* del testo già approvato dal Senato.

Nei paragrafi che seguono viene riportata una sintetica rassegna dei princìpi e criteri direttivi di cui al comma 1, alle lettere *b)* - *i)*, posti a confronto con quelli stabiliti nell' articolo 43, lettere *h)* ed *i)*, del testo approvato dal Senato.

- Con la lettera *b)* del nuovo testo si stabilisce che la adozione del nuovo sistema di rilevazione avvenga congiuntamente anche alla adozione di sistemi contabili di rilevazione che assicurino comunque la disponibilità anche dei dati relativi alle posizioni debitorie e creditorie dello Stato, ai fini della compilazione di un elenco degli impegni, in modo da evitare la formazione di situazioni debitorie (c.d. conto degli "obblighi").

Al riguardo, si osserva che l'articolo 43 del testo iniziale approvato dal Senato, alla lettera *h*), ultimo periodo, si limitava a stabilire che la responsabilità della situazione degli obblighi facesse solo capo al dirigente ordinatore, il quale avrebbe comunque dovuto assicurare, nell'esercizio del suo potere di spesa, che l'equilibrio delle disponibilità e delle ordinazioni, sarebbe stato rispettato nel presupposto che le medesime ordinazioni fossero state adottate solo sulla base di un programma, da lui predisposto, in cui egli avrebbe tenuto conto della fase temporale di assunzione degli impegni.

- La lettera *c*) della nuova formulazione prevede che le informazioni necessarie al raccordo dei dati di bilancio con i criteri previsti per la redazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche siano elaborate secondo i criteri adottati in ambito comunitario.

Al riguardo, si osserva che l'articolo 43 del testo iniziale approvato dal Senato, alla lettera *h*), stabiliva, tra l'altro, il principio che la rilevazione per cassa sarebbe stata affiancata da un'altra rilevazione che avrebbe fatto riferimento "al sistema di contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione";

Alla lettera *d*) il testo novellato stabilisce che il nuovo modulo di rilevazione preveda anche un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile per ciascuna procedura di spesa.

Al riguardo, si segnala che l'articolo 43 del testo iniziale approvato dal Senato, alla lettera *h*), non stabiliva alcun tipo di

controllo preventivo. In argomento, appare essenziale comprendere tra l'altro a chi spetti tale attività di controllo.

Con la lettera *e*) si afferma il vincolo per il dirigente ordinante la spesa della predisposizione di un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni sulla base del quale ordina e paga le spese.

Al riguardo, si segnala che l'articolo 43 del testo iniziale, alla lettera *h*), stabiliva invece che il responsabile del programma avrebbe ordinato e pagato le spese sulla base di un programma, da lui predisposto, che avrebbe tenuto conto della fase temporale di assunzione degli impegni.

- Alla lettera *f*), la nuova formulazione della delega stabilisce che l'adeguamento della disciplina prevista dalla presente legge, in conseguenza dell'adozione del bilancio di previsione elaborato secondo il criterio della "cassa", sia preceduto da un periodo transitorio per l'attuazione della nuova disciplina e lo smaltimento dei residui passivi accertati al momento dell'effettivo passaggio al bilancio di cassa.

Al riguardo, si segnala che l'articolo 43, lettera *i*) del ddl approvato dal Senato conteneva invece la previsione di un regime transitorio, avente la durata massima di tre anni, atto a consentire l'attuazione della nuova disciplina di cui alla lettera *h*), consentendo l'assorbimento dell'ammontare dei residui e l'adeguamento delle procedure di entrata e di spesa.

Ai sensi della lettera g) si dovranno considerare, ai fini della predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, i risultati della sperimentazione condotta ai sensi del comma 2.

Al riguardo si segnala che l'articolo 43 del ddl iniziale non considerava espressamente tale possibilità.

Alla lettera h) si stabilisce la definizione di limiti all'assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile con previsione di appositi correttivi che tengano conto delle caratteristiche delle diverse tipologie di spesa.

Al riguardo, si rammenta che l'articolo 43, lettera i) del testo iniziale approvato dal Senato non riferiva nulla in merito.

La lettera i) prevede, infine, una graduale estensione dell'applicazione del bilancio di cassa alle altre amministrazioni pubbliche.

Al riguardo, si osserva che l'articolo 43, lettera i) nella versione del ddl approvato dal Senato, poneva solo il principio generale dell'adeguamento della normativa di tutta la contabilità pubblica ai principi della cassa.

In linea generale sul comma 1, lettere b), d), e) ed h), appare utile soffermarsi sulle ricadute che il nuovo modello di rilevazione sembrerebbe suscettibile di determinare in termini di gestione delle strutture amministrative.

In merito, occorre segnalare che nel periodo di sperimentazione indicato al comma 2, per la transizione al nuovo impianto contabile informato al criterio della cassa, dovrebbe prodursi un attento monitoraggio delle implicazioni che questo comporta, anzitutto sul piano della assunzione di obblighi e impegnativi di spesa - come del resto lo stesso comma 1, lettera g) sembrerebbe prefigurare -, dal momento che detto criterio non conferisce immediata evidenza al momento propriamente "contabile" relativo alla formazione dell'impegnativo di spesa per l'amministrazione.

Pur considerando il tenore delle lettere d) ed e), occorre peraltro sottolineare che la transizione al criterio della cassa nella rilevazione di contabilità generale dello Stato potrebbe comportare una riduzione del grado di conoscibilità delle risultanze gestionali delle micro strutture (uffici, Dipartimenti etc.), allorché le valutazioni delle *performances* delle stesse vengano effettuate, almeno per i profili connessi all'utilizzo delle risorse finanziarie e strumentali (mezzi finanziari, risorse di personale, attrezzature etc.), in base alle mere evidenze dei flussi di "cassa" generati.

In altri termini, andrebbe valutato come, con l'abbandono della competenza "finanziaria" quale principale impianto contabile per l'amministrazione dello Stato, si determini anche la perdita delle informazioni tecniche concernenti il dato cronologico di "formazione" della esposizione debitoria verso terzi, sia per le "micro" come per le "macro" strutture: circostanza che, nel sistema di rilevazione attualmente in vigore, sarebbe impossibile a verificarsi, sia per la natura propria della contabilità finanziaria (i cui esercizi forniscono sempre evidenze di raccordo l'uno con l'altro, tramite l'istituto dei

"residui") che, a maggior ragione, a seguito della rilevazione economica, di per sé intesa a fornire valutazioni che considerano espressamente la consistenza patrimoniale.

D'altra parte, va comunque sottolineato che tali osservazioni in tema di passaggio al criterio della cassa in senso proprio appaiono comunque fortemente attenuate, in particolare, dalla presenza di un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa delle obbligazioni assunte dal dirigente responsabile (lettera d) nonché dalla previsione dell'obbligo, a carico del dirigente responsabile, di predisporre un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni, sulla base del quale sono ordinate e pagate le spese (lettera e).

In definitiva, occorre sottolineare che il passaggio al criterio della cassa quale momento fondamentale di registrazione contabile dei fenomeni gestionali, sia pure accompagnato da un sistema di scritture "integrative" che assicurino anche la disponibilità di altre informazioni, prefigura un profondo mutamento nell'intero impianto ordinativo contabile e della stessa logica amministrativa ad esso sottesa, dal momento che tale criterio enfatizza l'attenzione sulla gestione e il controllo dei relativi flussi finanziari, piuttosto che sulla posizione economica "complessiva" dell'erario verso terzi. Va comunque ricordato che il modello di bilancio di cassa quale emerge dall'articolo non appare vicino - da un punto di vista meramente tecnico - ad un criterio di cassa "puro", in quanto i contemperamenti previsti, come ad esempio i controlli preventivi, il piano finanziario, i limiti all'assunzione delle obbligazioni, etc., sostanzialmente avvicinano il quadro dei principi che emerge dall'articolo ad una sorta

di modello di competenza finanziaria meno rigido rispetto alla doppia contabilità attuale. Ed è in questi termini che sempre da un punto di vista tecnico, va giudicato l'articolo rispetto all'esigenza di fondo di rivalutare lo strumento della cassa, introdotto dalla legge n. 468 del 1978 ma il cui utilizzo in questi tre decenni sembra essere stato inferiore alle attese.

Il comma 2 stabilisce che, ai fini dell'attuazione del comma 1, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, avvii una apposita sperimentazione della durata massima di due esercizi finanziari (anziché i tre anni di regime transitorio iniziali). È stabilito che le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione, i relativi termini e le modalità di attuazione siano definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le medesime amministrazioni, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Il comma 3 prevede che nei due esercizi finanziari successivi all'entrata in vigore del decreto di cui al comma 2, il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei Conti un rapporto sullo stato di attuazione e sulle risultanze della sperimentazione di cui al comma 2.

Il comma 4 stabilisce che gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 siano trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica ai fini dell'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari,

ritrasmette i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. I decreti legislativi che comportino riflessi di ordine finanziario devono essere corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 18, comma 3.

Il comma 5 prevede che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere adottate disposizioni correttive ed integrative dei medesimi decreti, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi e con le stesse modalità previsti dal presente articolo.

Al riguardo, per i profili procedurali contemplati ai commi 2-5 in esame, trattandosi di aspetti concernenti l'*iter* di attuazione della delega, in relazione alle fasi previste per l'approvazione dei decreti legislativi e ai termini per la espressione di previsti pareri da parte degli organi parlamentari, nulla da osservare.

TITOLO VII
TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E
PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA

Articolo 46

(Programmazione finanziaria)

Soffermandosi sulle modifiche più di rilievo apportate dall'altro ramo del Parlamento, si fa presente che il comma 2 stabilisce che con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sono individuate (oltre alle cadenze giornaliere per l'effettuazione di pagamenti di natura ricorrente e le modalità di attuazione del comma 1, come prevedeva il testo del Senato) 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».

Sono stati poi aggiunti i commi 3 e 4. Il comma 3 prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze, per le finalità di cui all'articolo 48 della presente legge, con proprio decreto, sentita la Conferenza unificata, 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». Le previsioni non costituiscono vincolo all'attività gestionale dell'ente. Il comma 4 stabilisce che per le finalità

di cui al presente articolo, il Ministero dell'economia e delle finanze è altresì autorizzato a stipulare protocolli d'intesa con gli enti pubblici che detengono conti presso la tesoreria dello Stato.

Al riguardo, ai fini della corretta programmazione della politiche del debito pubblico, la cui determinazione si calibra sulla base delle esigenze del fabbisogno inteso in termini di copertura, si osserva che appare evidente come l'obiettivo strategico consista nella elaborazione di strumenti informativi e di elaborazione che consentano un controllo effettivo sui fattori che incidono sulla determinazione del fabbisogno sia del settore statale, ma anche del settore pubblico, inteso in termini di formazione, anche allo scopo di rendere coerente la norma con l'articolo 4 del ddl in esame.

TITOLO IX

TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTABILITA' DI STATO E DI TESORERIA

Articolo 50

*(Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle
disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria)*

Il comma 1, come modificato nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, prevede che il Governo è delegato ad adottare, ai sensi degli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione e dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico delle

disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato nonché in materia di tesoreria. Nel testo del Senato il termine era di due anni e si riferiva all'emanazione di un testo unico: ora invece si è in presenza di una delega.

Il comma 2, inserito nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, stabilisce conseguentemente che i decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: *a)* semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi contabili, al fine di assicurare il coordinamento con le vigenti disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale; *b)* riorganizzazione dei conti di tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con gli schemi classificatori adottati per il bilancio dello Stato; *c)* razionalizzazione della disciplina della tesoreria unica; *d)* adeguamento della disciplina prevista dalla presente legge e dalla normativa di contabilità pubblica in considerazione dell'adozione del bilancio di cassa; *e)* modifica o abrogazione espressa delle norme preesistenti incompatibili con le disposizioni della presente legge.

Al riguardo, premesso che il dispositivo provvede, come già osservato, a trasformare in delega la norma di delegificazione del testo del Senato, si fa presente che come conseguenza si ha una specificazione dei principi e criteri direttivi per la emanazione dei relativi decreti.

Data la tecnicità della materia, naturalmente i principi e i criteri direttivi non possono che rappresentare delle direttive di massima. L'elemento innovativo è costituito sia dall'obiettivo di razionalizzare e semplificare sia dalla necessaria considerazione del raccordo con la futura contabilità di cassa.

TITOLO X
DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Articolo 51

(Abrogazione e modificazione di norme)

Il comma 1 stabilisce che sono abrogati: *a)* l'articolo 80 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440; *b)* l'articolo unico della legge 21 agosto 1949, n. 639; *c)* la legge 5 agosto 1978, n. 468.

Al riguardo, occorre premettere che l'articolo in esame, riprendendo il contenuto dell'articolo 53 del disegno di legge iniziale, provvede ad ampliarne il contenuto, ivi aggiungendo ulteriori abrogazioni rispetto alla vigente legge di contabilità.

In particolare, il comma 1 nella nuova formulazione dispone la abrogazione dell'articolo 80 del R.D. n. 2440 del 1923 e dell'articolo 1 della legge n. 639 del 1949, in cui si prevede, rispettivamente, che il ministro del bilancio e del tesoro (le cui competenze sono ormai assorbite dall'attuale Ministro dell'economia e delle finanze) provveda alla esposizione del bilancio annuale di previsione, oltre al termine del mese di settembre di ogni anno per la presentazione del medesimo della relazione revisionale e programmatica per l'anno successivo.

Da segnalare che quest'ultima abrogazione era prevista nel testo approvato dal Senato all'articolo 11, comma 9.

Il comma 2 prevede che, con le eccezioni previste all'articolo 40, comma 2, lettera *p)*, sono abrogate tutte le disposizioni di legge che autorizzano l'apertura di contabilità speciali di tesoreria a valere

su fondi iscritti in stanziamenti del bilancio dello Stato e riferibili alla gestione di soggetti ed organi comunque riconducibili alla amministrazione centrale e periferica dello Stato, ove tali contabilità non siano espressamente autorizzate da specifiche norme che ne disciplinano l'autonomia contabile rispetto al bilancio dello Stato. Inoltre, al fine di garantire, nel rispetto dei principi generali della presente legge, l'operatività dello strumento militare, è stabilito che le contabilità speciali autorizzate da disposizioni di legge per il funzionamento dei reparti e degli enti delle Forze armate operino fino all'adeguamento delle procedure di spesa di cui all'articolo 42, comma 1, lettera f), ovvero fino al loro riordino, da realizzare, previa sperimentazione, entro il termine di cui alla predetta lettera f).

Al riguardo, si segnala che il nuovo dispositivo contiene un ampliamento della deroga al divieto di istituire contabilità speciali con fondi affluiti dal bilancio, ivi prevedendosi espressamente che per gli enti delle forze armate tale deroga permanga almeno sino all'adeguamento delle procedure di spesa previste ai sensi del precedente articolo 42, lettera f).

L'articolo richiamato prevede infatti che l'adeguamento della disciplina prevista dalla presente legge, in conseguenza dell'adozione del bilancio di previsione elaborato secondo il criterio della "cassa", sia infatti preceduto da un periodo transitorio per l'attuazione della nuova disciplina, al fine di consentire lo smaltimento dei residui passivi accertati al momento dell'effettivo passaggio al bilancio di cassa.

Il comma 3 stabilisce che anche un apposito provvedimento collegato possa regolare sostanzialmente la materia del patto di convergenza ed espunge dalla procedura del confronto e della valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata alcune decisioni di finanza pubblica come 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.

Al riguardo, premesso che le modifiche in questione appaiono necessarie al fine di uniformare la disciplina prevista per il governo "dinamico" della finanza pubblica, in particolare, secondo quanto previsto dalle norme di cui agli articoli 10 e 11 del testo in esame, si rinvia a quanto già esposto, anche per i profili problematici, in relazione ai due articoli citati. Si ribadisce quanto già osservato in relazione all'articolo 11, comma 3, lettera *m*), ossia in linea generale che il sistema risultante dalle modifiche prevede che il patto di convergenza sia oggetto di regolazione in sede di legge finanziaria (ovvero di stabilità) oppure in un apposito provvedimento collegato, mentre il patto di stabilità interno viene ora sottratto alle procedure dell'articolo 18 della legge n. 42 del 2009, rimanendo regolato dalla legge di stabilità sulla base delle indicazioni fornite nella DFP.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>