

LA NUOVA LEGGE DI BILANCIO

Il 22 giugno 2016 la Camera dei deputati ha approvato, in prima lettura, la proposta di legge che modifica il contenuto della legge di bilancio. Si tratta di un percorso di riforma dell'ordinamento contabile avviato, dopo la riforma della governance della finanza pubblica a livello europeo, con l'approvazione della [legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012](#) che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio nella nostra Carta costituzionale. La legge costituzionale ha quindi demandato ad una successiva legge di natura rinforzata¹ la disciplina della sua attuazione. Una novità di particolare rilievo della riforma riguarda la nuova veste di legge sostanziale che la legge di bilancio assume con l'eliminazione del terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione effettuata nel 2012. In base a questa modifica, la [legge n. 243 del 24 dicembre 2012](#) (la legge rinforzata) di attuazione del principio del pareggio di bilancio, stabilisce che l'attuale contenuto della legge di stabilità confluisce nello stesso disegno di legge di bilancio e che, per ragioni di trasparenza circa il contenuto e il peso delle innovazioni legislative, esso sia composto di due distinte sezioni: la prima indica le innovazioni legislative e il livello del saldo netto da finanziare e la seconda contiene la previsione di bilancio a legislazione vigente. Il testo approvato dalla Camera implementa tale innovazione, apportando le necessarie modifiche e integrazioni alla vigente legge di contabilità e finanza pubblica. Il passaggio da due leggi (la legge di stabilità e la legge di bilancio) a una sola (la legge di bilancio) non è solo un fatto nominale o formale. Avrà conseguenze sui documenti da presentare ed esaminare, sulla tempistica, ma soprattutto sull'obiettivo di fondo: fare esaminare e intervenire il Parlamento sul complesso delle entrate e delle spese, portando al centro del dibattito parlamentare le priorità dell'intervento pubblico, considerato nella sua interezza²

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del provvedimento "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243" AC 3828 (relatore Francesco Boccia del PD) e ai relativi [dossier](#) del Servizio Studi della Camera dei deputati.

¹ Art. 81, comma 6, Costituzione «Il contenuto della legge di bilancio, 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 sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

² Le modifiche alla legge di contabilità prefigurate dalla proposta di legge approvata dalla Camera intervengono su un testo della legge medesima che è stato di recente oggetto di due decreti legislativi attuativi di due distinte deleghe a suo tempo disposte dalla stessa legge n. 196 del 2009, con riferimento, in particolare, alla delega sul completamento della struttura del bilancio dello Stato (d.lgs. 12 maggio 2016, n.90) ed alla delega sulla disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (d.lgs. 12 maggio 2016, n. 93).

IL CONTENUTO DELLA LEGGE DI BILANCIO

La proposta di legge approvata dalla Camera prevede l'aggiornamento delle regole contabili previste dall'attuale legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 31 dicembre 2009) con l'**obiettivo principale di integrare in un unico provvedimento i contenuti degli attuali disegni di legge di bilancio e di stabilità**. L'integrazione persegue la **finalità 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.

In estrema sintesi, la nuova legge di bilancio viene articolata in due sezioni. La prima assorbe in gran parte i contenuti dell'attuale legge di stabilità e reca 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. In questa prima sezione non potranno quindi essere contenute norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale, ovvero norme che dispongono la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione del predetto disegno di legge.

La seconda sezione è invece 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**. 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 **la Nota 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.

CONTROLLO PARLAMENTARE DELLA SPESA

Sono stati introdotti nuovi strumenti di informazione e controllo della spesa da parte del Parlamento. La normativa vigente prevede già che le Camere abbiano **accesso alle banche dati** delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa gestita da soggetti pubblici rilevante ai fini del controllo della finanza pubblica. La modifica introdotta prevede che tale accesso, oltre a concernere tutte le informazioni risultanti da tali banche, ha altresì **la finalità di consentirne la consultazione da parte dei membri del Parlamento**. È stato inoltre specificato che i **software** utilizzati ai fini della pubblicazione della legge di bilancio e di quelle di assestamento e rendiconto, nonché dei corrispondenti disegni di legge, **siano in formato aperto e riutilizzabile**.

MUTANO I TEMPI DELLA SESSIONE DI BILANCIO

La proposta di legge muta i tempi di presentazione dei documenti che compongono il ciclo di bilancio. In particolare, **viene postposto al 27 settembre (dall'attuale 20 settembre) il**

termine per la presentazione della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza. Tale modifica si è resa necessaria per permettere di svolgere il dibattito parlamentare su una Nota di aggiornamento basata sui dati definitivi dell'Istat che, annualmente, arrivano solo dopo il 20 settembre. **È stato altresì introdotto il termine del 20 ottobre per la presentazione del disegno di legge di bilancio alle Camere.** Il provvedimento interviene anche sul **Documento programmatico di bilancio (DPB)** disponendo che, nel medesimo termine (15 ottobre) ora previsto per la presentazione del documento alle istituzioni europee, lo stesso venga presentato anche alle Camere. Viene così colmata una seria lacuna che non prevedeva la trasmissione al Parlamento.

Nuovi termini di presentazione dei documenti del ciclo del bilancio	
Documento	Nuovi termini di presentazione
Nota di aggiornamento al DEF	Entro il 27 settembre
Presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio	Entro il 20 ottobre
Presentazione del Documento programmatico di bilancio (DPB) alla Commissione europea e all'Eurogruppo e alle Camere	Entro il 15 ottobre
Presentazione alle Camere della Relazione riguardante l'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES)	Entro il 15 febbraio

I CONTENUTI DEL DEF

Vengono **ampliati i contenuti del DEF**, nel quale si **sistematizza la disciplina**³ 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**, prevedendo, in tal caso, che la relativa relazione debba essere presentata come annesso al DEF o come annesso alla Nota di aggiornamento.

Si interviene, inoltre, sul **contenuto della seconda sezione** del DEF, su analisi e tendenze della finanza pubblica, disponendo che questa debba anche recare, almeno per il 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**. Tali informazioni devono riguardare anche **l'ammontare della spesa per interessi nel bilancio dello Stato correlata a strumenti finanziari derivati**: diversamente da quanto previsto fino ad ora, e

³ Di cui all'articolo 6 della legge n. 243 del 2012.

cioè che la quota di derivati che lo Stato paga è dentro la voce «spesa per interessi», **d'ora in avanti ci sarà una chiara distinzione tra la quota di interessi e la quota correlata a strumenti derivati.**

Viene inoltre previsto che in allegato al DEF sia presentata una relazione recante l'andamento nell'ultimo triennio degli **indicatori di benessere equo e sostenibile (BES)**, selezionati e definiti dal **Comitato per gli indicatori, istituito presso l'Istat⁴**, nonché le previsioni riguardo alla evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento. Su tali indicatori il Parlamento dovrà esprimersi con una relazione entro il 15 febbraio di ciascun anno. **Si tratta di una rivoluzione culturale in quanto, d'ora in avanti, si valuteranno gli effetti delle politiche economiche sulla base degli indicatori di benessere: il PIL non sarà più l'unico indicatore, visto che i parametri sui quali valutare il progresso di una società non possano essere esclusivamente di carattere economico, ma devono tenere conto anche delle fondamentali dimensioni sociali e ambientali del benessere, corredate da misure di disuguaglianza e sostenibilità.**

Il Ministro dell'economia e delle finanze dovrà presentare, inoltre, una relazione annuale alle Camere per riferire sulla sperimentazione e sui risultati del **bilancio di genere nella pubblica amministrazione e negli enti locali**, cioè l'analisi delle spese e delle entrate di un bilancio con riferimento alle ricadute che le singole misure possono avere in modo diverso su uomini e donne.

I CONTENUTI DELLA NOTA DI AGGIORNAMENTO

Viene 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.

I CONTENUTI DELLA RELAZIONE TECNICA AL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO

Previsto un ulteriore ampliamento dei contenuti, rispetto a quanto ora prevede la legge n. 196 del 2009, della relazione tecnica al disegno di legge di bilancio. **La relazione tecnica dovrà 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 al fine di consentire di valutare l'attendibilità dei criteri utilizzati per l'elaborazione delle previsioni di entrata e di spesa.** La relazione dovrà altresì riportare indicazioni in ordine

⁴ Il Comitato sarà composto dal Presidente dell'ISTAT, dal Governatore della Banca d'Italia (o loro rappresentanti delegati), da due esperti della materia provenienti da università ed enti di ricerca, sarà presieduto dal Ministro dell'economia e finanza e sarà istituito con decreto del Presidente del Consiglio.

alla coerenza tra il saldo netto da finanziare programmatico e l'indebitamento programmatico, contenuto nella Nota di aggiornamento.

COPERTURA DELLE LEGGI: SUPERAMENTO DELLE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA, NO ALL'USO DELL'8PER MILLE E DEL 5PER MILLE

Con specifico riguardo alla compensazione degli oneri che eccedono le previsioni di spesa viene **introdotta una disciplina standard applicabile in caso di andamento degli oneri non in linea con le previsioni, superando in tal modo le cosiddette “clausole di salvaguardia”**. Tale procedura, per gli esercizi successivi a quello in corso, prevede che per la compensazione degli effetti finanziari che eccedono le previsioni **si demanda alla legge di bilancio**.

La soluzione individuata, per l'esercizio in corso, prevede invece che, **in caso di scostamenti** nell'andamento degli oneri rispetto alle previsioni di spesa, **il Ministro dell'economia e delle finanze provveda alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero interessato** mediante decreto da sottoporre al preventivo parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari. **Nel caso in cui gli stanziamenti del Ministero interessato dovessero rivelarsi insufficienti rispetto al maggior onere oggetto di compensazione, allo stesso si provvede mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, da sottoporre ugualmente al preventivo vaglio delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari. **Tali procedure consistono quindi esclusivamente in riduzioni di spesa già previste a legislazione vigente, escludendo *in toto* aumenti della pressione fiscale**, ciò in coerenza con una precisa scelta di carattere politico che il Governo ha inteso perseguire.

Non sarà più possibile utilizzare le quote dell'8 e del 5 per mille come copertura finanziaria come accadeva in passato. Adesso sarà rispettato il volere dei contribuenti: è stata, infatti, introdotta una specifica disposizione che esclude per la relativa copertura finanziaria che si possa ricorrere 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.

PROCESSO DI FORMAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE

Il provvedimento interviene anche sul 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:

- 1) eliminando il vincolo secondo il quale le proposte di rimodulazione delle risorse finalizzate alla realizzazione di obiettivi del dicastero devono essere formulate tra programmi appartenenti alla medesima missione di spesa;

- 2) 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);
- 3) 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 legislativo⁵.

LA LEGGE DI ASSESTAMENTO

Il carattere sostanziale della legge di bilancio non viene 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**, prevedendo che venga 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; relazione che dovrà essere aggiornata all'atto del passaggio del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

ENTRATA IN VIGORE

La nuova disciplina, come prescritto dall'articolo 15 della legge n. 243 del 2012, **entrerà in vigore a partire dalla presentazione del nuovo disegno di legge di bilancio per il 2017.**

⁵ Tale disposizione è in sostanza finalizzata a spostare nell'ambito della seconda sezione del ddl 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 (come previsto dal successivo comma 3-ter dell'articolo 23). *Fonte: Schede di lettura n. 452/1 21 giugno 2016, Servizio studi Camera dei deputati.*