

ISTITUTO DI ECONOMIA E FINANZA



DIPARTIMENTO DI STUDI GIURIDICI
FILOSOFICI ED ECONOMICI

SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

PUBLIC FINANCE RESEARCH PAPERS

**LA LEGISLAZIONE DI FINANZA PUBBLICA: UN CANTIERE ANCORA
APERTO**

PAOLO CANAPARO

E-PFRP N. 24

2016

Paolo Canaparo

Ministero dell'Interno

Ufficio Affari legislativi e relazioni parlamentari

Please cite as follows:

Paolo Canaparo (2016), "**LA LEGISLAZIONE DI FINANZA PUBBLICA:
UN CANTIERE ANCORA APERTO**", *Public Finance Research Papers*,
Istituto di Economia e Finanza, DIGEF. Sapienza University of Rome, n.
24 (<http://www.digef.uniroma1.it/pubblicazioni>).

E-PFRP N. 24

2016

Paolo Canaparo

LA LEGISLAZIONE DI FINANZA PUBBLICA: UN CANTIERE ANCORA APERTO

Abstract

L'ultimo scorcio dell'attività legislativa prima della pausa estiva dello scorso agosto ha portato all'approvazione di due provvedimenti legislativi di riforma della legislazione di finanza pubblica. Si tratta delle leggi n. 163 e 164 che hanno, rispettivamente, modificato alcuni profili attinenti la legge 196 del 2009 e la legge n. 243 del 2012 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali. Tali provvedimenti si inseriscono nell'ambito di un processo di riforma che ha avuto origine con l'introduzione nella Carta costituzionale di un principio di carattere generale, secondo il quale tutte le Amministrazioni Pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito (la legge cost. n. 1 del 2012), e l'adozione delle relative norme di attuazione (legge n. 243 del 2012) e, infine, la novella alla legge di contabilità e finanza pubblica per effetto del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54, attuativo della direttiva 2011/85/UE sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Tante ora le innovazioni che interessano la procedura e i contenuti del ciclo annuale di bilancio e le modalità di concorso degli enti territoriali agli obiettivi nazionali di finanza pubblica; tutte novità in vigore già dalla imminente sessione di bilancio, con l'intento – ancora una volta – di recuperare efficienza dei meccanismi di decisione parlamentare in materia di programmazione di bilancio ed agevolare le politiche di investimento da parte degli enti territoriali.

JEL Classification: H6; H3.

Keywords: Finanza pubblica; contabilità pubblica.

1. La riforma estiva della legislazione di finanza pubblica.

Lo scorso fine agosto sono state pubblicate le leggi n. 163 e n. 164/2016 che hanno rispettivamente rivisto taluni aspetti relativi alla organizzazione della procedura annuale di bilancio ed alcuni profili afferenti i vincoli di finanza pubblica imposti agli enti territoriali, a seguito della introduzione nella Carta costituzionale dell'obbligo del pareggio di bilancio da parte della legge n. 1 del 2012, che ha sostituito integralmente l'articolo 81.

In particolare, il primo citato provvedimento ha apportato importanti modificazioni alla legge n. 196/2009 sulla contabilità nazionale e la finanza pubblica, modificando parzialmente la tempistica ed i contenuti dei documenti che compongono il ciclo annuale di bilancio, prevedendo, in particolare, già con la imminente prossima sessione parlamentare di bilancio, l'unificazione in unico provvedimento dei disegni di legge di bilancio di previsione e di stabilità.

Quest'ultima importante innovazione si innesta nel più ampio processo di costruzione delle nuove regole di programmazione e di gestione della finanza pubblica, avviato con la richiamata legge costituzionale n. 1 del 2012. In particolare, la detta legge costituzionale, con la mancata riproposizione del previgente terzo comma dell'articolo 81, a norma del quale con la legge di bilancio "non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese", ha determinato il passaggio da una concezione formale ad una concezione sostanziale del documento di bilancio, rimettendo poi ad una successiva legge di natura rinforzata (in quanto da approvarsi a maggioranza assoluta di ciascuna Camera) la disciplina delle necessarie modalità di attuazione, tra queste "il contenuto della legge di bilancio", come previsto espressamente dall'articolo 5, comma 6, della legge medesima. È stata, quindi, approvata la legge 24 dicembre 2012, n. 243, il cui articolo 15 ha definito gli elementi essenziali del contenuto della nuova legge di bilancio, prevedendo, sul piano della articolazione della manovra annuale di finanza pubblica, il passaggio dal consolidato schema normativo fondato su due distinti strumenti normativi – la legge di bilancio e la legge di stabilità – ad uno schema radicalmente diverso, basato su di un unico provvedimento – la legge di bilancio - che, oltre alle poste contabili, è chiamato a contenere le disposizioni che integrano o modificano la legislazione di entrata o di spesa. Il principale obiettivo è di 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. Da segnalare come il carattere sostanziale della legge di bilancio non è stato esteso alla legge di assestamento, alla quale continuano ad essere affidate soltanto le variazioni compensative (limitatamente all'esercizio in corso) tra le dotazioni finanziarie.

Sulla base delle previsioni del detto articolo 15 della legge n. 243/2012, che ha rimesso l'implementazione dei nuovi contenuti degli strumenti normativi della manovra annuale di bilancio – nonché delle altre disposizioni ivi previste - ad apposita legge dello Stato, è stata, quindi, approvata prima della scorsa pausa estiva dei lavori parlamentari la legge n. 163/2016, con la quale sono state apportate le necessarie modifiche ed integrazioni alla legge n. 196/2009, che, sebbene già più volte modificata nel corso del tempo, rifletteva ancora l'impianto di base anteriore all'introduzione delle nuove regole di bilancio ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2012.

2. L'unificazione dei disegni di legge di bilancio di previsione e di stabilità

La detta legge n. 163/2016 ha così definito l'articolazione del nuovo strumento legislativo di finanza pubblica in due sezioni, la prima delle quali, che assorbe, in gran parte, i contenuti dell'attuale legge di stabilità, destinata a definire esclusivamente le misure tese a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica indicati nei documenti programmatici di bilancio, vale a dire il DEF e la Nota di aggiornamento dello stesso; la seconda sezione, che assolve le funzioni della legge di bilancio di previsione, senza integrazioni rilevanti dei suoi contenuti, 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. Contestualmente è stata 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. Di assoluta rilevanza per quanto attiene la prima sezione del disegno di legge di bilancio, la conferma dei limiti dispositivi già previsti per la legge di stabilità, ovvero il divieto di introduzione di norme di delega, di carattere ordinamentale od

organizzatorio, ovvero di interventi di natura localistica o micro-settoriale.

Con l'adozione dello strumento legislativo unico, la legge n. 163/2016 ha modificato anche i tempi di presentazione dei documenti che compongono il ciclo di bilancio, rispetto a quanto precedentemente disciplinato dall'articolo 7 della legge di contabilità e finanza pubblica. In particolare ha posposto al 30 settembre, rispetto alla precedente data del 20 settembre, il termine per la presentazione della Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza, ed ha altresì introdotto il termine del 12 ottobre per la deliberazione da parte del Consiglio dei ministri del (nuovo) disegno di legge di bilancio, ed un termine di carattere mobile per la presentazione dello stesso alle Camere, che deve essere effettuata entro i successivi dodici giorni. Sono stati poi ampliati i contenuti del DEF, sistematizzando 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. E' stata altresì arricchito il contenuto della Nota di aggiornamento, prevedendo che la stessa indichi 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.

3. La revisione dell'articolazione del documento di bilancio e la *spending review* nei ministeri.

Le modifiche alla legge n. 196/2009 da parte della legge n. 163/2016 sono intervenute su un testo che è stato, di recente, oggetto di rilevanti modifiche da parte dei decreti legislativi n. 90 e 93 del 2016, in attuazione delle specifiche deleghe di cui all'articolo 40 e 42 della legge sulla contabilità.

In particolare, il primo dei due decreti legislativi ha effettuato un consistente intervento sulla struttura del bilancio dello Stato che risulta innovata in più parti, tra cui possono qui sinteticamente ricordarsi: la revisione delle missioni e dei programmi nonché della classificazione delle spese nel cui ambito, tra l'altro, l'attuale distinzione tra spese rimodulabili e non rimodulabili è sostituita

da una nuova classificazione articolata in oneri inderogabili, fattori legislativi e spese di adeguamento al fabbisogno; l'ampliamento della flessibilità di bilancio, sia in fase di predisposizione del disegno di legge di bilancio che in fase gestionale; la modifica della struttura delle note integrative del disegno di legge di bilancio, in sede previsionale, nonché di quelle allegate al rendiconto; la modifica, infine, delle disposizioni inerenti la disciplina delle contabilità speciali, al fine della progressiva eliminazione delle gestioni da ricondurre a contabilità ordinaria.

Il decreto legislativo n. 90/2016 ha inserito poi la c.d. *spending review* nel processo di bilancio a partire dal prossimo esercizio finanziario. In particolare, è stato previsto che, nell'ambito del contributo da parte dello Stato alla definizione della manovra annuale, sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza, nonché secondo quanto previsto nel cronoprogramma delle riforme riportato nel medesimo Documento, entro il 31 maggio di ciascun anno siano definiti, con apposito DPCM (su proposta del Ministro dell'economia e previa deliberazione del Consiglio dei ministri), gli obiettivi di spesa per ciascun Ministero, con riferimento al successivo triennio di programmazione. Gli obiettivi, che considerano anche le eventuali iniziative connesse alle priorità politiche del Governo, possono essere definiti sia in termini di risparmi da conseguire o di risorse da impiegare. In relazione a tali obiettivi è stato previsto che, dopo l'approvazione della legge di bilancio, tra il Ministro dell'economia e ciascun Ministro di spesa debbano intervenire appositi accordi che stabiliscano modalità e termini del monitoraggio che, viene precisato, deve concernere anche "quantità e qualità" dei beni e servizi erogati. Gli accordi sono definiti con appositi decreti interministeriali entro il 1° marzo di ciascun anno e possono essere aggiornati anche (ma non solo) a seguito di successive norme che incidano sugli obiettivi considerati negli accordi medesimi.

4. Il pareggio di bilancio negli enti locali

Da parte sua, la legge n. 164/2016 ha modificato il Capo IV (articoli da 9 a 12) della legge n. 243/2012, dedicato alla disciplina dell'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e del concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, anche per rendere la

disciplina dei vincoli di finanza pubblica che gli enti locali sono tenuti a rispettare coerente con il nuovo quadro di regole contabili, introdotte dal decreto legislativo. n. 118/2011 e dal successivo decreto legislativo n. 126/2014.

Una delle innovazioni più rilevanti è il definitivo superamento del Patto di stabilità interno, in linea con quanto già previsto dalla ultima legge di stabilità, mediante l'introduzione, ai fini del rispetto del pareggio di bilancio, di un unico saldo non negativo (sia in fase di previsione che di rendiconto), in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Questo ultimo saldo sostituisce, dal prossimo esercizio finanziario, i precedenti quattro saldi di riferimento consistenti in un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali e in un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti. Si rammenta che tale sostituzione dei vincoli di competenza e di cassa con un unico saldo di competenza non negativo tra entrate e spese finali è stato anticipato, per l'anno in corso, dai commi da 707 a 734 dell'articolo unico della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), che hanno adottato, a far data dal 2016, seppure in via transitoria, il vincolo del pareggio di bilancio in luogo del precedente strumento del Patto di stabilità interno.

Il correttivo alla legge n. 243/2012 ha altresì previsto che, qualora, in sede di rendiconto di gestione, si dovesse registrare un valore negativo, l'ente territoriale è tenuto ad adottare misure di correzione tali da assicurare il recupero entro il triennio successivo. Tali misure devono essere ripartite in quote costanti per ciascun anno. Tuttavia, per assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'Unione europea, con legge dello Stato, si possono imporre differenti modalità di recupero del saldo negativo (in luogo di quella in quote costanti). E' altresì previsto che, con legge dello Stato, oltre che le sanzioni in caso di violazione delle prescrizioni in tema di equilibrio, siano definiti anche i premi, secondo i seguenti principi: a) proporzionalità fra premi e sanzioni; b) proporzionalità fra sanzioni e violazioni; c) destinazione dei proventi delle sanzioni a favore dei premi, agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi.

La stessa legge ha inoltre previsto che le operazioni di investimento realizzate mediante l'utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti sono, comunque, subordinate ad Intese concluse in ambito regionale, le quali – nella nuova formulazione - devono garantire, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo non negativo del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione stessa. Qualora nella

detta sede non siano possibili operazioni di indebitamento o di investimento, viene, tuttavia, introdotto un ulteriore livello di compensazione degli obiettivi finanziari a livello nazionale, finalizzato ad incentivare le spese di investimento degli enti locali. Si tratta del ricorso ai patti di solidarietà nazionali, fermo restando il rispetto del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, del complesso degli enti territoriali. L'utilizzo di tale strumento di flessibilità – si rammenta – è stato previsto dal comma 732 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), in aggiunta a quelli già previsti a livello regionale (disciplinati, da ultimo, dal comma 728 della legge n. 208/2011).

La legge n. 164/2016 ha rivisto, infine, la disciplina del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali. In particolare, è stata prevista l'istituzione di un Fondo straordinario nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione finanziaria determinata nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, sulla base della stima degli effetti dell'andamento del ciclo economico e tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti territoriali, influenzata dall'andamento del ciclo economico. Il riparto del Fondo tra gli enti territoriali è demandato ad un D.P.C.M., da adottare sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e previo parere parlamentare da esprimere entro giorni dalla trasmissione alle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dal ciclo economico e degli effetti degli eventi sulla finanza dei singoli enti.

<http://www.digef.uniroma1.it/pubblicazioni>

Contact: e-pfrp@uniroma1.it