

Riforma strumenti e procedure di bilancio: documento finale dell'indagine conoscitiva al Senato

15 Febbraio 2016

La Commissione Bilancio del Senato ha approvato, nella seduta del 10 febbraio scorso, il Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

L'[indagine](#), il cui ciclo auditivo si è svolto dal 30 giugno al 4 agosto 2015 congiuntamente alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati (che ha approvato un proprio documento finale il 10 novembre 2015), ha riguardato il **processo di riforma dell'ordinamento contabile**, avviato dopo la riforma della *governance* della finanza pubblica a livello europeo con la Legge costituzionale 1/2012 (che ha introdotto nella Carta costituzionale il principio dell'equilibrio di bilancio) e proseguito con la L.243/ 2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio), **che dovrebbe essere completato attraverso l'introduzione di modifiche e integrazioni alla legge di contabilità e finanza pubblica (L.196/2009)**. Come evidenziato nelle premesse del Documento "l'ampiezza e l'importanza delle modifiche al contenuto del bilancio dello Stato comportano infatti la necessità di **rivedere** in maniera sostanziale sia la legislazione ordinaria sia i **regolamenti parlamentari che stabiliscono le procedure e le modalità di votazione da seguire nel corso della sessione di bilancio**". In particolare, una delle più importanti **novità introdotte dalla L.243/2012 riguarda l'unificazione in un unico documento - la legge di bilancio - dei contenuti della legge di bilancio e della legge di stabilità**, che richiederà, come stabilito dall'art.15, comma 10, della L.243/2012 suddetta, una legge dello Stato per disciplinarne le modalità di attuazione.

Nel Documento vengono, quindi, illustrate in forma sintetica le conclusioni raggiunte raggruppate per aree tematiche. Tra le stesse si evidenziano, in particolare:

Termine di applicazione della nuova disciplina sul contenuto della legge di bilancio

Alla luce delle disposizioni della L.243/ 2012, sia l'applicazione delle disposizioni concernenti il contenuto del nuovo disegno di legge di bilancio, sia l'applicazione di quelle in materia di equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali nonché di concorso degli stessi alla sostenibilità del debito pubblico dovrebbero riguardare i bilanci approvati nel 2016 per l'anno successivo. Il termine di applicazione

andrebbe dunque interpretato nel senso di riferire la nuova normativa alla sessione di bilancio 2017.

Contenuti e articolazione delle sezioni della legge di bilancio

Con riferimento ai contenuti e all'articolazione di ciascuna delle due sezioni che costituiscono il nuovo bilancio, **la prima sezione**, analogamente a quanto oggi accade per la legge di stabilità, **dovrebbe innanzitutto accogliere tutte le misure riguardanti le spese il cui ammontare è determinato sulla base di parametri fissati da leggi** e che, in quanto tali, non possono essere automaticamente modificate attraverso la revisione degli stanziamenti, **ma richiedono una modifica della normativa di riferimento. La seconda sezione**, dovrebbe invece accogliere - come già avviene ai sensi della vigente disciplina contabile per il bilancio a legislazione vigente - **le previsioni di entrata e di spesa fondate sugli effetti finanziari derivanti dal quadro normativo in vigore**, escludendo quelli derivanti da interventi programmati ma non ancora tradotti in norme, intendendosi per tali anche le misure necessarie per proseguire nell'attuazione delle politiche di entrata e spesa (le cosiddette politiche variate). Inoltre la prima sezione non dovrebbe invece contenere disposizioni volte ad introdurre norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio nonché interventi di natura localistica o micro settoriale. Mentre dovrebbero confluire nella seconda sezione, oltre agli effetti finanziari della legislazione in essere, anche le rimodulazioni temporali e i rifinanziamenti o definanziamenti delle autorizzazioni di spesa, attualmente disposti dalle tabelle allegate alla legge di stabilità.

Il prospetto di copertura della legge di bilancio

Con riferimento alla copertura della legge di bilancio non sussistono i presupposti per la presentazione di un autonomo prospetto di copertura riferito al nuovo disegno di legge di bilancio - come prescritto invece per il disegno di legge di stabilità - "in quanto **tale copertura va intesa come rispetto del saldo programmatico, definito secondo le regole europee**, in coerenza con i vincoli che derivano dal primo comma del nuovo articolo 81 della Costituzione. **L'unico vincolo è dunque quello del rispetto degli obiettivi derivanti dalla normativa europea**, così come interpretata e attuata in base ai documenti di programma e come stabilito dall'art. 14 della legge 243".

Limiti e margini di flessibilità in sede di formazione e gestione del bilancio

La **nuova legge di contabilità sarà chiamata "a riassorbire le eccezioni ed ordinamenti particolari**, derivanti dall'attuale quadro di sovrapposizione tra diversi livelli normativi, individuando un assetto conforme e coerente con la distinzione di base tra legislazione vigente e legislazione variata". Ad avviso della

Commissione andrebbe mantenuto l'orientamento per cui la spesa non rimodulabile può essere modificata, nei suoi parametri di supporto, modificando la legislazione di base, mentre quella rimodulabile utilizzando l'area del bilancio a legislazione vigente.

Contenuti e limiti della legge di assestamento

Con la **legge di assestamento dovrebbero essere disposte soltanto variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie**, anche se di unità di voto diverse. La legge dovrebbe assumere caratteristiche e contenuti analoghi alla sezione seconda della nuova legge di bilancio, **non potendo comunque disporre innovazioni alla legislazione vigente**. Dovrebbe essere dimostrata la coerenza tra il saldo del bilancio dello Stato, integrato con gli effetti dell'assestamento e gli obiettivi programmatici in termini di Pubblica amministrazione indicati nel DEF. Inoltre, ad avviso della Commissione, si potrebbe prevedere la fissazione di un termine per l'approvazione della legge di assestamento, al fine di consentire alle amministrazioni di proseguire più tempestivamente nella sua attuazione.

Tempi di presentazione dei documenti di bilancio

La Commissione suggerisce di presentare nei primi giorni di ottobre la Nota di aggiornamento del DEF congiuntamente al disegno di legge di bilancio. **L'anticipo ai primi di ottobre della presentazione della manovra di finanza pubblica potrebbe consentire all'Ufficio parlamentare di bilancio di acquisire tutte le informazioni sulla manovra, ai fini della validazione del quadro macroeconomico programmatico**, in tempo utile per la trasmissione del Documento programmatico di bilancio, di cui il citato quadro fa parte, alla Commissione europea entro il 15 ottobre.

Inoltre, i contenuti della Nota di aggiornamento potrebbero essere riorganizzati, facendo confluire in essi quelli del Documento programmatico di bilancio, valutando, in particolare, l'opportunità di far diventare lo schema di Documento programmatico un'apposita sezione della Nota di aggiornamento.

Altre questioni ordinamentali

L'attuazione della L.243/2012 potrebbe essere l'occasione di introdurre ulteriori correzioni alla legge di contabilità e finanza pubblica di cui alla legge n. 196 del 2009, alla luce delle criticità emerse nel corso della sua attuazione. Tra queste, vengono evidenziate:

- le **clausole di salvaguardia finanziaria**, "che nel corso del tempo si sono spesso concretizzate non in misure automaticamente applicabili in caso di sfioramento rispetto alle previsioni di spesa, ma nel rinvio a successivi decreti ministeriali che rideterminano i parametri sottostanti la spesa oggetto di previsione o l'ammontare di talune imposte ovvero riducono l'ammontare delle spese

rimodulabili di taluni programmi di spesa”;

-l'esclusione, in via generale, della possibilità di ricorrere a coperture a valere su specifiche autorizzazioni di spesa che dovrebbero essere destinate a finalità indicate dai contribuenti all'atto del prelievo fiscale;

-l'individuazione di correttivi affinché le amministrazioni interessate siano maggiormente coinvolte nel **procedimento di elaborazione delle Relazioni tecniche**, “in maniera tale da consentire al Ministero dell'economia e della finanze di svolgere l'indispensabile funzione di verifica di tali elaborati, ai fini della successiva presentazione in Parlamento”;

- **la previsione di clausole di invarianza finanziaria**. Ad avviso della Commissione “appare essenziale una costruzione attendibile delle stesse risultante dalla relazione tecnica, giacché l'eventuale discrasia tra la portata della singola norma (o dell'intero provvedimento) e tali clausole può determinare il rischio di una sostanziale disapplicazione, parziale o totale, della normativa interessata”.

- **la copertura delle leggi di delega mediante il rinvio a successivi provvedimenti legislativi** ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della L.196/2009. Al riguardo non vengono evidenziati profili problematici, “purché sia rispettato il vincolo della previa o contestuale entrata in vigore delle norme comportanti le coperture rispetto a quelle di carattere oneroso e sempre che gli oneri risultanti dall'attuazione della delega non siano effettivamente quantificabili *ex ante*, ossia all'atto della definizione della relativa delega legislativa”.

In allegato il documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva approvato dalla Commissione Bilancio del Senato nonché quello della Commissione Bilancio della Camera dei Deputati.

23698-Documento conclusivo approvato - Senato.pdf [Apri](#)

23698-Documento conclusivo approvato - Camera.pdf [Apri](#)