

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVII
n. 5

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

nella seduta del 10 febbraio 2016

Relatore: GUERRIERI PALEOTTI

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEGLI STRUMENTI E DELLE PROCEDURE DI BILANCIO

(*Articolo 48, comma 6, del Regolamento*)

Comunicato alla Presidenza il 12 febbraio 2016

PREMESSE

Il processo di riforma dell'ordinamento contabile, avviato dopo la riforma della *governance* della finanza pubblica a livello europeo con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 – che ha introdotto nella Carta costituzionale il principio dell'equilibrio di bilancio – e proseguito con la legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, necessita di essere portato al più presto a compimento attraverso l'introduzione di modifiche e integrazioni alla legge di contabilità e finanza pubblica.

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. Anche per individuare il termine di effettiva applicazione della nuova disciplina sul contenuto della legge di bilancio, alla luce delle disposizioni della legge n. 243 del 2012;

Una delle più importanti novità introdotte dalla legge n. 243 del 2012, ossia quella riguardante l'unificazione in un unico documento – la legge di bilancio – dei contenuti della legge di bilancio e della legge di stabilità, non risulta immediatamente applicabile, ma richiede, come stabilito dall'articolo 15, comma 10, della medesima legge n. 243 del 2012, che sia una legge dello Stato a disciplinarne le modalità di attuazione.

In questo quadro, al fine di mettere in luce quali siano gli interventi normativi da adottare, le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno deliberato di svolgere congiuntamente un'apposita indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, individuando i seguenti obiettivi: chiarire il termine di effettiva applicazione della nuova disciplina di bilancio alla luce delle disposizioni della legge n. 243 del 2012; definire i contenuti e l'articolazione di ciascuna delle due sezioni che, ai sensi dell'articolo 15 della richiamata legge n. 243 dovranno costituire il nuovo documento; valutare l'opportunità di predisporre un autonomo prospetto di copertura della legge di bilancio; individuare i limiti di flessibilità applicabili sia in sede di formazione sia in sede di gestione del bilancio; definire i contenuti e i limiti della legge di assestamento possibilità di anticipare i termini di presentazione della Nota di aggiornamento al DEF e della manovra di finanza pubblica e infine la possibilità di introdurre ulteriori correttivi alla legge 31 dicembre 2009, n. 196. Per approfondire le questioni richiamate, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, sono stati auditi rappresentanti della Corte dei conti, il Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, rappresentanti dell'ISTAT, il Ragioniere generale dello Stato e il Ministro dell'economia e delle finanze.

Alla luce dei principali elementi di valutazione emersi nel corso dell'indagine conoscitiva, nonché degli ulteriori spunti di riflessione derivanti dall'attività svolta dalle Commissioni dall'inizio della legislatura, vengono qui di seguito evidenziate in forma sintetica le conclusioni cui si è giunti raggruppate per aree tematiche.

TERMINE DI APPLICAZIONE DELLA NUOVA DISCIPLINA SUL CONTENUTO DELLA LEGGE DI BILANCIO

Alla luce delle disposizioni della legge n. 243 del 2012, è emerso che sia l'applicazione delle disposizioni concernenti il contenuto del nuovo disegno di legge di bilancio, di cui all'articolo 15 della legge n. 243 del 2012, 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, contenute al Capo IV della medesima legge n. 243, 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.

Va altresì tenuto conto che, da un lato, non è stata ancora introdotta nella legislazione ordinaria una disciplina che dia attuazione alle disposizioni sul contenuto nuovo del disegno di legge di bilancio, come richiesto dallo stesso articolo 15 della legge n. 243 del 2012, dall'altro, le norme dettate dalla medesima legge n. 243 in materia di equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali presentano alcune criticità che andrebbero risolte prima dell'attuazione delle predette disposizioni, apportando modifiche e integrazioni alla legge n. 243, con riferimento soprattutto alla complessa procedura delineata per l'attribuzione degli spazi di indebitamento nelle fasi avverse del ciclo.

CONTENUTI E ARTICOLAZIONE DELLE SEZIONI DELLA LEGGE DI BILANCIO

Con riferimento ai contenuti e all'articolazione di ciascuna delle due sezioni che, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 243 del 2012, costituiscono il nuovo bilancio, è emerso che 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, in virtù di quanto previsto dal terzo periodo del comma 2 dell'articolo 15 della legge n. 243 del 2012, la prima sezione non dovrebbe invece contenere, analogamente a quanto oggi accade per la legge di stabilità, disposizioni volte ad introdurre norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio nonché interventi di natura localistica o micro settoriale. Mentre appare ragionevole far 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. In tal modo, le tabelle non sarebbero più rappresentate in via autonoma, ma verrebbero riassorbite negli ordinari stanziamenti di bilancio e potrebbero mantenere una separata evidenza solo per finalità conoscitive, ad esempio nella relazione tecnica. Una valutazione a parte va fatta per le tabelle dei Fondi speciali, attualmente rappresentate dalle tabelle A (parte corrente) e B (conto capitale) allegate alla legge di stabilità. Essendo tali fondi destinati alla copertura finanziaria di nuovi provvedimenti legislativi, le due tabelle corrispondenti potrebbero trovare una collocazione più appropriata nella prima sezione, considerato il loro collegamento con la variazione della legislazione in essere.

Circa, infine, l'aspetto legato alle modalità di rappresentazione nella seconda sezione del disegno di bilancio unificato delle variazioni apportate alla legislazione vigente con la prima sezione, la formulazione dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 243 del 2012, sembra non tener del tutto conto delle difficoltà operative insite nell'evidenziare tali variazioni fin dalla presentazione del disegno di legge di bilancio. L'aggiornamento della seconda sezione implica infatti valutazioni che richiedono una ponderata riflessione, in quanto si tratta di «calare» in bilancio disposizioni normative anche complesse, come accade con le note di variazioni da presentare in Parlamento durante la sessione di bilancio.

Un'approfondita riflessione va condotta anche in merito all'opportunità di rivedere i divieti contenutistici stabiliti dalla legge n. 243 del 2012 per la futura legge di bilancio unificata (prima sezione) in conformità a quelli previsti per la legge di stabilità. Tale trasposizione appare particolarmente problematica per quanto attiene alle conseguenze, anche di ordine costituzionale, che si potrebbero determinare nell'ipotesi di una loro eventuale violazione, ove si consideri il ruolo rafforzato della legge n. 243 del 2012, ed anche alla luce del carattere non puntualmente definito di alcuni di essi, come ad esempio nel caso degli interventi localistici o micro settoriali.

IL PROSPETTO DI COPERTURA DELLA LEGGE DI BILANCIO

Con riferimento alla copertura della legge di bilancio è emerso che non sussistono presupposti per la presentazione di un autonomo prospetto

di copertura riferito al nuovo disegno di legge di bilancio – come prescritto invece a legislazione vigente 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'articolo 14 della legge n. 243 del 2012.

Vi è invece l'esigenza di predisporre un robusto corredo informativo al disegno di legge di bilancio che dimostri la coerenza tra il saldo netto da finanziare, in termini di competenza e di cassa, e gli obiettivi programmatici della pubblica amministrazione. Tale esigenza potrebbe essere soddisfatta, in primo luogo, mediante un'adeguata valorizzazione dei contenuti della Nota tecnico-illustrativa, attualmente presentata in allegato al disegno di legge di stabilità, e, in secondo luogo, prevedendo l'obbligo di presentazione della relazione tecnica, non solo con riferimento alla prima sezione (legislazione variata), come già prescritto dalla legge n. 243 del 2012, ma anche con riguardo alla seconda sezione (legislazione vigente), in modo da consentire di valutare l'attendibilità dei criteri utilizzati per l'elaborazione delle previsioni di entrata e di spesa, che rappresentano la base su cui si innesta la parte dispositiva della manovra.

LIMITI E MARGINI DI FLESSIBILITÀ IN SEDE DI FORMAZIONE E GESTIONE DEL BILANCIO

È emerso innanzi tutto che la nuova legge di contabilità a regime 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. Al riguardo va mantenuto fermo l'orientamento di fondo 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.

In generale, si può ritenere che alla fissazione di rigorosi obiettivi di spesa in fase di programmazione possano corrispondere maggiori margini di flessibilità per le singole amministrazioni in fase di gestione del bilancio. La fissazione di rigorosi obiettivi di spesa in fase di programmazione potrebbe essere ottenuto applicando al ciclo di bilancio un approccio *top-down* più stringente rispetto a quello attuale, integrato con un processo continuo di revisione della spesa, al fine di giungere alla definizione di precisi vincoli finanziari all'interno dei quali dovranno essere formulate da ciascuna amministrazione le proposte in vista della predisposizione del disegno di legge di bilancio.

Si potrebbero altresì riconsiderare le tipologie di variazioni che devono essere sottoposte dai dicasteri di spesa alla valutazione del Ministero

dell'economia e delle finanze. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare che il riparto dei fondi nell'ambito dei singoli stati di previsione sia effettuato tramite decreti del Ministro competente, in luogo dei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. L'adozione di espliciti obiettivi di spesa nella fase di programmazione finanziaria dovrebbe indurre le amministrazioni a valutare i propri fabbisogni e priorità, compiendo le necessarie revisioni della spesa in presenza di un obiettivo programmato a livello centrale.

CONTENUTI E LIMITI DELLA LEGGE DI ASSESTAMENTO

Si ritiene che il carattere sostanziale attribuito alla legge di bilancio non dovrebbe essere esteso alla legge di assestamento, con la quale dovrebbero invece essere disposte soltanto variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie, anche se di unità di voto diverse. La legge di assestamento, quindi, dovrebbe assumere caratteristiche e contenuti analoghi alla sezione seconda della nuova legge di bilancio, non potendo comunque disporre innovazioni alla legislazione vigente. In ogni caso, 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. Infine, 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. Si potrebbe altresì valutare la possibilità di un anticipo dei termini di presentazione del Rendiconto generale dello Stato, posto che detto anticipo risulti tecnicamente necessario ai fini dell'anticipo della presentazione del disegno di legge di assestamento.

TEMPI DI PRESENTAZIONE DEI DOCUMENTI DI BILANCIO

Tenuto conto delle criticità legate all'attuale calendario e dei vincoli esistenti al modificarlo, tra le varie opzioni possibili si è ritenuto di suggerire quella di presentare nei primi giorni di ottobre la Nota di aggiornamento del DEF congiuntamente al disegno di legge di bilancio, anche considerato lo strettissimo lasso di tempo che intercorrerebbe tra la presentazione della Nota di aggiornamento e il nuovo 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, si ritiene che i contenuti della Nota di aggiornamento potrebbero essere riorganizzati, facendo confluire in essi quelli del Documento programmatico di bilancio, considerate le funzioni molto simili che essi

svolgono. In particolare, si potrebbe valutare l'opportunità di far diventare lo schema di Documento programmatico un'apposita sezione della Nota di aggiornamento, analogamente a quanto accade per lo schema di programma di stabilità che, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, rappresenta una sezione del DEF, colmando in questo modo una lacuna della legge di contabilità che, nel catalogare i documenti che il Governo è chiamato a produrre in materia di finanza pubblica, non menziona il Documento programmatico.

Una simile impostazione produrrebbe sensibili vantaggi sotto il profilo procedurale valorizzando il ruolo decisionale del Parlamento sulla proposta del Governo, fermo restando che con la risoluzione di approvazione della Nota di aggiornamento potrebbero comunque essere forniti al Governo indirizzi da realizzare nel corso della manovra, anche, eventualmente, sulla base dei rilievi dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Così facendo si avvicinerrebbe la procedura italiana a quella adottata dalla maggior parte dei Paesi europei e si prenderebbe atto del fatto che l'indirizzo sulla direzione della politica di bilancio viene deciso nelle sue grandi linee in aprile, nell'ambito dell'esame del DEF, e che la Nota di aggiornamento e la relativa risoluzione, per il momento in cui oggi intervengono, svolgono un ruolo di indirizzo ormai assai limitato nella preparazione del disegno di legge di stabilità.

ALTRE QUESTIONI ORDINAMENTALI

L'attuazione dalla legge n. 243 del 2012 sul contenuto della legge di bilancio 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. Il primo riferimento è alle 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 sotto stanti la spesa oggetto di previsione o l'ammontare di talune imposte ovvero riducono l'ammontare delle spese rimodulabili di taluni programmi di spesa.

In proposito, nel corso dell'esame parlamentare delle citate clausole è stato rilevato come la rideterminazione dei parametri sotto stanti la spesa attraverso provvedimenti di carattere amministrativo suscita non poche perplessità non solo per il rango secondario dello strumento normativo utilizzato, ma anche perché suscettibile di determinare una situazione di oggettiva incertezza in merito alla portata dei benefici concessi per legge che spesso si so stanziano in veri e propri diritti soggettivi. Le clausole di salvaguardia che invece individuano, come forma di compensazione finanziaria, stanziamenti rimodulabili di programmi di spesa appaiono non del tutto coerenti con la programmazione di bilancio, posto che l'ammontare degli stanziamenti utilizzati è definito all'inizio dell'esercizio senza tenere

conto della funzione di salvaguardia assegnata agli stanziamenti medesimi dalle nuove iniziative legislative approvate in corso d'anno.

È evidente peraltro che il problema della formulazione delle clausole di salvaguardia finanziaria è strettamente collegato a quello della corretta quantificazione degli oneri. Non vi è dubbio, infatti, che la previsione di clausole di salvaguardia non possa prescindere da oneri correttamente quantificati e coperti. Non dovrebbe quindi essere consentita la formulazione di clausole di salvaguardia che fungano da «coperture di riserva» per sopperire alla mancanza di risorse determinata da coperture finanziarie che già *ex ante* appaiono dagli esiti quanto mai incerti. Alla luce di tali profili problematici, appare quindi opportuno avviare una riflessione in merito all'opportunità di modificare la disciplina delle clausole di salvaguardia contenuta nella legge di contabilità.

Il secondo tema si riferisce all'opportunità di escludere, in via generale, la 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. Si fa riferimento, in particolare, all'introduzione del divieto di utilizzo della quota dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche devoluta alla diretta gestione statale nonché alla quota del cinque per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, che i contribuenti destinano al finanziamento di una serie di specifiche finalità di particolare rilievo.

Ancora, nonostante l'importante sforzo compiuto dal Governo per la messa a disposizione delle relazioni tecniche, appare utile e necessario individuare i correttivi più idonei affinché le amministrazioni interessate siano maggiormente coinvolte nel relativo procedimento di elaborazione, 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.

Sempre al tema della corretta predisposizione della relazione tecnica si ricollegano le questioni relative, ad esempio, alla previsione di clausole di invarianza finanziaria. 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.

Per quanto riguarda, infine, la copertura delle leggi di delega mediante il rinvio a successivi provvedimenti legislativi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009, essa non appare presentare 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.