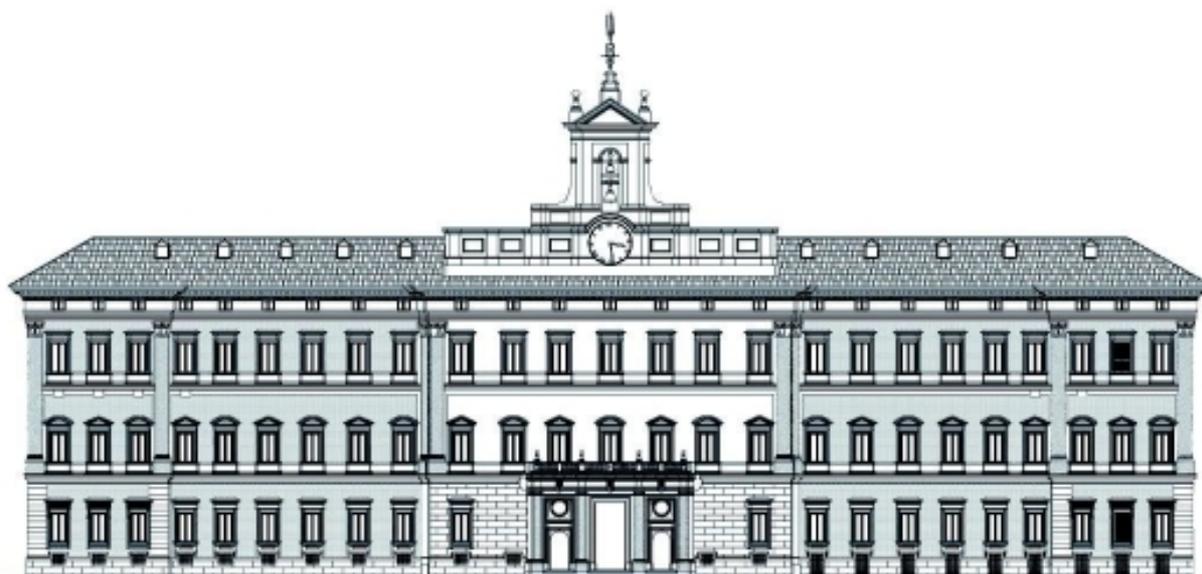




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura

Contabilità e strumenti di controllo della finanza pubblica

n° 1/9



Marzo 2013

La documentazione di inizio legislatura - accessibile dalla *home page* della Camera dei deputati - dà conto delle principali politiche pubbliche e delle attività svolte dalle Commissioni parlamentari nella XVI legislatura, suddivise in Aree tematiche, a loro volta articolate per Temi e Approfondimenti. L'accesso è disponibile per Commissione ovvero per Area tematica.

È possibile produrre un **e-book** o un documento PDF stampabile:

- per ogni **Area**, contraddistinto dal numero progressivo assegnato a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/1, 1/2, etc.);
- per ogni **Commissione**, comprensivo delle Aree di competenza e contraddistinto dalla numerazione corrispondente a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/I, 1/II, etc.); tale versione non comprende gli Approfondimenti, disponibili nel sito ovvero nella versione per Aree.

Per le funzionalità avanzate di navigazione ipertestuale è possibile accedere a questo documento via web all'indirizzo <http://www.camera.it/temiap/t/leg17.temi16.area-9.pdf> o utilizzando il QR code presente sulla copertina.

Servizio responsabile:

Servizio Studi
0667603410 / 0667603403 - st_segreteria@camera.it

Hanno partecipato alla produzione della documentazione i seguenti Servizi e Uffici:

Servizio Bilancio dello Stato
0667602174 / 066760-9455 - bs_segreteria@camera.it

Servizio Biblioteca
0667602278 - bib_segreteria@camera.it

Segreteria Generale - Ufficio Rapporti con l'Unione europea
0667602145 - cdrue@camera.it

Alla realizzazione ha collaborato altresì il Servizio Studi del Senato della Repubblica
0667062451 - studi1@senato.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Indice

Contabilità e strumenti di controllo della finanza pubblica	1
La nuova legge di contabilità e finanza pubblica	10
<i>Armonizzazione dei sistemi contabili della Pubblica Amministrazione</i>	13
<i>Il ciclo di bilancio</i>	15
<i>Il Documento di Economia e Finanza (DEF)</i>	21
<i>L'aggiornamento al semestre europeo della legge di contabilità n. 196/2009</i>	23
<i>La flessibilità del bilancio</i>	26
<i>La struttura del bilancio</i>	31
<i>La struttura della legge di stabilità</i>	38
Il pareggio di bilancio in Costituzione	40
L'attuazione del principio del pareggio di bilancio	44
<i>L'obiettivo di medio termine</i>	53
<i>La regola del debito</i>	55
<i>La regola della spesa</i>	56
Il controllo della spesa e la spending review	58

Contabilità e strumenti di controllo della finanza pubblica

Nella XVI Legislatura il sistema delle decisioni di bilancio e l'assetto della contabilità nazionale sono stati ampiamente riformati al fine di razionalizzare il processo di programmazione economico-finanziaria e di allocazione delle risorse pubbliche, aggiornandolo in ragione dell'evoluzione della **governance economica europea** e delle regole di bilancio derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e da accordi internazionali quali il c.d. **Fiscal compact**, tenendo conto al contempo del nuovo assetto dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali conseguente all'attuazione del **federalismo fiscale**.

Il riordino complessivo della materia è stato attuato dalla **nuova legge di contabilità e finanza pubblica - legge 31 dicembre 2009, n. 196** -, che ha definito un quadro regolatore unitario delle fasi di costruzione delle decisioni di bilancio, declinando in modo nuovo il ruolo del Governo - responsabile a livello europeo del rispetto dei vincoli finanziari ivi stabiliti -, quello del Parlamento - detentore, ai sensi dell'**articolo 81 della Costituzione**, dello specifico potere di approvazione del bilancio e titolare della funzione di controllo sull'indirizzo politico economico del Governo - e quello degli enti territoriali, per i quali è stata prevista una più intensa partecipazione alla fase di definizione degli obiettivi economico-finanziari, in stretta connessione con l'attuazione dell'**articolo 119 della Costituzione** definita dalla **legge 5 maggio del 2009, n. 42**, in materia di federalismo fiscale.

Il rafforzamento dei raccordi e delle procedure di consultazione e concertazione con le amministrazioni locali ha costituito il corollario del più stringente collegamento tra ciclo di bilancio nazionale e meccanismi di coordinamento economico finanziario predisposti a livello europeo.

Nel complesso, il processo riformatore - che ha visto il Parlamento protagonista nella definizione di diversi interventi frutto d'iniziative legislative di origine parlamentare - si è svolto in **tre fasi** successive, strettamente connesse con il deterioramento del quadro macroeconomico e delle prospettive di crescita, che ha reso sempre più stringente l'urgenza, da un lato, di porre sotto controllo le dinamiche di aumento della spesa pubblica, e dall'altro di sancire, anche sul piano costituzionale, la necessità di un equilibrio delle finanze pubbliche.

In particolare, l'evoluzione della disciplina contabile si è articolata nelle seguenti fasi:

- 1) la prima, che ha visto l'approvazione, alla fine del **2009**, della predetta **nuova legge di contabilità** che ha aggiornato la precedente **legge 468/1978**, sistematizzando anche alcune delle innovazioni introdotte in precedenza in via sperimentale, quali la riclassificazione del bilancio e il metodo della programmazione triennale delle risorse;
- 2) la seconda, realizzata nel **2011** con l'approvazione della **legge n. 39/2011**, che ha introdotto una serie di modifiche alla stessa **legge n. 196/2009** volte ad assicurare la coerenza dei contenuti degli strumenti di bilancio e del ciclo della programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche con le nuove regole e procedure stabilite dall'Unione europea per favorire, nell'ambito del c.d. **Semestre europeo**, il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri e una più stringente sorveglianza fiscale;
- 3) la terza, anch'essa conseguente agli ulteriori sviluppi della disciplina europea e parallela all'adozione del nuovo **Trattato sulla stabilità**, il coordinamento e la *governance*

nell'Unione economica e monetaria (il cd. *Fiscal Compact*), si è realizzata con l'approvazione della **legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1** - che ha introdotto nella Costituzione i principi del **pareggio di bilancio** e della **sostenibilità del debito** delle amministrazioni pubbliche - e della successiva **legge 24 dicembre 2012, n. 243**, che ha dettato disposizioni puntuali di attuazione di tali principi ai sensi del nuovo **sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione**.

La conclusione della legislatura non ha consentito il completamento del processo riformatore, necessario per dare compiuta attuazione, con legge ordinaria, a talune disposizioni contenute nella citata **legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio** .

Le principali innovazioni della nuova disciplina contabile

Tra le principali novità introdotte nell'ambito delle prime due fasi della suddetta evoluzione della normativa contabile, si annoverano:

a) l'estensione dell'ambito di applicazione e del perimetro delle norme di contabilità, con la previsione di un **quadro normativo unitario per tutti i soggetti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche** e l'introduzione di nuove procedure per il coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo;

b) l'ampliamento dell'**orizzonte temporale del sistema delle decisioni di bilancio**, che è stato impostato **su base triennale**, sia in termini di programmazione delle politiche, degli obiettivi e delle risorse, sia in termini di attuazione delle manovre di finanza pubblica, rispetto all'orizzonte annuale adottato in passato, ciò al fine di conferire alle amministrazioni maggiore certezza nella pianificazione delle risorse disponibili, in coerenza con quanto previsto dalla disciplina comunitaria sui quadri di bilancio (**Direttiva 2011/85/CE**);

c) il miglioramento del **corredo informativo dei documenti di finanza pubblica**, in termini di programmazione, gestione e rendicontazione, attraverso previsioni di entrata e di spesa articolate per i diversi sottosettori istituzionali – amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza –, la redazione di note esplicative delle metodologie di costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica e di allegati informativi sull'efficacia delle manovre finanziarie;

d) l'istituzionalizzazione della **riclassificazione funzionale del bilancio dello Stato in missioni e programmi**, operata in precedenza in via sperimentale, con l'identificazione dei programmi quali nuove unità di voto parlamentare, cui sono associati specifici indicatori di risultato; e con la previsione di una maggiore **flessibilità delle dotazioni finanziarie** iscritte in bilancio;

e) la ridefinizione del **contenuto degli strumenti della programmazione** economico-finanziaria e della **tempistica del ciclo di bilancio** , che sono stati rivisti alla luce del ruolo dei diversi livelli istituzionali nel perseguimento degli obiettivi finanziari e della necessità di armonizzare il sistema nazionale delle decisioni di bilancio ai moduli operativi e decisionali adottati dall'Unione europea nell'ambito del "Semestre europeo";

f) il rafforzamento delle norme per la copertura finanziaria delle leggi e degli strumenti per il **monitoraggio** e il **controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica** e per la diffusione del metodo della misurazione e della valutazione dei risultati delle politiche pubbliche, perseguito attraverso la previsione, a regime, di un processo di **spending review**

e di una specifica delega al Governo per il potenziamento dei controlli di ragioneria e la graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche del programma di analisi e valutazione della spesa, attuata con il **decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123**.

L'intensificarsi dell'attività di controllo e gestione della spesa ha evidenziato, nel suo attuarsi, alcune criticità dei sistemi contabili pubblici, ravvisabili nelle difformità delle procedure e nell'eterogeneità degli schemi di bilancio adottati, anche da parte di enti dello stesso comparto, tale da generare problematicità nella verifica della rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dalla disciplina dell'Unione europea.

Nell'ottica di un potenziamento del monitoraggio della spesa e del consolidamento dei conti pubblici, la nuova legge di contabilità nazionale - in combinato disposto con la legge delega di attuazione del federalismo fiscale, relativamente agli enti territoriali -, è pertanto intervenuta sul punto, recando a tal fine una apposita delega per l'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni, attuata con il **decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91**, mentre per le amministrazioni locali è stato adottato il **decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118**.

La medesima legge ha, infine, introdotto norme volte favorire l'esercizio delle attività di **controllo parlamentare**, prevedendo, tra l'altro, l'accesso da parte delle due Camere - sulla base di apposite intese - alle banche dati delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa gestita da soggetti pubblici rilevante ai fini del controllo della finanza pubblica.

Al contempo, ha previsto specifiche **deleghe** legislative al Governo in materia di razionalizzazione delle procedure di spesa relative al finanziamento delle spese in conto capitale e **completamento della riforma del bilancio dello Stato**, anche al fine del potenziamento della funzione del bilancio di cassa.

Il contenuto degli strumenti di bilancio

Per quanto concerne, in particolare, gli strumenti di attuazione della politica di bilancio, gli interventi di riforma hanno inteso, in linea di principio, **circoscrivere il contenuto proprio della legge di stabilità'** (*ex legge finanziaria*), **espandendo al contempo le potenzialità della legge di bilancio** quale strumento di politica economica, sia nella fase di allocazione delle risorse sia in quella gestionale.

Rispetto alla prassi che in passato aveva registrato un sensibile ampliamento dei contenuti delle leggi finanziarie annuali - tanto che diversi commentatori avevano coniato la definizione di legge finanziarie "*omnibus*" - la **legge di stabilità** viene configurata quale **strumento fondamentale di regolazione annuale delle principali grandezze macroeconomiche previste dalla legislazione vigente**, finalizzato ad adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi, con esplicito divieto di inserirvi norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio e interventi di natura localistica o microsettoriale.

Il proposito del Legislatore è stato quello di restringere, rispetto alla preesistente legge finanziaria, il contenuto proprio della legge di stabilità, al fine di configurare un sistema che individuasse invece nei **disegni di legge collegati** alla manovra di finanza pubblica la sede propria di definizione dei macro interventi, anche di carattere ordinamentale, di attuazione del **Programma nazionale di riforma** e di rilancio e sviluppo dell'economia, lasciando alla legge di stabilità il compito di definire, nell'ambito della sessione di bilancio, il quadro

macroeconomico e le questioni di carattere generale di maggiore rilievo.

Pur essendosi effettivamente manifestato, nella prassi parlamentare, un restringimento della portata normativa della legge di stabilità rispetto ai contenuti, molto dilatati, delle ultime leggi finanziarie, va tuttavia rilevato come il suddetto proposito non si sia pienamente realizzato nella concreta definizione delle leggi di stabilità che si sono susseguite nel corso della XVI legislatura, atteso che nelle stesse sono talvolta confluite disposizioni estranee al contenuto proprio dello strumento.

Inoltre, la centralità attribuita nel nuovo sistema delle decisioni di bilancio alla legge di stabilità e ai disegni di legge collegati è stata, almeno in parte, ridimensionata dalla numerose **manovre correttive di finanza pubblica** adottate in corso d'anno con il ricorso alla **decretazione d'urgenza**.

Per quanto concerne il **bilancio statale**, la nuova disciplina contabile, sistematizzando alcuni interventi adottati in via sperimentale fin XV legislatura, ha inteso rafforzare le funzioni tipicamente ad esso attribuite: quella **informativa**, attraverso una riclassificazione funzionale delle voci di spesa – ripartite in missioni e programmi – volta a rendere Parlamento e cittadini più informati in ordine alle dimensioni, ai flussi e alle destinazioni delle risorse finanziarie pubbliche; e quella **allocativa ed esecutiva**, attraverso un **ampliamento delle potenzialità decisionali del disegno di legge di bilancio**, concentrando l'attenzione sui programmi di spesa – divenuti le nuove unità di voto parlamentare - e attraverso la previsione di una maggiore **flessibilità nell'utilizzo delle risorse** finanziarie, finalizzata ad agevolare una gestione del bilancio più strategica e orientata agli obiettivi e ai risultati..

Si è così inteso accentuare caratteristiche del bilancio quale strumento di attuazione degli indirizzi di politica economica e finanziaria, anche attraverso la previsione della possibilità di **rimodulare in via compensativa**, per motivate esigenze ed entro determinati limiti, le **dotazioni finanziarie** all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione di spesa, **anche con riferimento ai fattori legislativi** (ossia alle spese autorizzate con legge).

Tale innovazione ha di fatto condotto al **superamento della tradizionale concezione della legge di bilancio quale legge meramente "formale"** - che si limita a fotografare la legislazione vigente senza potervi incidere- in favore di una concezione della legge di bilancio di carattere sostanziale, cui è consentito di modificare, seppur entro precisi limiti, anche le autorizzazioni legislative di spesa sottese ai programmi.

Altre norme in tema di **flessibilità** delle poste di bilancio, introdotte con legge ordinaria al di fuori del quadro normativo delineato dalla legge di contabilità, hanno ulteriormente ampliato l'autonomia ai centri di spesa – in particolare dei Ministeri - anche al fine di rendere maggiormente sostenibili le riduzioni di spesa operate con **"tagli lineari"** alle dotazioni di bilancio.

Nel complesso, queste linee di tendenza, dirette a **rafforzare il ruolo programmatico e allocativo del bilancio**, anche al fine del **superamento del criterio della spesa storica**, hanno trovato, da ultimo, un ulteriore sviluppo nell'ambito della **legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio**, che ha previsto l'unificazione in un unico documento contabile – ossia il disegno di legge di bilancio - dei contenuti dell'attuale legge di bilancio e della legge di stabilità.

Ciclo e strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio

Il contenuto degli strumenti di programmazione e la tempistica del ciclo di bilancio delineati nella legge di contabilità approvata nel 2009, sono stati modificati in seguito alla definizione, a livello comunitario, di **nuove regole per la governance economica dell'Unione europea** e, in particolare, del nuovo meccanismo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, che si sostanzia in un ciclo di procedure e strumenti, europei e nazionali, concentrato nel primo semestre di ogni anno (c.d. "**Semestre europeo**"), avviato, per la prima volta, nel 2011.

La **legge 7 aprile 2011, n.39** ha quindi introdotto modifiche sostanziali e procedurali alla normativa contabile volte, in via generale, ad assicurare la **coerenza della programmazione finanziaria nazionale con le procedure e i criteri stabiliti in sede europea**, allineando il ciclo di bilancio con il nuovo calendario del Semestre europeo.

In questo quadro, viene fissata al **10 aprile** la data di presentazione alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, del **Documento di economia e finanza (DEF)** , che diviene il principale strumento di programmazione economica e finanziaria, il cui contenuto assorbe la previgente Decisione di finanza pubblica – che veniva presentata nel mese di settembre - e i contenuti della Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica. La presentazione del DEF nella prima metà del mese di aprile consente alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio, entro il **30 aprile**, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, del **Programma di Stabilità** e del **Programma Nazionale di Riforma (PNR)** , contenuti, rispettivamente, nella prima e nella terza sezione del documento. Sulla base del PNR e del Patto di Stabilità, nel mese di **giugno** la **Commissione** europea elabora le **raccomandazioni di politica economica e di bilancio** rivolte ai singoli Stati, che saranno poi approvate dal Consiglio ECOFIN.

Una volta completato il processo di coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo, è prevista la presentazione, entro il **20 settembre** di ciascun anno, di una **Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza** . La Nota - la cui presentazione è obbligatoria e non più eventuale come previsto in precedenza – consente di recepire le raccomandazioni approvate in sede europea nel corso del primo semestre dell'anno e di procedere all'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici fissati dal DEF. Il ciclo di bilancio si conclude quindi con la presentazione, entro i **15 ottobre** di ogni anno, del **disegno di legge di stabilità** e del **disegno di legge di bilancio**, che insieme compongono la **manovra triennale di finanza pubblica**, recante le misure necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici.

Nell'insieme, con la procedura del "Semestre europeo" è stato per la prima volta sperimentato un processo di "condivisione" della programmazione della finanza pubblica tra Governo, Parlamento nazionale e Istituzioni dell'Unione. Attraverso l'esame del documento di economia e finanza (DEF), che è preceduto dall'**analisi della crescita** predisposta ad inizio anno dalla Commissione europea, le competenti Commissioni parlamentari possono partecipare anche alla " fase ascendente" della formazione delle decisioni di bilancio e il Parlamento è posto nelle condizioni di esaminare tutti i progetti, gli atti e i documenti adottati dalle Istituzioni dell'Unione europea nell'ambito del Semestre europeo e di condividere la programmazione della finanza pubblica con il Governo.

Le regole nazionali per la stabilizzazione finanziaria

In concomitanza con l'avvio della definizione del nuovo sistema di *governance* economica dell'UE, la predetta **legge n.39/2012**, oltre a incidere sul complessivo processo di programmazione economica di medio termine, ha introdotto ulteriori modifiche all'ordinamento contabile recanti nuovi **criteri di prudenzialità della gestione finanziaria**, finalizzati ad agevolare il controllo degli andamenti di finanza pubblica ed il perseguimento dei relativi obiettivi fissati in sede europea.

In questa logica di prudenza fiscale si collocano le modifiche apportate alla legge di contabilità e finanza pubblica che consentono l'utilizzo del **risparmio pubblico a copertura degli oneri correnti della legge di stabilità unicamente per finanziare riduzioni entrate** e solo a condizione che sia assicurato un valore positivo del risparmio pubblico.

In coerenza con le richieste dell'Unione europea di destinare alla riduzione del *deficit* e del debito le eventuali maggiori entrate non previste a legislazione vigente, si prevede, inoltre, il **divieto di utilizzare le maggiori entrate**, rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione, **per la copertura finanziaria** di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrata, con l'espressa indicazione che l'eventuale "**extra gettito**" debba essere **finalizzato al miglioramento dei saldi di finanza pubblica**.

Un'altra innovazione, volta a rafforzare la disciplina fiscale in conformità a uno schema di programmazione e di bilancio ispirato a procedure e regole di tipo "*top down*", consiste nella previsione, introdotta nell'ambito della **delega al Governo** - non ancora esercitata - **per il completamento della riforma del bilancio dello Stato**, di un principio direttivo volto a definire **criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese del bilancio dello Stato** ossia "**tetti**" di **spesa** riferiti all'intero aggregato delle risorse iscritte nel bilancio (ivi comprese le spese non rimodulabili per stipendi, pensioni, oneri contrattuali, ecc), da **individuarsi in via di massima nel DEF** e da adottare con la successiva legge di bilancio.

Queste regole per la disciplina fiscale introdotte nel 2011 sono state in seguito integrate con il complesso di norme adottate **in sede di attuazione del principio del pareggio di bilancio**, nel cui ambito sono state introdotte **specifiche regole per il controllo della spesa** e la **riduzione del debito** del complesso delle amministrazioni pubbliche, che anche in tal caso trovano un diretto fondamento nella nuova disciplina comunitaria del **Patto di stabilità e crescita** e nel c.d. **Fiscal compact**.

In via generale, va altresì segnalato che nel quadro di *fiscal governance* italiano le principali **regole fiscali a garanzia della disciplina di bilancio** siano rinvenibili:

- nel **Patto di stabilità interno**, finalizzato a individuare le modalità attraverso cui gli Enti locali e le Regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, attraverso la definizione di vincoli specifici che gli enti sono tenuti a rispettare congiuntamente a obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e a un sistema sanzionatorio in caso di inadempienza;
- nel **Patto per la salute**, volto a conseguire una corretta programmazione della spesa sanitaria pubblica, esclusa dalla disciplina del Patto di stabilità interno, attraverso la fissazione a monte dell'ammontare delle risorse statali da destinare al Servizio sanitario nazionale e la definizione di regole per migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni, sulla base di un modello di "governo condiviso" tra amministrazione centrale e locale;
- nella previsione di meccanismi di controllo ("**tetti**") della crescita della **spesa**

farmaceutica rispetto alla spesa sanitaria.

Il principio del pareggio di bilancio e le più recenti innovazioni contabili

Nel corso della seconda parte della legislatura, in concomitanza con il persistere e l'acuirsi delle tensioni sui debiti sovrani dell'area dell'Euro, è emersa a livello comunitario l'esigenza di prevedere negli ordinamenti nazionali ulteriori e ancor più stringenti regole per il consolidamento fiscale e, in particolare, di introdurre, preferibilmente con norme di rango costituzionale, la "regola aurea" del pareggio di bilancio.

Tale esigenza, formulata in origine quale impegno non giuridicamente vincolante nell'ambito del **Patto euro plus**, è stata da ultimo esplicitamente affermata nel **Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria (cd. Fiscal Compact)**, adottato dal Consiglio europeo il 30 gennaio 2012 e firmato in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012.

Analogamente a quanto previsto in altri ordinamenti europei, anche il Parlamento italiano, oltre a ridisegnare la propria disciplina contabile ordinaria - attraverso la **legge n.196 del 2009** e le successive modificazioni apportate dalla **legge n. 39 del 2011** - ha provveduto a introdurre nella Carta costituzionale il **principio del pareggio di bilancio**, correlandolo a un vincolo di **sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni**, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

La riforma, disposta con la **legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1**, ha novellato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, incidendo sulla disciplina di bilancio dell'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni, compresi pertanto gli enti territoriali.

Le novelle all'**articolo 81 della Costituzione**, che detta regole sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio, sanciscono il principio del "**pareggio di bilancio**" in termini **strutturali**, in base al quale lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, **tenendo conto delle diverse fasi - avverse o favorevoli - del ciclo economico**.

Ai sensi della nuova disciplina costituzionale - che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2014 - alla regola generale del pareggio di bilancio è possibile derogare, facendo **ricorso all'indebitamento**, solo al fine di considerare gli **effetti del ciclo economico** e al verificarsi di **eventi eccezionali**, che possono consistere in gravi recessioni economiche; crisi finanziarie e gravi calamità naturali.

Per circoscrivere e rendere effettivamente straordinario il ricorso all'**indebitamento** connesso a eventi eccezionali, si prevede che esso sia **autorizzato con deliberazioni conformi delle due Camere**, sulla base di una procedura aggravata, che prevede un **voto a maggioranza assoluta** dei rispettivi componenti.

La puntuale definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono demandati a un'apposita "**legge quadro**" di attuazione del **pareggio di bilancio**, che ai sensi del dettato costituzionale deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Tale legge, approvata alla fine della legislatura (**legge 24 dicembre 2012, n. 243**), presenta sul piano delle fonti una valenza rafforzata, in quanto potrà essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'**articolo 81, sesto comma, della Costituzione**.

Essa ribadisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche, sancito ai sensi del nuovo **comma 1 dell'articolo 97 della Costituzione**, di assicurare l'**equilibrio dei bilanci**, specificando che tale equilibrio corrisponde all'**obiettivo di medio termine** ossia al valore del saldo individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea, che per l'Italia coincide, nel 2013, con il pareggio di bilancio calcolato in termini strutturali, ossia a corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure una *tantum*.

L'equilibrio dei bilanci s'intende conseguito, peraltro, quando il saldo strutturale, calcolato in sede di consuntivo, evidenzia uno scostamento dall'obiettivo di medio termine inferiore a quello considerato significativo ai sensi dell'ordinamento dell'Unione europea e dagli accordi internazionali in materia (pari, in sostanza, allo 0,5 per cento del PIL), ovvero quando assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi di eventi eccezionali – che consentono il ricorso all'indebitamento - e di scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale, ovvero quando evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso inferiore a quello considerato significativo.

In attuazione del nuovo **primo comma dell'articolo 97 Cost.**, la legge ribadisce altresì l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurare la **sostenibilità del debito pubblico**, specificando che qualora il rapporto debito/PIL superi il valore di riferimento definito dall'ordinamento dell'Unione europea (60% del PIL), in sede di definizione degli obiettivi si debba tenere conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore in coerenza con la nuova **regola del debito** contenuta nel Patto di stabilità e crescita riformato e nel c.d. Fiscal compact. Tale regola prevede, in particolare, che gli Stati il cui debito supera il **60% del PIL** debbano adottare interventi per ridurlo con un ritmo adeguato, assumendo come riferimento una **diminuzione dell'eccedenza di debito al ritmo di un ventesimo all'anno** in media negli ultimi tre anni.

In attuazione della **legge costituzionale n. 1 del 2012**, la legge reca altresì una **regola sulla spesa**, stabilendo che il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche non possa essere superiore a quello calcolato in coerenza con le regole europee – che prevedono un ancoraggio del tasso di crescita della spesa al livello del PIL potenziale - e che, a tal fine, nei documenti di programmazione finanziaria debba essere indicato, per il triennio di riferimento, il livello della spesa medesima delle amministrazioni pubbliche.

La legge dà quindi attuazione al secondo comma del nuovo **articolo 81 della Costituzione**, che consente il **ricorso all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali**, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. In tale ambito è specificato che per eventi eccezionali s'intendono i periodi di **grave recessione economica** relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea e gli **eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato**, ivi incluse le gravi **crisi finanziarie** nonché le gravi **calamità naturali**, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

Quanto alla procedura di autorizzazione, si prevede che il Governo, qualora ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico per fronteggiare i suddetti gli eventi eccezionali, sentita la Commissione europea, presenti alle Camere una relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e una specifica **richiesta di autorizzazione** che indichi la **misura** e la **durata dello scostamento**, stabilendo le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definendo al contempo il **piano di rientro** verso l'obiettivo programmatico.

La legge reca, inoltre, una specifica disciplina tesa a far fronte a eventuali **scostamenti**

degli andamenti di finanza pubblica rispetto agli obiettivi programmatici, diversi da quelli già considerati per il caso di eventi eccezionali, prevedendo a tal fine un **meccanismo di correzione** volto ad assicurare il ritorno all'obiettivo programmatico.

Specifiche disposizioni dettate in tema di **finanza regionale e locale** sono dirette ad assicurare l'**equilibrio dei bilanci** delle **Regioni** e degli **Enti locali** e il concorso dei medesimi enti alla **sostenibilità del debito** pubblico, nonché il concorso dello **Stato**, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, al **finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali**. Ulteriori disposizioni disciplinano, inoltre, l'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni non territoriali, nonché il contenuto della legge di bilancio.

Infine, la legge prevede l'istituzione, presso le Camere, di un organismo indipendente, denominato "**Ufficio parlamentare di bilancio**", avente le funzioni di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio.

Ad eccezione delle norme concernente l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali e della nuova disciplina in materia di contenuto della legge di bilancio, di cui si prevede l'applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2015, le disposizioni della nuova legge quadro si applicheranno a decorrere dal **1° gennaio 2014**.

La nuova legge di contabilità e finanza pubblica

La nuova legge di contabilità e di finanza pubblica n. 196 del 31 dicembre 2009 ha inteso razionalizzare e potenziare il complesso delle regole e delle procedure che presiedono il sistema delle decisioni di bilancio, aggiornandolo alla luce delle novità emerse in tema di governance economica europea e del nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali derivante dall'attuazione del federalismo fiscale.

La **legge 31 dicembre 2009 n. 196**, entrata in vigore il 1 gennaio 2011, e successivamente modificata dalla **legge 7 aprile 2011, n. 39**, reca una articolata riforma della contabilità e della finanza pubblica, che persegue molteplici finalità. Da una parte, definisce strumenti più funzionali al perseguimento dei vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento comunitario, disciplinando al contempo le attività di programmazione, monitoraggio e controllo della spesa.

Dall'altra, adegua la disciplina contabile all'assetto dei rapporti economici e finanziari tra Stato ed enti territoriali delineato dal **Titolo V della parte seconda della Costituzione**, per una ulteriore attuazione, sul versante degli strumenti e delle procedure finanziarie, del principio - già sancito nella legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale (**legge 42/2009**) - del concorso dei diversi livelli di governo (centrale, regionale e locale) al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La legge **estende il perimetro delle norme quadro di contabilità** - rispetto a quanto in precedenza previsto dalla abrogata **legge 468/1978** - al complesso delle amministrazioni pubbliche, sia intervenendo in materia di **armonizzazione dei sistemi contabili** delle Pubbliche Amministrazioni, sia dettando nuove norme in ordine alla procedure di definizione degli obiettivi di finanza pubblica. In tale prospettiva, stabilisce che **tutte le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica** definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e **ne condividono le conseguenti responsabilità**.

Le disposizioni recate dalla legge - che costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'**articolo 117 della Costituzione** e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'**articolo 120, secondo comma, della Costituzione** - si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti.

Viene inoltre stabilito il principio della **programmazione finanziaria su base triennale**, sia in termini di programmazione delle politiche, degli obiettivi e delle risorse, sia in termini di attuazione delle manovre di finanza pubblica, rispetto all'orizzonte annuale delle decisioni di bilancio adottato in passato, ciò in coerenza con la **programmazione di medio periodo** adottata in sede europea e con l'esigenza di conferire alle amministrazioni maggiore certezza nella pianificazione delle risorse disponibili.

Il **ciclo di bilancio** e gli **strumenti della programmazione** sono rideterminati nella nuova legge di contabilità nei contenuti e nelle procedure di formazione tenendo conto del ruolo dei diversi livelli istituzionali nel perseguimento degli obiettivi finanziari, anche attraverso la previsione di una apposita delega per l'**armonizzazione dei sistemi contabili**, attuata con il **decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91**.

Sugli strumenti e sulla tempistica della programmazione ha peraltro inciso l'introduzione, a livello comunitario, di moduli decisionali ed operativi tesi a favorire, nell'ambito del c.d. “

Semestre europeo", avviato a partire dal gennaio 2011, il **coordinamento ex ante delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri**.

La necessità di armonizzare ed allineare il sistema nazionale delle decisioni di bilancio alle nuove regole adottate dall'Unione europea ha pertanto determinato un intervento legislativo modificativo della disciplina dei contenuti degli strumenti di bilancio e del ciclo della programmazione economico finanziaria nazionale delineati dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica. In questa prospettiva la **legge n. 39/2011** ha introdotto una serie di modifiche alla **legge n. 196/2009** volte ad assicurare la coerenza della programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche con le procedure ed i criteri stabiliti dall'Unione europea.

Gli strumenti della programmazione di bilancio così delineati dalla legge di contabilità sono:

- il **Documento di economia e finanza** (DEF, ex DFP), presentato annualmente dal Governo alle Camere entro il **10 aprile**, espone il quadro della programmazione economico finanziaria su base almeno triennale, recando al suo interno lo schema di Programma di stabilità e lo schema del Programma Nazionale di riforma, documenti da presentare alle Istituzioni comunitarie entro il 30 aprile;
- la **Nota di aggiornamento** al DEF, presentata annualmente alle Camere **entro il 20 settembre** di ogni anno;
- il Disegno di **legge di stabilità** (ex legge finanziaria), presentato annualmente dal Governo alle Camere entro il **15 ottobre**;
- il Disegno di legge di approvazione del **bilancio** di previsione dello Stato, presentato annualmente dal Governo alle Camere entro il **15 ottobre**, illustra le entrate e le spese dello Stato relative al triennio della manovra finanziaria;
- il Disegno di legge di **assestamento**, presentato annualmente dal Governo alle Camere entro il **30 giugno**;
- i **Disegni di legge collegati** alla manovra finanziaria, che possono essere presentati dal Governo entro il **mese di gennaio**;

Per quanto concerne, in particolare, gli strumenti di attuazione della politica di bilancio - ossia il disegno di legge di stabilità e il disegno di legge di bilancio, che insieme compongono la **manovra triennale di finanza pubblica** - la legge inteso, in linea di principio, **circoscrivere il contenuto proprio della legge di stabilità (ex legge finanziaria), espandendo al contempo le potenzialità della legge di bilancio** quale strumento di politica economica, sia nella fase di allocazione delle risorse sia in quella gestionale.

Relativamente al **bilancio** dello Stato, viene in particolare istituzionalizzata la **struttura del bilancio in missioni e programmi**, operata in precedenza in via sperimentale, con l'identificazione dei programmi quali nuove unità di voto parlamentare, cui sono associati specifici indicatori di risultato, nonché prevista una maggiore **flessibilità nella allocazione e gestione delle dotazioni finanziarie** iscritte in bilancio, in cui le spese vengono ripartite in rimodulabili e non rimodulabili. Il Governo viene inoltre delegato a completare la riforma del bilancio, anche attraverso il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, ferma restando la redazione del bilancio in termini di competenza.

Innovazioni sono altresì introdotte per il monitoraggio dei conti ed il **sistema dei controlli**, anche a posteriori, della qualità e della correttezza della gestione, nonché in ordine alle modalità di **copertura finanziaria delle leggi**.

Il rafforzamento degli strumenti per il **monitoraggio** e il **controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica** e per la diffusione del metodo della misurazione e della valutazione

dei risultati delle politiche pubbliche, viene in particolare perseguito anche attraverso la previsione, a regime, di un processo di “*spending review*” - da realizzarsi anche attraverso la costituzione di appositi **nuclei di analisi e valutazione della spesa** pubblica – e di una specifica delega al Governo per il potenziamento dei controlli di ragioneria e la graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche del programma di analisi e valutazione della spesa. Tale delega è stata attuata con il **decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123**, mentre specifiche norme in materia di revisione della spesa sono state poi adottate con il **decreto-legge 13 agosto 2011 n.138**, che ha definito l'avvio di un ciclo di *spending review* finalizzato alla riduzione della spesa primaria delle amministrazioni statali.

La nuova legge di contabilità introduce, inoltre, norme volte favorire l'esercizio delle attività di **controllo parlamentare**, prevedendo, tra l'altro, l'accesso da parte delle due Camere - sulla base di apposite intese - alle banche dati delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa gestita da soggetti pubblici rilevante ai fini del controllo della finanza pubblica. Al fine di favorire lo svolgimento dell'attività istruttoria utile al **controllo parlamentare** e di potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici della contabilità e della finanza pubblica da parte delle Commissioni parlamentari competenti, si prevede l'altresì adozione, da parte dei Presidenti della Camera e del Senato, di apposite intese volte a promuovere **attività congiunte** nonché l'**integrazione delle attività delle strutture di supporto tecnico** dei due rami del Parlamento. Inoltre, le Camere possono stipulare apposite **convenzioni** con l'ISTAT per l'acquisizione di **dati** ed **elaborazioni** considerate necessarie per l'esame dei documenti di finanza pubblica.

Approfondimenti

- [Armonizzazione dei sistemi contabili della Pubblica Amministrazione](#)
- [Il ciclo di bilancio](#)
- [Il Documento di Economia e Finanza \(DEF\)](#)
- [L'aggiornamento al semestre europeo della legge di contabilità n. 196/2009](#)
- [La flessibilità del bilancio](#)
- [La struttura del bilancio](#)
- [La struttura della legge di stabilità](#)

Dossier pubblicati

- [Legge 31 dicembre 2009, n. 196 - Legge di contabilità e finanza pubblica - Schede di lettura \(18/11/2011\)](#)

Documenti e risorse web

- [Ministero dell'Economia e delle Finanze](#)
- [Ragioneria Generale dello Stato](#)
- [Corte dei conti](#)
- [Istat](#)

Approfondimento: Armonizzazione dei sistemi contabili della Pubblica Amministrazione

Il 1° settembre 2011 è entrato in vigore il **decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91**, recante l'attuazione della delega - prevista dalla legge di contabilità nazionale n. 196/2009 - sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche diverse dagli enti territoriali. L'armonizzazione contabile - che per gli enti territoriali è analogamente disciplinata dal **decreto legislativo n. 118 del 23 giugno 2011**, adottato in attuazione della delega contenuta nella **legge n. 42/2009** - costituisce un principio fondamentale per il coordinamento della finanza pubblica, teso a rafforzare le attività di programmazione, gestione, monitoraggio, controllo e rendicontazione finanziaria tra i diversi enti che compongono la pubblica amministrazione, nonché a favorire un migliore raccordo della disciplina contabile interna con quella adottata in ambito europeo ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Il **decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91** - adottato in attuazione della delega di cui all'articolo 2, comma 1, della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 - disciplina **l'armonizzazione dei sistemi contabili** e degli **schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche**.

Dall'ambito d'applicazione sono esclusi le regioni, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale, che rientrano invece nell'ambito dell'analoga delega per l'armonizzazione contabile prevista dall'**articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42**, la quale è stata attuata con il **decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118**.

L'armonizzazione dei sistemi contabili è finalizzata a sopperire alle molteplici criticità rilevate nel sistema, in particolare:

- le **carenze di uniformità delle procedure e dei sistemi contabili**, anche da parte di enti appartenenti allo stesso comparto, che utilizzano strutture e schemi di classificazione eterogenei sia dei bilanci di previsione che dei conti consuntivi;
- la mancanza di **coordinamento dei principi contabili generali** con quelli per il consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche;
- la difficoltà di verificare la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dalla normativa comunitaria in materia di disavanzi pubblici eccessivi nell'ottica di una maggiore trasparenza e affidabilità dei dati della finanza pubblica;
- la problematicità di poter ottenere un necessario grado di conoscenza e controllo della spesa pubblica.

Per le suddette finalità, il **decreto legislativo n. 91/2011** reca rilevanti innovazioni alla disciplina delle procedure contabili, così sintetizzabili:

1. si dispone l'obbligo, nei confronti delle predette pubbliche amministrazioni, di **conformare** i propri **ordinamenti finanziari e contabili ai principi generali contabili** descritti nell'allegato 1 del decreto legislativo e definiti come "**regole fondamentali di carattere generale**";

2. si introduce, quale novità ai fini del consolidamento e monitoraggio dei conti nelle fasi di previsione, gestione e rendicontazione, il **Piano dei conti integrato**, per gli enti che adottano un regime di contabilità finanziaria, costituito da conti che rilevano, contestualmente, entrate e spese, sia in termini di **contabilità finanziaria**, sia in termini di **contabilità economico patrimoniale**.

Il Piano è redatto in base a criteri comuni di contabilizzazione. Le **voci del piano** – da definirsi nel rispetto della disciplina relativa all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi – costituiscono la **struttura di riferimento** per la predisposizione dei **documenti** contabili e di finanza pubblica delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, le **codifiche** del sistema di rilevazione degli incassi e dei pagamenti della pubblica amministrazione **SIOPE** sono adeguate alla struttura del piano dei conti.

A tal fine, ogni transazione elementare è iscritta nel piano secondo codici identificativi della voce cui appartengono, e secondo codici che consentono la registrazione della medesima transazione secondo la classificazione della spesa per missioni e programmi (cfr. *infra* punto 4), nonché secondo la classificazione per funzioni - obiettivo COFOG, comune a tutti i paesi dell'Unione Europea.

3. per le amministrazioni pubbliche tenute al **regime di contabilità civilistica**, si prevede la definizione di una **tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio**, volta a consentire la trasformazione dei dati economico-patrimoniali in dati di natura finanziaria. In tale ambito, si stabilisce l'obbligo di predisporre: un *budget* economico previsionale; un rendiconto finanziario in termini di liquidità; un conto consuntivo finanziario in termini di cassa, coerente con l'articolazione del piano dei conti integrato; è quindi prevista una riclassificazione dei dati contabili di tali enti secondo il citato sistema di codifica degli incassi e dei pagamenti SIOPE;

4. si prescrive il generale obbligo per le amministrazioni pubbliche di adottare una **rappresentazione dei dati di bilancio** che evidenzii le finalità della spesa secondo una omogenea classificazione per **missioni e programmi**. I programmi sono coordinati con la classificazione economico funzionale COFOG adottata in ambito europeo (codificazione di secondo livello). La rappresentazione funzionale della spesa, già adottata per il bilancio dello Stato, è prevista con distinte modalità sia per le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria sia per quelle in contabilità di tipo civilistico, per una rappresentazione dei dati contabili utile al consolidamento della spesa complessiva;

5. si prevede la definizione di un **sistema di indicatori di risultato** semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni. In tale prospettiva, si introduce il "**Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio**", stabilendone anche il raccordo con i sistemi di misurazione delle performance previsti dalla **legge n. 15/2009** e dai successivi decreti legislativi attuativi.

6. si dispone l'avvio di un periodo di **sperimentazione** della durata di due esercizi finanziari a partire dall'anno 2014, avente ad oggetto una **nuova configurazione del principio della competenza finanziaria**, secondo cui le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate, che danno luogo a entrate e spese per l'ente di riferimento, sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza. Considerata la portata dell'innovazione, il passaggio definitivo al sistema integrato di scritturazione contabile è successivo al periodo di sperimentazione.

Approfondimento: Il ciclo di bilancio

A seguito dell'introduzione, a livello comunitario, di moduli decisionali ed operativi tesi a favorire, nell'ambito del cosiddetto "Semestre europeo", un più intenso coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri della UE ed una più stretta sorveglianza in campo fiscale e macro-economico, lo scorso anno, con la [legge 7 aprile 2011, n. 39](#) sono state introdotte modifiche sostanziali e procedurali alla normativa contabile nazionale, volte, in via generale, ad assicurare la coerenza della programmazione finanziaria nazionale con le procedure e i criteri stabiliti in sede europea.

Per quanto concerne il ciclo di bilancio, la attuale legge di contabilità, allineandosi con il nuovo calendario stabilito in sede europea, ha fissato al **10 aprile** la data di **presentazione alle Camere**, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, del **Documento di Economia e Finanza (DEF)**, che costituisce il principale strumento di programmazione economica e finanziaria.

La presentazione del DEF nella prima metà del mese di aprile consente alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio, entro il 30 aprile, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, del **Programma di Stabilità** e del **Programma Nazionale di Riforma (PNR)** contenuti, rispettivamente, nella prima e nella terza sezione del documento. Il PNR potrà, inoltre, tener conto delle indicazioni fornite nell'Analisi annuale della crescita, predisposta all'inizio di ciascun anno dalla Commissione europea.

Al fine di garantire una **partecipazione degli enti territoriali** al processo di programmazione economico-finanziaria, entro il medesimo termine del 10 aprile il DEF è altresì inviato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, affinché essa esprima il proprio parere in tempo utile per le deliberazioni parlamentari.

Per assicurare, nel corso del Semestre europeo, un pieno e tempestivo **coinvolgimento del Parlamento**, i **progetti, gli atti e i documenti elaborati dalle istituzioni dell'Unione europea** nell'ambito del Semestre, contestualmente alla loro ricezione, sono trasmessi dal Governo alle Camere ai fini dell'esame e dell'esercizio delle attività di controllo parlamentare. Nella medesima prospettiva si prevede, inoltre, che entro quindici giorni dalla trasmissione delle linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'UE elaborate dal Consiglio europeo, il Ministro dell'economia riferisca 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.

Sulla base del PNR e del Patto di Stabilità, nel mese di **giugno** la **Commissione europea** elabora le **raccomandazioni** di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati. In seguito, entro il mese di luglio, il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, provvedono ad esaminare ed approvare le raccomandazioni della Commissione, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno.

Una volta completato il processo di coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo, e al fine di tener conto delle eventuali raccomandazioni formulate dalle autorità europee, è quindi prevista la presentazione, entro il **20 settembre** di ciascun anno, di una **Nota di aggiornamento** del Documento di economia e finanza. La Nota consente di tener conto d'informazioni e dati più dettagliati rispetto a quelli disponibili nel mese di aprile e di procedere all'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici fissati dal DEF, al fine

di prevedere una loro diversa ripartizione tra i diversi sottosettori del conto economico della pubblica amministrazione lo Stato, nonché di recepire le raccomandazioni approvate dal Consiglio europeo nel corso del primo semestre dell'anno.

Qualora sia necessario procedere a una modifica degli obiettivi di finanza pubblica, il Governo è tenuto ad inviare, entro il 10 settembre, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere, da esprimere entro il 15 settembre, le **linee guida per la ripartizione degli obiettivi**. Le linee guida sono altresì trasmesse, entro il 10 settembre, alle Camere, cui è in seguito trasmesso anche il parere espresso su di esse dalla Conferenza.

Quale norma di chiusura, la legge di contabilità prevede, infine, che il Governo, qualora per le medesime finalità di aggiornamento previste per la presentazione della Nota, ovvero per il verificarsi di eventi eccezionali, intenda **aggiornare gli obiettivi** programmatici di finanza pubblica, ovvero in caso di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica tali da rendere necessari **interventi correttivi**, sia tenuto a trasmettere una **relazione al Parlamento**, recante le ragioni dell'aggiornamento ovvero degli scostamenti, nonché l'indicazione degli interventi correttivi che si intendono adottare.

Si ricorda, infine, che la legge di contabilità prevede che entro il **30 giugno** di ciascun anno il **DEF** sia integrato da un apposito **allegato** – che il Ministro dell'economia è tenuto a trasmettere alle Camere - in cui sono riportati i risultati del **monitoraggio degli effetti sui saldi** di finanza pubblica, sia per le entrate sia per le spese, derivanti dalle misure contenute nelle **manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno**, con indicazione degli scostamenti rispetto alle valutazioni originarie e le relative motivazioni.

La fase di attuazione degli obiettivi programmatici contenuti nel DEF (o nella Nota di aggiornamento) dovrà essere realizzata in autunno, attraverso la presentazione alle Camere, entro il 15 ottobre di ciascun anno, del **disegno di legge di stabilità** e del **disegno di legge del bilancio** dello Stato, che compongono la manovra di finanza pubblica su base triennale.

Entro il successivo mese di gennaio dovranno essere presentati gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, che sono stati a loro volta precedentemente indicati nel DEF ovvero nella Nota di aggiornamento del medesimo.

Nella tabella che segue è riassunto l'intero ciclo di bilancio previsto dalla vigente normativa contabile

Il ciclo di bilancio	
Gennaio	<p>Inizio dell'esercizio finanziario.</p> <p>Entro il mese di gennaio il Governo presenta alle Camere gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.</p> <p>A partire da questo mese è prevista la presentazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF) di una Relazione mensile sul conto consolidato di cassa riferito alla amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli enti degli altri comparti delle PA, tenendo conto anche delle informazioni desunte dal Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE). E' altresì prevista la pubblicazione mensile da parte del Ministero dell'economia di un Rapporto sull'andamento delle entrate tributarie e contributive.</p> <p>In via di prassi, entro il mese di gennaio il Governo trasmette alle Camere il documento sulla "Analisi annuale della crescita", predisposto dalle istituzioni UE nell'ambito del Semestre europeo</p>
Marzo	<p>Il 1° marzo di ogni anno, di prassi, l'ISTAT comunica le stime del PIL e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni dell'anno precedente.</p>

Aprile

Entro il **10 aprile** il Ministro dell'economia presenta alle Camere il **Documento di economia e finanza (DEF)**.

Il documento è inoltre inviato, entro il termine sopra indicato, per il relativo **parere alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, la quale si esprime in tempo utile per le deliberazioni parlamentari.

Il DEF è composto da tre sezioni:

- a) la **prima sezione** del DEF reca lo schema del **Programma di stabilità**, che contiene gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo; le previsioni macroeconomiche, per ciascun anno del periodo di riferimento, con evidenziazione dei contributi alla crescita dei diversi fattori, dell'evoluzione dei prezzi, del mercato del lavoro e dell'andamento dei conti con l'estero; gli obiettivi programmatici per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle PA, articolati per i sottosettori della PA; l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi;
- b) la **seconda sezione** del DEF contiene l'analisi del conto economico e del **conto di cassa** delle PA nell'anno precedente e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici indicati nel DEF e nella Nota di aggiornamento; le **previsioni tendenziali** a legislazione vigente e a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle amministrazioni pubbliche riferite almeno al triennio successivo; le previsioni tendenziali, almeno per il triennio successivo, del saldo di cassa del settore statale;
- c) la **terza sezione** del DEF reca lo schema del **Programma nazionale di riforma**, che contiene le indicazioni circa lo stato di avanzamento delle riforme avviate, gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività, le priorità del Paese e le principali riforme da attuare, i prevedibili effetti delle riforme in termini di crescita economica, di competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

In apposita **nota metodologica**, allegata alla seconda sezione del DEF, sono esposti analiticamente i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali.

In allegato al DEF sono indicati gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

In allegato al DEF sono, inoltre, presentati:

- il **Rapporto sullo stato di attuazione della nuova legge di contabilità** e sullo stato di attuazione delle norme finalizzate all'armonizzazione delle regole contabili degli enti territoriali, prevista dalla legge sul federalismo;
- la **Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate** e sui risultati conseguiti;
- il **programma delle infrastrutture strategiche**;
- il **documento**, predisposto dal Ministro dell'ambiente sullo stato di attuazione degli impegni per la **riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra**;
- per la spesa del bilancio dello Stato, l'esposizione delle **risorse destinate alle regioni** e province autonome di Trento e di Bolzano, **distinte tra spese correnti e spese in conto capitale**.

Entro il **30 aprile** il **Programma di stabilità** e il **Programma nazionale di riforma** sono **presentati** al Consiglio dell'Unione europea e alla **Commissione europea**.

Entro il mese di aprile di ogni anno il Ministro dell'economia presenta al Parlamento la **Relazione generale sulla situazione economica del Paese** per l'anno precedente.

Entro il **30 aprile** ciascun Ministero, a cura del proprio Ufficio centrale del bilancio, trasmette alla Ragioneria generale dello Stato il **conto del bilancio** e il **conto del patrimonio** relativi all'anno precedente per la redazione del **Rendiconto**.

Maggio	<p>Entro il 31 maggio, il Ministro dell'economia presenta alle Camere la Relazione sul conto consolidato di cassa riferito alle amministrazioni pubbliche (I trimestre), con eventuale aggiornamento delle stime tendenziali secondo l'articolazione per sottosettori, nonché sulla consistenza del debito pubblico.</p> <p>Entro il 31 maggio, il Ministro dell'economia trasmette alla Corte dei conti il Rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio precedente, per il giudizio di parificazione.</p>
Giugno	<p>Entro il 15 giugno ciascun Ministero trasmette alle Camere, per l'esame da parte delle Commissioni di merito, una Relazione sullo stato della spesa per l'analisi dell'efficacia nell'allocazione delle risorse e dell'efficienza dell'azione amministrativa rispetto alle missioni e ai programmi del bilancio dello Stato.</p> <p>Entro il 30 giugno, il Governo presenta alle Camere il disegno di legge di assestamento delle previsioni del bilancio dello Stato per l'anno in corso, attraverso il quale possono essere proposte, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie anche relative a fattori legislativi, all'interno di programmi di una stessa missione di spesa.</p> <p>Entro il 30 giugno di ogni anno, ad integrazione del DEF, il Ministro dell'economia trasmette alle Camere un apposito allegato in cui sono riportati i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica, sia per le entrate sia per le spese, derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno.</p> <p>Entro il mese di giugno, il Ministro dell'economia presenta alle Camere il disegno di legge di approvazione del Rendiconto per l'esercizio precedente (con il giudizio di parificazione della Corte dei conti).</p>
Luglio	<p>Entro il 20 luglio di ogni triennio, il MEF predispone e invia al Parlamento un Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, che ne illustra la composizione e l'evoluzione, i risultati conseguiti ai fini del suo controllo e il livello di efficienza raggiunto dalle amministrazioni.</p>

<p>Settembre</p>	<p>Entro il 20 settembre il Governo presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF), la quale contiene:</p> <p>a) l'eventuale aggiornamento delle previsioni macro-economiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il periodo di riferimento, nonché le eventuali modifiche e integrazioni al DEF conseguenti alle raccomandazioni del Consiglio europeo relative al Programma di stabilità e al PNR,</p> <p>b) l'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici individuati dal DEF, al fine di prevedere una loro diversa ripartizione tra lo Stato e le amministrazioni territoriali ovvero di recepire le indicazioni contenute nelle raccomandazioni eventualmente formulate dalla Commissione europea;</p> <p>c) l'obiettivo di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale;</p> <p>d) il contenuto del Patto di stabilità interno e le sanzioni da applicare in caso di mancato rispetto del Patto medesimo, nonché il contenuto del Patto di convergenza, e le misure volte a realizzare il percorso di convergenza previsto dall'art. 18 della legge n. 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale.</p> <p>Qualora il Governo intenda procedere a una modifica degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, è tenuto ad inviare, preventivamente alla presentazione della Nota, entro il 10 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il relativo parere da esprimere entro il 15 settembre. Le linee guida sono altresì trasmesse, entro il 10 settembre, alle Camere, cui è in seguito trasmesso anche il parere espresso su di esse espresso dalla Conferenza.</p> <p>Alla Nota di aggiornamento del DEF sono allegati una serie di documenti, recanti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - le relazioni programmatiche sulle spese di investimento per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e le relazioni sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali; - in allegato alle relazioni, un quadro riassuntivo delle leggi di spesa a carattere pluriennale; - in apposita sezione del suddetto quadro riassuntivo, la ricognizione di tutti i contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato. <p>In allegato al DEF sono indicati gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.</p> <p>Entro il 30 settembre, il Ministro dell'economia presenta alle Camere la Relazione sul conto consolidato di cassa riferito alle amministrazioni pubbliche (1° semestre), con eventuale aggiornamento delle stime tendenziali secondo l'articolazione per sottosettori, nonché sulla consistenza del debito pubblico. La Relazione presentata nel mese di settembre riporta, rispetto alle altre di maggio e novembre, l'aggiornamento della stima annuale del conto consolidato di cassa delle PA e delle relative forme di copertura.</p> <p>Entro il 30 settembre è pubblicato nella <i>Gazzetta Ufficiale</i> il provvedimento dell'ISTAT ricognitivo delle amministrazioni pubbliche rientranti nel conto economico consolidato della P.A.</p>
------------------	--

<p>Ottobre (sessione di bilancio)</p>	<p>Entro il 15 ottobre il Governo presenta alle Camere il disegno di legge di stabilità (ex disegno di legge finanziaria) e il disegno di legge di bilancio, che compongono la manovra triennale di finanza pubblica, la quale reca, per il triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici.</p> <p>La legge di stabilità contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale. Essa non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale. (art. 11, co. 3).</p> <p>Al disegno di legge di stabilità è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra adottata, nonché l'indicazione dei provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'esercizio, con i relativi effetti finanziari, nonché le ulteriori misure correttive da adottare. Il disegno di legge è inoltre accompagnato da una Relazione tecnico illustrativa, la quale costituisce documento di raccordo tra il disegno di legge di bilancio e il conto economico delle amministrazioni pubbliche.</p> <p>Il disegno di legge di bilancio espone per l'entrata e per la spesa le unità di voto parlamentare determinate con riferimento alla tipologia di entrata e ai programmi.</p> <p>Con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, possono essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi. In allegato allo stato di previsione della spesa sono pertanto indicate le autorizzazioni legislative di cui si propone la modifica e il corrispondente importo.</p> <p>In allegato al disegno di legge di bilancio, il Ministero dello sviluppo economico presenta alle Camere una Relazione sulla destinazione delle spese di investimento alle aree sottoutilizzate</p>
<p>Novembre (sessione di bilancio)</p>	<p>Entro il 30 novembre il Ministro dell'economia presenta alle Camere la Relazione sul conto consolidato di cassa riferito alle amministrazioni pubbliche (riferita ai primi nove mesi dell'anno), con eventuale aggiornamento delle stime tendenziali secondo l'articolazione per sottosettori, nonché sulla consistenza del debito pubblico.</p>
<p>Dicembre (sessione di bilancio)</p>	<p>Il 31 dicembre termina l'esercizio finanziario e devono essere approvati la legge di stabilità e la legge di bilancio. In caso contrario, si determina l'esercizio provvisorio, che può essere concesso solo per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.</p> <p>Al termine dell'anno finanziario ciascun Ministero, a cura del direttore del competente ufficio centrale del bilancio, compila il conto del bilancio e il conto del patrimonio relativi alla propria amministrazione.</p>

Approfondimento: Il Documento di Economia e Finanza (DEF)

Il Documento di economia e finanza (DEF) costituisce il principale documento di programmazione della politica economica nazionale, che traccia, in una prospettiva di medio-lungo termine, gli impegni, sul piano del **consolidamento delle finanze** pubbliche, e gli indirizzi, sul versante delle diverse politiche pubbliche, adottati dall'Italia per il rispetto del **Patto di Stabilità e Crescita** europeo e il conseguimento degli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e solidale definiti nella **Strategia Europa 2020**.

Il DEF enuncia, pertanto, le modalità e la tempistica attraverso le quali l'Italia intende conseguire il risanamento strutturale dei conti pubblici e perseguire gli obiettivi in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale, energia e sostenibilità ambientale definiti nell'ambito dell'Unione europea.

Il documento, che s'inquadra al centro del nuovo processo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE - il cd. **Semestre europeo**-è articolato in tre sezioni.

La **prima sezione** espone lo schema del **Programma di stabilità**, che dovrà contenere tutti gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti dell'Unione europea e, in particolare, dal nuovo Codice di condotta sull'attuazione del patto di stabilità e crescita, con specifico riferimento agli obiettivi di politica economica da conseguire per accelerare la **riduzione del debito pubblico**.

La sezione contiene gli obiettivi e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo; l'indicazione degli **obiettivi programmatici** per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle PA, articolati per i sottosectori della PA, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle **misure attraverso le quali si prevede di raggiungere gli obiettivi**. La sezione deve, inoltre, contenere le **previsioni di finanza pubblica di lungo periodo** e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità, nonché le diverse **ipotesi di evoluzione dell'indebitamento netto e del debito** rispetto a scenari di previsione alternativi riferiti al tasso di crescita del prodotto interno lordo, della struttura dei tassi di interesse e del saldo primario.

Nella **seconda sezione** sono indicate le **regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche**, in linea con l'esigenza, evidenziata in sede europea, di individuare forme efficaci di controllo dell'andamento della spesa pubblica, anche attraverso la fissazione di tetti di spesa.

La sezione reca, tra l'altro; l'**analisi del conto economico** e del conto di **cassa** delle amministrazioni pubbliche **nell'anno precedente e degli eventuali scostamenti** rispetto agli obiettivi programmatici indicati nel DEF e nella Nota di aggiornamento; le previsioni tendenziali a legislazione vigente, almeno per il triennio successivo, dei flussi di entrata e di uscita del conto economico e del saldo di cassa; l'individuazione, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, di regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche; l'indicazione delle **previsioni a politiche invariate** per i principali aggregati del conto economico della PA riferite almeno al triennio successivo; le informazioni di dettaglio sui **risultati** e sulle **previsioni dei conti dei principali settori di spesa**, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, nonché sul debito delle amministrazioni pubbliche e sul relativo costo medio. All'interno della sezione deve inoltre essere dato conto anche delle **risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate**, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali.

In allegato alla sezione è riportata una **nota metodologica** che espone analiticamente i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali.

La **terza sezione** reca, infine, lo schema del **Programma Nazionale di riforma (PNR)** che, in coerenza con il Programma di Stabilità, definisce gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla nuova **Strategia “Europa 2020”**. In tale ambito sono indicati:

- lo **stato di avanzamento delle riforme avviate**, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;
- gli **squilibri macroeconomici** nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;
- le **priorità del Paese**, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità;
- i prevedibili **effetti delle riforme** proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

In allegato al DEF – ovvero alla Nota di aggiornamento del medesimo da presentare ogni anno entro il 20 settembre – sono indicati gli eventuali **disegni di legge collegati** alla manovra di finanza pubblica, da presentarsi alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno.

In base alla legge di contabilità nazionale, in **allegato al DEF** sono riportate una serie di informazioni supplementari:

a) una relazione di sintesi sugli **interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate** e sui risultati conseguiti, in cui è evidenziato il contributo dei fondi nazionali addizionali, con particolare riguardo alla coesione sociale, alla sostenibilità ambientale, nonché alla ripartizione territoriale degli interventi;

b) il **Programma delle infrastrutture strategiche** previsto dalla legge obiettivo, nonché lo stato di avanzamento del medesimo programma relativo all'anno precedente, predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;

c) un documento, predisposto dal Ministro dell'ambiente, relativo allo **stato di attuazione** degli impegni per la **riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra** derivanti dagli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea e internazionale, e sui relativi indirizzi;

d) un documento recante l'esposizione, con riferimento agli ultimi dati di consuntivo disponibili, delle **risorse del bilancio dello Stato 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 di Trento e di Bolzano;

e) il **rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità** e finanza pubblica e sullo stato di attuazione delle norme finalizzate all'armonizzazione delle regole contabili degli enti territoriali, prevista dalla legge di attuazione del federalismo fiscale.

Approfondimento: L'aggiornamento al semestre europeo della legge di contabilità n. 196/2009

Il 13 aprile 2011 è entrata in vigore la **legge n. 39 del 7 aprile 2011**, la quale riforma la disciplina di contabilità e finanza pubblica (**legge n. 196/2009**), al fine di armonizzare ed allineare il sistema nazionale delle decisioni di bilancio - e in particolare i contenuti e la tempistica di esame dei principali documenti contabili - alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Il "semestre europeo" e la disciplina contabile nazionale

A seguito della crisi economica e finanziaria l'Unione europea ha introdotto nuove regole e procedure di sorveglianza economica, che, oltre ad assicurare la stabilità e prevenire gli squilibri macroeconomici, sono volte a favorire la crescita e la competitività, in conformità con la **strategia Europa 2020** per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

In tale ambito, al fine di assicurare il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri ha preso avvio, da gennaio di quest'anno, il c.d. "**semestre europeo**", in base al quale la sorveglianza multilaterale dei bilanci nazionali si articola in una serie di fasi che prevedono, tra l'altro, la presentazione contestuale – entro il 30 aprile di ciascun anno - da parte degli Stati membri, dei programmi di stabilità o di convergenza (PSC) e dei programmi nazionali di riforma (PNR), i quali divengono i principali documenti della programmazione economico-finanziaria dei singoli Stati.

Dalle nuove procedure comunitarie per la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici ne è derivata l'esigenza di una rimodulazione degli strumenti e del ciclo di bilancio come da ultimo delineati dalla legge di riforma della contabilità nazionale n. 196 del 2009.

In ragione di tale necessità, il 1 dicembre 2010 è stata presentata la proposta di legge di iniziativa parlamentare (C.3921) recante "Modifiche alla **legge 31 dicembre 2009, n. 196**, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri".

La proposta di legge è stata approvata in via definitiva in terza lettura dall'Assemblea della Camera il 6 aprile 2011, ed è divenuta **legge n. 39 del 7 aprile 2011**.

Il contenuto della legge

La **legge n. 39 del 2011** - composta di otto articoli - è volta in primo luogo a disciplinare i rapporti con l'Unione europea in materia di finanza pubblica, inserendo a tal fine tra i principi fondamentali della **legge n. 196 del 2009** quello della coerenza della programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche con le procedure ed i criteri stabiliti dall'Unione europea.

In secondo luogo, la legge provvede ad aggiornare il ciclo e gli strumenti della **programmazione di bilancio** alla luce dell'introduzione del "semestre europeo", al fine di consentire un pieno allineamento tra la programmazione nazionale e quella europea. A tal fine, si prevede la presentazione alle Camere, entro il 10 aprile di ogni anno, del Documento di economia e finanza (DEF).

Tale documento, articolato in tre sezioni, diviene il perno della programmazione economico

finanziaria, il cui contenuto assorbe sia la Decisione di finanza pubblica – attualmente presentata nel mese di settembre - sia i contenuti della Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica.

Il DEF reca, inoltre, sia lo schema del Programma di stabilità – che dovrà fare riferimento anche agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico – sia lo schema del Programma nazionale di riforma, documenti, questi ultimi, che dovranno essere presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile di ciascun anno.

Nello schema del Programma nazionale di riforma sono, in particolare, indicati: le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività; lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti; i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, rafforzamento della competitività del sistema economico e aumento dell'occupazione.

In allegato al DEF, o alla Nota di aggiornamento dello stesso, sono indicati gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, ciascuno dei quali concorre al raggiungimento degli obiettivi programmatici e all'attuazione del programma nazionale di riforma. I disegni di legge collegati devono essere presentati dal Governo alle Camere entro il mese di gennaio.

Al DEF è allegato, oltre al Programma delle infrastrutture strategiche previsto dalla legge obiettivo, uno specifico documento sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

Entro il 30 giugno di ogni anno, ad integrazione del DEF, il Ministro dell'economia e delle finanze, trasmette alle Camere un apposito allegato in cui sono riportati i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno.

Relativamente al coinvolgimento degli enti territoriali nel processo di programmazione economica finanziaria, la legge prevede che lo schema di DEF è inviato, per il relativo parere, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale deve esprimersi in tempo utile per le deliberazioni parlamentari sul DEF medesimo.

Entro il 20 settembre è prevista la presentazione di una Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza. La presentazione della Nota – alla luce delle nuove modalità di programmazione economica europea - non è più eventuale e connessa al verificarsi di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica, bensì è ora necessaria. Essa potrà contenere una serie di informazioni tra cui l'aggiornamento degli obiettivi programmatici e delle previsioni macro-economiche e di finanza pubblica. Qualora si renda necessario procedere a una modifica degli obiettivi di finanza pubblica, entro il 10 settembre, il Governo è tenuto ad inviare alla Conferenza permanente per il coordinamento e la finanza pubblica, per il preventivo parere, da esprimere entro il 15 settembre, un aggiornamento delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi.

Inoltre, è previsto che ogniqualvolta si intendano aggiornare gli obiettivi definiti dal Documento di economia e finanza e dalla Nota di aggiornamento del medesimo, ovvero si verificano scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica tali da rendere necessari interventi correttivi, il Governo trasmetta una relazione al Parlamento, al fine di motivare le ragioni dell'aggiornamento o degli scostamenti e di illustrare gli interventi correttivi.

E', infine, confermato il termine del 15 ottobre di ciascun anno entro il quale devono essere presentati alle Camere del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge del bilancio dello Stato.

Vi è, da ultimo, un ulteriore filone di modificazioni alla **legge n. 196/09**, ispirato a criteri di prudenzialità della gestione finanziaria e diretto ad agevolare il controllo degli andamenti ed il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, al fine di favorire il contenimento della spesa e la riduzione del debito pubblico. In quest'ottica, la **legge n. 39/2011** prevede tra l'altro, l'esclusione della possibilità di utilizzare, per finalità di copertura di nuovi oneri finanziari, le maggiori entrate che dovessero verificarsi in corso di esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, prevedendo espressamente che tale eventuale "*extragettito*" sia finalizzato al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Altre innovazioni riguardano l'estensione a tutte le spese iscritte nel bilancio dello Stato della possibilità d'introdurre limiti alla loro evoluzione coerenti con la programmazione triennale delle risorse, nonché la previsione di un rafforzamento del controllo sulla finanza pubblica attraverso la possibilità, per le Camere, di acquisire dall'ISTAT, sulla base di apposite convenzioni, dati ed elaborazioni necessari all'esame dei documenti di finanza pubblica.

E' poi novellato l'**articolo 42 della legge n. 196/2009**: in luogo della previgente delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa, è introdotta una nuova delega tesa a potenziare la funzione del bilancio di cassa, ferma restando, tuttavia, la redazione del bilancio anche in termini di competenza.

Approfondimento: La flessibilità del bilancio

La nuova legge di contabilità e finanza pubblica - **legge n. 196 del 31 dicembre 2009** - ha inteso **espandere le potenzialità decisionali del bilancio**, accentuandone le caratteristiche di strumento di attuazione degli indirizzi di politica economica e finanziaria.

In tal senso la nuova normativa contabile recepisce, portandolo a regime, il **principio della flessibilità nella allocazione e gestione delle risorse** iscritte in bilancio, introdotto per la prima volta in via sperimentale per gli esercizi finanziari 2009 e 2010.

Tali innovazioni hanno di fatto condotto al **superamento della tradizionale concezione della legge di bilancio quale legge meramente "formale"** - che si limita a fotografare la legislazione vigente senza potervi incidere - in favore di una concezione della legge di bilancio di carattere sostanziale, cui è consentito di modificare, seppur entro precisi limiti, anche le autorizzazioni legislative di spesa sottese ai programmi.

Successive modifiche al sistema delle decisioni di bilancio, introdotte in via sperimentale con legge ordinaria al di fuori del quadro normativo delineato dalla legge di contabilità, hanno ulteriormente esteso il perimetro della flessibilità sia nella fase di predisposizione del progetto di bilancio di previsione, sia nella fase di gestione, ampliando l'autonomia ai centri di spesa - in particolare dei Ministeri -, anche al fine di rendere maggiormente sostenibili le riduzioni di spesa operate con "tagli lineari" alle dotazioni di bilancio.

La flessibilità nel disegno di legge di bilancio e in assestamento

Le esigenze di contenimento e riqualificazione della spesa, anche ai fini del rispetto degli impegni di medio periodo assunti con l'Unione europea nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, hanno condotto alla definizione, ad opera del **decreto-legge n. 112 del 2008**, di una manovra di stabilizzazione della finanza pubblica riferita al triennio 2009-2011.

In tale ambito, l'articolo 60, comma 1, del citato decreto 112/2008 ha previsto una **riduzione lineare, riferita al triennio 2009-2011, delle dotazioni finanziarie**, a legislazione vigente, **delle missioni di spesa dei Ministeri**, ivi comprese le dotazioni relative a spese predeterminate per legge, ma ad eccezione di talune spese di carattere obbligatorio. A fronte di tale taglio di carattere trasversale delle dotazioni assegnate a ciascun Ministero alle singole Amministrazioni è stato concesso un **più ampio margine di flessibilità** sia nel processo di **allocazione delle risorse** tra i programmi di spesa di loro pertinenza nella fase di formazione del bilancio (con la legge annuale di bilancio), sia nella fase di gestione delle medesime risorse in corso d'anno (con il disegno di legge di assestamento).

In particolare, l'**articolo 60, comma 3, del D.L. 112/2008** ha previsto - in via sperimentale per il solo esercizio 2009 - la possibilità di **effettuare, nella legge di bilancio, rimodulazioni tra i programmi delle dotazioni finanziarie** di ciascuna missione di spesa, ivi **comprese le spese predeterminate per legge** e con la sola eccezione delle spese di natura obbligatoria, in annualità e a pagamento differito (come ad esempio le spese per gli stipendi e la locazione di immobili).

Ai sensi del citato comma 3, le **rimodulazioni** che potevano essere proposte nel disegno di legge di bilancio soggiacevano a taluni **limiti**, quali:

- il rispetto dell'**invarianza dei saldi di finanza pubblica**;

- un **limite massimo del 10per cento** delle risorse stanziare per il macroaggregato “**Interventi**” e tra queste ultime e le risorse destinate al macroaggregato “**funzionamento**”;
- il **divieto di utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti**, in quanto intervento di dequalificazione della spesa.

In ragione della possibilità di incidere, con le rimodulazioni presentate a bilancio, sulla legislazione sostanziale di spesa, in apposito allegato ciascuno stato di previsione della spesa del disegno di legge di bilancio sono state esposte le autorizzazioni legislative di spesa ed i relativi importi da utilizzare per ciascun programma, con le rimodulazioni effettuate dalle Amministrazioni.

A seguito dell'applicazione della disciplina sopra esposta, le dotazioni finanziarie a legislazione vigente delle missioni di spesa sono state distinte in due parti:

- una concernente le “**risorse rimodulabili**”, il cui ammontare costituiva, per ciascun anno del triennio, un complessivo “*tetto*” di spesa in sede previsionale e gestionale, entro il quale le Amministrazioni, nei limiti suddetti, hanno potuto ripartire le risorse tra i programmi di competenza, tenendo conto delle priorità e delle finalità strategiche piuttosto che del livello della spesa storica;
- l'altra relativa alle “**risorse non rimodulabili**” tra i programmi, la cui quantificazione definitiva ha formato oggetto di proposta da parte delle Amministrazioni e di revisione a cura della Ragioneria Generale ai fini della verifica della corretta applicazione dei parametri previsti dalla legge per la quantificazione medesima (es. *competenze fisse al personale, spese per interessi ed altre classificabili come oneri inderogabili*).

Tale **disciplina sperimentale** è stata **estesa** anche **al disegno di legge di bilancio per il 2010** dall'**articolo 23, comma 21-quater del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78**.

Il criterio della **flessibilità** delle risorse iscritte in bilancio è stato infine recepito in modo compiuto nella **nuova legge di contabilità e finanza pubblica - legge n.196 del 31 dicembre 2009** - ai sensi della quale (art.23) in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione i Ministri sono tenuti ad indicare, anche sulla base delle proposte dei responsabili della gestione dei programmi, gli obiettivi di ciascun Dicastero e a quantificare le risorse necessarie per il loro raggiungimento anche mediante proposte di **rimodulazione delle stesse risorse tra programmi appartenenti alla medesima missione di spesa**.

Le proposte devono essere formulate sulla base della legislazione vigente, con esplicito divieto di previsioni basate sul mero calcolo della spesa storica incrementale.

Il Ministro dell'economia e delle finanze valuta successivamente la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministero e le risorse richieste per la loro realizzazione, tenendo anche conto dello stato di attuazione dei programmi in corso e dei risultati conseguiti negli anni precedenti in termini di efficacia e di efficienza della spesa.

La nuova legge di contabilità ha inoltre introdotto disposizioni volte **a configurare la legge di bilancio come una legge di carattere sostanziale, idonea a modificare**, seppur entro precisi limiti, anche singole **autorizzazioni di spesa disposte con atti di rango legislativo**.

Infatti, ai sensi del medesimo **articolo 23 della legge n. 196/09** con il **disegno di legge di bilancio**, per motivate esigenze, possono così essere **rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi**, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica e fermo restando il divieto di utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

In apposito allegato allo stato di previsione della spesa sono indicate le autorizzazioni legislative di cui si propone la modifica e il corrispondente importo.

La legge di contabilità definisce inoltre le spese rimodulabili e non rimodulabili del bilancio.

Le **spese non rimodulabili** sono quelle per le quali l'**amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo**, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Esse corrispondono alle spese definite «**oneri inderogabili**», in quanto vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le spese obbligatorie, ossia:

- le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse;
- le spese per interessi passivi;
- le spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali;
- le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa.

Le **spese rimodulabili** si dividono invece in:

- a) **fattori legislativi**, spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- b) **spese di adeguamento al fabbisogno**, ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Per quanto concerne, infine, le **variazioni di bilancio** in corso d'anno, si ricorda che ai sensi dell'**articolo 33, comma 4, della legge di contabilità**, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, con **decreto del Ministro dell'economia** e delle finanze possono essere adottate **variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma**, relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili, su proposta dei Ministri competenti, fermo restando il divieto di utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

Inoltre, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 33, **variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione**, possono essere proposte con il **disegno di legge di assestamento**, limitatamente all'esercizio in corso e con le modalità indicate dal sopra richiamato articolo 23 della legge di contabilità.

Ulteriori disposizioni in tema di flessibilità del bilancio

La più recente legislazione contabile **ha ulteriormente esteso il perimetro della flessibilità di bilancio**, prevedendo la possibilità di **variare con atto amministrativo autorizzazioni di spesa disposte in via legislativa** - modificando in tal modo decisioni in materia di bilancio e di leggi di spesa assunte, in conformità all'ordinamento contabile, dal Parlamento – nonché di incidere, sempre con atti di rango secondario, su **spese di carattere obbligatorio** qualificate dalla legge di contabilità come non rimodulabili.

In particolare, una prima deroga alle disposizioni in materia di flessibilità del bilancio introdotte dalla legge di contabilità, è stata disposta dal **decreto legge 31 maggio 2010, n. 78**, recante

la manovra correttiva dei conti pubblici relativa al triennio 2011-2013, il quale ha previsto, limitatamente al **triennio 2011-2013**, che con il disegno di legge di bilancio, per “motivate esigenze”, potessero **essere rimodulate le dotazioni finanziarie anche “tra le missioni” di ciascun stato di previsione della spesa.**

Tali variazioni possono riguardare soltanto le spese rimodulabili, riconducibili a quelle disposte da fattori legislativi e alle spese di adeguamento al fabbisogno. L'ampliamento dell'ambito della flessibilità di bilancio è stato finalizzato ad assicurare alle amministrazioni margini di manovra delle risorse necessari a far fronte alla riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili disposta a decorrere dal 2011 dal medesimo decreto-legge.

Successivamente, il **decreto legge 13 agosto 2011 n. 138**, recante il completamento della manovra correttiva per il conseguimento del pareggio di bilancio nel 2013, ha disposto, all'articolo 1, comma 02, una **ulteriore deroga alla norme di flessibilità delle dotazioni finanziarie di bilancio** – di cui al citato articolo 23 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 -, finalizzata a consentire alle Amministrazioni centrali maggiori margini di manovra per il conseguimento degli obiettivi di progressiva riduzione della spesa corrente primaria in rapporto al PIL, fissati al comma 01 del medesimo articolo.

In questa direzione, è stato disposto che, limitatamente al **quinquennio 2012-2016**, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, possano essere **rimodulate le dotazioni finanziarie di ciascuno stato di previsione** anche con riferimento **alle spese non rimodulabili** quali, ad esempio, quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse. La misura della suddetta variazione delle dotazioni finanziarie dei Ministeri deve essere tale da **non pregiudicare il conseguimento delle finalità** definite dalle relative **norme sostanziali**. Essa, inoltre, **non può** comunque **essere superiore:**

- al **20 per cento** delle risorse finanziarie complessivamente stanziata qualora siano interessate **autorizzazioni di spesa di fattore legislativo;**
- al **5 per cento** qualora siano interessate le **spese non rimodulabili.**

Entro questi limiti, dunque, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, possono essere variate con atto amministrativo le dotazioni finanziarie degli stati di previsione della spesa di ciascun Ministero.

Tali variazioni, che non possono comunque disporre l'utilizzo di stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti, sono disposte con **decreto del Ministro dell'economia** e delle finanze, su **proposta del Ministro competente**. Il decreto di variazione deve essere **trasmesso al Parlamento** per l'espressione del **parere** - entro quindici giorni - da parte delle **Commissioni competenti per materia** e per i **profili di carattere finanziario**; decorso inutilmente il termine senza che le Commissioni abbiano espresso detti pareri, i decreti possono essere adottati.

In conseguenza di tale nuova e più estesa configurazione della flessibilità di bilancio, la norma in esame ha soppresso la previgente disciplina sperimentale di flessibilità di bilancio che era stata introdotta dal comma 14 dell'articolo 10 dal precedente **decreto-legge** di manovra estivo **n. 98 del 6 luglio 2011**, il quale, pur derogando anch'esso alla disciplina ordinaria della flessibilità di bilancio prevista dalla legge di contabilità, presentava una portata più limitata rispetto alla disciplina sopra illustrata, in quanto consentiva in via sperimentale, per gli anni 2012, 2013 e 2014, la possibilità di adottare variazioni di carattere compensativo tra le dotazioni finanziarie relative alle sole spese rimodulabili nell'ambito di ciascun Ministero, anche se tra programmi diversi.

Ulteriori misure in tema di flessibilità sono state, infine, introdotte dall'**articolo 6 del decreto-**

legge 6 luglio 2012, n. 95, con riferimento alle somme stanziare nel bilancio dello Stato relative ad **autorizzazioni di spese pluriennali**, al fine di avvicinare la fase contabile dell'impegno a quella del pagamento, ed allineare, dunque, i pagamenti rispetto all'assunzione degli impegni. In particolare, **l'articolo 6, comma 15**, dispone la **reiscrizione** degli **stanziamenti di spese pluriennali**, totalmente non impegnate entro l'anno, **nella competenza dell'esercizio successivo a quello terminale** dell'autorizzazione medesima. Tale possibilità - esclusa per le autorizzazioni di spese permanenti e per i fondi da ripartire - è limitata ai soli tre anni successivi a quello di prima iscrizione in bilancio. Qualora nei suddetti tre anni le somme non risultino impegnate, l'autorizzazione è defanziata. Relativamente alle autorizzazioni di spesa pluriennale, il successivo **comma 16** prevede, **via sperimentale per il triennio 2013-2015**, la possibilità di **rimodulare**, con legge di bilancio, gli **stanziamenti di competenza negli anni ricompresi nel bilancio pluriennale**, nel rispetto del limite complessivo della spesa autorizzata, assicurandone apposita evidenza, **per adeguarli alle corrispondenti autorizzazioni di cassa** determinate in relazione al piano finanziario dei pagamenti programmati, predisposto, anch'esso in via sperimentale, dal responsabile della gestione, ai sensi dell'**articolo 6, comma 10, del medesimo D.L. n. 95/2012**, ed avvicinare, dunque, in tal modo, la fase dell'assunzione dell'impegno a quella della disposizione del pagamento (ossia la competenza alla cassa).

Approfondimento: La struttura del bilancio

Nella XVI legislatura le persistenti esigenze di trasparenza e riqualificazione della spesa pubblica hanno indotto il legislatore a **consolidare la riclassificazione per missioni e programmi del bilancio dello Stato** introdotta in via sperimentale nel bilancio 2008, al fine di mettere in luce le finalità allocative della spesa pubblica (*che cosa viene realizzato con le risorse pubbliche*), piuttosto che, come avveniva con il precedente schema contabile, la ripartizione delle risorse per unità organizzative responsabili del loro impiego (*chi gestisce le risorse*).

La logica sottesa alla riclassificazione funzionale del bilancio è quella di meglio evidenziare la relazione tra risorse disponibili e finalità delle politiche pubbliche, anche al fine di superare la tradizionale logica incrementale nel rifinanziamento delle politiche di spesa e di **rendere più agevole l'attività di misurazione e verifica dei risultati** raggiunti con la spesa pubblica.

Le leggi di bilancio 2009 (**legge 204/2008**) e 2010 (**legge 192/2009**), approvate prima della entrata in vigore della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, hanno pertanto adottato una struttura contabile che si fonda su una classificazione delle risorse finanziarie secondo due principali livelli di aggregazione: **34 "missioni"**, che rappresentano le funzioni principali della spesa pubblica e ne delineano gli obiettivi strategici, a loro volta articolate in specifici **"programmi"** di spesa.

Al di sotto dei programmi, si collocano i macroaggregati - ossia gli insiemi di spesa che, nei bilanci 2008-2010, hanno rappresentato le unità di voto parlamentari (individuate poi nei programmi), mentre i **centri di responsabilità amministrativa** costituiscono la struttura che gestisce le risorse per la realizzazione del programma di competenza.

Le missioni indicate nel bilancio in certi casi sono attribuite alla competenza di un solo ministero, in altri alla competenza di più ministeri. Ogni missione si articola in uno o più programmi, che rappresentano aree omogenee di attività e sono generalmente di competenza di un unico ministero, anche se non mancano programmi condivisi tra più Amministrazioni.

Le disposizioni introdotte dalla **nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009)**, hanno confermato la nuova classificazione delle voci di spesa del bilancio in missioni e programmi, recependo al contempo talune innovazioni introdotte in precedenza in via sperimentale relative all'ampliamento al triennio dell'orizzonte temporale di programmazione e alla maggiore flessibilità nella allocazione e gestione delle poste di bilancio.

Nell'ambito dell'articolazione delle voci di spesa in missioni e programmi, le novità di particolare rilievo sono date dallo spostamento dell'unità di voto ad un livello superiore a quello del macroaggregato, che diventa una ripartizione interna rispetto al **programma**, che costituisce a sua volta la **nuova unità di voto parlamentare** del bilancio triennale e dalla previsione di imputare ad un unico centro di responsabilità amministrativa la realizzazione di ciascun programma.

Nel complesso, la nuova disciplina contabile ha inteso rafforzare le funzioni tipicamente attribuite al bilancio: quella **informativa**, attraverso una riclassificazione funzionale delle voci di spesa volta a rendere Parlamento e cittadini più informati in ordine alle dimensioni, ai flussi e alle destinazioni delle risorse finanziarie pubbliche; e quella **allocativa ed esecutiva**, attraverso un **ampliamento delle potenzialità decisionali del disegno di legge di**

bilancio, concentrando l'attenzione sui programmi di spesa e attraverso la previsione di una maggiore **flessibilità nell'utilizzo delle risorse** finanziarie, finalizzata ad agevolare una gestione del bilancio più strategica e orientata agli obiettivi e ai risultati.

Va infine segnalato che a seguito dell'approvazione della **legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio**, i contenuti della legge di bilancio sono stati rivistati, in conformità a quanto disposto dal nuovo testo dell'**articolo 81 della Costituzione**, prevedendo, sostanzialmente, l'**unificazione in un unico documento** (la legge di bilancio), degli attuali contenuti della **legge di stabilità** e della **legge di bilancio**, come previsti dalla vigente legge di contabilità nazionale n. 196 del 2009. Tale nuovo assetto della legge di bilancio si applicherà a decorrere dal **1° gennaio 2016**.

Il contenuto del disegno di legge di bilancio

Il disegno di legge del bilancio annuale di previsione dello Stato è disciplinato dall'articolo 21 della legge di contabilità e finanza pubblica.

Si tratta di un bilancio:

- **“annuale”**: perché il periodo di tempo sui si riferisce è di dodici mesi e coincide con l'anno solare (inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre);
- **“di previsione”**: perché viene predisposto e approvato prima dell'inizio della gestione e, pertanto, indica le entrate e le spese che si presume verranno effettuate.

Ai sensi dell'articolo 21 le **previsioni** di entrata e di spesa contenute nel bilancio sono formate sulla base della **legislazione vigente**, tenuto conto dei parametri economici utilizzati nel Documento di economia e finanza (DEF); le previsioni sono espresse in termini di **competenza** e di **cassa**.

In base alla vigente disciplina contabile, le **unità di voto** sono individuate:

a) per le **entrate**, con riferimento alla **tipologia**;

A titolo esemplificativo, le voci che costituiscono l'unità di voto sono rappresentate, per le entrate tributarie, dai tributi più importanti (Imposta sui redditi, IRES, IVA), ovvero da raggruppamenti di tributi con caratteristiche analoghe (ad esempio, imposte sostitutive, imposte sui generi di monopolio, ecc.); per i restanti titoli, è indicata la tipologia del provento per aggregati più o meno ampi (ad esempio, proventi speciali, redditi da capitale, entrate derivanti da servizi resi dall'amministrazione statale, ecc.).

b) per le **spese**, con riferimento ai **programmi**, intesi quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni, che rappresentano le funzioni principali della spesa. Nell'ultima **legge di bilancio 2013** sono contemplati **174 programmi**. Peraltro, la legge di contabilità, nell'individuare nei programmi l'unità di voto parlamentare, ha previsto, all'articolo 40 - nell'ambito della delega al Governo per il completamento della riforma della struttura del bilancio - la revisione sia delle missioni che del numero e della struttura dei programmi di spesa, al fine di renderli il più possibile omogenei.

Per quanto concerne i **contenuti dell'unità di voto**, ogni singola unità di voto parlamentare deve indicare:

- l'ammontare presunto dei **residui** attivi o passivi alla chiusura dell'esercizio precedente

- a quello cui il bilancio si riferisce;
- l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare (**competenza**) nonché l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare (**cassa**), nell'anno cui il bilancio si riferisce;
- le **previsioni** delle entrate e delle spese relative al **secondo e terzo anno del bilancio triennale**. Ai sensi dell'articolo 22 della legge di contabilità, anche il bilancio pluriennale è redatto in termini di competenza e di cassa (e non più solo in termini di competenza come nel passato).

Costituiscono oggetto di approvazione parlamentare le previsioni di entrata e di spesa, di competenza e di cassa, relative all'anno cui il bilancio si riferisce, nonché quelle relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale.

Soltanto le **previsioni del primo anno** costituiscono, tuttavia, limite alle **autorizzazioni di impegno e pagamento**.

La **dotazione finanziaria dei programmi** di spesa è presentata:

- distinta in **spese correnti** e **spese d'investimento**. Per le spese correnti viene data specifica indicazione delle spese di personale;
- ripartita in spesa "**rimodulabile**" e spesa "**non rimodulabile**" (articolo 21, comma 5).

La distinzione della spesa del bilancio dello Stato nelle due categorie di spesa rimodulabile e non rimodulabile è stata formalizzata nella nuova legge di contabilità ai fini dell'applicazione della disciplina della **flessibilità del bilancio**.

Secondo la definizione contenuta nell'articolo 21, comma 6, della legge di contabilità, le **spese non rimodulabili** sono quelle "per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione".

Esse corrispondono alle spese definite come "**oneri inderogabili**", vale a dire le spese vincolate a meccanismi o parametri (determinati da leggi o da altri atti normativi) che ne regolano autonomamente l'evoluzione. Gli oneri inderogabili sono costituiti **esclusivamente** dalle **spese obbligatorie**, ossia quelle relative a particolari finalità espressamente elencate: pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, interessi passivi, obblighi comunitari ed internazionali, ammortamento di mutui, nonché le spese vincolate a particolari meccanismi o parametri, determinati da leggi ne regolano l'evoluzione.

Le **spese rimodulabili** sono individuate:

- a) nelle **spese derivanti da fattori legislativi**, intendendo come tali quelle autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (la cui rimodulabilità è disciplinata dall'articolo 23 della legge di contabilità);
- b) nelle **spese di adeguamento al fabbisogno**, ossia spese non predeterminate legislativamente, ma quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

La normativa contabile prevede che, sino all'esercizio della delega relativa al completamento della revisione della struttura del bilancio, le spese rimodulabili e quelle non rimodulabili siano **indicate** per ciascun programma di spesa, per macroaggregato e distinte per capitolo in **appositi allegati** agli stati di previsione della spesa.

Con riferimento ai programmi di spesa, la legge di contabilità dispone l'affidamento della **realizzazione di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa**.

La previsione dell'univocità tra programmi e centri di responsabilità amministrativa è ribadita anche nell'articolo 40 della legge di contabilità, tra i criteri della delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio. La norma prevede, inoltre, l'univoca corrispondenza tra il programma e ciascun Ministero, al fine di evitare, ove possibile, la condivisione di programmi tra più Ministeri; ciò, presumibilmente, anche al fine di superare la frammentazione dei programmi tra più centri di responsabilità, che ha rappresentato una delle maggiori criticità della riclassificazione del bilancio.

Si ricorda, infine, che l'articolo 23 della legge di contabilità reca le disposizioni per la **formazione delle dotazioni finanziarie dei programmi di spesa** del bilancio di previsione, prevedendo che, in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione, i **Ministri** - tenuto conto delle istruzioni fornite annualmente, con apposita circolare, dal Ministero dell'economia e sulla base delle proposte dei responsabili della gestione dei programmi – debbano **indicare gli obiettivi** di ciascun Dicastero e **quantificare le risorse** necessarie per il loro raggiungimento, con il **divieto** espresso di **previsioni** basate sul mero **calcolo della spesa storica incrementale**.

Per quanto concerne la quantificazione delle risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi dei rispettivi Dicasteri, si prevede, inoltre, che i Ministri competenti possono **proporre la rimodulazione delle risorse tra programmi appartenenti alla stessa missione di spesa**.

Una volta che i Ministri competenti hanno dato le loro indicazioni in merito agli obiettivi perseguiti dal singolo Dicastero e alle risorse necessarie per il loro raggiungimento, la nuova normativa contabile attribuisce al **Ministro dell'economia** e delle finanze il compito di valutare la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministro e le risorse richieste per la loro realizzazione.

La normativa contabile prevede, inoltre, che per **motivate esigenze**, con il disegno di legge di bilancio possano anche essere effettuate **rimodulazioni** delle **dotazioni finanziarie** relative ai **fattori legislativi, compensative all'interno di un programma o tra programmi di una medesima missione** di spesa. In tale ambito è in ogni caso preclusa la possibilità di utilizzare stanziamenti di spesa in conto capitale per il finanziamento di spese correnti. In allegato a ciascuno stato di previsione della spesa devono essere indicate le autorizzazioni legislative di cui si propone la modifica e il corrispondente importo.

Tali previsioni, che consentono di incidere, attraverso la legge di bilancio, sugli stanziamenti determinati da specifiche autorizzazioni legislative di spesa, costituiscono un'innovazione rilevante che configura il **disegno di legge di bilancio come strumento atto anche ad attuare scelte allocative** in precedenza riservate alla legge finanziaria (ora legge di stabilità).

Ulteriori interventi normativi adottati dopo l'approvazione della nuova legge di contabilità hanno peraltro esteso le potenzialità della legge di bilancio, prevedendo altresì un ampliamento della discrezionalità amministrativa del Governo, con la possibilità per quest'ultimo di incidere con strumenti non legislativi sugli stanziamenti determinati con la legge di bilancio.

La classificazione di entrate e spese

Ai sensi dell'articolo 25 della legge di contabilità, la classificazione delle voci di **entrata** si articola su **cinque livelli** di aggregazione:

a) **titoli**, a secondo della loro natura:

titolo I: entrate tributarie;

titolo II: entrate extra-tributarie;

titolo III: entrate derivanti da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti;

titolo IV: entrate derivanti da accensione di prestiti.

I primi tre titoli rappresentano le entrate finali; il quarto titolo corrisponde in sostanza all'entità del ricorso al mercato finanziario;

b) **ricorrenti e non ricorrenti**, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata soltanto ad alcuni esercizi;

c) **tipologia di entrata, ai fini dell'approvazione parlamentare** e dell'accertamento dei cespiti.

d) **categorie**, secondo la natura dei cespiti;

e) **capitoli**, che rappresentano una ripartizione delle unità di voto ai fini della gestione e della rendicontazione. I capitoli possono essere suddivisi in articoli.

La classificazione delle voci di **spesa** si articola su **tre livelli**:

a) **missioni**, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici della spesa;

b) **programmi**, ossia le **unità di voto parlamentare**, quali aggregati finalizzati al perseguimento degli obiettivi indicati nell'ambito delle missioni.

c) I programmi sono presentati suddivisi in macroaggregati per tipologie di spesa (spese di funzionamento, interventi, trattamenti di quiescenza e altri trattamenti integrativi o sostitutivi, oneri del debito pubblico, oneri comuni di parte corrente, investimenti e oneri comuni in conto capitale);

d) **capitoli**, secondo l'oggetto della spesa, che rappresentano le unità di gestione e rendicontazione, classificati in base al loro contenuto economico e funzionale. I capitoli possono essere suddivisi in articoli (i quali corrisponderebbero agli attuali piani di gestione).

Le spese del bilancio dello Stato sono inoltre esposte secondo le tradizionali **classificazioni**

economica e funzionale.

La nuova legge di contabilità prevede però che tali classificazioni si **conformino ai criteri adottati in contabilità nazionale** per i conti del settore della pubblica amministrazione. E' pertanto prevista la presentazione, in allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia, di un quadro contabile da cui risultino le categorie in cui viene classificata la spesa secondo l'analisi economica e le classi, fino al terzo livello della classificazione COFOG (comparti di attività in cui si articolano le aree di intervento delle politiche pubbliche), in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale.

In appendice a tale quadro contabile sono previsti appositi prospetti illustrativi degli incroci tra i diversi criteri di classificazione.

Rispetto alla precedente normativa contabile, è richiesto altresì, in apposito prospetto, **il raccordo tra le classi COFOG e le missioni e i programmi di spesa**, nonché tra il bilancio dello Stato e il sistema di contabilità nazionale.

Tutti i suddetti prospetti devono essere aggiornati dopo l'approvazione della legge di bilancio.

La struttura del disegno di legge

Il disegno di legge di bilancio di previsione è costituito:

- da un unico **stato di previsione dell'entrata**;
- dagli **stati di previsione della spesa** relativi ai singoli Ministeri con portafoglio, con le allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome;
- dal **quadro generale riassuntivo**, esteso al triennio.

Ciascuno stato di previsione è corredato da una serie di **elementi informativi**:

a) la **nota integrativa al bilancio di previsione**, contenente gli elementi informativi riferiti alle entrate e alle spese.

Per le **entrate**, la nota illustra i criteri utilizzati per la previsione relativa alle principali imposte e tasse. Per la **spesa**, in una **prima sezione**, la nota illustra **il piano degli obiettivi correlati a ciascun programma** ed i relativi **indicatori di performance**, con espressa indicazione delle risorse destinate alla realizzazione degli obiettivi e degli indicatori di realizzazione ad essi riferiti. In una **seconda sezione**, la nota illustra **il contenuto di ciascun programma di spesa e i criteri di formulazione delle relative previsioni di spesa**, con riguardo particolare alla tipologia di spesa, con indicazione dei relativi riferimenti legislativi nonché dei corrispondenti stanziamenti del bilancio triennale;

b) una **scheda illustrativa di ogni programma e delle leggi che lo finanziano**, con indicazione dei corrispondenti stanziamenti del bilancio triennale, con l'articolazione per le categorie di spesa.

Sono inoltre richieste, a corredo degli stati di previsione:

- un **riepilogo delle dotazioni secondo l'analisi economica e funzionale**;
- una **scheda illustrativa dei capitoli recanti i fondi settoriali**, con indicazione degli stanziamenti triennali, il riepilogo dei provvedimenti legislativi e amministrativi che

hanno determinato i suddetti stanziamenti e le relative variazioni;

- la **presentazione del budget** dei costi, che riporta i costi previsti dai centri di costo dell'amministrazione e il prospetto di riconciliazione al fine di collegare le previsioni economiche a quelle finanziarie di bilancio.

In allegato al disegno di legge del bilancio di previsione è altresì presentata dal Ministro dello sviluppo economico una **relazione sulla destinazione alle aree sottoutilizzate delle spese di investimento** iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri per interventi di rispettiva competenza.

Per quanto concerne **l'approvazione del disegno di legge di bilancio**, l'articolo 21 dispone:

- la predisposizione della **nota di variazioni** in caso di variazioni apportate al bilancio nel corso della discussione parlamentare;
- l'approvazione, con distinti articoli, dello stato di previsione dell'entrata, di ciascuno stato di previsione della spesa e dei totali generali della spesa nonché del quadro generale riassuntivo;
- l'approvazione, con apposite norme, dei **fondi di riserva** previsti dalla legge di contabilità: Fondo di riserva per le spese obbligatorie, Fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale, Fondo di riserva per le spese impreviste e Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa.
- la fissazione, con apposita norma, **dell'importo massimo di emissione di titoli dello Stato**, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare, in relazione alla indicazione del fabbisogno del settore statale;
- l'annessione agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri, secondo le rispettive competenze, dei conti consuntivi degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Alla data di entrata in vigore della legge di bilancio, con **decreto** del Ministro dell'economia e delle finanze, le **unità di voto parlamentare sono ripartite in capitoli** ai fini della gestione e della rendicontazione.

Si ricorda, infine, che il bilancio a legislazione vigente è presentato sia su base annuale, con riferimento all'anno successivo, sia su base pluriennale. L'articolo 22 della legge di contabilità prevede che il **bilancio pluriennale** sia elaborato dal Ministro dell'economia, in coerenza con gli obiettivi indicati nel Documento di economia e finanza (DEF), con riferimento ad un periodo di tre anni. Esso è redatto in termini di competenza e di cassa (anziché in termini di sola competenza, come previsto in passato) ed è organizzato per missioni e programmi. La norma prevede l'esposizione sia di un **bilancio pluriennale a legislazione vigente** che di un **bilancio pluriennale programmatico**, nel quale si evidenziano le previsioni dell'andamento delle entrate e delle spese da conseguire in ciascuno degli anni considerati, tenendo conto degli effetti degli interventi programmati nel DEF. Il bilancio pluriennale viene **integrato con gli effetti della legge di stabilità** ed aggiornato annualmente. E' ribadito il principio in base al quale il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 21 della legge di contabilità, che esclude che le previsioni di entrata e di spesa del secondo e del terzo anno del bilancio triennale costituiscano limiti per le autorizzazioni di impegno e di pagamento.

Approfondimento: La struttura della legge di stabilità

La **legge di stabilità** (*ex legge finanziaria*) e la **legge di bilancio** sono i provvedimenti che compongono la **manovra triennale di finanza pubblica**, recante le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici stabiliti nel Documento di economia e finanza (DEF, *ex* Decisione di finanza pubblica ed eventualmente aggiornati nella Nota di aggiornamento al medesimo DEF).

Il disegno di legge di stabilità ed il disegno di legge di bilancio, in base al ciclo della programmazione, sono presentati dal Governo alle Camere il **15 ottobre** di ogni anno.

Sotto il profilo dei contenuti della legge di stabilità, la nuova disciplina contabile ha introdotto stringenti limiti, portando a regime la disciplina sperimentale per il 2009 introdotta dal **decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112** e prorogata al 2010 ai sensi del **decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78**.

Rispetto alla prassi che in passato aveva registrato un sensibile ampliamento dei contenuti delle leggi finanziarie annuali – tanto che diversi commentatori avevano coniato la definizione di legge finanziarie “*omnibus*” - la **legge di stabilità** viene configurata, nella nuova disciplina contabile, quale **strumento fondamentale di regolazione annuale delle principali grandezze macroeconomiche previste dalla legislazione vigente**, finalizzato ad adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi, da cui sono esclusi gli intereventi carattere localistico o microsettoriale.

Il proposito del Legislatore è stato di restringere, rispetto alla preesistente legge finanziaria, il contenuto proprio della legge di stabilità, al fine di configurare un sistema che individuasse invece nei **disegni di legge collegati** alla manovra di finanza pubblica la sede propria di definizione degli interventi, anche di carattere ordinamentale, di attuazione del Programma nazionale di riforma e di rilancio e sviluppo dell'economia, lasciando alla legge di stabilità il compito di definire, nell'ambito della sessione di bilancio, il quadro macroeconomico e le questioni di carattere generale di maggiore rilievo.

La **legge di stabilità** reca pertanto esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale e **non può contenere** norme di **delega** ovvero norme recanti **interventi di carattere ordinamentale** ovvero **organizzatorio**, né interventi di **natura localistica** o **microsettoriale**. Al ridimensionamento del contenuto tradizionale della legge è peraltro corrisposto un **ampliamento della portata decisionale del disegno di legge di bilancio**, attraverso la previsione della possibilità di rimodulare, entro certi limiti, le risorse inerenti alle missioni e ai programmi di spesa.

Rientrano, invece, nel **contenuto tipico** della legge di stabilità:

- il **livello massimo del ricorso al mercato** finanziario e del **saldo netto da finanziare** in termini di competenza, per ciascun anno del bilancio pluriennale;
- le **variazioni delle aliquote**, delle detrazioni e degli scaglioni e le altre misure che incidono sul quantum della prestazione, afferenti a imposte dirette e indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi con effetti a partire dal 1° gennaio dell'anno cui la legge di stabilità medesima si riferisce. In relazione alle sole imposte, essa deve indicare altresì le correzioni conseguenti all'andamento dell'inflazione; è fatta salva la normativa specifica riferita ai tributi, alle addizionali e alle compartecipazioni delle regioni e degli enti locali recata dalla legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale (**legge n. 42/2009**);
- gli importi dei **fondi speciali**, iscritti in bilancio, contenenti le risorse, ripartite per

ministeri, destinate alla copertura dei provvedimenti legislativi che si prevede saranno approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale, distintamente per la parte corrente e per la parte di conto capitale;

- tre distinte **tabelle**, finalizzate ad indicare, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale:
 1. gli importi afferenti alle **leggi di spesa di carattere permanente** la cui quantificazione è rinviata alla legge di stabilità, aggregate per programma e per missione, con l'**esclusione delle spese obbligatorie**;
 2. gli importi delle leggi di **spesa in conto capitale a carattere pluriennale**, aggregate per programma e missione, con analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni. Al riguardo, il disegno di legge di stabilità indica, in apposito allegato, per ciascuna legge di spesa pluriennale, i residui di stanziamento in essere al 30 giugno dell'anno in corso e, ove siano previsti versamenti in conti correnti o contabilità speciali di tesoreria, le giacenze in essere alla medesima data.
 3. gli importi delle **riduzioni delle autorizzazioni legislative relative alla spesa di parte corrente**, aggregate per programma e per missione
 4. l'**importo massimo da destinare ai contratti del pubblico impiego**;
 5. le **regolazioni meramente quantitative** rinviate alla legge stabilità dalle leggi vigenti;
 6. **aumenti di entrata o riduzioni di spesa**, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio;
 7. le **norme recanti misure correttive degli effetti finanziari** delle leggi la cui attuazione possa recare pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica;
 8. le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del **patto di stabilità interno**.

Le disposizioni della legge di stabilità devono, di norma, essere **articolate per missione** ed indicare il **programma** cui si riferiscono.

Al disegno di legge di stabilità è **allegato**, a fini conoscitivi, un **prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica** derivanti dalla manovra adottata, nonché l'indicazione dei provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'esercizio per far fronte agli effetti finanziari derivanti da leggi la cui attuazione sia risultata recare pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nonché le ulteriori misure correttive da adottare.

Il disegno di legge di stabilità è accompagnato anche da una **Relazione tecnico illustrativa**, la quale costituisce documento di raccordo tra il disegno di legge di bilancio e il conto economico delle amministrazioni pubbliche

Il pareggio di bilancio in Costituzione

Nel corso della seconda parte della XVI legislatura, in concomitanza con l'acuirsi delle tensioni sui debiti sovrani dell'area dell'Euro, è emersa a livello comunitario l'esigenza di prevedere negli ordinamenti nazionali ulteriori e più stringenti regole per il consolidamento fiscale e, in particolare, di introdurre, preferibilmente con norme di rango costituzionale, la "regola aurea" del pareggio di bilancio. Con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 è stato pertanto introdotto nella Costituzione, in coerenza anche con quanto disposto da accordi internazionali quali il c.d. Fiscal compact, il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio.

Vincoli di bilancio e Unione Europea

L'**obbligo di introdurre negli ordinamenti nazionali** regole, costituzionali o legislative, volte ad assicurare il rispetto dei **valori di riferimento** relativi al **disavanzo** e al **debito** fissati a livello europeo non discende dalle disposizioni dei Trattati in materia di Unione economica e monetaria, ma da impegni previsti da strumenti di diversa natura introdotti nel quadro della **nuova governance economica europea**.

In primo luogo, con il **Patto europlus**, accordo non giuridicamente vincolante adottato dai Capi di Stato e di governo dell'area euro nel marzo del 2011, gli Stati dell'area euro e alcuni altri Stati membri dell'UE hanno assunto l'ulteriore obbligo di **recepire nelle Costituzioni** o nella legislazione nazionale le **regole del Patto di stabilità e crescita**.

Agli Stati membri è stata rimessa la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, purché di **natura vincolante** e l'esatta **forma della regola** da applicare a livello **sia nazionale che subnazionale**.

In seguito, la **direttiva 2011/85/UE** concernente i requisiti per i **quadri di bilancio** nazionali, entrata in vigore nel novembre 2011, ha fissato regole minime perché sia garantita l'osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dal Trattato, di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

In particolare, la direttiva ha stabilito l'introduzione di:

- **regole di bilancio numeriche specifiche** per Paese, che contribuiscono a far sì che la conduzione della politica di bilancio degli Stati membri sia coerente con i loro rispettivi obblighi, espresse sotto forma di un indicatore sintetico dei risultati di bilancio, come il disavanzo pubblico, il fabbisogno, il debito o uno dei relativi componenti principali;
- **dispositivi di monitoraggio** e analisi indipendente intesi a rafforzare la trasparenza degli elementi del processo di bilancio;
- meccanismi e regole che disciplinano le relazioni in materia di bilancio tra le autorità dei **sottosettori dell'amministrazione pubblica**.

La materia disciplinata dalla direttiva costituisce peraltro oggetto di ulteriore intervento legislativo dell'UE prospettato dalla proposta di regolamento recante disposizioni comuni per il **monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio** e per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell'eurozona (COM(2011)821, parte del cosiddetto *two pack*), attualmente all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio.

In particolare, l'art. 4 prevede che gli Stati membri dispongano di regole di bilancio numeriche sul saldo di bilancio che, applicate ai processi di bilancio nazionali, conseguono

L'obiettivo di bilancio a medio termine.

Tali regole **interessano l'insieme delle pubbliche amministrazioni** e sono vincolanti, **preferibilmente di natura costituzionale**.

Infine, il **Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nella Unione economica e monetaria** cosiddetto **Fiscal compact**, concordato al di fuori della cornice giudica dei Trattati, all'**articolo 3**, ha impegnato le Parti contraenti ad applicare e ad introdurre, **entro un anno** dall'entrata in vigore del Trattato, con **norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale**, o di altro tipo purché ne garantiscano l'osservanza nella procedura di bilancio nazionale, le seguenti regole, in aggiunta a e senza pregiudizio per gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE:

- il **bilancio dello Stato** dovrà essere **in pareggio o in attivo**;
- tale regola si considera rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'**obiettivo a medio termine** specifico per Paese, con un **deficit che non eccede lo 0,5% del PIL**;
- gli Stati contraenti potranno temporaneamente **deviare dall'obiettivo a medio termine** o dal percorso di aggiustamento solo nel caso di **circostanze eccezionali**, ovvero eventi inusuali che sfuggono al controllo dello Stato interessato e che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure in periodi di **grave recessione**, a patto che tale disavanzo non infici la sostenibilità di bilancio a medio termine;
- qualora il **rapporto debito pubblico/Pil** risulti significativamente **al di sotto della soglia del 60%**, e qualora i rischi per la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche siano bassi, il valore di riferimento del deficit può essere superiore allo 0,5%, ma in ogni caso non può eccedere il limite dell'1% del PIL;
- nel caso di **deviazioni significative** dal valore di riferimento o dal percorso di aggiustamento verso di esso, le parti contraenti dovranno attivare un **meccanismo di correzione automatica**, che includa l'obbligo per la parte contraente interessata di attuare le misure per correggere la deviazione entro un determinato termine temporale.

In coerenza con l'evoluzione della **governance economica europea** e analogamente a quanto previsto in altri ordinamenti europei, anche il Parlamento italiano, oltre a ridisegnare la propria disciplina contabile ordinaria - attraverso la **legge n.196 del 2009** e le successive modificazioni apportate dalla **legge n.39 del 2011** - ha quindi provveduto a introdurre nella Carta costituzionale il **principio del pareggio di bilancio** e della **sostenibilità del debito** delle pubbliche amministrazioni.

La riforma costituzionale

Il disegno di legge costituzionale recante l'introduzione di tale principio nella Carta costituzionale è stato definitivamente approvato il 18 aprile 2012, ed è ora divenuto la **legge costituzionale n.1/2012**, pubblicata nella G.U. del 23 aprile 2012. Il testo scaturisce dall'unificazione di sei proposte di iniziativa parlamentare e un disegno di legge governativo, il cui esame è iniziato presso la Camera dei deputati (A.C. **4205** e abbinata). Avendo raggiunto il *quorum* dei due terzi dei componenti nella seconda votazione, sia alla Camera, sia al Senato, la modifica costituzionale, che **entrerà in vigore dal 1° gennaio 2014**, non è stata sottoposta a referendum popolare.

Quanto al contenuto, la citata legge costituzionale, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., introduce il principio dell'**equilibrio tra entrate e spese del bilancio**, cd. "pareggio di bilancio", correlandolo a un vincolo di **sostenibilità del debito** di tutte le pubbliche

amministrazioni, nel rispetto delle suddette regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

In particolare, il principio del pareggio è contenuto nel novellato **articolo 81**, il quale stabilisce, al **primocomma**, che lo **Stato** assicura l'**equilibrio tra le entrate e le spese** del proprio bilancio, **tenendo conto delle diverse fasi - avverse o favorevoli - del ciclo economico**.

Ai sensi del **secondo comma dell'articolo 81**, alla regola generale dell'equilibrio di bilancio è possibile derogare, facendo **ricorso all'indebitamento**, solo al fine di considerare gli **effetti del ciclo economico** e al verificarsi di **eventi eccezionali**, che ai sensi dell'articolo 5 della legge costituzionale possono consistere in **gravi recessioni economiche; crisi finanziarie e gravi calamità naturali**.

Per circoscrivere e rendere effettivamente straordinario il **ricorso all'indebitamento** connesso a eventi eccezionali, il secondo comma dell'articolo 81 prevede che esso sia autorizzato con **deliberazioni** conformi delle due **Camere** sulla base di una procedura aggravata, che prevede un voto a **maggioranza assoluta** dei rispettivi componenti.

A corredo del principio del pareggio di bilancio, il nuovo **terzo comma** dell'articolo 81 prevede che **ogni legge** - ivi inclusa la legge di bilancio, che in virtù della riforma acquista un carattere sostanziale - che importi nuovi o maggiori **oneri** provvede ai **mezzi** per farvi fronte.

Il **quarto comma** dell'articolo 81 conferma il principio dell'annualità del bilancio e del rendiconto consuntivo, che devono essere presentati dal Governo e approvati dalle Camere. Il **quinto comma** conferma invece la possibilità dell'esercizio provvisorio per un periodo non superiore complessivamente a quattro mesi.

Ai sensi del nuovo **sesto comma** dell'articolo 81, la definizione del **contenuto della legge di bilancio**, delle **norme fondamentali** e dei **criteri** volti ad assicurare l'**equilibrio tra le entrate e le spese** dei bilanci e la **sostenibilità del debito** del complesso delle pubbliche amministrazioni sono demandati a una apposita **legge** "rinforzata" da **approvare a maggioranza assoluta dei componenti** di ciascuna Camera.

Tale **legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio** è stata approvata al termine della legislatura (**legge 24 dicembre 2012, n. 243**, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 gennaio 2013), in conformità al dettato della legge costituzionale che ne prevedeva l'approvazione entro il 28 febbraio 2013.

Con apposita **novella all'articolo 97 della Costituzione**, l'obbligo di assicurare l'**equilibrio dei bilanci** e la **sostenibilità del debito pubblico**, in coerenza l'ordinamento dell'Unione Europea, viene **esteso a tutte le pubbliche amministrazioni**.

Per quanto concerne la disciplina di bilancio degli enti territoriali, la legge costituzionale apporta talune modifiche **l'articolo 119 della Costituzione**, al fine di specificare che **l'autonomia finanziaria degli enti territoriali** (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), è assicurata nel rispetto dell'**equilibrio** dei relativi **bilanci**; è inoltre **costituzionalizzato il principio del concorso** di tali enti **all'osservanza dei vincoli economici e finanziari** derivanti dall'ordinamento dell'**Unione europea**.

Con una modifica al sesto comma dell'articolo 119 viene altresì precisato che il ricorso all'**indebitamento** - che la vigente disciplina costituzionale consente esclusivamente per finanziare spese d'investimento - è subordinato alla contestuale definizione di **piani di ammortamento** e alla **condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione**

sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

La legge costituzionale novella, inoltre, l'**articolo 117 della Costituzione**, inserendo la materia della **armonizzazione dei bilanci pubblici** nel novero delle materie sulle quali lo Stato ha una **competenza legislativa esclusiva**.

Infine, ulteriori disposizioni del testo della legge costituzionale dettano i **principi** cui dovrà attenersi la suddetta **legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio**, oggetto di approvazione a maggioranza qualificata di cui al nuovo **sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione**, la quale dovrà disciplinare, tra l'altro, l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un **organismo indipendente** al quale dovranno essere attribuiti compiti di **analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica** e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio.

La legge costituzionale dispone, da ultimo, che le **Camere** esercitino, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, la **funzione di controllo sulla finanza pubblica**, con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla **qualità** e all'**efficacia della spesa** delle pubbliche amministrazioni.

Le nuove disposizioni costituzionali troveranno applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno **2014**.

Dossier pubblicati

- Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione - Legge 24 dicembre 2012, n. 243 - Schede di lettura (17/01/2013)
- Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale - A.C. 4620 e abb. - Raccolta di dottrina (07/10/2011)
- Legge 31 dicembre 2009, n. 196 - Legge di contabilità e finanza pubblica - Schede di lettura (18/11/2011)

Documenti e risorse web

- Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Ragioneria Generale dello Stato
- Corte dei conti
- Istat

L'attuazione del principio del pareggio di bilancio

Con la legge 24 dicembre 2012, n. 243, approvata a maggioranza assoluta dai componenti di ciascuna Camera ai sensi del nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione, sono state dettate le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

La **legge 24 dicembre 2012, n. 243** reca disposizioni per l'attuazione del principio del **pareggio di bilancio**, ai sensi del nuovo **sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione**, introdotto dalla **legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1**, il quale prevede che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni siano stabiliti da una apposita **legge "rinforzata"**, in quanto deve essere **approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera**, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

L'**articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1**, nel prevedere che l'approvazione a maggioranza assoluta della predetta legge c.d. "rinforzata" debba avvenire **entro il 28 febbraio 2013**, specifica che tale legge deve disciplinare, per il complesso delle pubbliche amministrazioni:

- le **verifiche** preventive e consuntive sugli **andamenti di finanza pubblica**;
- l'accertamento delle cause degli **scostamenti** rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del **ciclo economico**, all'**inefficacia** degli **interventi** e agli **eventi eccezionali**;
- il **limite massimo degli scostamenti negativi** cumulati - di cui alla lettera b) - corretti per il ciclo economico rispetto al PIL, al superamento del quale occorre intervenire con **misure di correzione**;
- la **definizione** delle **gravi recessioni economiche**, delle **crisi finanziarie** e delle **gravi calamità naturali** quali eventi eccezionali ai sensi dell'**articolo 81, secondo comma Cost.**, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo e il superamento del limite massimo degli scostamenti negativi cumulati, sulla base di un piano di rientro;
- l'introduzione di **regole sulla spesa** a salvaguardia degli equilibri di bilancio e per assicurare la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo;
- l'istituzione presso le Camere, nel rispetto dell'autonomia costituzionale, di un **organismo indipendente**, al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;
- le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali, anche in deroga all'**articolo 119 Cost.**, concorre ad assicurare il **finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni** e delle **funzioni fondamentali** inerenti ai **diritti civili e sociali**.

La legge "rinforzata" deve, inoltre, disciplinare:

- il **contenuto** della **legge di bilancio** dello Stato;
- la facoltà degli **enti territoriali** (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano) di ricorrere all'**indebitamento**;
- le modalità attraverso le quali i citati enti territoriali concorrono alla **sostenibilità del debito** del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Tale legge rinforzata n.243 del 2012 ha origine da una iniziativa legislativa parlamentare, nella cui relazione illustrativa veniva rilevata come l'esigenza di assicurare una tempestiva definizione della disciplina di dettaglio del principio del pareggio di bilancio sia connessa anche alla **raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012** sul **Programma nazionale di riforma 2012** dell'Italia, la quale ha sollecitato il nostro Paese all'adozione di provvedimenti nel periodo 2012-2013 volti a "garantire che il **chiarimento delle caratteristiche chiave del pareggio di bilancio** inserito nella Costituzione, ivi compreso un adeguato coordinamento tra i diversi livelli amministrativi, sia coerente con il quadro dell'Unione europea". La stessa relazione illustrativa sottolineava, inoltre, l'urgenza del provvedimento, la cui mancata approvazione nei tempi stabiliti – ossia entro il 28 febbraio 2013 – avrebbe costituito un fatto estremamente grave, che avrebbe disatteso sia gli impegni assunti nell'ambito del **Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria** - cd. **Fiscal compact**, ratificato dall'Italia con la **legge n. 114 del 23 luglio 2012** - sia lo stesso disposto della legge costituzionale.

Il contenuto del provvedimento

Quanto al contenuto, la **legge n. 243/2012** reca, al **Capo I**, l'**oggetto** e le **definizioni**, specificando il proprio carattere di **legge "rinforzata"** - che potrà essere **modificata esclusivamente da una legge successiva adottata con la medesima maggioranza assoluta** disposta dall'**articolo 81, sesto comma, della Costituzione** -, e indicando le definizioni utilizzate nell'ambito della legge, con espliciti rinvii a quanto previsto nell'ordinamento dell'Unione europea.

I **Capi II-V** recano le disposizioni per assicurare l'**equilibrio dei bilanci** e la **sostenibilità del debito** delle amministrazioni pubbliche, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, secondo quanto previsto dalla nuova formulazione dell'**articolo 97, primo comma, della Costituzione**.

Il **Capo VI** disciplina l'equilibrio del bilancio dello Stato e i contenuti della **legge di bilancio**, mentre il **Capo VII** istituisce l'**Ufficio parlamentare di bilancio**, organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per l'osservanza delle regole di bilancio. La legge reca, inoltre, norme relative alle funzioni di controllo della **Corte dei Conti** sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, nonché disposizioni finali e transitorie di coordinamento con la legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009 (Capo VIII).

L'equilibrio dei bilanci

In particolare, la legge ribadisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurare l'**equilibrio dei bilanci**, specificando che tale equilibrio **corrisponde all'obiettivo di medio termine**, ossia al valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea. Per l'Italia l'obiettivo di medio termine, fissato dal Programma di stabilità e riportato nella raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 - adottata in esito all'esame del medesimo Programma e del Programma nazionale di riforma - è un **bilancio in pareggio in termini strutturali**, ossia corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*, entro il 2013.

Si ricorda, in proposito, che ai sensi del **Patto di stabilità e crescita** rivisto l'obiettivo di medio termine è calcolato in termini di saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e si attesta in una **forcilla stabilita tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo**, in termini corretti per il ciclo. Il "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la

governance nell'unione economica e monetaria" (il cd. **Fiscal Compact**), restringe il suddetto valore minimo per i Paesi più indebitati allo 0,5 per cento del PIL, prevedendo che la regola del pareggio o dell'avanzo del bilancio in esso contenuta si consideri rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese come stabilito dal Patto di stabilità rivisto, con un *deficit* che non ecceda tuttavia lo 0,5% del PIL

I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, **obiettivi del saldo del conto consolidato**, articolati per sottosettori, tali da **assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine**, ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo nei casi di scostamento dall'obiettivo previsti per eventi eccezionali e per scostamenti negativi del saldo strutturale emersi a consuntivo che prevedono un meccanismo di correzione. Insieme agli obiettivi del saldo del conto consolidato i medesimi documenti indicano anche le **misure da adottare** per conseguirli.

Nella definizione degli obiettivi programmatici è comunque **possibile** tenere conto, in conformità con quanto disposto in sede europea, dei riflessi finanziari delle **riforme strutturali** con un **impatto positivo** significativo sulla **sostenibilità delle finanze pubbliche**.

Ai sensi della **legge 243/2012**, l'**equilibrio dei bilanci si considera conseguito** quando il **saldo strutturale**, calcolato in sede di **consuntivo** nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno **una delle seguenti condizioni**:

a) risulta almeno **pari all'obiettivo di medio termine** ovvero evidenzia uno **scostamento** dal medesimo obiettivo di medio termine **inferiore** a quello considerato **significativo** ai sensi dell'ordinamento dell'Unione europea (procedura per i disavanzi eccessivi) e degli accordi internazionali in materia, (*Fiscal compact*), ossia non superiore allo 0,5 per cento del PIL;

b) assicura il **rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine** nei casi di **eventi eccezionali** e di **scostamenti** dall'obiettivo programmatico che danno luogo a meccanismi di correzione, ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso di avvicinamento inferiore a quello considerato significativo in sede comunitaria (ossia fino a -0,5 per cento rispetto all'obiettivo).

La sostenibilità del debito

Nel dare attuazione del nuovo **primo comma dell'articolo 97 della Costituzione**, la legge ribadisce altresì l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurare la **sostenibilità del debito pubblico**, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

A tal fine, si dispone che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscano **obiettivi** relativi al **rapporto debito pubblico/PIL coerenti** con quanto disposto dall'ordinamento dell'**Unione europea**, che prevede, com'è noto, il valore limite di riferimento del 60 per cento del debito in rapporto al PIL. Qualora tale rapporto superi il valore di riferimento, in sede di definizione degli obiettivi si deve tenere conto della necessità di **garantire una riduzione dell'eccedenza** rispetto a tale valore in coerenza il **criterio** e la disciplina in materia di **fattori rilevanti** previsti dal medesimo ordinamento dell'UE.

Le disposizioni in esame si riferiscono, in particolare, alla c.d. **regola del debito**, contenuta nella nuova versione del Patto di Stabilità e crescita e ribadita nel *Fiscal compact*, che

prevede l'obbligo di **riduzione della quota del debito pubblico eccedente il 60 per cento** del prodotto interno lordo ad un **ritmo annuale medio** nel triennio pari ad almeno un **ventesimo della medesima eccedenza**. Nell'applicazione di tale parametro di riferimento si tiene conto dell'influenza della congiuntura sul ritmo di riduzione del debito, nonché di alcuni **fattori rilevanti** – cui fa riferimento la legge in esame – concernenti, tra l'altro, le passività connesse all'invecchiamento della popolazione e il livello del debito privato.

La regola della spesa

Oltre alle atte a garantire la sostenibilità del debito pubblico, la legge reca altresì una **regola sulla spesa**, stabilendo il principio generale in base al quale il **tasso annuo programmato di crescita della spesa** delle amministrazioni pubbliche **non** possa essere **superiore a quello derivante dalle regole europee**, che ai fini del consolidamento delle finanze pubbliche prevedono un **vincolo alla crescita della spesa**.

Tale previsione richiama uno dei principi alla base della nuova **governance economica europea**, ossia il concetto di una politica di bilancio prudente basata su una **regola di evoluzione della spesa** la cui funzione è quella di agevolare il percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine. In particolare, il Patto di stabilità e crescita rivisto introduce il concetto di *expenditure benchmark*, in base al quale nell'esaminare i progressi ottenuti dagli Stati membri verso il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, il Consiglio UE e la Commissione valuteranno l'evoluzione della spesa pubblica rispetto al **tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale**.

Allo scopo di assicurare il rispetto del vincolo alla crescita della spesa, la legge dispone che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio debbano indicare, per il triennio di riferimento, il **livello della spesa** medesima, il cui **monitoraggio** è affidato al **Ministro dell'economia** e delle finanze. Qualora, a seguito del monitoraggio, si preveda il superamento di tale livello, il Governo è tenuto a trasmettere una relazione alle Camere, che evidenzia le eventuali **misure correttive** da adottare al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici.

Gli eventi eccezionali

La legge dà altresì attuazione al secondo comma del nuovo **articolo 81 della Costituzione**, che consente il **ricorso all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali**, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

In tale ambito viene specificato che per eventi eccezionali si intendono i periodi di **grave recessione economica** relativi anche dell'area dell'euro o all'intera Unione europea e gli **eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato**, ivi incluse le gravi **crisi finanziarie**, nonché le gravi **calamità naturali**, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

Quanto alla procedura di autorizzazione, si prevede che il **Governo**, qualora ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico per fronteggiare i suddetti gli eventi eccezionali, sentita la Commissione europea, presenti alle Camere una relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e una specifica **richiesta di autorizzazione** che indichi la **misura** e la **durata dello scostamento**, stabilendo le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definendo al contempo il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico.

La durata del **piano di rientro** deve essere commisurata alla gravità degli eventi straordinari e lo stesso deve essere attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. In conformità al disposto costituzionale, la deliberazione con la quale ciascuna **Camera autorizza** lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata **a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti**.

Il **piano di rientro** può essere **aggiornato** con le medesime modalità al verificarsi di **ulteriori eventi eccezionali**, ovvero qualora, in relazione all'andamento del **ciclo economico**, il Governo intenda apportarvi modifiche.

Il meccanismo di correzione

Il **Capo III** della legge reca una specifica disciplina tesa a far fronte a eventuali **scostamenti degli andamenti di finanza pubblica rispetto agli obiettivi programmatici**, diversi da quelli già considerati per il caso di eventi eccezionali, prevedendo a tal fine un **meccanismo di correzione** volto ad assicurare il ritorno all'obiettivo programmatico

A tale scopo, s'introduce una previsione generale volta a prevenire tale eventualità, affidando al Ministro dell'economia e delle finanze l'effettuazione di una **attività di monitoraggio** in corso d'anno sugli andamenti di finanza pubblica: qualora da tale attività emerga il **rischio che si determinino scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici** il Governo "**riferisce alle Camere**", cui, pertanto spetteranno le conseguenti eventuali determinazioni.

Qualora, ciò nonostante, il **Governo** accerti, in base ai dati di consuntivo, che si è verificato, rispetto all'obiettivo programmatico, uno scostamento negativo del saldo strutturale - riferita al risultato dell'esercizio precedente ovvero, in termini cumulati, a quelli dei due esercizi precedenti - pari o superiore allo "**scostamento considerato significativo**" dall'ordinamento dell'Unione europea e al *Fiscal compact*, e qualora valuti che tale scostamento si possa riflettere anche sugli obiettivi per l'anno in corso e per quelli successivi del periodo di programmazione, deve evidenziarne le cause ed indicare **le misure correttive** tali da assicurare il ritorno all'obiettivo programmatico entro l'anno successivo a quello in cui si è rilevato lo scostamento.

Nei documenti di programmazione finanziaria sono indicate l'entità e l'articolazione temporale delle **misure correttive** medesime **a carico delle pubbliche amministrazioni** centrali, territoriali ed enti di previdenza, anche tenendo conto del rispettivo concorso allo scostamento.

L'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali

Il **Capo IV** reca le disposizioni per assicurare l'**equilibrio dei bilanci** delle **regioni** e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla **sostenibilità del debito** pubblico, dando così attuazione all'articolo 119, primo e sesto comma, della Costituzione, come riformulati dalla **legge costituzionale n. 1 del 2012**.

In particolare, la legge stabilisce che i **bilanci di regioni, comuni, province, città metropolitane e province autonome** di Trento e di Bolzano si considerano **in equilibrio** quando, sia nella fase di **previsione** che di **rendiconto**, registrano:

a) un saldo **non negativo**, in termini di competenza e di cassa, tra le **entrate finali** e le **spese finali** (come previsto dal TUEL per gli enti locali);

b) un **saldo non negativo**, in termini di competenza e di cassa, tra le **entrate correnti** e le **spese correnti**, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (la quota in conto interessi è già inclusa nell'ambito delle spese correnti). Tale formula implica che le entrate correnti debbano assicurare risorse sufficienti per rimborsare i prestiti assunti.

Si prevede quindi l'**obbligo** di adottare **misure di correzione** per il recupero, nel triennio successivo, **dell'eventuale squilibrio riscontrato** nei saldi, **sia nel saldo complessivo**, come già previsto per gli enti locali e le regioni, **sia nel saldo di parte corrente**. Eventuali **saldi positivi di bilancio** sono essere destinati all'**estinzione del debito** maturato dall'ente, se è altresì prevista, nel rispetto dei vincoli comunitari e dell'equilibrio dei bilanci, la possibilità dell'utilizzo degli avanzi di amministrazione per finalità di **investimento**.

Con **legge dello Stato**, oltre all'individuazione delle **sanzioni** da applicare nei confronti degli enti territoriali in caso di **mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale**, è data la possibilità di prevedere **ulteriori obblighi** per gli enti territoriali in materia di concorso al **conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica** sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità.

Per quanto concerne l'**indebitamento**, si prevede che lo stesso sia consentito solo per il finanziamento delle **spese di investimento** e con l'obbligo di adozione di **piani di ammortamento** per il **rimborso** del **debito** di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, con evidenziazione delle obbligazioni che incidono sui singoli esercizi e delle corrispondenti modalità di copertura.

Le operazioni d'indebitamento sono effettuate sulla base di una procedura di **intesa a livello regionale**, per garantire, nell'anno di riferimento, che l'**accesso al debito dei singoli enti** territoriali avvenga nel rispetto dell'**equilibrio complessivo a livello di comparto regionale** (comprensivo cioè di tutti degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione), misurato in termini di "gestione di cassa finale" del saldo complessivo. Tali previsioni corrispondono a quanto previsto nell'**articolo 119, sesto comma della Costituzione**, come novellato dalla **legge costituzionale n. 1/2012**, il quale dispone, quale condizione per il ricorso all'indebitamento, oltre alla predisposizione di piano di ammortamento anche il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna regione. E' comunque consentito a ciascun ente territoriale di ricorrere all'indebitamento –alò di fuori dell'intesa - nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.

Per le **fasi avverse del ciclo** o al verificarsi di **eventi eccezionali**, la legge prevede una specifica disciplina volta ad assicurare il **concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali** delle prestazioni e delle **funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali**, mediante l'istituzione di un Fondo straordinario, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso dello Stato all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo del saldo del conto consolidato.

Per quanto attiene al **concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico**, la legge prevede che nelle **fasi favorevoli del ciclo** economico sia determinata, nei documenti di programmazione, la **misura del contributo** del complesso di tali enti **al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato**, tenendo conto della **quota delle maggiori entrate proprie degli enti influenzata dal ciclo**. Il riparto di tale contributo è demandato ad un D.P.C.M., da adottare sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, previo parere delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico.

Il **Capo V** reca, infine, le disposizioni volte a **prevedere l'equilibrio dei bilanci anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche non territoriali**, distinguendo tra quelle che adottano la contabilità finanziaria, per le quali l'equilibrio si realizza quando le stesse registrano un saldo non negativo tra entrate e spese finali, e quelle che adottano la contabilità economico-patrimoniale, le quali si considerano in equilibrio quando risultano conformi a criteri definiti con legge dello Stato, con la quale possono essere stabiliti ulteriori criteri per il conseguimento dell'equilibrio dei bilanci e per il recupero di eventuali disavanzi, nonché le sanzioni conseguenti al mancato rispetto dell'equilibrio.

Il bilancio dello Stato

Il **Capo VI** reca le norme relative al bilancio dello Stato, definendo sia il principio dell'equilibrio, sia il contenuto proprio della legge di bilancio, in linea con quanto previsto dalla nuova formulazione dell'**articolo 81 della Costituzione**.

In particolare, viene stabilito che l'**equilibrio del bilancio dello Stato** corrisponde ad un **valore del saldo netto** da finanziare, o da impiegare, **coerente con gli obiettivi programmatici** di equilibrio stabiliti nei documenti di programmazione finanziaria e che deve essere indicato nella legge di bilancio per ciascuno degli anni del triennio di riferimento. I maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio devono quindi risultare compatibili con il rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio inteso in termini di coerenza con gli obiettivi di saldo del conto economico consolidato volti ad assicurare il conseguimento dell'obiettivo di medio termine.

In conformità a quanto disposto dal nuovo **sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione**, la legge disciplina i contenuti della legge di bilancio, prevedendo, sostanzialmente, l'**unificazione in un unico documento** (la legge di bilancio), articolato in due sezioni, degli attuali contenuti della **legge di stabilità** e della **legge di bilancio**, come previsti dalla vigente legge di contabilità nazionale n. 196 del 2009.

In coerenza con la scelta costituzionale di conferire al bilancio una valenza di legge sostanziale, oltre a formalizzare le previsioni di entrata e di spesa in base alla disciplina vigente (come l'attuale disegno di legge di bilancio), la nuova legge di bilancio assume una portata decisionale più ampia, attraverso la possibilità di introdurre disposizioni volte a innovare la legislazione vigente (funzione propria dell'attuale disegno di legge di stabilità).

In particolare, i contenuti e le funzioni fondamentali del nuovo disegno di legge di bilancio sono **suddivisi in due sezioni**: la **prima** che svolge essenzialmente le funzioni dell'attuale disegno di **legge di stabilità** e la **seconda** che assolve in sostanza quelle dell'attuale disegno di **legge di bilancio**.

Quanto alla **prima sezione**, viene ribadito - come previsto dalla vigente legge di contabilità con riferimento alla legge di stabilità - il **divieto** per la legge di bilancio di contenere norme di **delega**, di carattere **ordinamentale** o **organizzatorio**, nonché interventi di natura **localistica** o micro **settoriale**.

Quanto alla **seconda sezione** del disegno di legge di bilancio, recante le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente, si conferma la classificazione delle spese in missioni e programmi e la possibilità di introdurre proposte di rimodulazioni delle dotazioni finanziarie alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge dello Stato. In conformità a quanto previsto dalla vigente normativa contabile, le **unità di voto** parlamentare restano costituite, per le entrate, dalle **tipologie** e, per la spesa, dai **programmi**.

Le modalità di attuazione della nuova disciplina in materia di contenuto della legge di bilancio sono rinviate alla legislazione ordinaria.

L'Organismo indipendente e le disposizioni finali

Il **Capo VII** della legge reca l'istituzione dell'organismo indipendente previsto dall'**articolo 5, comma 1, lettera f), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1**, che viene denominato "**Ufficio parlamentare di bilancio**", avente le funzioni di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio.

L'Ufficio, che ha sede presso le Camere e opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, ha una composizione collegiale di **tre membri**, di cui uno con funzioni di presidente, **nominati d'intesa dai Presidenti delle Camere** nell'ambito di un elenco di dieci soggetti con competenza a livello sia nazionale che internazionale in materia di economia e finanza pubblica indicati dalle Commissioni bilancio di ciascuna Camera, a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti. I membri, la cui opera è incompatibile con altre attività professionali, **durano in carica 6 anni**, salvo che siano **revocati per gravi violazioni dei doveri d'ufficio**, e non possono essere confermati.

In ordine alle **funzioni svolte dall'Ufficio**, esse concernono **analisi, verifiche e valutazioni** relative, oltre che alle **previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica**, all'**impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo**, agli andamenti di finanza pubblica ed all'**osservanza delle regole di bilancio**, all'attivazione ed all'utilizzo del meccanismo correttivo ed agli scostamenti rilevanti dagli obiettivi derivanti da aventi eccezionali, alla sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo e infine, ad ulteriori temi economico-finanziari rilevanti.

Qualora l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, quest'ultimo può essere chiamato, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, ad illustrare i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio.

Il **Capo VIII** reca norme in materia di **funzioni di controllo alla Corte dei conti** sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, nonché disposizioni finali di coordinamento con la vigente disciplina contabile. In particolare, si stabilisce che la Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del rispetto dell'equilibri dei bilanci, svolga, anche **in corso di gestione**, il **controllo successivo sulla gestione dei bilanci** delle **Regioni** e degli **enti locali**, nonché delle amministrazioni pubbliche non territoriali

Per quanto concerne le disposizioni finali, la legge stabilisce che, ad eccezione del Capo IV - relativo l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali, e della nuova disciplina in materia di contenuto della legge di bilancio - di cui si prevede l'applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2016, le disposizioni della medesima legge si applicano **a decorrere dal 1° gennaio 2014**.

Approfondimenti

- [L'obiettivo di medio termine](#)
- [La regola del debito](#)
- [La regola della spesa](#)

Dossier pubblicati

- Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione - Legge 24 dicembre 2012, n. 243 - Schede di lettura (17/01/2013)
- Legge 31 dicembre 2009, n. 196 - Legge di contabilità e finanza pubblica - Schede di lettura (18/11/2011)

Documenti e risorse web

- Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Ragioneria Generale dello Stato
- Corte dei conti
- Istat

Approfondimento: L'obiettivo di medio termine

Le modifiche arretrate ai regolamenti del Consiglio nel novembre 2011 (c.d. *six pack*) ed il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *fiscal compact*) del marzo 2012 confermano l'impianto generale del Patto di Stabilità e crescita quale strumento fondamentale per la disciplina fiscale, rafforzando e implementando le regole poste a presidio del principio del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito.

In base alle nuove regole, gli **obiettivi di saldo** devono essere **compresi in una forcetta stabilita tra un deficit** (in termini strutturali) **dello 0,5 per cento del PIL** (-1 per cento per i paesi nei quali il rapporto debito/PIL sia significativamente inferiore al 60 per cento e i rischi di sostenibilità siano bassi) **e il pareggio o l'attivo**. Regole specifiche sono, inoltre, previste per la riduzione del rapporto debito/PIL verso il parametro del 60 per cento.

Il **percorso di avvicinamento all'Obiettivo di bilancio a medio termine** si fonda su una regola di **correzione strutturale annuale di 0,5 punti** (superiore a 0,5 per cento per i paesi più indebitati e ad alto rischio); la regola può tuttavia variare in relazione all'andamento del ciclo economico (*good or bad times*), richiedendosi uno sforzo più limitato in presenza di una congiuntura sfavorevole.

Deviazioni temporanee dalla misura dello **0,5 per cento** possono essere accettate, oltre che in presenza di **eventi eccezionali**, anche nel caso in cui un paese abbia effettuato **riforme strutturali rilevanti** (con particolare riferimento a quelle pensionistiche), con un effetto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, a condizione che sia comunque mantenuto un margine adeguato rispetto alla soglia del 3 per cento e che il *deficit* ritorni all'obiettivo di medio termine entro il periodo coperto dal programma.

Nell'ambito della procedura di sorveglianza, l'eventuale deviazione nel processo di avvicinamento all'obiettivo di medio termine viene valutata globalmente, facendo riferimento sia al saldo strutturale che all'andamento della spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate

In particolare, il nuovo **regolamento (UE) n. 1175/2011** prevede che ciascuno Stato membro abbia un **obiettivo a medio termine differenziato**, che può **divergere** dal requisito di un **saldo prossimo al pareggio** o in attivo, offrendo al tempo stesso un **margine di sicurezza** rispetto al rapporto tra disavanzo/PIL del 3%.

Gli obiettivi di bilancio a medio termine assicurano, in ogni caso, la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi verso la sostenibilità consentendo **marginii di manovra finanziaria**, specie in relazione alla necessità di investimenti pubblici.

Per gli Stati membri che hanno adottato l'euro, gli obiettivi di bilancio a medio termine sono specificati in una forcetta stabilita tra il **-1% del PIL e il pareggio o l'attivo**, in termini corretti per il ciclo, **al netto delle misure temporanee e una tantum**.

L'obiettivo di bilancio a medio termine è riveduto ogni tre anni e in caso di attuazione di **riforme strutturali** aventi un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Il Consiglio e la Commissione esaminano gli obiettivi di bilancio a medio termine presentati dagli Stati membri, valutando se:

- le **ipotesi economiche** sulle quali il programma è basato siano plausibili;
- il **percorso di avvicinamento** verso l'obiettivo di bilancio a medio termine sia adeguato;

- le **misure** adottate o proposte per rispettare tale percorso di avvicinamento siano sufficienti per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine nel corso del ciclo.

In particolare, nel valutare il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo a medio termine il Consiglio e la Commissione, facendo riferimento al **saldo strutturale** e analizzando la spesa al netto delle **misure discrezionali in materia di entrate**, esaminano se:

- lo Stato interessato persegua un **miglioramento annuo adeguato** del suo **saldo di bilancio** corretto per il ciclo, al netto delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee, richiesto per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine, con lo **0,5% del PIL come parametro di riferimento**;
- il **miglioramento annuo del saldo** di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee sia, per gli Stati membri con un livello di indebitamento superiore al 60% del PIL o che presentano rischi considerevoli in termini di sostenibilità del debito globale, **superiore allo 0,5% del PIL**;
- un maggiore **sforzo di aggiustamento** sia stato compiuto in periodi di congiuntura favorevole, sforzo che può essere più limitato in periodi di congiuntura sfavorevole. Si tiene conto, in particolare, delle entrate straordinarie e delle minori entrate;
- il **percorso di crescita della spesa pubblica**, considerato unitamente all'effetto di misure adottate o programmate sul lato delle entrate, sia conforme ai requisiti seguenti:
 - a) per gli Stati che hanno **conseguito** l'obiettivo di bilancio a medio termine, la crescita annua della spesa non deve superare un **tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL**, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate;
 - b) per gli Stati che **non hanno ancora conseguito** l'obiettivo di bilancio a medio termine, la crescita annua della spesa non deve superare un **tasso inferiore al tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL**, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate. Lo scarto tra i due tassi deve essere fissato in modo da assicurare un avvicinamento adeguato all'obiettivo di bilancio a medio termine. Per i medesimi Stati le **riduzioni discrezionali delle voci delle entrate** devono essere coperte o da riduzioni della spesa o da aumenti discrezionali di altre voci delle entrate o da entrambi;
- il contenuto del programma di stabilità faciliti il conseguimento di una convergenza reale e duratura nell'area dell'euro, un più stretto coordinamento delle politiche economiche e se le politiche economiche dello Stato membro interessato siano coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per le politiche occupazionali degli Stati membri e dell'Unione.

Per concerne il c.d. **Fiscal compact**, l'**articolo 3** del Trattato, nell'impegnare le Parti contraenti ad applicare e ad introdurre, entro un anno dalla sua entrata in vigore, con norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale, e in aggiunta e senza pregiudizio per gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE, la **regola del pareggio** (o dell'attivo) **dibilancio** prevede che la essa si consideri **rispettata se il saldo strutturale** annuo della pubblica amministrazione è **pari all'obiettivo di medio termine** specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il **limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo** ai prezzi di mercato.

Il medesimo articolo 3 prevede altresì che qualora il **rapporto debito pubblico/Pil** risulti **significativamente al di sotto della soglia del 60%**, e qualora i rischi per la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche siano bassi, il suddetto valore di riferimento possa **superiore allo 0,5%** ma che in ogni caso **non possa eccedere il limite dell'1% del PIL**.

Approfondimento: La regola del debito

Per quanto concerne il parametro del debito pubblico, il Regolamento n. 1177/2011 UE, stabilisce che gli Stati il cui **debito supera il 60% del PIL** dovranno adottare misure per **ridurlo** verso in misura sufficiente e con un **ritmo adeguato**.

A questo scopo, si richiede, quale parametro di riferimento, una **diminuzione** dell'eccedenza di debito al ritmo di **un ventesimo all'anno in media negli ultimi tre anni**.

Nell'applicazione di tale parametro di riferimento si tiene conto dell'influenza della congiuntura economica sul ritmo di riduzione del debito. La valutazione dell'andamento del debito, inoltre, dovrà tener conto di alcuni "**fattori significativi**", tra cui:

- l'evoluzione della posizione economica a medio termine, in particolare la **crescita potenziale**, compresi i diversi contributi del lavoro, dell'accumulo dei capitali e della **produttività totale dei fattori**, l'evoluzione congiunturale e la posizione in termini di **risparmi netti del settore privato**;
- l'evoluzione delle posizioni di bilancio a medio termine, in particolare lo stato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, il livello del **saldo primario** e l'evoluzione della spesa primaria corrente e in conto capitale, l'attuazione di politiche nel contesto della prevenzione e **correzione degli squilibri macroeconomici** eccessivi;
- la dinamica e **sostenibilità a medio termine del debito**, in particolare i fattori di rischio, incluse la struttura delle scadenze del debito e le valute in cui è denominato, e le eventuali **passività implicite** legate all'invecchiamento della popolazione e al debito privato, nella misura in cui possano rappresentare potenziali passività implicite per le amministrazioni pubbliche.

Si ricorda che un'analogia regola per la riduzione dell'eccedenza di debito è prevista dall'**articolo 4 del Fiscal compact**, in base al quale qualora il rapporto debito pubblico/Pil superi la soglia del 60%, le parti contraenti si impegnano a ridurlo mediamente di 1/20 all'anno, come previsto dall'art. 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011, sopra illustrato.

Approfondimento: La regola della spesa

Il c.d. *six pack* introduce nell'ambito del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) un **vincolo alla crescita della spesa** (*expenditure benchmark*), **diretto a rafforzare il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine**.

Il Codice di condotta stabilisce, inoltre che, nel valutare i progressi ottenuti dagli Stati membri verso il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, il Consiglio UE e la Commissione Europea valuteranno l'evoluzione della spesa pubblica rispetto al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale.

Questo è calcolato come media delle stime dei precedenti 5 esercizi, della stima per l'esercizio corrente e delle proiezioni per i 4 esercizi successivi.

L'aggregato di spesa pubblica sottoposto a valutazione è individuato nel totale della spesa delle Amministrazioni Pubbliche, diminuito della spesa per interessi, della spesa nei programmi europei per la quota coperta da fondi comunitari e della variazione delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione e. Il Codice di Condotta stabilisce, inoltre, che l'aggregato di spesa deve essere depurato dalla volatilità intrinseca della spesa per investimenti, prevedendo che il valore iscritto in ciascun esercizio sia sostituito da un valore medio calcolato sulla base della spesa per l'esercizio in corso e quella relativa ai tre esercizi precedenti. Poiché il PIL potenziale è stimato in termini reali, la spesa così determinata è deflazionata con il deflatore del PIL quale risulta dalle previsioni della Commissione.

Il limite massimo per la variazione della spesa è diverso a seconda della posizione di ciascuno Stato rispetto all' obiettivo di medio termine, in quanto è diretto a garantire la coerenza con il percorso di convergenza concordato.

Per gli **Stati membri che hanno già raggiunto** l'obiettivo di medio termine, la **crescita della spesa pubblica non deve essere più elevata del parametro medio relativo al PIL potenziale**. Eventuali dinamiche di crescita superiori possono essere consentite soltanto se compensate da misure discrezionali dal lato delle entrate di pari ammontare.

Per gli **Stati che non hanno ancora raggiunto** l' obiettivo di medio termine, il **tasso di crescita della spesa** deve essere **inferiore a quello del PIL potenziale** e **coerente con un miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti in termini di PIL**.

La regola sulla spesa precisa che l'evoluzione deve essere tale da garantire questo aggiustamento, a meno che non siano messe in atto misure discrezionali dal lato delle entrate, escludendo le entrate temporanee e le *one-off*.

Secondo la Commissione, la differenza (il c.d. *shortfall*) tra il tasso di crescita del PIL potenziale e la variazione della spesa è compresa tra 0,9 e 1,4 punti di PIL. Per l'Italia, risulta pari a 1,1 punti: il *benchmark* prevede, infatti, una variazione negativa dell'aggregato pari a -0,8 per cento fino al 2013 (esercizio in cui è previsto il raggiungimento dell' obiettivo di medio termine) e una tasso di crescita positivo e pari a +0,3 per cento nel biennio successivo.

Il rispetto del *benchmark* viene valutato ex post nell'ambito del giudizio sull'avvicinamento o raggiungimento dell' obiettivo di medio termine.

Uno scostamento nella dinamica della spesa dal valore di riferimento non ha conseguenze se il Paese ha già raggiunto l' obiettivo e questo non sia pregiudicato.

Per un Paese che non abbia raggiunto l'obiettivo di medio termine e che presenti una deviazione del saldo di bilancio rispetto al percorso di avvicinamento pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL in un anno (o cumulativamente in due anni), lo scostamento viene considerato significativo se la spesa al netto delle misure discrezionali sulle entrate ha un impatto sul saldo pari ad almeno allo 0,5 per cento del PIL in un anno (o cumulativamente in due anni).

Il controllo della spesa e la spending review

Il rafforzamento dei meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica ha costituito uno dei temi fondamentali della politica finanziaria e di bilancio della XVI legislatura e uno degli elementi centrali nell'impianto legislativo della nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009), sulla base della quale è stata prevista l'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali (c.d. "spending review") e la sua graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche.

Gli obiettivi della spending review

Negli ultimi anni, la necessità di un'analisi puntuale dei meccanismi che incidono sull'andamento della spesa pubblica e l'esigenza di individuare interventi mirati al contenimento e alla sua progressiva riqualificazione, sono state più volte al centro dell'attenzione del Legislatore, divenendo tema fondamentale della politica finanziaria e di bilancio, reso ancor più stringente alla luce del percorso di consolidamento dei conti pubblici necessario ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea.

A fronte delle difficoltà riscontrate nel perseguire un raffreddamento delle dinamiche della spesa pubblica, è emersa la necessità potenziare il monitoraggio dei flussi di finanza pubblica e di elaborare **nuovi strumenti**, di carattere più **strutturale** e **selettivo**, finalizzati a consentire un più penetrante **controllo anche qualitativo della spesa**.

In questo senso, le attività di analisi e revisione della spesa delineano una **strategia di medio termine della politica economica**, volta a contenere il complesso della spesa pubblica, in particolare di quella corrente, favorendo al contempo una maggiore qualità della stessa e una allocazione più efficiente delle risorse. Ed è in questa prospettiva che si colloca l'avvio, sin dalla XV legislatura, di un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa, comunemente denominato, sulla base di analoghe esperienze internazionali, "**spending review**".

Tale programma – che s'innestava nella cornice di un'estesa riclassificazione in senso funzionale del bilancio dello Stato, articolato in missioni e programmi - veniva fin dall'inizio configurato come uno strumento di programmazione economico-finanziaria, volto a fornire una **metodologia sistematica** per migliorare sia il processo di decisione delle priorità e di allocazione delle risorse, sia la *performance* delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini.

Tra gli obiettivi sottesi alla *spending review* spesa vi è quello di **superare** sia la logica dei **tagli lineari** alle dotazioni di bilancio, sia il criterio della "**spesa storica**".

In particolare, con il processo di revisione della spesa si intende superare il tradizionale **approccio "incrementale" nelle decisioni di bilancio**, in base al quale, storicamente, si è registrata la tendenza a concentrarsi sulle nuove iniziative di spesa, ovvero sulle risorse (aggiuntive) da destinare ai programmi di spesa già in atto, piuttosto che sulle analisi di efficienza, efficacia e congruità con gli obiettivi della spesa in essere.

Attraverso tale metodo s'intende, inoltre, affiancare ai tradizionali controlli giuridici contabili, fondati su vincoli *ex ante* sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica *ex post* della correttezza procedurale, procedure sistematiche di valutazione dell'efficienza della spesa e dell'efficacia delle politiche, anche al fine di realizzare, in via tendenziale, il passaggio da un criterio contabilistico di spesa storica, al principio, sperimentato in altri ordinamenti, del

cosiddetto **bilancio "a base zero"** (*zero base budgeting*), principio su cui l'articolo 21 della nuova legge di attuazione del pareggio di bilancio n.243/2012 intende avviare un'apposita sperimentazione.

A tale finalità si aggiungono quella di agevolare il processo di contenimento della spesa imposto alle amministrazioni centrali a seguito di interventi di **riduzione lineare delle dotazioni di bilancio**, nonché, in via generale, quella di implementare nella Pubblica Amministrazione le attività di **misurazione dei risultati** raggiunti dall'azione amministrativa e di verifica dell'efficienza dell'organizzazione amministrativa, anche mediante l'individuazione, in relazione agli obiettivi di ciascun programma di spesa, di indicatori verificabili *ex post*.

Nel corso della XVI legislatura il processo di analisi e revisione della spesa è stato dapprima incorporato e reso permanente nel sistema delle decisioni di bilancio ad opera della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, **legge n. 196/2009**, e successivamente rilanciato, anche in ragione delle persistenti esigenze di consolidamento dei conti pubblici, con misure specifiche e nuove modalità operative introdotte in larga parte attraverso provvedimenti d'urgenza.

L'evoluzione della disciplina per la revisione della spesa

Avviato in via sperimentale in base alle disposizioni della legge finanziaria 2007 (**legge n. 296 del 2006**), il programma di analisi e valutazione della spesa è divenuto permanente con la legge finanziaria per il 2008 (**legge n. 244 del 2007**), che ne ha disposto la prosecuzione e l'aggiornamento con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato, affidandone la realizzazione alla Ragioneria generale dello Stato.

I meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica sono stati in seguito sistematizzati e potenziati ad opera della **nuova legge di contabilità e finanza pubblica, legge n. 196/2009**, che ha previsto l'**istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa** delle amministrazioni centrali - attraverso la costituzione di apposite strutture specializzate - e la sua graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche.

In particolare, la nuova disciplina contabile prevede l'avvio di una **collaborazione** del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della **Ragioneria generale** dello Stato - con le **amministrazioni centrali** dello Stato, che ha luogo nell'ambito di appositi **Nuclei di analisi e valutazione della spesa - NAVS**, finalizzata a garantire il supporto per la verifica dei risultati programmatici rispetto agli obiettivi di finanza pubblica relativi all'indebitamento netto, al saldo di cassa e al debito delle amministrazioni pubbliche, nonché a garantire il supporto per il monitoraggio dell'efficacia delle misure rivolte al loro conseguimento e di quelle disposte per incrementare il livello di efficienza delle amministrazioni.

La collaborazione consiste nel supporto metodologico che il Ministero dell'economia fornisce alle amministrazioni centrali per la definizione delle previsioni di spesa e dei **fabbisogni associati ai programmi**, con riferimento alla formulazione del bilancio di previsione, nonché per l'individuazione degli **indicatori di risultato** abbinati ai programmi.

Nell'ambito dei predetti nuclei di analisi - che si sono insediati alla fine del primo semestre del 2011 - viene svolta la **verifica** sull'articolazione dei programmi che compongono le missioni e sulla **coerenza delle norme autorizzatorie delle spese** rispetto al contenuto dei programmi stessi, con la possibilità di proporre, attraverso apposito provvedimento legislativo, l'accorpamento e la **razionalizzazione delle leggi di finanziamento** per

renderne più semplice e trasparente il collegamento con il relativo programma.

Le attività svolte dai nuclei sono altresì funzionali alla formulazione delle proposte di **rimodulazione delle risorse finanziarie tra i diversi programmi di spesa** - secondo i previsti meccanismi di **flessibilità di bilancio** nella gestione delle dotazioni finanziarie dei Ministeri -, nonché alla predisposizione del rapporto allegato al rendiconto generale del bilancio dello Stato sui risultati e la realizzazione degli obiettivi indicati nel bilancio di previsione.

Sulla base dei Programmi di lavoro predisposti nel luglio 2011, e riferiti al triennio 2011-2013, i **nuclei** di valutazione insediati presso ciascun Ministero **hanno predisposto le Relazioni annuali** concernenti Ministeri medesimi. Una sintesi di tali Relazioni è riportata nel **Documento di Economia e Finanza (DEF) 2012, Allegato n. 1**, (recante il Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica), parte III, concernente, per l'appunto, l'analisi e valutazione della spesa.

I risultati conseguiti dai nuclei di analisi e valutazione della spesa ed esposti nelle relazioni annuali sono utilizzati ai fini dell'elaborazione del **Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato** - documento di sintesi dell'attività triennale di *spending review* volto ad illustrare la composizione e l'evoluzione della spesa, i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del suo controllo e quelli relativi al miglioramento del livello di efficienza delle amministrazioni- previsto anch'esso dalla legge di contabilità e presentato alle Camere, per la prima volta, nell'agosto 2012 (**Doc. CCXLVIII, n. 1**).

I contenuti del **Rapporto 2012** sono stati illustrati presso la V Commissione bilancio della Camera in data **6 settembre 2012**, nel corso dell'**Audizione** dei dirigenti della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e finanze responsabili dei Nuclei di valutazione della spesa, nell'ambito dell'**Indagine conoscitiva** sui disegni di legge recanti il Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per il 2011 e l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno 2012.

Il Rapporto si aggiunge alle **Relazioni sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa** che i Ministeri hanno l'obbligo di presentare annualmente al Parlamento – ai sensi della **legge n. 244/2007** (articolo 3, comma 68) – relativamente al proprio stato di previsione.

In attuazione di una specifica delega prevista nella legge di contabilità è stato da ultimo adottato il **decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123**, il quale nel disciplinare la **riforma dei controlli interni di regolarità amministrativa e contabile** ha dettato specifiche norme per il potenziamento e la **graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche** dell'attività di analisi e valutazione della spesa.

Il decreto pone in risalto la funzione strategica dell'attività di analisi e valutazione della spesa, qualificata come l'**attività sistematica di analisi della programmazione e della gestione delle risorse** finanziarie e dei **risultati** conseguiti dai programmi di spesa, finalizzata al miglioramento del grado di efficienza ed efficacia della spesa pubblica anche in relazione al conseguimento degli **obiettivi di finanza pubblica**. Tale attività è attuata mediante l'elaborazione e l'affinamento di **metodologie** per la definizione dei **fabbisogni di spesa**, per la verifica e il monitoraggio dell'**efficacia** delle misure volte al miglioramento della capacità di controllo della stessa, in termini di quantità e di qualità, nonché la formulazione di proposte dirette a migliorare il **rapporto costo-efficacia dell'azione amministrativa**. Tali attività sono realizzate avvalendosi anche di **metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica**.

Le più recenti innovazioni legislative

Alla normativa in tema di analisi e revisione della spesa contenuta nella legge di contabilità e nel predetto **decreto legislativo n. 123/2011**, si sono affiancati, a partire dall'estate del 2011, specifici interventi legislativi, che oltre ad ampliarne l'ambito di operatività, hanno definito modalità applicative di carattere speciale rispetto alla disciplina generale sopra richiamata, facendo in particolare leva sulla diffusione del metodo dei **fabbisogni** e dei **costi standard**, utilizzato e sancito sul piano normativo, con riferimento agli enti territoriali, dalla legge delega, **legge n. 42/2009** di attuazione del federalismo fiscale.

In particolare, un primo insieme di misure è contenuto nel **decreto legge n. 98 del 2011**, che ha previsto, a decorrere dall'anno 2012, l'avvio di un **ciclo di spending review** mirato alla definizione dei **fabbisogni standard dei programmi di spesa** delle amministrazioni centrali dello Stato. In questa prospettiva l'attività di analisi e revisione della spesa - affidate al Dipartimento della **Ragioneria generale** dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze - viene finalizzata a individuare, tra l'altro, le eventuali **criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici**, le possibili **duplicazioni di strutture** e le **strategie di miglioramento dei risultati** ottenibili con le risorse disponibili. Per le **amministrazioni periferiche** dello Stato si prevede, invece, la proposizione di **specifiche metodologie** per quantificarne i relativi fabbisogni, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione.

In base a quanto disposto dal decreto, a decorrere dal **2013** i risultati dell'attività di analisi effettuata dalla Ragioneria generale debbono essere comunicati dal Ministero dell'economia alle competenti Amministrazioni centrali dello Stato, che a loro volta sono chiamate a proporre, nell'ambito di **accordi triennali** con il Ministero dell'economia e in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica indicati nel Documento di economia e finanza (DEF), le **norme volte** a realizzare il **superamento della spesa storica** e la graduale **convergenza verso gli obiettivi di fabbisogno** identificati in base alla normativa in oggetto. Le misure proposte dalle amministrazioni centrali dovranno essere inserite nella **legge di stabilità** oppure formare oggetto di apposito **disegno di legge collegato** alla manovra di finanza pubblica.

Il complesso normativo appena illustrato è stato in seguito integrato da ulteriori disposizioni introdotte dal **decreto legge n. 138/2011**, che ha a sua volta riproposto, seppur con talune modifiche, alcune norme contenute nel precedente **decreto-legge n. 98/2011**.

In particolare, il **decreto legge 138/2011** ha attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministeri interessati, il compito di presentare al Parlamento, entro il 30 novembre 2011, un **programma per la riorganizzazione della spesa pubblica** recante, tra l'altro: le linee-guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali; la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato e la loro tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale il coordinamento delle attività delle forze dell'ordine; l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica; la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete; la riorganizzazione della rete consolare e diplomatica. Nell'ambito della **risoluzione** parlamentare approvativa del **Documento di economia e finanza 2012** o della relativa Nota di aggiornamento, avrebbero dovuto essere indicati i **disegni di legge collegati** alla manovra finanziaria mediante i **quali attuare le misure di riorganizzazione** previste dal programma.

Tale **programma di spending review non è stato presentato alle Camere**, anche se va segnalato che alcune delle misure in esso contemplate - quali, ad esempio, l'accorpamento degli enti previdenziali - sono state in seguito realizzate nell'ambito del **decreto legge**

n.201/11 (c.d. Salva Italia), mentre altri altri profili che avrebbero dovuto essere approfonditi nel programma medesimo - quali, ad esempio, l'individuazione di eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici - sono stati presi in esame ed analizzati nell'ambito di un **Rapporto** recante **Elementi per una revisione della spesa pubblica** presentato nel maggio 2012 dal Ministro per i rapporti con il Parlamento.

Il medesimo **decreto legge 138/2011**, riproponendo, con talune varianti, quanto disposto dal precedente **decreto legge 98/2011**, ha previsto, inoltre, che la **Ragioneria generale** dello Stato dia inizio, a partire dall'anno **2012**, **d'intesa con i Ministeri interessati, a un ciclo di *spending review*** mirata alla **definizione dei "costi *standard*" dei programmi di spesa** delle **amministrazioni centrali** dello Stato, prevedendo al contempo, per gli anni **2012 e 2013**, una serie di **obiettivi di riduzione delle spese relative alle missioni di ciascun Ministero**, nonché, per gli anni 2014, 2015 e 2016, di **contenimento dell'aumento in termini nominali della spesa primaria** del bilancio dello Stato, da realizzare nella misura delle risorse finanziarie discendenti dall'attuazione del citato programma per la riorganizzazione della spesa pubblica e del ciclo di revisione della spesa mirato alla definizione dei costi *standard* delle amministrazioni centrali.

Un successivo provvedimento, il **decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149**, ha invece inteso introdurre un **controllo parlamentare** sul grado di **convergenza della spesa statale ai fabbisogni *standard* dei programmi di spesa** delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, che deve essere annualmente rendicontato alle Camere dal Governo.

Un ulteriore filone di interventi in materia di *spending review* si è registrato nell'ultimo anno della legislatura, anche a seguito della presentazione, in data **30 aprile 2012**, del citato **Rapporto**, che ha inteso affrontare il problema della spesa pubblica dal punto di vista delle singole attività, funzioni o organizzazioni nelle quali l'offerta di beni e servizi al cittadino si organizza.

Il Rapporto presenta un'analisi del livello e della struttura della spesa pubblica italiana, evidenziando, in particolare, come l'attuale dimensione della spesa e della sua struttura costituisca oggi un "ostacolo ad uno scenario di ripresa ciclica dell'economia". L'importo presumibile della spesa che può essere oggetto di revisione nel breve e lungo termine, la cd. "**spesa aggredibile**", viene quantificato in circa **295 miliardi** di euro.

Pressochè contestualmente alla presentazione del Rapporto, il **3 maggio 2012**, è stata adottata una **Direttiva del Presidente del Consiglio** dei Ministri, che ha disciplinato l'attività di revisione della spesa delle Amministrazioni centrali da realizzare nell'arco del periodo 1° giugno – 31 dicembre 2012, al fine di conseguire un obiettivo di riduzione della spesa indicato in un importo pari a 4,2 miliardi per l'anno 2012.

La Direttiva ha indicato ai Dicasteri le linee da seguire per contenere le spese di gestione. Gli interventi enunciati contempano la **riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi**, la **revisione dei programmi di spesa**, il **ridimensionamento delle strutture dirigenziali** esistenti, la **riduzione, anche mediante accorpamento, degli enti strumentali** e vigilati e delle società pubbliche, la ricognizione degli immobili pubblici in uso alle pubbliche amministrazioni al fine di possibili dismissioni, nonché la riduzione della spesa per **locazioni**, l'eliminazione di spese di rappresentanza e per convegni.

Sulla base di questi indirizzi, ciascun Ministro è stato chiamato a proporre, entro il 31 maggio 2012, un progetto contenente sia gli interventi di revisione e di riduzione della spesa funzionali al raggiungimento dei risparmi previsti, sia le misure di razionalizzazione organizzativa volte a conseguire risparmi futuri, ai fini dell'assunzione da parte del

Presidente del Consiglio delle conseguenti determinazioni.

Con due appositi provvedimenti d'urgenza si è dunque provveduto ad avviare il **nuovo ciclo di *spending review***.

In particolare, in una prima fase, con il **decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52**, recante “*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*”, è stata istituito un **Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica**, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, al quale è stato attribuito il compito di svolgere attività di indirizzo e di coordinamento, in particolare, in materia di revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti a imprese, razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti, ridimensionamento delle strutture, riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, ottimizzazione dell'uso degli immobili e nelle altre materie individuate dalla citata **Direttiva** del PCM del 3 maggio 2012.

Nell'ambito di tale Comitato, è stato delegato alla *spending review* il Ministro per i rapporti con il Parlamento, cui è stato attribuito il coordinamento dell'azione del Governo in materia di programma di Governo e analisi e studio per il riordino della spesa pubblica. Contemporaneamente, è stata prevista la nomina del **Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche**, designato dal Governo Monti nella persona di Enrico Bondi (poi dimessosi nel gennaio 2013 e sostituito dal ragioniere generale dello Stato, Mario Canzio), con il compito di definire per voci di costo il livello di spesa per acquisti di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, nonché di coordinarne l'attività di approvvigionamento e di assicurarne una riduzione.

Il medesimo **D.L. n. 52/2012** ha inoltre dettato norme sostanziali volte a rendere più stringente il ricorso per le pubbliche amministrazioni a **procedure di acquisto centralizzato** di beni e servizi, ai fini della **riduzione della spesa per consumi intermedi**.

In un secondo momento, con il **decreto-legge n. 95/2012**, recante “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*”, si è proceduto all'adozione di una serie di **misure** di contenimento e riorganizzazione della spesa pubblica volte a realizzare, per quanto concerne il comparto delle amministrazioni centrali, gli **obiettivi** indicati nella **Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012**, nonché, per ciò che attiene al generale settore della pubblica amministrazione, ad **operare** una riduzione della spesa per beni e servizi, anche sulla base delle risultanze dell'analisi svolta del Commissario straordinario per la *spending review*.

Il decreto ha quindi introdotto disposizioni puntuali per la riduzione della spesa per consumi intermedi e per il pubblico impiego, di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio pubblico e di riduzione dei costi per locazioni passive, nonché interventi in materia di riduzione e privatizzazione di società pubbliche strumentali, di soppressione di enti e di contenimento della spesa del comparto sanitario e farmaceutico. Per ciò che concerne gli enti territoriali, ha introdotto specifici obblighi di riduzione delle spese per enti, agenzie e organismi.

Dossier pubblicati

- [Legge 31 dicembre 2009, n. 196 - Legge di contabilità e finanza pubblica - Schede di lettura \(18/11/2011\)](#)
- [La spending review \(09/05/2012\)](#)

- Le leggi D.L. 7 maggio 2012, n. 52 'Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica', convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94. (24/07/2012)
- Le leggi - D.L. 6 luglio 2012, n. 95 'Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario', convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 Schede di lettura (Articoli da 1 a 12) (10/09/2012)
- Le leggi - D.L. 6 luglio 2012, n. 95 'Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario', convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 Schede di lettura (Articoli da 13 a 25) (10/09/2012)

Documenti e risorse web

- Piero Giarda, Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare, 24 gennaio 2012
- Ministero economia e finanze, Rapporto sulla attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e della allocazione delle relative risorse in bilancio - anno 2011,
- Ministero economia e finanze, Rapporto di performance - Relazione al Parlamento - anno 2011
- Biagio Mazzotta, Nuove prospettive per la gestione e la decisione di bilancio, 26 novembre 2012
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Spending review
- Ragioneria generale dello Stato - Analisi e valutazione della spesa
- Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Ragioneria Generale dello Stato
- Corte dei conti
- Istat
- Revisione della spesa Rapporto Giarda 8 maggio 2012
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Analisi di alcuni settori di spesa pubblica - marzo 2013