



LA SECONDA RIFORMA DELLA LEGISLAZIONE DI FINANZA PUBBLICA IN CONSEGUENZA DELLE ESIGENZE DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA

di

Renzo Dickmann*

(Consigliere parlamentare della Camera dei deputati)

14 aprile 2011

Sommario. 1. Introduzione. Le novità sul fronte europeo in tema di *governance* economica e prevenzione delle crisi. 2. La manovra finanziaria. 3. Le fonti d'informazione e i controlli parlamentari in materia di finanza pubblica. 4. Le deleghe per il completamento della riforma. 5. Alcune conclusioni.

1. Introduzione. Le novità sul fronte europeo in tema di governance economica e prevenzione delle crisi.

1. Nella XVI legislatura si è avviato un processo di riforma - da realizzare in più fasi e da completare entro quattro anni - del sistema dei documenti di bilancio dello Stato e degli enti territoriali, imperniato sulla legge 31 dicembre 2009, n. 196¹, che ha sostituito la legge 5 agosto 1978, n. 468, e che si raccorda con quanto previsto per gli enti locali dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (opportunamente modificata a tal fine), in materia di federalismo fiscale. Questo processo è proseguito con la legge 7 aprile 2011, n. 39², che ha modificato la legge n.

* *Le opinioni espresse sono personali e non impegnano l'Istituzione di appartenenza.*

¹ La l. n. 196 del 2009 è pubblicata nel s.o. n. 245 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 303 del 31 dicembre 2009.

² La l. n. 39 del 2011 è pubblicata nella *gazzetta Ufficiale* n. 84 del 12 aprile 2011.

196 in modo significativo in conseguenza delle nuove regole dell'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, conseguenti alla grave crisi economico-finanziaria del 2010³.

L'*iter* delle leggi in esame⁴ si è caratterizzato per una certa celerità, scontando un confronto decisamente costruttivo tra Camere e Governo, all'esito del quale è uscito un quadro normativo il cui impianto è comunque destinato a svilupparsi ulteriormente sulla base di varie deleghe legislative, all'attuazione delle quali è affidato il compito di completare alcuni aspetti importanti della riforma.

Da tale impianto normativo discendono conseguenze significative nelle relazioni tra Parlamento e Governo in materia di decisioni finanziarie: si nota in particolare un certo spostamento verso quest'ultimo del baricentro della *governance* in materia di finanza pubblica, da ritenersi anche fisiologico in quanto l'Esecutivo è responsabile finale del rispetto dei vincoli europei alla spesa pubblica; a ciò si aggiunga che una rilevante parte della riforma è delegata al Governo e che la stessa legge n. 196, con le modifiche apportate dalla legge n. 39, è destinata a confluire, opportunamente razionalizzata e raccordata ai decreti legislativi di attuazione, in un testo unico da emanare entro quattro anni dalla data della sua entrata in vigore, ai sensi dell'art. 50 della legge n. 196.

Un ruolo significativo è riconosciuto alle Commissioni parlamentari competenti per il Bilancio, soprattutto ai fini del controllo dell'andamento delle entrate e delle spese e del riscontro delle scelte di *governance* dell'Esecutivo, con nuove possibilità operative ai fini dell'approfondimento della qualità della spesa pubblica e dell'individuazione della responsabilità delle scelte circa le spese per investimento e i rifinanziamenti dei programmi in

³ Il presente lavoro aggiorna le considerazioni svolte in *Il Parlamento italiano*, Jovene, Napoli, spec. 160-179. Sull'argomento si vedano anche M. CAPUTO, *La sessione di bilancio 2009. Spunti e prospettive alla luce della riforma della legge di contabilità*, in *Rass. parlam.*, 2010, spec. 88 ss.; e G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2010. Per il raffronto tra gli istituti introdotti e regolati dalla l. n. 196 e la previgente disciplina imperniata sulla l. n. 468 del 1978 si veda la prima versione del presente lavoro, dal titolo *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in *federalismi.it*, 2/2010, nella quale compaiono specifiche informazioni sull'*iter* della legge n. 196.

⁴ L'*iter* della l. n. 196 del 2009 si è avviato al Senato sulla base della proposta di legge A.S. 1397, XVI, Azzollini ed altri; il Senato ha approvato il testo il 24 giugno 2009 (A.C. 2555, XVI), poi modificato dalla Camera l'11 novembre 2009 (A.S. 1397-B, XVI) e definitivamente approvato dal Senato il 16 dicembre 2009. Per quanto riguarda invece la l. n. 39 del 2011, si veda la proposta di legge A.C. 3921, XVI, Giancarlo Giorgetti ed altri, approvata dalla Camera il 9 febbraio 2011 al termine di un *iter* caratterizzato dalla condivisione tra le parti politiche e il Governo circa l'urgenza di intervenire per aggiornare la l. n. 196 dopo la grave crisi economico-finanziaria del 2010 (A.S. 2555, XVI); il testo è stato modificato dal Senato il 23 marzo 2011 (A.C. 3921-B, XVI) e definitivamente approvato dalla Camera il 6 aprile 2011. I lavori parlamentari sono consultabili sui siti *internet* del Senato della Repubblica (www.senato.it) e della Camera dei deputati (www.camera.it) in corrispondenza dei numeri di atti parlamentari sopra citati. Nella medesima sede sono pubblicati anche i correlati *dossier* di documentazione curati dai competenti Servizi parlamentari, ai quali si rinvia per approfondimenti e dettagli.

essere. In ogni caso tali Commissioni sono chiamate ad esprimere dettagliati pareri sui decreti legislativi di attuazione della riforma ed a partecipare anche con funzioni istruttorie presso le Assemblee all'esame dei documenti programmatici, nei quali sono definitivi gli obiettivi finanziari.

Altre disposizioni organizzano un flusso di informazioni dal Governo, per il tramite del Ministero dell'economia e delle finanze (Mef) e della Ragioneria generale dello Stato (RGS), che trovano sbocco in sede parlamentare sotto forma di relazioni, rapporti e documentazione informativa, per consentire il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, anche locale.

Ci si trova pertanto nel pieno svolgimento del processo di riforme in materia di bilancio avviato con la legge n. 196: una nuova tappa è la legge n. 39, definita per corrispondere alle esigenze messe a fuoco dai Governi in sede di Unione europea dopo la disastrosa crisi economica e finanziaria che ha colpito l'Occidente nel 2010.

Il presente contributo offre un'analisi ragionata della legislazione in esame, al fine di sistematizzare la lettura del complesso di norme e principi recati dalla legge n. 196, come modificata dalla legge n. 39, in attesa del progressivo processo di assestamento ed implementazione della riforma in combinazione con quanto previsto dalla legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale, e dai relativi decreti legislativi di attuazione. Sul fronte regionale e delle autonomie infatti l'art. 119 Cost. assegna allo Stato un ruolo rilevante nella determinazione dei "principi di coordinamento della finanza pubblica", che vanno apprezzati alla luce della rinnovata cornice della *governance* economica europea, come del resto lascia intendere la stessa Corte costituzionale, che vincola al relativo rispetto anche le regioni ad autonomia differenziata⁵.

Le materie disciplinate dalla legge n. 196 sono ripartite in tre capitoli, dedicati, rispettivamente, alla manovra finanziaria, ai controlli parlamentari e alle fonti d'informazione in materia di finanza pubblica ed alle deleghe per l'ulteriore riforma del sistema legislativo contabile nazionale.

2. Sul fronte europeo è in vigore un sistema di vincoli di bilancio che gli Stati membri dell'Unione devono rispettare nell'impostazione delle relative gestioni finanziarie,

⁵ Corte cost., sent. n. 102 del 15 aprile 2008, spec. punto 5.5 in diritto, dove sottolinea come gravi su tutte le regioni l'obbligo di partecipare all'azione di risanamento della finanza pubblica e al rispetto del patto di stabilità. Sull'argomento si veda il dettagliato intervento del Presidente della Corte dei conti al Convegno "Legge di contabilità e finanza pubblica e nuova *governance* economica dell'Unione europea" (Roma, Senato, 23 marzo 2011), consultabile sul sito della Corte (www.corteconti.it).

recentemente aggiornato secondo il *Codice di condotta* definito in occasione del Consiglio dei Ministri Ecofin del 7 settembre 2010⁶.

In seguito alla crisi economica e finanziaria del 2010, le Istituzioni dell'Unione si sono impegnate nella direzione di un più marcato coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell'Unione e degli Stati membri, anche in relazione alla definizione della nuova strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione (Europa 2020)⁷, elaborando un nuovo sistema di *governance* economica articolato in cinque pilastri, la cui finalità è assicurare un coordinamento preventivo ed una migliore sorveglianza delle politiche economiche nazionali degli Stati membri della zona euro (Eurozona), e comunque preservando l'economia dei Paesi dell'Unione:

- un meccanismo per il coordinamento delle politiche economiche nazionali nell'ambito del cd. "semestre europeo", di cui il Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010 ha deciso l'avvio dal 2011;
- un'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita;
- una più forte sorveglianza macroeconomica, che include meccanismi di allerta e di sanzione, per affrontare gli squilibri di competitività;
- l'introduzione di requisiti minimi comuni per i quadri nazionali di bilancio;
- un meccanismo permanente di gestione delle crisi per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro.

In merito al secondo, al terzo e al quarto pilastro, la Commissione europea ha presentato, il 29 settembre 2010, un pacchetto organico di sei proposte legislative⁸, poste all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo, secondo un *iter* la cui conclusione è prevista entro giugno 2011.

⁶ Sul tema si veda R. LOIERO, *La nuova governance economica dei Paesi UE*, in *federalismi.it*, n. 22/2010; D. CABRAS, *Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, *ibidem*;

⁷ La nuova Strategia Europa 2020 prende il posto della Strategia di Lisbona e si articola sulla priorità di favorire una crescita *intelligente, sostenibile e inclusiva*, avente lo scopo - in sintesi - di aumentare il tasso di occupazione (dal 69 al 75% del PIL), incrementare gli investimenti in ricerca e sviluppo (almeno il 3% del PIL), aumentare la quota di energia rinnovabile (almeno del 20%) e l'efficienza energetica (almeno del 20%), ridurre il tasso di abbandono scolastico (dal 15 al 10%), ridurre il numero delle persone che vivono al di sotto delle soglie nazionali di povertà (almeno del 25%).

⁸ Proposta di modifica del regolamento (CE) n.1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (COM(2010)526); proposta di modifica del regolamento (CE) n.1467/97 per accelerare e chiarire le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM(2010)522); proposta di regolamento sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro (COM(2010)524); proposta di direttiva concernente i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (COM(2010)523); proposta di regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (COM(2010)527); proposta di regolamento sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro (COM(2010)525).

In relazione al meccanismo di stabilizzazione il Consiglio europeo del 16 dicembre 2010 ha convenuto sulla necessità di modificare anche il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) per permettere agli Stati membri della Eurozona di istituire un meccanismo permanente volto a salvaguardarne la stabilità finanziaria.

3. Nel dettaglio il *semestre europeo* per il coordinamento delle politiche economiche consiste in un ciclo di procedure volto ad assicurare un coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nell'Eurozona e nell'Unione europea.

Il ciclo - che sarà avviato dal 2011 - include le seguenti fasi:

- *gennaio*: presentazione da parte della Commissione dell'indagine annuale sulla crescita⁹;

- *febbraio/marzo*: il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello europeo e degli Stati membri;

- *metà aprile*: gli Stati membri sottopongono contestualmente i cd. *piani nazionali di riforma* (PNR), elaborati nell'ambito della nuova Strategia Europa 2020 ed i cd. *piani di stabilità e convergenza* (PSC), elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;

- *inizio giugno*: sulla base dei PNR e dei PSC la Commissione europea elabora raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri;

- *entro giugno*: il Consiglio Ecofin e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;

- *seconda metà dell'anno*: gli Stati membri approvano le rispettive manovre finanziarie, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione deve dare conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

L'obiettivo del nuovo meccanismo, secondo quanto indicato dal Consiglio e dalla Commissione, non è quello di sottoporre i bilanci nazionali ad una qualche forma di valutazione o approvazione preventiva, prima che vengano presentati ai Parlamenti nazionali, bensì di fornire elementi per una discussione *ex ante* sulle politiche di bilancio nazionali.

⁹ Per il 2011 si veda la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'Unione europea alla crisi - COM(2011)11 def. Per il corrispondente dibattito parlamentare si veda in particolare il documento approvato dalla V Commissione Bilancio della Camera dei deputati, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 23 marzo 2011, 99 ss.

La legge n. 39 ha rimodulato il ciclo nazionale del bilancio pubblico già ridefinito dalla legge n. 196, senza stravolgerlo ma in modo da anticiparne i tempi di svolgimento, a seguito delle novità concernenti la *governance* economica europea e tenendo conto dei contenuti delle scelte di politica economica operate in sede europea.

4. Tre delle sei proposte presentate dalla Commissione il 29 settembre prospettano modificazioni al vigente Patto di stabilità e crescita, con riferimento sia al “braccio preventivo” sia a quello “correttivo” e introducono parametri di valutazione e meccanismi sanzionatori completamente nuovi.

Il braccio preventivo è fondato sul nuovo concetto di “politica di bilancio prudente”, incentrata sulla convergenza verso l'obiettivo a medio termine del pareggio di bilancio. Nell'ambito della parte preventiva la Commissione effettuerebbe una valutazione periodica dei rischi derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno Stato membro. La valutazione sarebbe basata su un quadro di riferimento composto da indicatori economici (*scoreboard*), la cui individuazione è rinviata ad una fase successiva, ma che potrebbero comprendere: il bilancio delle partite correnti; il tasso di cambio effettivo basato sui costi unitari del lavoro; il debito del settore pubblico e privato (famiglie e imprese). Sulla base della valutazione, la Commissione avvierebbe un riesame approfondito riguardante gli Stati membri a rischio per individuare i problemi sottostanti e potrebbe rivolgere ai medesimi Stati un “allerta preventivo”. Per gli Stati membri che presentano gravi squilibri, tali da mettere a rischio il funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio adotterebbe raccomandazioni e avvierebbe una procedura per gli squilibri eccessivi.

Lo Stato oggetto di tale procedura dovrebbe sottoporre un piano di azione al Consiglio, il quale fisserebbe un termine per l'adozione di misure correttive.

A questo scopo gli Stati membri dovrebbero assicurare un miglioramento annuale della propria posizione di bilancio pari ad almeno lo 0,5%; per i Paesi con alto livello di debito e/o squilibri macroeconomici eccessivi il Consiglio potrebbe richiedere un aggiustamento superiore allo 0,5%. Deviazioni significative da una politica di bilancio prudente, identificate in uno scostamento dello 0,5% rispetto al percorso di raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, comporterebbero per lo Stato membro interessato l'obbligo di costituire un deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL. Il deposito, con gli interessi maturati, sarebbe restituito una volta che il Consiglio abbia verificato che la situazione di bilancio sia stata risanata.

Con riguardo al braccio correttivo, la Commissione propone - tra le altre cose - che gli Stati il cui debito superi il 60% del PIL adottino misure per ridurlo ad un ritmo soddisfacente,

definito come una riduzione annuale di un ventesimo dell'eccedenza, registrata nel corso degli ultimi tre anni, rispetto alla soglia del 60%. La valutazione dell'andamento del debito, secondo la proposta della Commissione, dovrebbe tuttavia tener conto anche di alcuni fattori di rischio, quali: tassi di crescita della ricchezza nazionale particolarmente bassi; la struttura del debito; il livello di indebitamento del settore privato; le passività sia implicite che esplicite connesse all'invecchiamento (ovvero, la sostenibilità a lungo termine dei sistemi previdenziali).

Ai Paesi che registrano un disavanzo eccessivo si applicherebbe un deposito non fruttifero pari allo 0,2% del PIL, convertito in ammenda in caso di non osservanza della raccomandazione di correggere il disavanzo eccessivo. La decisione di irrogare le sanzioni, proposta dalla Commissione, si considererebbe approvata dal Consiglio a meno che esso non la respinga con voto a maggioranza qualificata ("maggioranza inversa") degli Stati dell'area euro (non si tiene conto del voto dello Stato interessato). In caso di mancata restituzione, le entrate derivanti da queste ammende (o dagli interessi maturati sul deposito fruttifero) sarebbero distribuite, sulla base dei rispettivi PIL, tra i Paesi membri dell'area euro non sottoposti ad alcuna procedura¹⁰.

5. La proposta di direttiva concernente i requisiti per i quadri di bilancio nazionali¹¹ fissa le regole minime che dovrebbero essere rispettati dagli Stati membri nella raccolta, redazione e trasmissione dei dati di bilancio. In particolare, la Commissione propone di:

- introdurre la corrispondenza tra i sistemi contabili nazionali ed il sistema SEC95 (sistema europeo dei conti nazionali e regionali), attraverso la fornitura di dati di cassa su base mensile, che verrebbero riportati nel sistema ESA su base trimestrale.

- inserire negli ordinamenti nazionali regole di bilancio e parametri numerici che recepiscano i valori di riferimento previsti a livello europeo e fissino procedure di controllo, precisando gli effetti del mancato rispetto delle medesime regole da parte dei soggetti interessati;

¹⁰ Il Consiglio europeo del 16 dicembre ha convenuto sulla necessità di modificare il TFUE per permettere agli Stati membri della zona euro di istituire (entro marzo 2011) un meccanismo permanente volto a salvaguardare la stabilità finanziaria dell'intera zona euro (*meccanismo europeo di stabilità* - ESM), che sostituirebbe il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, che resterebbero in vigore fino al giugno 2013.

¹¹ Per "quadri di bilancio" (*budgetary frameworks*) s'intende l'insieme di strumenti, procedure e istituzioni che regolano le decisioni sulle politiche di bilancio, in tutte le fasi di preparazione, approvazione e gestione del bilancio, con riferimento al complesso delle pubbliche amministrazioni.

- stabilire una pianificazione pluriennale (almeno triennale) del bilancio nazionale, con una indicazione di entrate e spese programmate e degli aggiustamenti richiesti per realizzare l'obiettivo di finanze pubbliche solide;

- comprendere in ciascun quadro nazionale di bilancio l'intero sistema di finanza pubblica, in particolare nei Paesi con assetti decentrati: l'assegnazione delle responsabilità di bilancio tra i diversi livelli di governo dovrebbe essere chiaramente definita e soggetta ad adeguate procedure di controllo.

6. Sul fronte nazionale rileva il Patto di stabilità interno, che nasce dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri dell'Unione europea verso specifici parametri, comuni a tutti, condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita definito in relazione ai seguenti obiettivi: il rapporto tra l'indebitamento netto della pubblica amministrazione e il PIL deve essere inferiore al 3% e il rapporto tra *deficit* pubblico¹² e PIL deve essere convergente verso il 60%. L'indebitamento netto della pubblica amministrazione costituisce quindi un parametro fondamentale da controllare ai fini del rispetto dei criteri di convergenza ed è la causa di formazione dello *stock* di debito¹³, garantendo in particolare un adeguato livello di avanzo primario¹⁴. Un obiettivo primario delle regole fiscali che costituiscono il Patto di stabilità interno è proprio il controllo dell'indebitamento netto degli enti territoriali (regioni ed enti locali).

Nel corso degli anni ciascun Paese dell'Unione ha implementato internamente il Patto di stabilità e crescita seguendo criteri e regole proprie, in accordo con la normativa interna inerente la gestione delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo. Dal 1999 l'Italia ha formulato il proprio Patto di stabilità interno esprimendo gli obiettivi programmatici per gli enti territoriali ed i corrispondenti risultati, ma ogni anno in modi differenti, alternando principalmente diverse configurazioni di saldi finanziari a misure sulla spesa per poi tornare agli stessi saldi. La definizione delle regole del Patto di stabilità interno avviene durante la predisposizione e l'esame della manovra di finanza pubblica, fasi durante le quali si

¹² Ai fini europei il "debito pubblico" è definito nell'ambito della procedura dei disavanzi eccessivi come il totale consolidato delle passività finanziarie lorde delle amministrazioni pubbliche in essere al 31 dicembre di ciascun anno, valutate al valore facciale di emissione (le definizioni di cui al testo sono elaborate sulla base delle note tecniche disponibili sul sito della Ragioneria generale dello Stato - www.rgs.mef.gov.it).

¹³ Indica il saldo fra entrate e spese finali, al netto delle operazioni finanziarie (riscossione e concessioni crediti, partecipazioni e conferimenti, anticipazioni) desunte dal conto economico della pubblica amministrazione, preparato dall'ISTAT.

¹⁴ Sul punto si veda l'audizione del prof. Franco Bruni presso la V Commissione, Bilancio della Camera, *resoc. sten.* sed. pom., 16 marzo 2011, spec. 33-45.

analizzano le previsioni sull'andamento della finanza pubblica e si decide l'entità delle misure correttive da porre in atto per l'anno successivo e la tipologia delle stesse.

2. La manovra finanziaria.

7. Passando al dettaglio della legge n. 196, come modificata dalla legge n. 39, l'art. 1 prevede il principio per il quale tutte le amministrazioni pubbliche come individuate ai sensi dei commi 2 e 3 concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le determinazioni dell'Unione europea. Il comma 4 prevede che le disposizioni della legge e dei relativi decreti legislativi di attuazione costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 Cost., e sono finalizzate, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana¹⁵.

A tal fine l'art. 8 prevede al comma 1 che le regioni, le province autonome e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici della finanza pubblica.

Nel titolo III della legge in esame il ciclo finanziario statale è organizzato sulla base di una programmazione di tipo economico-finanziario per un periodo almeno triennale, nell'arco del quale deve inserirsi la manovra annuale di finanza pubblica.

8. Gli strumenti della programmazione, indicati dall'art. 7, sono:

a) il *Documento di economia e finanza* (DEF), che sostituisce la *Decisione di finanza pubblica* (DFP) introdotta dalla legge n. 196, che a sua volta sostituiva il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF); il Governo deve presentare il DEF (art. 10) alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, ai fini delle conseguenti deliberazioni parlamentari¹⁶;

¹⁵ In proposito si confermano le perplessità della Corte costituzionale circa la qualificazione come "principi fondamentali ai fini del coordinamento della finanza pubblica" di un complesso di disposizioni, piuttosto che di specifici obiettivi da esse desumibili o comunque di previsioni non di dettaglio o esaustive della disciplina della materia (in tal senso si veda Corte cost., 16 novembre 2009, n. 297, punto 2.3.3 in diritto, e ult. giur. cost. ivi cit.), cosa che dovrebbe suggerire in prospettiva una corrispondente correzione del comma 4 dell'art. 1 della l. n. 196, non modificato dalla legge n. 39.

¹⁶ Viene conseguentemente soppressa la Relazione sull'economia e la finanza pubblica, ora sostituita da una *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* per l'anno precedente, che il Mef è tenuto a presentare alle Camere entro il mese di aprile, ai sensi del nuovo testo dell'art. 12.

b) la *Nota di aggiornamento* della DEF (art. 10-bis), che il Governo deve presentare alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno, ai fini delle conseguenti deliberazioni parlamentari;

c) il disegno della *legge di stabilità* (art. 11), che il Governo deve presentare entro il 15 ottobre di ogni anno;

d) il disegno della *legge di bilancio* (artt. 21-24), che il Governo deve presentare insieme al disegno della legge di stabilità entro il 15 ottobre di ogni anno; entrambi contengono la *manovra di finanza pubblica* (art. 11, comma 1);

e) il disegno della *legge di assestamento* (art. 33), che il Governo presenta alla Camere entro il 30 giugno di ogni anno, e la *legge di approvazione del rendiconto* (art. 35);

f) eventuali disegni delle leggi collegate alla manovra di finanza pubblica, che il Governo deve presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno;

g) gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

Sul fronte europeo rilevano il *Programma di stabilità* e il *Programma nazionale di riforma*¹⁷, che ai sensi dell'art. 9, comma 1, nel testo sostituito dalla legge n. 39, sono presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile, e comunque nei termini previsti dal Codice di condotta per l'attuazione del Patto di stabilità e crescita.

9. Il *Documento di economia e finanza* (DEF) è composto da tre sezioni indicate dall'art. 10.

La prima sezione reca lo schema del Programma di stabilità di cui all'art. 9, comma 1, con specifico riferimento agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico; i contenuti di tale sezione in particolare sono:

a) gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo e gli obiettivi articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche, relativi alle amministrazioni centrali e locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale;

b) l'aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso, evidenziando gli eventuali scostamenti rispetto al precedente Programma di stabilità;

¹⁷ Sul rilievo di questi atti nell'ambito del "semestre europeo" si veda il precedente paragrafo (punto 3).

c) l'evoluzione economico-finanziaria internazionale, per l'anno in corso e il periodo di riferimento; per l'Italia, in linea con le modalità e i tempi indicati dal Codice di condotta, le previsioni macroeconomiche, per ciascun anno del periodo di riferimento, evidenziando il contributo alla crescita dei diversi fattori, dell'evoluzione dei prezzi, del mercato del lavoro, dell'andamento dei conti con l'estero; l'esplicitazione dei parametri economici essenziali utilizzati per le previsioni di finanza pubblica in coerenza con gli andamenti macroeconomici;

d) le previsioni per i principali aggregati del conto economico delle amministrazioni pubbliche;

e) gli obiettivi programmatici (per ciascun anno in rapporto al PIL e tenendo conto della manovra finanziaria) per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa, al netto e al lordo degli interessi e delle eventuali misure *una tantum* influenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche¹⁸ e per il debito delle amministrazioni pubbliche, articolati per i sottosettori di cui *sub a*);

f) l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di cui *sub a*), almeno per un triennio, per i sottosettori ivi indicati, nonché un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi;

g) il prodotto potenziale e gli indicatori strutturali programmatici del conto economico delle pubbliche amministrazioni per ciascun anno del periodo di riferimento;

h) le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità;

i) le diverse ipotesi di evoluzione dell'indebitamento netto e del debito rispetto a scenari di previsione alternativi riferiti al tasso di crescita del PIL, della struttura dei tassi d'interesse e del saldo primario.

La seconda sezione del DEF contiene:

a) l'analisi del conto economico e del conto di cassa delle pubbliche amministrazioni nell'anno precedente e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici indicati nel DEF e nella Nota di aggiornamento di cui all'art. 10-*bis*;

b) le previsioni tendenziali a legislazione vigente, almeno per il triennio successivo, basate sui parametri di cui alla lett. c) della prima sezione e, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte, dei flussi di entrata e di uscita del conto economico dei sottosettori di cui alla medesima lett. c) della prima sezione, al netto e al lordo delle eventuali misure *una tantum* ininfluenti sul saldo strutturale del conto economico

¹⁸ Ai sensi dell'art. 45, comma 2, il saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche è il risultato del consolidamento dei flussi di cassa tra diversi sottosettori.

delle amministrazioni pubbliche, e di quelli del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche, con un'indicazione di massima, anche per l'anno in corso, dei motivi degli scostamenti tra gli andamenti tendenziali indicati e le previsioni riportate nei precedenti documenti programmatici, nonché con l'indicazione della pressione fiscale delle amministrazioni pubbliche. Sono inoltre indicate le previsioni relative al debito delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso e per i sottosettori di cui alla lett. c) della prima sezione, nonché le risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, evidenziando i fondi nazionali addizionali;

c) le previsioni tendenziali, almeno per il triennio successivo, del saldo di cassa del settore statale¹⁹ e le indicazioni sulle correlate modalità di copertura;

d) in coerenza con gli obiettivi di cui alla lett. e) della prima sezione e con i relativi eventuali aggiornamenti, l'individuazione di regole generali sull'evoluzione della spesa delle pubbliche amministrazioni;

e) le informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa, almeno per il triennio successivo, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, nonché sul debito delle amministrazioni pubbliche e sul relativo conto medio;

f) in apposita nota metodologica allegata, i criteri di formulazione delle previsioni di cui alla lett. b).

La terza sezione del DEF contiene lo schema di Programma nazionale di riforma di cui all'art. 9, comma 1. In particolare tale sezione indica:

a) lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;

b) gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;

c) le priorità del Paese e le principali riforme da attuare, i tempi previsti per loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nella Prima sezione del DEF;

d) i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

¹⁹ Ai sensi dell'art. 45, comma 1, il saldo di cassa del settore statale è il risultato del consolidamento tra flussi di cassa del bilancio dello Stato e della Tesoreria dello Stato ed esprime il fabbisogno da finanziare emettendo titoli dello Stato ed altri strumenti a breve e lungo termine.

10. In allegato al DEF devono comparire alcuni ulteriori documenti ed indicazioni di seguito illustrati. In particolare:

a) l'indicazione di eventuali disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, ciascuno dei quali deve essere omogeneo per materia rispetto alle competenze delle amministrazioni e deve concorrere al raggiungimento degli obiettivi programmatici, con esclusione di quelli di indicazioni dei saldi di cui all'art. 11, comma 1, e all'attuazione del Programma nazionale di riforma di cui all'art. 9, comma 1, anche attraverso interventi a carattere ordinamentale, organizzatorio o di rilancio e sviluppo dell'economia²⁰;

b) una relazione unitaria di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate, presentata dal Mef entro il 10 aprile dell'anno successivo, dove è evidenziato il contributo dei fondi nazionali addizionali, e i risultati conseguiti, con particolare riguardo alla coesione sociale e alla sostenibilità ambientale, nonché alla ripartizione territoriale degli interventi;

c) il programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per l'individuazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, nonché lo stato di avanzamento del medesimo programma relativo all'anno precedente;

d) un documento predisposto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti gli altri Ministri interessati, sullo stato di attuazione degli impegni la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi europei ed internazionali dell'Italia;

e) una esposizione, predisposta in relazione alla spesa del bilancio dello Stato e con riferimento agli ultimi dati di consuntivo disponibili, distinguendo tra spese correnti e spese in conto capitale, delle risorse destinate alle singole regioni, con separata evidenza delle categorie economiche relative ai trasferimenti correnti e in conto capitale agli enti locali e alle province autonome;

f) un'integrazione del DEF, presentata dal Mef entro il 30 giugno di ogni anno, in cui sono riportati i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica per le entrate e per le spese derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno, svolto a cura della RGS e del Dipartimento delle finanze del Mef, nonché gli scostamenti rispetto alle valutazioni originarie e le relative motivazioni;

²⁰ I disegni di legge collegati alla manovra devono essere presentati entro il mese di gennaio di ciascun anno, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. f), della l. n. 196, così da escludere che si tratti di "collegati di sessione".

g) un rapporto, trasmesso dal Mef ai sensi dell'art. 3 della legge n. 196, sullo stato di attuazione della medesima legge n. 196, con particolare riferimento alla riorganizzazione del bilancio statale, delle altre pubbliche amministrazioni e delle regioni e degli enti locali per quanto concerne l'individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

11. Ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge n. 196, introdotto dall'art. 2 della legge n. 39, la Nota di aggiornamento del DEF contiene:

a) l'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici di cui alla lett. *e*) della prima sezione del DEF²¹, al fine di stabilire una diversa articolazione di tali obiettivi tra i sottosectori di cui alla lett. *a*) della prima sezione, ovvero di recepire raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea, nonché delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il restante periodo di riferimento²², precisando anche gli eventuali ulteriori disegni di legge collegati (art. 10-*bis*, comma 7);

b) in valore assoluto, gli obiettivi di saldo netto da finanziare²³ del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale²⁴;

c) le osservazioni e le eventuali modifiche e integrazioni del DEF in relazione alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea relative al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma di cui all'art. 9 (cioè l'assestamento delle scelte nazionali di politica economica alla luce ed in conseguenza di quelle europee);

d) in coerenza con gli obiettivi di cui alla lett. *e*) della prima sezione del DEF e con i relativi eventuali aggiornamenti disposti con la Nota di aggiornamento ai sensi della precedente lett. *a*), il contenuto del Patto di stabilità interno e le sanzioni previste ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. *e*) della legge n. 42 del 2009, da applicare nel caso di mancato rispetto di quanto da esso previsto, nonché il contenuto del Patto di convergenza (di cui

²¹ Nel caso in cui occorra modificare tali obiettivi con la Nota di aggiornamento di cui all'art. 10-*bis*, il Governo, entro il 10 settembre, in attuazione di quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lett. *a*) della l. n. 42 del 2009, invia alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, affinché esprima il parere entro il 15 settembre, le linee guida per la ripartizione di tali obiettivi. Sia le linee guida sia il parere della Conferenza sono trasmessi nei medesimi termini anche alle Camere.

²² In caso di finalità ulteriori o eccezionali o di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica rispetto agli obiettivi, ai sensi del comma 6 dell'art. 10-*bis* il Governo trasmette al Parlamento una relazione nella quale indica le ragioni dell'aggiornamento ulteriore, degli scostamenti e degli interventi correttivi che prevede di adottare.

²³ Risultato differenziale delle operazioni finali, rappresentate da tutte le entrate e tutte le spese, escluse le operazioni di accensione e rimborso di prestiti. Con riferimento al bilancio pluriennale, costituisce, nel corso della gestione, il parametro per il riscontro di copertura delle nuove o maggiori spese in conto capitale.

²⁴ Ai sensi dell'art. 45, comma 1, il saldo di cassa del settore statale è il risultato del consolidamento tra flussi di cassa del bilancio dello Stato e della Tesoreria dello Stato ed esprime il fabbisogno da finanziare emettendo titoli dello Stato ed altri strumenti a breve e lungo termine.

all'art. 18 della citata legge n. 42 del 2009) e le misure idonee a realizzare il percorso di convergenza di cui all'art. 18 della citata legge n. 42 del 2009, modificato dall'art. 51 della legge n. 196.

La Nota di aggiornamento è corredata delle relazioni programmatiche sulle spese di investimento per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e delle relazioni sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali di spesa, per ciascuna di queste ultime spetta alla scadenza al ministro competente il compito di valutare l'attualità, sulla base delle indicazioni del Mef sul quadro complessivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, definito ai sensi del commi 4 e 5 dell'art. 10-*bis*.

12. La *legge di stabilità* concorre con la legge di bilancio a determinare la manovra triennale di finanza pubblica (art. 11, comma 1), che contiene per il triennio le misure necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dal DEF, come aggiornati dalla Nota di aggiornamento.

In particolare la legge di stabilità dispone anno per anno il quadro di riferimento finanziario nel bilancio pluriennale e provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente, al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi (art. 11, comma 2). Le disposizioni normative di spesa della legge di stabilità sono articolate, di norma, per missione, e indicano il programma cui si riferiscono (art. 11, comma 5). Il quadro di riferimento per gli interventi finanziari deve decorrere dal triennio considerato dalla manovra. La legge di stabilità non può contenere deleghe, norme di carattere ordinamentale o organizzatorio né interventi di natura localistica o microsettoriale.

Come *contenuto proprio* ai sensi del comma 3 dell'art. 11 *deve* indicare:

a) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario²⁵ e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, comprese le eventuali regolazioni contabili e debitorie pregresse specificamente indicate;

b) le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del *quantum* della prestazione, afferenti a imposte dirette e indirette, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto di norma dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione, fatta salva la competenza in materia fiscale delle regioni e degli enti locali ai sensi della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale;

²⁵ Indica il risultato differenziale tra il totale delle entrate finali ed il totale delle spese complessive ed esprime l'entità dell'indebitamento a medio ed a lungo termine potenzialmente effettuabile nell'anno di riferimento

c) gli importi dei fondi speciali e le corrispondenti tabelle;

d) gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per 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, con esclusione delle spese obbligatorie;

e) gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, con distinta e analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni;

f) gli importi, in apposita tabella, 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;

g) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego e alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico²⁶;

h) altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti;

i) norme che comportano aumenti di entrate o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, fatto salvo quanto previsto *sub m*);

l) norme recanti misure correttive degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi che comportano oneri finanziari;

m) norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno (artt. 8, comma 2, e 10-*bis*, comma 1, lett. *d*)) e del Patto di convergenza (art. 18 della legge n. 42 del 2009);

Inoltre ai sensi del comma 6 dell'art. 11 la legge di stabilità *può* disporre per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrate e nuove finalizzazioni, da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente di cui all'art. 18, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente. E' quindi escluso che la legge di stabilità possa recare norme finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia.

²⁶ Tale importo, per la parte non utilizzata al termine dell'esercizio, è conservato nel conto dei residui fino alla sottoscrizione dei pertinenti successivi contratti di lavoro o all'emanazione dei (*sic*) "provvedimenti negoziali".

Gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico²⁷ risultanti dal bilancio di previsione a legislazione vigente rispetto all'assestamento del precedente esercizio possono essere utilizzati per la copertura finanziaria delle riduzioni di entrata disposte dalle leggi di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico. Il vincolo a tali incrementi di spesa è fissato dal comma 7 dell'art. 11, che vieta che essi concorrano a determinare tassi di evoluzione delle spese correnti e in conto capitale incompatibili con gli obiettivi programmatici definiti dal DEF (prima sezione) per i saldi di cui alla lett. e) dell'art. 10, comma 2.

L'art. 11 disciplina anche la struttura formale del disegno di legge di stabilità.

Il disegno di legge di stabilità, oltre alla relazione tecnica di cui all'art. 17, comma 3²⁸, contiene una *nota tecnico-illustrativa* (art. 11, comma 9) che consiste in un documento conoscitivo di raccordo tra il disegno di legge di bilancio presentato alle Camere e il conto economico delle pubbliche amministrazioni, dove sono esposti i contenuti della manovra, i relativi effetti sui saldi di finanza pubblica per settori di intervento e i criteri usati per la quantificazione. Essa contiene inoltre le previsioni del conto economico e di cassa delle pubbliche amministrazioni come integrate dagli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento.

Al disegno della legge di stabilità il comma 4 dell'art. 11 prevede che sia allegato un prospetto conoscitivo e riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra finanziaria che, aggiornato con le modifiche implicate dall'esame parlamentare, è poi allegato alla stessa legge di stabilità.

13. La legge n. 39 non ha alterato le previsioni della legge n. 196 in tema di struttura del bilancio di previsione dello Stato.

Sono stati ribaditi i principi di integrità, universalità ed unità del bilancio (art. 24), è stata aggiornata la classificazione delle entrate e delle spese (art. 26) ed è stata conservata la disciplina dell'esercizio provvisorio (art. 32).

²⁷ Indica il risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti. Con riferimento al bilancio pluriennale esso costituisce, nel corso della gestione, il parametro per il riscontro di copertura delle nuove o maggiori spese correnti e per il rimborso di prestiti. Se positivo (entrate maggiori delle spese), misura la quota di risorse correnti destinabile al finanziamento delle spese in conto capitale; se negativo (entrate minori delle spese), identifica la quota delle spese correnti da soddisfare ricorrendo all'indebitamento. Riferito ai conti consolidati della pubblica amministrazione e del settore pubblico allargato esso misura quando è positivo (avanzo corrente) la quota di risparmio generata, quando è negativo (disavanzo corrente) la quota di risparmio assorbita dai settori intestatari dei conti.

²⁸ Nella relazione tecnica della legge di stabilità sono precisate le ragioni del rifinanziamento di ciascuna legge di spesa pluriennale, ai sensi del comma 10 dell'art. 11.

Ai sensi dell'art. 20 il bilancio continua ad essere redatto in termini di competenza e cassa.

Le entrate sono ripartite in titoli (tributarie, extratributarie, di alienazione o ammortamento di beni patrimoniali, riscossione crediti, accensione prestiti), ricorrenti e non ricorrenti (a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime o limitata ad uno o più esercizi), tipologie (ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti), categorie (secondo la natura dei cespiti), capitoli (eventualmente suddivisi in articoli).

Le spese sono ripartite in missioni e in programmi (art. 21, comma 2), nonché in capitoli (che a loro volta possono essere suddivisi in articoli)²⁹.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 21 il bilancio di previsione espone per l'entrata e, distintamente per ciascun ministero, per la spesa le *unità di voto parlamentare*. Le unità di voto per l'entrata sono le *tipologie* e per la spesa sono i *programmi*, quali "aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni". Le *missioni* rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa. La realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa. I programmi sono univocamente raccordati alla nomenclatura COFOG³⁰ ai sensi del comma 2 dell'art. 21.

Ai sensi del comma 7 dell'articolo in esame, ed innovando rispetto al passato, sono oggetto di approvazione parlamentare anche le previsioni di entrata e di spesa relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale, anche se solo le previsioni di entrata e di spesa del primo anno costituiscono limiti per le autorizzazioni di impegno e pagamento.

Ai sensi del comma 8 dell'art. 21 il bilancio di previsione è oggetto di un unico disegno di legge, consistente in un insieme di articoli con i quali si approvano lo stato di previsione

²⁹ La ripartizione delle unità di voto parlamentare in capitoli rileva solo ai fini della gestione e della rendicontazione, ed è curata dal Ministro dell'economia e delle finanze, che vi provvede con proprio decreto alla data di entrata in vigore della legge di bilancio (art. 21, comma 15).

³⁰ La classificazione COFOG risulta da un apposito quadro contabile allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 25. La COFOG (*Classification of the Functions of Government*) è una classificazione delle funzioni di governo, articolata su tre livelli gerarchici (*divisioni, gruppi e classi*), per consentire, tra l'altro, una valutazione omogenea delle attività delle pubbliche amministrazioni svolte dai diversi Paesi europei. Dall'integrazione fra la COFOG e le risultanze della ricognizione delle attività della pubblica amministrazione disposta con circolare 22 agosto 1997, n. 65, del Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica è nata la classificazione funzionale per funzioni obiettivo. Tale classificazione si articola in sei livelli, ai primi tre dei quali corrispondono gli elementi della COFOG, gli elementi di quarto livello sono denominati *missioni istituzionali* e quelli di quinto e di sesto sono denominati *servizi*. Tale classificazione intende rappresentare gli obiettivi e le attività della pubblica amministrazione al fine di consentire monitoraggi e rilevazioni omogenee sia in ambito europeo, sia in ambito nazionale fra le singole amministrazioni, ed è stata applicata con riferimento alle missioni istituzionali al bilancio dello Stato dal 1999 mentre l'applicazione alla contabilità economica è prevista a partire dal bilancio per il 2003.

dell'entrata, gli stati di previsione della spesa distinti per ministeri (con allegati i bilanci delle amministrazioni autonome e i conti consuntivi degli enti cui lo stato contribuisce in via ordinaria), i totali generali della spesa e il quadro generale riassuntivo riferito al triennio (art. 21, comma 12). Nel quadro generale riassuntivo si dà conto in termini di competenza e cassa dei valori del risparmio pubblico, dell'indebitamento (o accrescimento) netto, del saldo netto da finanziare (o da impiegare) e del ricorso al mercato, calcolati ai sensi del comma 7 dell'art. 26.

Rilevano i meccanismi di flessibilità dello strumento del bilancio, cioè la possibilità di effettuare, per motivate esigenze, con il progetto di bilancio rimodulazioni delle dotazioni finanziarie all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione, che possono interessare anche gli stanziamenti predeterminati per legge e, di conseguenza, la ripartizione delle risorse appartenenti ai programmi tra quota non rimodulabile e quota rimodulabile (art. 23, comma 3, e art. 21, comma 8). Resta il divieto di dequalificazione della spesa, cioè l'utilizzo di stanziamenti di spesa di conto capitale per finanziare spese correnti (art. 23, comma 3, secondo periodo).

In articoli distinti del disegno di legge di approvazione del bilancio sono previsti i fondi di riserva di cui agli artt. 27-30. Con separato articolo è infine stabilito l'importo massimo dei titoli dello Stato da emettere in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare.

Ai sensi del comma 9 dell'art. 21 ciascuno stato di previsione riporta i seguenti elementi informativi, da aggiornare al momento dell'approvazione della legge di bilancio (ad eccezione del *budget* di cui *sub e*), che non si aggiorna):

a) nota integrativa al bilancio di previsione, per l'entrata con i contenuti di cui all'alinea della lett. *a*) e per la spesa con i contenuti dei nn. 1 e 2 della predetta lettera;

b) schede illustrative di ogni programma e delle leggi che lo finanziano, redatte e aggiornate ai sensi della lett. *b*);

c) per ogni programma l'elenco dei capitoli (e articoli) e dei relativi stanziamenti e un riepilogo delle dotazioni secondo l'analisi economica e funzionale;

d) schede illustrative dei capitoli recanti i fondi settoriali correlati alle principali politiche pubbliche di rilevanza nazionale, redatte ai sensi della lett. *e*) dell'art. 21 (sono aggiornate e trasmesse semestralmente alle Camere);

e) *budget* dei costi dell'amministrazione di cui alla lett. *f*) dell'art. 21.

Le modifiche apportate al bilancio nel corso dell'*iter* parlamentare formano oggetto di un'apposita *nota di variazioni* (art. 21, comma 12), che costituisce una sorta di "emendamento riepilogativo" che al termine di ciascun passaggio parlamentare registra gli effetti contabili

complessivi delle modifiche apportate al bilancio stesso o in esso indotte a seguito di modifiche alla legge di stabilità.

Ai sensi dell'art. 21, che ne disciplina la struttura ai fini dell'esame legislativo parlamentare, il bilancio espone per l'entrata e per la spesa di ciascun ministero le diverse unità di voto determinate con riferimento a ciascuna *tipologia* (per l'entrata) e ad "aree omogenee di attività" (per la spesa). In particolare con riferimento alla spesa le unità di voto sono costituite dai *programmi*, aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni e univocamente raccordati alla nomenclatura COFOG, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 21. Le *missioni* rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa. La realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Nell'ambito delle dotazioni di ciascun programma sono distinte spese correnti (con indicazione delle spese di personale) e spese d'investimento. Inoltre le spese sono ripartite per ciascuno stato di previsione - secondo un apposito allegato - in spese rimodulabili e non rimodulabili, ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 21.

Le *spese non rimodulabili* ai sensi del comma 6 dell'art. 21 sono quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di effettuare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione e corrispondono alle spese definite "oneri inderogabili" in quanto vincolate a meccanismi definiti per legge o da altro atto normativo (spese obbligatorie, spese relative al pagamento di assegni, stipendi, pensioni e altre spese fisse, spese per interessi passivi, spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali, spese per ammortamento mutui, spese espressamente qualificate obbligatorie in via normativa).

Nelle *spese rimodulabili* ai sensi del comma 7 dell'art. 21 rientrano le spese autorizzate da espresse disposizioni legislative che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (tali spese sono dette "fattori legislativi" e sono rimodulabili ai sensi dell'art. 23, comma 3) e le spese non predeterminate legislativamente ma quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni (sono dette "spese di adeguamento al fabbisogno").

In relazione ad ogni singola unità di voto sono indicati: l'ammontare presunto dei residui attivi o passivi alla chiusura dell'esercizio precedente rispetto a quello cui il bilancio si riferisce (non sono oggetto di voto parlamentare); l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nell'anno cui il bilancio si riferisce; le

previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e al terzo anno del bilancio triennale; l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno in cui il bilancio si riferisce, senza distinzione fra operazioni in conto competenza ed in conto residui.

Al bilancio di previsione è associato, con valenza conoscitiva, il *bilancio pluriennale*, che ai sensi dell'art. 23 indica separatamente l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente e le previsioni sul relativo andamento, tenendo conto degli effetti degli interventi programmati nella DFP.

Con la legge di approvazione del rendiconto (art. 35) e la legge di assestamento del bilancio (art. 33) si definiscono, rispettivamente, il ciclo di bilancio relativo all'esercizio precedente e (sulla base delle relative risultanze) la situazione del bilancio in corso di esercizio.

In analogia a quanto previsto dall'art. 23, comma 3, per il bilancio annuale di previsione, con il disegno di assestamento possono essere effettuate, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione e, con decreto del Ministero dell'economia, tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, limitatamente alle spese per adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili (art. 33, comma 3 e 4, che all'ultimo periodo richiama anche in questo caso il divieto di dequalificazione della spesa di cui all'art. 23, comma 3).

Il rendiconto generale dello Stato è costituito da due parti (art. 36), il conto del bilancio e il conto generale del patrimonio (art. 37, commi 2-4), nonché da due allegati recanti, rispettivamente, l'illustrazione dell'andamento economico della gestione di ciascun ministero e l'illustrazione delle risultanze delle spese relativi a programmi di natura ambientale (art. 37, commi 5-6).

14. L'art. 30 definisce infine le leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente.

Le leggi di spesa pluriennale, solo per interventi in conto capitale, quantificano la spesa complessiva, l'onere di competenza del primo anno e le quote di competenza per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, rimodulabili *pro quota* dalla legge di stabilità per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale. Ciascuna quota annuale costituisce limite di pagamento, mentre le amministrazioni pubbliche possono assumere impegni nei limiti dell'intera somma contemplata dalla legge di spesa, secondo le modalità di utilizzo ivi previste (art. 30, commi 3-5).

Le leggi di spesa a carattere permanente (art. 30, commi 6-7) quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale, nonché l'onere a regime, necessario per le spese obbligatorie e facoltativo per le spese non obbligatorie: per queste ultime la legge può rinviare la quantificazione dell'onere annuo alla legge di stabilità (art. 11, comma 3, lett. d)).

3. Le fonti d'informazione e i controlli parlamentari in materia di finanza pubblica.

15. Si è già detto della Relazione generale sulla situazione economica del Paese di cui all'art. 12³¹ e degli allegati al DEF³².

Sul piano informativo si ricorda l'art. 6, che prevede che il Mef pubblichi nel proprio sito *internet* i disegni di legge di stabilità, di bilancio, di assestamento e di approvazione del rendiconto con i rispettivi allegati e renda disponibili i decreti di variazione al bilancio conseguenti all'approvazione di provvedimenti legislativi il giorno successivo a quello della loro registrazione da parte della Corte dei conti. Anche il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) deve trasmettere via *internet* o *e-mail* alle Camere le proprie delibere entro dieci giorni dalla registrazione da parte della Corte dei conti³³.

Gli artt. 14 e 16 affidano al Mef il controllo e il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, anche in base ai dati raccolti nella banca dati di cui all'art. 13. A tal fine l'art. 14 prevede una serie di competenze del Ministero, anche di tipo ispettivo, da esercitare anche in raccordo con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica ai fini di cui agli artt. 4 e 5 della legge n. 42 del 2009, in relazione all'attivazione del Patto di convergenza di cui all'art. 18 della medesima legge.

Il comma 11 dell'art. 14 della legge in esame dispone che gli enti e le amministrazioni che non adempiono agli obblighi informativi previsti dalla disposizione in esame non possono effettuare prelevamenti dai conti aperti presso la Tesoreria dello Stato³⁴. Al riguardo si rileva che l'art. 16 prescrive la presenza di un rappresentante del Mef nei collegi di revisione e nei collegi sindacali delle amministrazioni pubbliche non territoriali, degli enti e degli organismi da esso vigilati.

³¹ Si veda la nota 16.

³² Si veda il paragrafo 2, spec. punto 10.

³³ Allo stato si registra una rilevante informazione in materia di legislazione finanziaria sul sito *internet* della RGS (www.rgs.mef.gov.it).

³⁴ In materia di Tesoreria dello Stato si veda l'art. 47. In materia di Tesoreria unica l'art. 46 prevede che si applica la l. 29 ottobre 1984, n. 720.

I commi 3, 4 e 5 dell'art. 14 disciplinano altre relazioni: rispettivamente, la relazione mensile della RGS sul conto consolidato di cassa riferito all'amministrazione centrale, la relazione periodica del Ministero sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche, con le stime aggiornate sulla consistenza del debito pubblico e il rapporto mensile della RGS sull'andamento delle entrate tributarie e contributive.

L'art. 39 affida al Mef il compito di collaborare con le amministrazioni centrali dello Stato al fine di garantire il supporto necessario a verificare i risultati raggiunti, secondo le modalità ivi previste e con l'ausilio della banca dati di cui all'art. 13 (art. 39, comma 4), nel quadro di un'azione di analisi e valutazione della spesa pubblica, che consenta di riesaminare in modo sistematico l'insieme dei programmi di spesa, valutandone efficacia, efficienza ed economicità (cd. *spending review*). I relativi risultati sono tenuti in considerazione ai fini della predisposizione del Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato di cui all'art. 41 (sul quale ci si sofferma nel successivo paragrafo).

L'art. 46 introduce alcuni obblighi informativi a carico delle amministrazioni statali finalizzati a monitorare l'evoluzione dei flussi di cassa ai fini di una più efficiente gestione del debito. Tali amministrazioni sono tenute a presentare, entro il 31 dicembre, una previsione dell'evoluzione attesa dei flussi di cassa per l'anno seguente da aggiornare entro il giorno 10 di ciascun mese (comma 1) e, in parallelo, affida al Mef il compito di definire 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" (comma 3).

16. Se le indicazioni di cui al precedente punto delineano una rete informativa che consente la vigilanza ministeriale e della RGS, sul piano del *controllo parlamentare* sono molteplici le novità contenute nella legge in esame, anche se molte da implementare nell'ambito dei Regolamenti delle Camere.

L'art. 9, comma 2, prevede che gli atti, i progetti di atti e i documenti adottati dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito del "semestre europeo", contestualmente alla loro recezione sono trasmessi dal Governo alle Camere ai fini dell'esame parlamentare, e più in generale del controllo parlamentare sulla finanza pubblica di cui all'art. 4.

Ai sensi del comma 3 del medesimo art. 9, il Mef, entro 15 giorni dalla trasmissione delle linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione elaborate dal Consiglio europeo, riferisce alle competenti commissioni parlamentari, fornendo una

valutazione dei dati e delle misure prospettate dalle linee guida, nonché delle loro implicazioni per l'Italia, anche ai fini della predisposizione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma.

In particolare l'art. 4 contempla l'originale competenza delle commissioni parlamentari (non necessariamente le Commissioni Bilancio) a svolgere - anche congiuntamente (art. 4, comma 2) - un'azione di controllo verso il Governo sull'attuazione della legge in esame, all'esito del quale hanno la possibilità di formulare osservazioni e di esprimere valutazioni utili alla migliore impostazione dei documenti di bilancio e delle procedure di finanza pubblica (art. 4, comma 1), anche nella prospettiva delle successive fasi di attuazione della riforma contemplata dalla legge in esame³⁵.

Inoltre, sempre ai fini del controllo parlamentare sulla finanza pubblica, l'art. 6, comma 1, consente che, sulla base di apposite intese, le Camere abbiano accesso alle banche dati delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa gestita da soggetti pubblici rilevante ai fini di tale controllo. Tra queste si segnala la banca dati delle amministrazioni pubbliche (art. 14, comma 1, lett. e), istituita dall'art. 13 presso il Mef al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale. I dati raccolti concernono i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, le operazioni gestionali e le altre informazioni necessarie all'attuazione della legge in esame e al federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009³⁶.

L'art. 41 prevede che ogni tre anni, a partire da quello successivo all'istituzione della banca dati di cui all'art. 13, il Mef - RGS elabori e presenti al Parlamento un *Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato*, in cui illustrare la composizione e l'evoluzione della spesa, proporre gli indicatori di risultato da adottare, fornire la base analitica per valutare il conseguimento degli obiettivi di ciascuna amministrazione e accrescere la qualità dei servizi pubblici, suggerire possibili riallocazioni della spesa, e fornire la base analitica per la programmazione triennale delle iniziative e delle risorse per obiettivi verificabili, anche basandosi sul controllo di gestione dei risultati.

³⁵ A tal fine l'art. 4 della l. n. 39 ha aggiunto un comma *2-bis* all'art. 4 della l. n. 196, prevedendo che sulla base di apposite convenzioni, l'ISTAT fornisca alle Camere, su loro richiesta (alla Camera vige in materia l'art. 145 RC; al Senato manca invece una disposizione regolamentare corrispondente), i dati e le elaborazioni necessarie ai fini dell'esame dei documenti di finanza pubblica.

³⁶ In attesa dell'istituzione di tale banca dati l'art. 15 prescrive che i dati siano inviati alla RGS.

17. Gli oneri d'informazione a carico del Governo sono particolarmente rilevanti ai fini del controllo parlamentare sulla *copertura finanziaria delle leggi*, di cui all'art. 17.

In tale disposizione si è cercato di fornire una disciplina organica di tale istituto, accentuando la necessità di elementi istruttori ai fini del relativo riscontro in sede parlamentare, quale, *in primis*, la relazione tecnica, di cui si registra la diffusione in relazione ad atti e progetti legislativi anche non governativi.

Il comma 1 reca il principio per il quale la spesa autorizzata per garantire la copertura finanziaria deve intendersi come *limite massimo di spesa per ciascun anno*.

Al comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 3 della legge n. 39, si formalizza il principio per il quale le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Inoltre s'introduce il principio per il quale ciascuna legge che non possa indicare tale limite deve affiancare alle previsioni di spesa per ciascun anno una specifica *clausola di salvaguardia*, nei termini previsti dal comma 12 e sulla quale ci soffermerà tra poco, per regolare la compensazione degli effetti che eccedano tali previsioni di spesa³⁷.

La copertura finanziaria di tutte le leggi che comportano maggiori spese e minori entrate³⁸ va assicurata secondo una delle modalità di cui al comma 1 dell'art. 17:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti previsti dai fondi speciali di cui all'art. 18, nel rispetto del principio per il quale le spese in conto capitale si coprono con accantonamenti in conto capitale e le spese di parte corrente con accantonamenti di parte corrente, escludendo l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate del medesimo tipo (parte corrente o conto capitale).

La copertura finanziaria deve essere assicurata anche per le leggi di delega, ancorché differendo la quantificazione degli oneri al momento di adozione dei decreti legislativi.

³⁷ Tali clausole di salvaguardia non possono essere *standard*, cioè recare semplici rinvii ad interventi legislativi futuri non determinati, e devono essere calibrate agli oneri da coprire in modo da poter effettivamente far fronte ad imprevisti scostamenti dalle previsioni di spesa (si vedano in tal senso gli interventi del Presidente della V Commissione, Bilancio, della Camera e del Vice Ministro dell'economia e delle finanze, in Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 28 gennaio 2010, 25-26). Sul tema si veda D. CABRAS, *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica*, in *federalismi.it*, n. 5/2010.

³⁸ Analogo onere vale per le leggi delle regioni e delle province autonome, ai sensi del comma 2 dell'art. 19.

Comunque i decreti legislativi comportanti nuovi o maggiori oneri possono essere emanati solo dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le risorse finanziarie necessarie.

La *relazione tecnica* deve essere predisposta ai sensi del comma 3 dell'art. 17:

a) per gli schemi dei decreti legislativi (comma 2), dando conto in particolare della neutralità finanziaria ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti necessari mezzi di copertura;

b) per i disegni di legge e gli emendamenti³⁹ d'iniziativa governativa (comma 3);

c) su richiesta delle Commissioni parlamentari, per tutte le proposte di legge e gli emendamenti al loro esame (comma 5 - tale disposizione disciplina anche i termini entro i quali la relazione deve essere trasmessa);

d) per i disegni di legge d'iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)⁴⁰ (comma 6).

La relazione tecnica presenta i contenuti di cui ai commi 3, 4 e 7 dell'art. 17 e, per i progetti di legge, deve essere aggiornata anche in occasione del passaggio all'altro ramo del Parlamento (comma 8).

La relazione tecnica ha la funzione di quantificare le entrate e gli oneri che derivano da ciascuna disposizione e dalle corrispondenti disposizioni di copertura finanziaria. Ad essa deve essere allegato un *prospetto riepilogativo* degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni (anche sui relativi valori tendenziali). Nella relazione sono indicati i dati e i metodi usati per le quantificazioni, le loro fonti e ogni altro elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare, affidando la competenza a disciplinare tale verifica ai regolamenti parlamentari. Devono esservi indicati anche il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nel DEF. Informazioni specifiche devono essere

³⁹ Con tale adempimento si parifica l'iniziativa legislativa del Governo al relativo potere di presentare emendamenti. Sulla differenza di natura giuridica tra i due istituti, il primo di rilievo costituzionale e il secondo previsto solo dai regolamenti parlamentari, si veda R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, cit., 107; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 71.

⁴⁰ In considerazione del fatto che il diritto d'iniziativa legislativa del Governo, dei Consigli regionali e del CNEL è contemplato dalla Costituzione (rispettivamente, artt. 71, primo comma; 99, terzo comma; 121, secondo comma Cost.), l'assenza o l'incompletezza della relazione tecnica non può precluderne l'esercizio, potendo essere trasmessa anche nel corso del relativo eventuale esame (in tal senso si veda R. DICKMANN, *op. ult. cit.*, 39). Invece deve ritenersi che l'assenza di relazione tecnica costituisca una causa d'inammissibilità degli emendamenti governativi, attesa la diversa natura rispetto all'iniziativa legislativa (vedi nota precedente).

fornite per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, ai sensi del comma 7 dell'art. 17.

Ogni quattro mesi, ai sensi del comma 9 dell'art. 17, la Corte dei conti deve trasmettere alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate dalle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, anche per i decreti legislativi, confermandone il ruolo di preziosa fonte di informazione per evidenziare eventuali "eccessi legislativi" nella copertura delle spese.

Il comma 10 disciplina l'efficacia della copertura finanziaria⁴¹: le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese *hanno effetto* entro i limiti della spesa espressamente autorizzata dalla legge di riferimento. Con decreto dirigenziale del Mef - RGS (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*), è *accertato* l'avvenuto raggiungimento dei limiti di spesa. Ne consegue che le disposizioni recanti espresse autorizzazioni di spesa *cessano di avere efficacia* dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data.

La *clausola di salvaguardia*, che secondo il comma 12 dell'art. 17 deve essere "effettiva e automatica", deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso di verificarsi o stiano per verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni della copertura finanziaria. Il Mef, al quale spetta il monitoraggio dell'andamento dei flussi di finanza pubblica, adotta, sentito il ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione, dove espone le cause che hanno determinato gli scostamenti.

Spetta al Mef anche il riscontro circa il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica in occasione dell'attuazione di leggi ovvero in conseguenza di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale, interpretative di norme in vigore in termini produttivi di possibili maggiori oneri finanziari⁴²: nel caso di pregiudizi economici, il Ministero "assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative" (comma 13)⁴³.

4. Le deleghe per il completamento della riforma.

⁴¹ Si tratta di una clausola che recupera il meccanismo introdotto dal d.l. 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla l. 31 ottobre 2002, n. 246 (cd. decreto "taglia spese").

⁴² L'elenco di tali pronunce va pubblicato in allegato alla relazione al disegno di legge di stabilità, ai sensi del comma 8 dell'art. 11 della legge in esame.

⁴³ Tale disposizione sottintende evidentemente la responsabilità del Mef di *proporre* al Governo l'adozione di un decreto-legge recante misure di rientro finanziario.

18. Ai fini del completamento della riforma del ciclo del bilancio dello Stato, la legge n. 196 contiene una serie di deleghe al Governo, che rimangono in piedi anche dopo le modifiche apportate dalla legge n. 39.

L'art. 2 reca una delega al Governo, da esercitare con uno o più decreti legislativi, entro il 31 maggio 2011, per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, finalizzata ai seguenti obiettivi:

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

b) adozione di schemi di bilancio comuni, articolati per missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale comunitaria;

c) affiancamento, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale;

d) adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche e delle proprie aziende, società o organismi controllati;

e) definizione di un sistema di indicatori di risultato (noti anche come indicatori di *performance*).

Sono escluse le regioni e gli enti locali, per i quali il comma 6 dell'art. 2 della legge in esame modifica l'art. 2 della legge n. 42 del 2009, introducendovi principi e criteri direttivi del tutto corrispondenti a quelli illustrati, al fine di favorire un processo unitario e coerente di armonizzazione dei bilanci pubblici⁴⁴.

19. L'art. 30, comma 8, prevede una delega al Governo, da esercitare entro un ventiquattro mesi dalla sua data di entrata in vigore con uno o più decreti, per la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) introduzione nella fase della pianificazione della valutazione delle opere al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità;

b) predisposizione da parte del ministero competente di linee-guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti;

c) garanzia d'indipendenza e di professionalità dei valutatori;

⁴⁴ Ai fini della predisposizione dei decreti legislativi, il comma 5 dell'art. 2 della legge in esame istituisce un comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche, chiamato dal successivo comma 7 a raccordarsi con la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale, di cui alla l. n. 42 del 2009.

d) potenziamento e sistematicità della valutazione *ex post* sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni *ex ante*;

e) separazione del finanziamento dei progetti da quello delle opere attraverso la costituzione di due appositi fondi finalizzati;

f) adozione di regole di trasparenza per ottenere informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere, con l'invio di relazioni annuali in formato telematico alle Camere e procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e dei singoli interventi con particolare riferimento ai costi complessivi sostenuti e ai risultati ottenuti relativamente all'effettivo stato di realizzazione delle opere,

g) previsione di un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti, con automatica riduzione del finanziamento ("definanziamento") in caso di mancato avvio delle opere entro i termini stabiliti.

20. Allo scopo di riorganizzare i programmi di spesa e le missioni e la programmazione delle risorse, con l'obiettivo di assicurarne "una maggiore certezza, trasparenza e flessibilità", l'art. 40 delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della legge in esame, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi (comma 2):

a) revisione delle missioni in modo da creare una opportuna correlazione con i ministeri ed enucleando eventuali missioni trasversali;

b) revisione del numero e della struttura dei programmi al fine di assicurare, tra l'altro, l'univoca corrispondenza fra il programma, con le risorse e strutture assegnate, e ciascun ministero, evitando, ove possibile, programmi condivisi tra più Ministeri e fermo restando l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa.

c) revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire;

d) revisione, per l'entrata, delle unità elementari del bilancio per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto, dettagliandone la ripartizione in modo da assicurare che la fonte di gettito sia chiaramente e univocamente individuabile;

e) adozione, per la spesa, anche a fini gestionali e di rendicontazione, delle *azioni* quali componenti del programma e unità elementari del bilancio dello Stato;

f) previsione che le nuove autorizzazioni legislative di spesa debbano essere formulate in termini di finanziamento di uno specifico programma di spesa;

g) introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni dello Stato e individuazione di metodologie comuni di definizione di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferibili ai programmi del bilancio;

g-bis) introduzione in via sperimentale di un “bilancio di genere”, per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito⁴⁵;

h) introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese rimodulabili del bilancio dello Stato;

i) adozione, in coerenza con i limiti di spesa stabiliti, di accordi triennali tra il Mef e gli altri Ministeri, in cui siano concordati gli obiettivi da conseguire nel triennio e i relativi tempi;

l) riordino delle norme che autorizzano provvedimenti di variazione al bilancio in corso d'anno;

m) accorpamento dei fondi di riserva e speciali iscritti nel bilancio dello Stato;

n) affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale funzionale alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni;

o) revisione del conto riassuntivo del tesoro al fine di garantire maggiore chiarezza e significatività alle informazioni ivi contenute attraverso l'integrazione dei dati contabili del bilancio dello Stato e di quelli di tesoreria;

p) progressiva eliminazione, entro ventiquattro mesi, delle gestioni contabili speciali e di tesoreria⁴⁶, ad eccezione della gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri e

⁴⁵ Tale lettera è indicata come g-bis per evidenziare che è stata aggiunta dall'art. 7, comma 1, lett. m), n. 3, della l. n. 39. Il “bilancio di genere” (*gender budgeting*) rappresenta un'analisi delle spese e delle entrate di un ente pubblico volta ad evidenziare e misurare l'equità, l'efficacia e l'efficienza (non solo in termini di genere) che l'ente stesso è in grado di attivare attraverso le proprie scelte di allocazione delle risorse; in particolare, tiene conto del diverso impatto che uno specifico bilancio determina sulle donne e sugli uomini, permettendo quindi un'integrazione della prospettiva di genere nelle politiche di bilancio, in condizioni di trasparenza. Fra gli obiettivi del bilancio di genere vi è anche quello di aumentare la trasparenza della spesa pubblica. Si segnala l'esistenza di una relazione positiva tra uguaglianza di genere rispetto alla partecipazione al mercato del lavoro, da un lato, e crescita economica, dall'altro, per quanto non esista ad oggi una certezza condivisa con riferimento alla quantificazione di tali effetti. Anche il Parlamento europeo ha raccomandato agli Stati membri la predisposizione di bilanci di genere come strumento per promuovere le pari opportunità. Per quanto riguarda l'Italia, la sperimentazione relativa al bilancio di genere è stata avviata soprattutto a livello locale, grazie all'impulso di comuni (Genova, Udine), province (Genova, Modena) e regioni (Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana), mentre mancano interventi in tal senso a livello nazionale (per approfondimenti si veda Senato della Repubblica, Servizio del bilancio, *dossier* n. 43 del febbraio 2011, spec. 26-28). Sull'argomento si segnala M.S. CIARLETTA, *Il bilancio di genere in Calabria: strumento di sviluppo sociale e territoriale*, Catanzaro, Rubettino, 2010.

delle gestioni fuori bilancio istituite nell'ambito delle amministrazioni statali dalla legge 25 novembre 1971, n. 1041, delle gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, dei programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati e dei casi di urgenza e necessità;

q) previsione della possibilità di intensificare i contributi speciali iscritti nel bilancio dello Stato finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. e destinati ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni.

Al sistema di contabilità finanziaria sarà inoltre affiancato, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale funzionale alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni.

21. L'art. 42, interamente riformulato per effetto di una modifica introdotta durante l'*iter* al Senato (art. 5 della legge n. 39)⁴⁷, delega il Governo all'adozione, entro quattro anni dalla data di entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi ai fini del riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e del potenziamento della funzione del bilancio di cassa (superando quindi l'originaria indicazione di giungere ad un bilancio redatto in termini di sola cassa), ferma rimanendo la redazione anche in termini di competenza, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzazione della disciplina dell'accertamento delle entrate e dell'impegno delle spese, nonché di quella relativa alla formazione ed al regime contabile dei residui attivi e passivi, al fine di assicurare una maggiore trasparenza, semplificazione e omogeneità di trattamento di analoghe fattispecie contabili;

b) ai fini del potenziamento del ruolo del bilancio di cassa, previsione del raccordo, anche in appositi allegati, tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria;

c) ai fini del potenziamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa, 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 ordina e paga le spese;

⁴⁶ Si veda anche l'art. 51, comma 2, che abroga tutte le disposizioni di legge che autorizzano l'apertura di contabilità speciali di tesoreria a valere su fondi iscritti in stanziamenti del bilancio dello Stato e riferibili alla gestione di soggetti ed organi comunque riconducibili all'amministrazione centrale e periferica dello Stato senza autonomia contabile, ad eccezione delle contabilità speciali "a fini militari".

⁴⁷ Sul punto si vedano tuttavia le perplessità espresse alla Camera dallo stesso relatore, on. Baretta, che però ha ritenuto opportuna la rapida approvazione del provvedimento per consentire la tempestiva presentazione del DEF (Assemblea della Camera, *resoc. sten.*, 4 aprile 2011, spec. pp. 4-5).

d) revisione del sistema dei controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile del pagamento, tenendo anche conto di quanto previsto dalla lettera c);

e) previsione di un periodo transitorio per l'attuazione della nuova disciplina;

f) considerazione dei risultati della sperimentazione disposta ai sensi del comma 2 dell'art 42 a cura del Mef - RGS;

g) previsione della graduale estensione delle previsioni di cui alle lettere a), c) e d) alle altre amministrazioni pubbliche, in coerenza con quanto previsto dall'art. 2 della legge n. 196 e dall'art. 2 della legge n. 42 del 2009;

h) rilevazione delle informazioni necessarie al raccordo dei dati di bilancio con i criteri previsti per la redazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni pubbliche secondo i criteri adottati nell'ambito dell'Unione europea.

22. L'art. 49 delega il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 196, uno o più decreti legislativi per il potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile (di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) e all'art. 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286), secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della RGS ai fini della realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali di cui all'art. 3, comma 67, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008);

b) condivisione tra il Mef - RGS, gli organismi indipendenti di valutazione della *performance* previsti dall'art. 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e gli uffici di statistica dei ministeri delle relative banche dati e delle informazioni necessarie alla realizzazione dell'attività di analisi e valutazione della spesa;

c) previsione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di mancata comunicazione dei dati e delle informazioni di cui *sub b)* a carico dei dirigenti responsabili delle amministrazioni interessate;

d) graduale estensione del programma di analisi e valutazione della spesa alle altre amministrazioni pubbliche;

e) riordino, revisione e semplificazione del sistema dei controlli preventivi e successivi.

23. L'art. 50 delega il Governo a riunire in un testo unico, al termine dell'attuazione delle riforme contemplate dalla legge in esame e dalle deleghe passate in rassegna, entro quattro anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 196, tutte le disposizioni legislative in materia di contabilità dello Stato e di tesoreria, 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 in vigore in materia di contabilità pubblica, compresa la legge in esame, alla redazione del bilancio di sola cassa;

e) modifica o abrogazione di tutte le norme in materia incompatibili.

24. Sugli schemi dei decreti legislativi di attuazione delle deleghe di cui alla legge in esame è previsto il parere parlamentare.

In particolare per le deleghe di cui agli artt. 2 (comma 4), 30 (comma 10), 40 (comma 3), 42 (comma 3) e 49 (comma 2) è previsto che sugli schemi di decreto legislativo, da corredare della relazione tecnica ai sensi dell'art. 17, comma 3, sia acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Ad eccezione della delega di cui all'art. 49, per la quale si applica il termine previsto dai regolamenti parlamentari⁴⁸, è previsto che il parere sia espresso nel termine di sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine i decreti possono essere comunque adottati, per non compromettere l'esercizio della delega. Nel caso della delega di cui all'art. 42, comma 3, se il termine per l'espressione del parere scada nei trenta giorni che precedono la scadenza termine finale per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni⁴⁹.

Ad eccezione delle deleghe previste agli artt. 30, comma 8, e 49, se il Governo non intende conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e "rende comunicazioni davanti a ciascuna

⁴⁸ Il termine è di venti giorni dall'assegnazione, prorogabile una sola volta per non più di dieci giorni (artt. 143, comma 4, RC; 139-*bis*, comma 2, RS).

⁴⁹ Nel caso della medesima delega, il comma 4 dell'art. 42 prevede che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo possono essere adottate disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e delle stesse procedure.

Camera”, cioè espone le ragioni tecniche e politiche alla base della propria posizione. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione i decreti possono essere adottati in via definitiva dal Governo.

25. Altre “deleghe” sono conferite ai regolamenti parlamentari, ai quali è demandato il compito di regolare alcuni passaggi necessari a raccordarsi con talune previsioni della legge in esame.

In particolare l’art. 10, comma 6, prevede che i regolamenti parlamentari disciplinino le procedure e i termini per l’esame dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria; l’art. 17 affida ai regolamenti parlamentari la disciplina della verifica in sede tecnica dei dati contenuti nelle relazioni tecniche (comma 3) e degli ulteriori casi rispetto a quelli indicati in tale articolo in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica (comma 5); l’art. 35, comma 4, prevede che i regolamenti parlamentari stabiliscano le modalità e i termini per il controllo da parte delle Commissioni competenti dello stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie.

5. Alcune conclusioni.

26. Rispetto alla legge n. 196 con la legge n. 39 il legislatore ha dovuto modificare una buona riforma dopo appena pochi mesi per le indifferibili esigenze rilevate dall’Unione europea in materia di *governance* economica, anche con qualche passo indietro, rimeditando in particolare la decisione di redigere il bilancio dello Stato in termini di sola cassa.

Si percepisce la sensazione di una riforma non ancora consolidata, in corso di svolgimento nell’ambito di un processo di conformazione del bilancio dello Stato e degli enti locali ai condizionamenti europei in materia di stabilità e crescita, che per l’Italia ha la durata di almeno quattro anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 196. Nel corso di tale processo l’intero impianto delle relazioni tra Camere e Governo in materia finanziaria è destinato a ristrutturarsi, lasciando al Parlamento prevalenti competenze di controllo e di indirizzo e riservando all’Esecutivo tanto la potestà decisionale in materia di spesa pubblica quanto le connesse responsabilità sia politiche sia a livello di pubbliche amministrazioni. La prospettiva risulta ulteriormente condizionata dalla progressiva entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale.

Se in questa sede pare prematuro esprimere giudizi qualitativi sull'efficacia della riforma, va sottolineato in termini molto positivi il metodo attraverso il quale il processo si sta svolgendo, di piena collaborazione tra Camere e Governo, e tra maggioranza e opposizioni, anche a livello di amministrazioni.

Nell'impianto della riforma questo modello è confermato da una trama di relazioni permanenti o possibili, in base alle quali i poteri coinvolti possono accedere in modo coordinato a fonti d'informazioni, che effettivamente possono favorire l'efficace raccordo tra Parlamento, Governo ed enti locali ai fini sia dell'assunzione delle decisioni finanziarie, in modo rispettoso sia dei vincoli di spesa imposti anche a livello europeo, sia del controllo parlamentare sull'Esecutivo in materia finanziaria.

Merita in ogni caso di essere evidenziato anche il vincolo europeo alle scelte nazionali di politica economica, che discende dal sistema di definizione in due tempi dei relativi obiettivi, prima entro aprile con il DEF e poi entro settembre con la Nota di aggiornamento al DEF, definita sulla base delle indicazioni europee.

Tale vincolo in prospettiva condiziona certamente i nuovi eventuali aggiornamenti della disciplina passata in rassegna.