

DDL su "" Legge di contabilità e finanza pubblica "" : approvato definitivamente dal Senato il provved

17 Dicembre 2009

L'Aula del Senato ha approvato definitivamente, in terza lettura, il disegno di legge in oggetto, nel testo trasmesso dalla Camera dei Deputati (DDL 1397-B/S - Relatore il Sen. Antonio Azzollini del Gruppo parlamentare PdL).

Il testo che entrerà in vigore il 1° gennaio 2010, prevede un' articolata riforma delle disposizioni riguardanti la contabilità e la finanza pubblica che supera le precedenti norme quadro in materia, prevalentemente contenute nella legge n. 468/1978.

Il provvedimento conferisce al Governo **la Delega per l' adeguamento dei sistemi contabili**, che a tal fine adotta, 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, ad esclusione delle Regioni e degli Enti locali 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.

Si prevedono, altresì, modifiche **alla Legge 42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale**, in attuazione dell' articolo 119 della Costituzione). In particolare, il Governo è tenuto ad adottare entro dodici mesi (anzichè ventiquattro) dalla data di entrata in vigore della medesima legge almeno uno dei decreti legislativi previsti dall' art. 2, aventi ad oggetto l' attuazione dell' articolo 119 Cost. al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l' autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni. Un decreto legislativo, da adottare entro il suddetto termine, disciplina la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni previsti dalla Legge 42/2009. Il Governo trasmette alle Camere, entro il 30 giugno 2010, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, con l' indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. Tale relazione è comunque trasmessa alle Camere prima degli schemi di decreto legislativo concernenti i tributi, le partecipazioni e la partecipazione degli enti territoriali.

Disposto, altresì, un **controllo parlamentare sulla finanza pubblica con un potenziamento delle attività di controllo e verifica** sulla contabilità e finanza pubblica delle Commissioni parlamentari competenti di Camera e Senato con particolare riferimento ai seguenti ambiti:

- a) monitoraggio, controllo e verifica degli andamenti di finanza pubblica e analisi delle misure finalizzate al miglioramento della qualità della spesa;
- b) verifica dello stato di attuazione del processo di riforma e dell' adeguamento della struttura del bilancio, con particolare riferimento alla progressiva adozione del bilancio di cassa e al suo collegamento con la contabilità economica e con riferimento alla ridefinizione funzionale dei programmi;
- c) analisi del contenuto informativo necessario dei documenti trasmessi dal Governo;
- d) verifica delle metodologie utilizzate dal Governo per la copertura finanziaria delle diverse tipologie di spesa, nonché per la quantificazione degli effetti finanziari derivanti da provvedimenti legislativi; analisi delle metodologie utilizzate per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, anche di settore.

Con altra norma sulla nomina del Presidente dell'ISTAT viene previsto che la designazione effettuata dal Governo sia previamente sottoposta al parere delle Commissioni parlamentari competenti, che possono procedere all'audizione della persona designata. Tale nomina è subordinata all'espressione di un parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti.

Vengono, inoltre, 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;
- **lo Schema di Decisione di finanza pubblica** (che sostituisce il Documento di programmazione economico-finanziaria - DPEF) da presentare alle Camere entro il 15 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 del bilancio dello Stato**, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre;
- **i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica**, da presentare alle Camere entro il mese di febbraio;
- l'aggiornamento del Programma di stabilità, da presentare al Consiglio dell'Unione europea e 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** come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari 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 assistenza sociale ed aggiorna, altresì, le previsioni per l'anno in corso.

Entro il 15 luglio il Governo invia alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della Legge 42/2009, per il preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici indicati dal provvedimento. Entro il medesimo termine del 15 luglio le linee guida sono trasmesse alle Camere. Alle Camere è, altresì, trasmesso il parere di cui sopra.

La legge di stabilità e la 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 nonché interventi di natura localistica o micro settoriale e non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale, 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).

Al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche secondo

modalità da stabilire con appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti la Conferenza unificata e il CNIPA, i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione del provvedimento. Con apposita intesa in conferenza per il coordinamento della finanza pubblica sono definite le modalità di accesso alla banca dati degli enti territoriali. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze è individuata la struttura dipartimentale della suddetta banca dati.

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, fermo restando quanto previsto per le leggi di delega, i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa e del relatore che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla 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 particolare, con riferimento alle leggi di delega è stabilito che qualora non risulti possibile, in sede di conferimento della delega, quantificare gli oneri finanziari derivanti dai decreti legislativi, tale quantificazione deve avvenire al momento dell'adozione dei singoli decreti. Inoltre, i decreti legislativi dai quali derivino nuovi o maggiori oneri possono essere emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le risorse finanziarie necessarie.

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, nonché 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.

Con altra norma sulla **delega al Governo per la revisione della struttura del bilancio dello Stato** viene previsto che, ferme restando le disposizioni sulla armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge, **uno o più decreti legislativi per consentire il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato** con particolare riguardo alla riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni, e alla programmazione delle risorse, assicurandone una maggiore certezza, trasparenza e flessibilità. Al riguardo, vengono fissati una serie di ulteriori principi e criteri direttivi sulla base dei quali devono essere adottati i decreti legislativi che il Governo è delegato ad adottare:

- revisione delle missioni in relazione alle funzioni principali e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica, delineando una opportuna correlazione tra missioni e Ministeri ed enucleando eventuali missioni trasversali;
- revisione del numero e della struttura dei programmi, che devono essere omogenei con riferimento ai risultati da perseguire in termini di prodotti e servizi finali, in modo da assicurare:
 - 1) la univoca corrispondenza fra il programma, le relative risorse e strutture assegnate, e ciascun Ministero, in relazione ai compiti e alle funzioni istituzionali proprie di ciascuna amministrazione, evitando ove possibile programmi condivisi tra più Ministeri;
 - 2) l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa;
 - 3) il raccordo dei programmi alla classificazione COFOG di secondo livello.
- revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire;
- revisione per l'entrata delle unità elementari del bilancio per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e ripartizione delle unità promiscue in articoli in modo da assicurare

che la fonte di gettito sia chiaramente ed univocamente individuabile;

– previsione che le nuove autorizzazioni legislative di spesa debbano essere formulate in termini di finanziamento di uno specifico programma di spesa.

Altra disposizione riguarda la **Delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa**.

Al riguardo, in particolare, è stabilito che, al fine di consentire il passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, da una redazione in termini di competenza e cassa ad una redazione in termini di sola cassa, **il Governo è delegato ad**

adottare entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi. A tal fine, il Ministro dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della

Ragioneria Generale dello Stato, avvia una sperimentazione della durata massima di due esercizi finanziari regolata da apposito decreto ministeriale d'intesa con le amministrazioni coinvolte.

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 decreto 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 norme concernono 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 (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 tre 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.

Viene disposta, inoltre, l'abrogazione delle norme non più compatibili con la riforma. In particolare, vengono abrogati la legge 468/78 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio) e l'art. 80 del R.D. 2440/1923 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato).

Abrogate, altresì, con alcune specifiche eccezioni, 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 comunitari riconducibili alla amministrazione centrale e periferica dello Stato, ove tali contabilità non siano espressamente autorizzate da specifiche norme che ne disciplinano l'autonomia contabile rispetto al bilancio dello Stato.

Nelle disposizioni transitorie e finali, si prevede che in sede di prima applicazione della legge, la legge di stabilità (già legge finanziaria) dispone la soppressione alla tabella riguardante gli importi, 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, delle spese obbligatorie e delle relative norme di rinvio alla tabella stessa. Le disposizioni sulla Relazione sull'economia e la finanza pubblica si applicano a partire dall'anno 2011. Entro il 30 aprile 2010, è presentata alle Camere una Relazione unificata sull'economia e la finanza redatta secondo i medesimi criteri utilizzati per predisporre la relazione nell'anno 2009. Fino all'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, i compiti ad essa attribuiti dal disegno di legge sono svolti dalla Conferenza unificata.

Per i precedenti del provvedimento si vedano le notizie del 4 giugno 2009, del 26 giugno 2009 e del 16 novembre 2009.

Si riporta in **allegato uno Schema** che raffronta – su base mensile – gli strumenti di finanza pubblica

previsti dal provvedimento approvato con quanto previsto dalla previgente legge di contabilità.

Testo del disegno di legge come definitivamente approvato. (**[DDL 1397-B/S](#)**).

2827-Schema di raffronto.pdf [Apri](#)