Riforma della contabilità e finanza pubblica: esame al Senato.

4 Giugno 2009
La Commissione Bilancio del Senato ha approvato, in sede referente, in prima lettura, il disegno di legge, d`iniziativa parlamentare recante: “Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica, nonchè delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli””(**DDL 1397/S** – Presidente Relatore il Sen. Antonio Azzollini del Gruppo parlamentare PdL) che riforma la legge 468/78, in materia di contabilità e finanza pubblica.
Nel testo, in particolare, viene previsto che **le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica** secondo le modalità stabilite dal provvedimento stesso e dai relativi decreti legislativi attuativi, sulla base dei principi fondamentali dell`armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e ne condividono le conseguenti responsabilità.
A tal fine viene delegato il Governo ad adottare, entro un anno dall`entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi**, nel rispetto di specifici criteri direttivi, **per l`armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica. I sistemi e gli schemi suddetti sono raccordabili con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.
Viene, inoltre, istituita la **Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici**, con il compito di promuovere e tutelare e tutelare la trasparenza e l`informazione nel campo della finanza pubblica. La Commissione è composta di venti membri designati dai Presidenti delle due Camere in modo da garantire la rappresentanza proporzionale della maggioranza e delle opposizioni ed esprime indirizzi, in particolare:
– sul contenuto informativo necessario dei documenti trasmessi dal Governo, con l`obiettivo di migliorare il contenuto informativo e rendere omogenea la prospettazione delle informazioni, al fine della comparabilità nel tempo e tra strumenti;
– sulle metodologie per la quantificazione delle innovazioni legislative con identificazione dei livelli informativi di supporto della quantificazione, nonchè sull`eventuale predisposizione di schemi metodologici per settore per la valutazione degli effetti finanziari;
– sulle metodologie per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, anche di settore, con evidenziazione delle basi conoscitive necessarie per la loro verifica; sulla definizione dei contenuti minimi di raccordo tra andamenti tendenziali e innovazioni legislative; sui criteri metodologici per la predisposizione di previsioni a politiche invariate;
– sull`identificazione di ambiti per i quali è possibile migliorare la struttura dell`informazione disponibile ai fini della predisposizione dei bilanci, nonchè sul monitoraggio e sulla rendicontazione dell`attività pubblica.
Le conclusioni della Commissione vengono, quindi, trasmesse alla Commissioni parlamentari per le conseguenze di carattere finanziario.
Vengono previsti, quali **strumenti della programmazione degli obiettivi di finanza pubblica**:
– la **relazione sull`economia e la finanza pubblica**, da presentare alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno;
– la **Decisione di finanza pubblica** (che sostituisce il Documento di programmazione economico-finanziaria – DPEF) da presentare alle Camere entro il 20 settembre;
– il **disegno di legge di stabilità** (già legge finanziaria), da presentare alle Camere entro il 15 ottobre, corredato di una Nota tecnico-illustrativa da inviare alle Camere;

– il **disegno di legge di approvazione del bilancio** dello Stato, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre;
– i **provvedimenti collegati alla legge di stabilità**, da presentare alle Camere entro il 15 novembre;
– l`aggiornamento del Programma di stabilità, da presentare alla Commissione europea secondo il calendario concordato in sede europea;
– gli specifici strumenti di programmazione delle altre amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.
La **decisione di finanza pubblica**, in particolare, contiene gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo e definisce gli obiettivi articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi alle amministrazione centrale, all`amministrazione locale e agli enti di previdenza ed aggiorna, altresì, le previsioni per l`anno in corso.
Il disegno di legge di stabilità ed il disegno di legge di bilancio compongono la manovra triennale di finanza pubblica, che contiene, per il triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dalla decisione di finanza pubblica sopra menzionata. Nel corso del periodo considerato dalla manovra, in caso di eventuali aggiornamenti degli obiettivi, conseguenti anche a cambiamenti delle condizioni economiche, la manovra annuale ridetermina gli interventi per gli anni successivi a quello in corso.
Nello specifico, **la legge di stabilità dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario** per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi. La legge suddetta contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale e non può contenere norme di delega o di carattere ordina mentale, ovvero organizzatorio.
Nel testo vengono, altresì, individuati i contenuti propri della legge stessa e viene precisato che, relativamente alla spesa, le disposizioni normative del disegno di legge di stabilità sono articolate, di norma, per missione ed indicano il programma a cui si riferiscono (missioni e programmi costituiscono ripartizioni della spesa dello Stato, al riguardo vedi dopo).
Sulla copertura finanziaria delle leggi, viene disposto che, in attuazione dell`articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia – che deve essere automatica ed effettiva ed indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria – per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. La copertura finanziaria delle leggi che importino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata attraverso specifiche modalità appositamente elencate.
Viene precisato, inoltre, che i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa e del relatore che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell`Economia e delle Finanze sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonchè delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell`onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla stessa è allegato altresì 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.
Le Commissioni parlamentari possono richiedere al Governo la relazione tecnica per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli

oneri dagli stessi recati.
In merito al **bilancio dello Stato**, viene previsto che la gestione finanziaria statale si svolge in base al bilancio annuale di previsione redatto in termini di competenza e cassa. L`unità temporale della gestione è l`anno finanziario che comincia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre dello stesso anno.
Il disegno di legge del bilancio annuale di previsione è formato sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dei parametri indicati nella decisione di finanza pubblica.
Vengono, altresì, previste **norme sulla classificazione delle entrate e delle spese dello Stato**.
Al riguardo, le spese dello Stato sono **ripartite** in:
– **missioni,** che individuano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica;
– **programmi**, ai fini dell`approvazione parlamentare. I programmi sono suddivisi in macroaggregati per spese di funzionamento, per interventi, per trattamenti di quiescenza e altri trattamenti integrativi o sostitutivi di questi ultimi, per onere del debito pubblico, per oneri comuni di parte corrente, per investimenti e per oneri comuni in conto capitale. In autonome previsioni è esposto il rimborso di passività finanziarie;
– **capitoli,** secondo l`oggetto della spesa. I capitoli, classificati secondo il contenuto economico e funzionale, costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione e possono essere ripartiti in articoli.
Vengono, inoltre, istituiti, nello stato di previsione del Ministero dell`Economia, il fondo di riserva per le spese obbligatorie, il fondo di riserva per le spese impreviste, il fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa, nonchè fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale.
Riguardo a questi ultimi, nello specifico, viene disposto che nello stato di previsione della spesa del Ministero dell`Economia e delle Finanze sono istituiti, nella parte corrente e nella parte in conto capitale, rispettivamente, un «fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa» e un «fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa», le cui dotazioni sono determinate, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio. Il trasferimento di somme dai fondi suddetti e la loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio hanno luogo mediante decreti del Ministro dell`economia e delle finanze, da registrarsi alla Corte dei conti, e riguardano sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa dei capitoli interessati.
Con altra norma viene disposto, tra l`altro, che il Ministro dell`Economia e delle Finanze presenta alle Camere, entro il mese di giugno, il rendiconto generale dell`esercizio scaduto il 31 dicembre dell`anno precedente, articolato per missioni e programmi. Il relativo disegno di legge è corredato da apposita nota preliminare.
Al rendiconto suddetto è, inoltre, allegata per ciascuna amministrazione una nota integrativa, articolata per missioni e programmi in coerenza con le indicazioni contenute nella nota integrativa al bilancio di previsione. La nota integrativa al consuntivo si compone di due sezioni, una contenente il rapporto sui risultati, l`altra concernente l`illustrazione, con riferimento ai programmi, dei risultati finanziari e dei principali fatti della gestione, con la motivazione degli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel Rendiconto generale.
Nel testo viene, altresì, prevista, ferme restando le disposizioni sull`armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, la **delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato e adozione del metodo della programmazione triennale delle risorse.**
Al riguardo, l`Esecutivo viene delegato ad adottare, entro un anno dall`entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per consentire il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato e la programmazione delle risorse assicurandone una maggiore certezza, trasparenza e flessibilità.
– **Tra i criteri direttivi** vengono previsti, in particolare:

– l`introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni dello Stato e individuazione di metodologie comuni di definizione degli indicatori di *performance* semplici, misurabili e riferibili ai programmi di bilancio;
– l`introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese rimodulabili del bilancio dello Stato. I predetti limiti, individuati in via di massima in sede di decisione di finanza pubblica e adottati con la successiva legge di bilancio, dovranno essere coerenti con la programmazione triennale delle risorse;
– l`accorpamento dei fondi di riserva e speciali iscritti sul bilancio dello Stato;
– il riordino delle norme che autorizzano provvedimenti di variazione al bilancio in corso d`anno;
– **l`adeguamento della normativa di contabilità pubblica nel senso del passaggio**, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili, **da una redazione in termini di competenza e cassa a una redazione in termini di sola cassa,** con separata ed analitica evidenziazione conoscitiva delle corrispondenti previsioni di competenza finanziaria ed economica con riferimento al sistema di contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione;
– la previsione di un regime transitorio, avente durata massima di tre anni, per consentire l`attuazione della nuova disciplina di cui sopra, l`assorbimento dell`ammontare dei residui e l`adeguamento delle procedure di entrata e di spesa;
Viene, inoltre, definito, in relazione alla programmazione dei flussi di cassa, il saldo di cassa del settore statale quale risultato del consolidamento tra flussi di cassa del bilancio dello Stato e della Tesoreria statale. Il saldo esprime il fabbisogno da finanziare attraverso emissioni di titoli di Stato ed altri strumenti a breve e lungo termine.
Il saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche è il risultato del consolidamento dei flussi di cassa fra i diversi sottosettori. Con dec reto del Ministero dell`economia e finanze sono definiti, in coerenza con le regole internazionali, gli aggregati sottostanti i saldi suddetti e i criteri metodologici per il calcolo degli stessi.
Altre disposizioni riguardano la **delega al Governo ad adottare**, entro un anno dall`entrata in vigore della legge, **uno o più decreti legislativi per il potenziamento dell`attività di analisi e valutazione della spesa e per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile** di cui al D.Lgs 286/99 su “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell`attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell`articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59“, secondo specifici criteri direttivi.
Il Governo è altresì delegato ad emanare, entro due anni dall`entrata in vigore della legge, un **testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato**, anche con modifica delle disposizioni di legge preesistenti e con abrogazione espressa di quelle non più in vigore o incompatibili con la normativa vigente.
Conseguentemente alle disposizioni introdotte dal testo viene, infine, disposta l`abrogazione della legge 468/78, recante “Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio””.
Il disegno di legge, che ha assunto il nuovo titolo “Legge di contabilità e finanza pubblica””, è atteso ora all`esame dell`Aula.