

## Norme di contabilità e finanza pubblica

12 marzo 2019

*Con l'introduzione nel 2012 del principio del pareggio di bilancio nella Costituzione, si è reso necessario modificare alcune delle principali regole e procedure di contabilità. Una delle più importanti modifiche è stata l'introduzione di un'unica legge di bilancio, che accorpa in un solo provvedimento sia la legge di stabilità che quella di bilancio. La legge 4 agosto 2016, n.163 a tal fine ha ridisegnato la struttura della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009.*

### I presupposti della legge di bilancio

La legge n.163 del 2016 si innesta nel processo di costruzione delle nuove regole di bilancio avviato con la [legge costituzionale n. 1 del 2012](#), che nell'introdurre nella Carta costituzionale il principio del **pareggio di bilancio** ne ha demandato ad una successiva legge di natura rinforzata (in quanto da approvarsi a maggioranza assoluta di ciascuna Camera) la disciplina delle necessarie modalità di attuazione e, tra queste, del contenuto della legge di bilancio. È stata quindi approvata la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante, per l'appunto, le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, il cui **articolo 15** definisce gli elementi essenziali **della nuova legge di bilancio**, che potrà infatti avere anche contenuti sostanziali, a differenza del testo originario della legge di contabilità n. 196 del 2009, secondo cui il contenuto della legge di bilancio è solo formale (con la legge di bilancio non si possono stabilire nuovi tributi o nuove spese).

Tale innovazione ha comportato significative conseguenze sul piano dei contenuti della legge di bilancio, consentendo il passaggio dal consolidato **schema** normativo della manovra annuale di finanza pubblica fondato sulla predisposizione di **due distinti provvedimenti** – la legge di bilancio e la legge di stabilità – ad uno schema radicalmente diverso che vede la **presentazione di un unico provvedimento** – la **legge di bilancio**: questa, oltre alle poste contabili, potrà ora anche contenere disposizioni che integrano o modificano la legislazione di entrata o di spesa, **incorporando** in tal modo gli attuali contenuti della **legge di stabilità**.

L'innesto di questi (e di altri) contenuti nella disciplina contabile ordinaria è stato **demandato** dallo stesso articolo 15 ad **apposita legge dello Stato**, modificativa della legge di contabilità e finanza pubblica: ciò in quanto la legge n. 196 del 2009 sebbene già più volte modificata nel corso del tempo, riflette ancora un impianto di base che risale ad un'epoca anteriore – quanto al riferimento costituzionale - all'introduzione delle regole di bilancio dettate dalla legge costituzionale n.1 del 2012.

### Le modifiche alla legge di contabilità previste dalla legge n.163 del 2016

La legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 è stata aggiornata con la [legge n. 163/2016](#), che ha integrato **in un unico provvedimento** i contenuti di quelli che erano i disegni di legge di bilancio e di stabilità, con il fine incentrare la decisione di bilancio sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche, anziché sulla loro variazione al margine come avviene attualmente, portando al centro del dibattito parlamentare le priorità dell'intervento pubblico, considerato nella sua interezza.

### Un'unica legge di bilancio

La [legge n. 163/2016](#) ha previsto l'articolazione della **legge di bilancio** in **due sezioni**, la **prima** delle quali, che assorbe in gran parte i contenuti dell'attuale legge di stabilità, reca esclusivamente le misure tese a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica indicati nei documenti programmatici di bilancio, vale a dire il [Documento di Economia e Finanza](#) (DEF) e la Nota di aggiornamento dello stesso. La **seconda** sezione è

dedicata alle previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e cassa e formate sulla base del criterio della legislazione vigente e delle proposte di rimodulazioni, da introdurre secondo le condizioni ed i limiti esposti nella proposta di legge. Viene mantenuta, ma arricchita di contenuti, la **Nota tecnico-illustrativa** da allegare al disegno di legge di bilancio, con funzione di raccordo, a fini conoscitivi, tra il provvedimento di bilancio e il conto economico delle pubbliche amministrazioni. A tal fine essa espone i contenuti e gli effetti sui saldi da parte della manovra, nonché i criteri utilizzati per la quantificazione degli effetti dei vari interventi, e dovrà essere aggiornata in relazione alle modifiche apportate dalle Camere al disegno di legge di bilancio nel corso dell'esame parlamentare.

## I nuovi termini di presentazione dei documenti di finanza pubblica

La legge n.163/2016, inoltre, ha mutato i **tempi di presentazione dei documenti** che compongono il ciclo di bilancio, rispetto a quanto ora disciplinato dall'articolo 7 della legge di contabilità. In particolare viene postposta al **27 settembre**, rispetto alla attuale data del 20 settembre, il termine per la **presentazione della Nota di aggiornamento** al Documento di Economia e Finanza, e viene anche introdotto il termine del **20 ottobre** (ora fissato al 15 ottobre) per la **presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio**. Vengono poi ampliati i **contenuti del DEF**, nel quale si sistematizza la disciplina (di cui all'[articolo 6 della legge n. 243/2012](#)) che concerne l'ipotesi in cui il Governo, in caso di eventi eccezionali, intenda discostarsi dall'obiettivo programmatico o aggiornare il piano di rientro verso il medesimo, prevedendosi in tal caso che la relativa relazione debba essere presentata come annesso al DEF o come annesso alla Nota di aggiornamento. Viene inoltre previsto che in annesso al DEF sia presentata una relazione recante l'andamento nell'ultimo triennio degli indicatori di **benessere equo e sostenibile (BES)**, nonché le previsioni riguardo alla evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, e viene a tale fine **istituito** presso l'Istat un apposito **Comitato**.

Risulta inoltre arricchito il **contenuto della Nota di aggiornamento**, prevedendo che la stessa rechi i principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi dalla manovra stessa in termini di entrata e di spesa, ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

## La relazione tecnica al disegno di legge di bilancio

Un ulteriore ampliamento dei contenuti, rispetto a quanto prevedeva la [legge n. 196/2009](#), ha riguardato la **relazione tecnica** al disegno di legge di bilancio, che si prevede debba contenere, oltre alla quantificazione degli effetti finanziari derivanti da ciascuna disposizione normativa introdotta nell'ambito della prima sezione, anche i criteri principali utilizzati per la formulazione, sulla base della legislazione vigente, delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella seconda sezione. Il riferimento a quest'ultima (vale dire la ex legge di bilancio) ha la finalità di consentire di valutare l'attendibilità dei criteri utilizzati per l'elaborazione delle previsioni di entrata e di spesa, che rappresentano la base su cui si innesta la parte dispositiva della manovra. La relazione dovrà altresì riportare indicazioni in ordine alla coerenza tra il saldo netto da finanziare programmatico e l'indebitamento programmatico, contenuto nella Nota di aggiornamento. Tali indicazioni sono richieste al fine del rispetto dell'**equilibrio del bilancio**, che in base alla [legge n.243 del 2012](#) sopra citata risulta assicurato qualora il valore del saldo netto da finanziare o da impiegare sia coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

## Modifiche ad alcuni aspetti della copertura finanziaria

Sono state modificate anche alcune disposizioni relative alla **copertura finanziaria** delle leggi di spesa, con specifico riguardo alla compensazione degli oneri che eccedono le previsioni di spesa: viene a tale scopo introdotta una disciplina standard applicabile in caso di andamento degli oneri non in linea con le previsioni, pervenendosi in tal modo al superamento delle cosiddette **clausole di salvaguardia** - la cui disciplina prevedeva che nel caso di leggi i cui oneri vengano ad eccedere le previsioni di spesa scattino automaticamente modalità idonee ad assicurarne la copertura mediante riduzioni di spesa od aumenti di entrata - in ragione di talune criticità insite nella procedura applicativa delle clausole medesime. In luogo della clausola si è prevista una specifica disciplina in caso di andamento degli oneri non in linea con le previsioni, diversamente articolata tra scostamenti compensabili nel medesimo esercizio in cui si verificano –

per i quali a fini di copertura vengono ridotti gli stanziamenti di bilancio del Ministero competente - e scostamenti compensabili anche negli esercizi successivi, per i quali si dovrà provvedere con legge di bilancio. Nel primo caso i **provvedimenti di riduzione** degli stanziamenti verranno **disposti con decreto** del Ministro dell'economia **o con decreto** del Presidente del Consiglio dei Ministri previa delibera del Consiglio medesimo ma, viene precisato, **gli schemi di entrambi i decreti vanno trasmessi**, alle Commissioni bilancio delle **Camere**, che dovranno esprimersi entro sette giorni dalla data della trasmissione, decorsi i quali i decreti possono comunque essere adottati.

Sempre con riferimento alle leggi di spesa una specifica disposizione **esclude** per la relativa copertura finanziaria possa ricorrersi all'utilizzo della **quota dell'otto per mille** del gettito Irpef devoluta alla diretta gestione statale, ed analogo divieto viene previsto anche per la quota del **cinque per mille** del gettito Irpef, per la parte delle risorse effettivamente utilizzate sulla base delle scelte dei contribuenti.

### **La maggiore flessibilità nella formazione del bilancio**

Si è intervenuti, poi, nel processo di formazione del bilancio di previsione, ampliando la **flessibilità** in sede di predisposizione della seconda sezione del disegno di legge di bilancio, in particolare: - eliminando il vincolo secondo il quale le proposte di **rimodulazione** delle risorse finalizzate alla realizzazione di obiettivi del dicastero dovessero essere formulate tra programmi appartenenti alla medesima missione di spesa; - prevedendo che, a determinate condizioni, all'interno di ciascuno **stato di previsione** possano essere **rimodulate** in via compensativa le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, nonché alle autorizzazioni di spesa per l'adeguamento delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti (restando comunque precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti); - consentendo di procedere al **rifinanziamento**, **definanziamento** ed alla **riprogrammazione**, per un periodo temporale **anche pluriennale**, degli stanziamenti di parte corrente e in conto capitale previsti a legislazione vigente, limitatamente alle sole spese di fattore legislativo. Tale disposizione è in sostanza finalizzata a spostare nell'ambito della seconda sezione del disegno di legge di bilancio le operazioni ora facenti capo alle tabelle C, D ed E della legge di stabilità: tali tabelle, dunque, non sarebbero più rappresentate in via autonoma, ma verrebbero riassorbite negli ordinari stanziamenti di bilancio e manterrebbero una separata evidenza solo per finalità conoscitive in appositi allegati .

### **La legge di assestamento del bilancio**

Da segnalare infine, come il carattere sostanziale della legge di bilancio non è stato esteso alla **legge di assestamento**, alla quale vengono affidate soltanto variazioni compensative (limitatamente all'esercizio in corso) tra le dotazioni finanziarie, anche se appartenenti ad unità di voto diverse. Viene comunque arricchito il contenuto informativo di tale disegno di legge, prevedendosi che esso sia corredato da una relazione tecnica in cui si dà conto della coerenza del valore del saldo netto da finanziare o da impiegare con gli obiettivi programmatici definiti dal Documento di economia e finanza, aggiornata all'atto del passaggio del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

### **L'indagine conoscitiva sulla riforma del bilancio**

Va rammentato come i contenuti della [legge n.163/2016](#) facciano per molti aspetti riferimento a quanto emerso nel corso **dell'indagine conoscitiva** condotta dalle **Commissioni bilancio di Camera e Senato** sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio. Nell'espone le risultanze dell'indagine, Il documento conclusivo approvato in data 10 novembre 2015 segnalava, unitamente ai principali aspetti che erano emersi, come il **processo di riforma dell'ordinamento contabile**, avviato dopo la riforma della *governance* della finanza pubblica a livello europeo con la [legge costituzionale n. 1 del 2012](#) - che ha introdotto nella Carta costituzionale il principio del pareggio di bilancio - e proseguito con la legge rinforzata n. 243 del 2012, necessitasse di essere **portato al più presto a compimento** attraverso l'introduzione di modifiche e integrazioni alla legge di contabilità e finanza pubblica.

### **Ulteriori disposizioni**

La legge n.163 reca anche altre **disposizioni di carattere più specifico**, talune delle quali non incidono

sulla legge n.196 del 2009 ma su altre norme contabili.

Si tratta in particolare delle seguenti: di una modifica alle procedure per l'impegno e il pagamento delle somme iscritte in bilancio, al fine di garantire adeguata pubblicità periodica alle informazioni relative agli impegni di spesa assunti per gli esercizi in cui l'obbligazione diviene esigibile; di un intervento sul Conto riassuntivo del Tesoro, con riguardo ai parametri con cui si raccordano i dati delle gestioni di bilancio integrati con quelli di tesoreria; dell'introduzione di una disciplina relativa alle **gestioni delle amministrazioni** statali presso il **sistema bancario e postale**, che ha la finalità, - perseguita anche mediante misure di carattere sanzionatorio a carico dei dirigenti che non ottemperano alla stessa - del contenimento delle gestioni statali operanti al di fuori del bilancio dello Stato, limitando tale fenomeno ai casi effettivamente motivati; una norma concernente il ricorso al mercato delle pubbliche amministrazioni, finalizzata alla semplificazione dell'invio e della ricezione dei dati relativi ai contratti stipulati per operazioni di finanziamento che prevedono quale soggetto debitore un'Amministrazione pubblica; il **posticipo di un anno** - vale a dire dal 31 dicembre 2016 al 31 dicembre 2017 - dei termini per l'esercizio della delega relativa all'adozione di un **testo unico** delle disposizioni in **materia di contabilità di Stato** e di Tesoreria.

### Altri provvedimenti che hanno inciso sulla legge di contabilità

Le modifiche alla legge di contabilità disposte nella legge n. 163/2016 sono intervenute su un testo della legge medesima che è stato **oggetto di due decreti legislativi** attuativi di due distinte deleghe a suo tempo disposte dalla stessa [legge n. 196/2009](#), con riferimento, in particolare, alla delega sul completamento della struttura del bilancio dello Stato prevista dall'articolo 40 ed alla delega sulla disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa:

- il [decreto legislativo 12 maggio 2016, n.90](#) (completamento della riforma della struttura del bilancio)
- il [decreto legislativo 12 maggio 2016, n.93](#) (riordino della disciplina del bilancio e potenziamento della funzione del bilancio di cassa).

Al decreto legislativo sul riordino della disciplina del bilancio e potenziamento della funzione del bilancio di cassa il Governo ha ritenuto di apportare integrazioni e correzioni con il [Decreto legislativo n. 29 del 16 marzo 2018](#), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 6 aprile 2018. Sul relativo schema ([A.G. 486](#)), presentato alle Commissioni parlamentari competenti per il parere, la Camera ha espresso [parere](#) favorevole con condizioni e osservazione il 7 febbraio 2018. Per approfondimenti si veda il [dossier](#) di documentazione.

Per modificare il decreto legislativo sul completamento della riforma della struttura del bilancio è stato emanato il [Decreto legislativo n. 116 del 12 settembre 2018](#). Sul relativo schema di decreto legislativo ([A.G. 32](#)) la Commissione Bilancio della Camera ha espresso un parere favorevole con condizioni e osservazioni nella seduta del [7 agosto 2018](#). Analogamente, la Commissione Bilancio del Senato ha espresso un parere favorevole con condizioni e osservazioni nella seduta del [31 luglio 2018](#).