

## V COMMISSIONE PERMANENTE

### (Bilancio, tesoro e programmazione)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

<p>Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate. C. 1039 e abb.-A (Parere all'Assemblea) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, condizioni e osservazione – Parere su emendamenti</i>) .....</p>	40
<p>Delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. C. 3194-A Governo, approvato dal Senato (Parere all'Assemblea) (<i>Parere su emendamenti</i>) .....</p>	52
<p>Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate. C. 1039 e abb.-A (Parere all'Assemblea) (<i>Parere su emendamenti</i>) .....</p>	52
<p>Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare. C. 348-B (Parere all'Assemblea) (<i>Parere su emendamenti</i>) .....</p>	54
<p>DL 153/2015: Misure urgenti per la finanza pubblica. C. 3386 Governo, approvato dal Senato (Parere alla VI Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>) .....</p>	55
<b>DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO:</b>	
<p>Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/59/UE, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive 82/891/CEE, 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012. Atto n. 209 (Parere alla VI Commissione) (<i>Esame e conclusione – Valutazione favorevole con rilievi</i>) .....</p>	56
<b>INDAGINE CONOSCITIVA:</b>	
<p>Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio (<i>Esame del documento conclusivo e approvazione</i>) .....</p>	57
<p>ALLEGATO (<i>Documento conclusivo approvato</i>) .....</p>	58

**SEDE CONSULTIVA**

*Martedì 10 novembre 2015. — Presidenza del presidente Francesco BOCCIA, indi del vicepresidente Rocco PALESE. — Intervengono il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Pier Paolo Baretta e la sottosegretaria di Stato per l'economia e le finanze Paola De Micheli.*

**La seduta comincia alle 11.20.**

**Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate.**

**C. 1039 e abb.-A.**

(Parere all'Assemblea).

*(Esame e conclusione — Parere favorevole con condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, condizioni e osservazione — Parere su emendamenti).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Mauro GUERRA (PD), *relatore*, fa presente che il provvedimento reca modifiche al Codice delle leggi antimafia, nonché una delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate e che il testo non è corredato di relazione tecnica. Esaminando le norme che presentano profili di carattere finanziario, osserva quanto segue.

In merito all'articolo 5, comma 2, che reca disposizioni sull'accesso al Sistema di interscambio flussi dati (SID) dell'Agenzia delle Entrate, ritiene opportuno acquisire elementi dal Governo, al fine di verificare l'effettiva possibilità che gli uffici richiamati dal testo accedano al Sistema di interscambio flussi dati dell'Agenzia delle entrate senza nuovi o maggiori oneri per gli uffici medesimi e per l'Agenzia delle entrate.

Per quanto riguarda l'articolo 5, comma 4, che reca norme sull'esecuzione del sequestro giudiziario, in merito alle modifiche relative all'esecuzione del sequestro giudiziario di immobili — funzione attribuita dalla norma in esame alla polizia giudiziaria, con l'eventuale assistenza dell'ufficiale giudiziario — non ha osservazioni da formulare, nel presupposto — sul quale ritiene necessaria una conferma al Governo — che tale attività possa essere svolta dagli organi della polizia giudiziaria nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Riguardo all'articolo 12, che reca disposizioni sulla trattazione prioritaria dei procedimenti di prevenzione patrimoniale, ritiene opportuno acquisire elementi di valutazione al fine di escludere che le previsioni in esame, riguardanti fra l'altro la durata dei procedimenti, possano incidere sulla funzionalità degli uffici e riflettersi sui fabbisogni di risorse da mettere a disposizione degli stessi.

In merito agli articoli 13, 14, 16 e 18, che recano disposizioni sull'amministrazione e sulla gestione dei beni sequestrati e confiscati, evidenzia alcuni profili sui quali ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo.

In particolare, con riferimento all'istituzione di un ufficio che coadiuva l'amministratore giudiziario (articolo 13, comma 1, capoverso comma 4), andrebbe chiarito se agli oneri connessi all'istituzione e al funzionamento dell'ufficio si possa far fronte con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Con riferimento all'articolo 13, comma 4, che rinvia ad apposito decreto ministeriale l'individuazione delle norme per la gestione dei ricavi derivanti dall'amministrazione dei beni immobili, andrebbero precisati i profili applicativi della disposizione, anche in rapporto all'attuale destinazione delle medesime somme.

Riguardo alla previsione che l'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati si avvalga di un coadiutore (articolo 13, comma 5, capoverso comma 3), andrebbero acquisiti elementi volti ad escludere effetti finanziari non previsti,

tenuto conto che la norma in esame ha carattere prescrittivo mentre la disciplina attualmente in vigore prevede in proposito una facoltà.

In ordine all'istituzione di Tavoli provinciali permanenti (articolo 16, comma 1, capoverso « ART. 41-ter ), andrebbe verificata l'effettiva possibilità che gli adempimenti e la disponibilità di mezzi richiesti alle amministrazioni interessate siano riconducibili nell'ambito delle risorse esistenti, stante la clausola di non onerosità presente nel testo.

Riguardo all'estensione dell'utilizzo del Fondo unico giustizia ai casi di restituzione per equivalente dei beni confiscati (articolo 18, comma 2, capoverso « ART. 46 »), andrebbe confermata la compatibilità finanziaria della previsione rispetto alla capienza e alle finalità del Fondo.

Riguardo, infine, alla possibile destinazione in comodato, in luogo della destinazione in affitto a titolo gratuito, dei beni aziendali mantenuti nel patrimonio dello Stato [articolo 18, comma 4, lettera c), numero 1)], andrebbero comunque esclusi eventuali effetti finanziari negativi tenuto conto della mancata riproposizione della clausola di non onerosità.

Con riferimento all'articolo 15, recante disposizioni sul Fondo per le aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata, in merito ai profili di quantificazione – nell'evidenziare che le norme prevedono tre distinte forme di finanziamento del Fondo per il credito alle aziende sequestrate e confiscate, di cui non viene determinata la dotazione iniziale (comma 1, capoverso « ART. 41-bis », commi da 1 a 7) – riguardo alla prima modalità (utilizzo delle somme necessarie per l'amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati), ritiene che andrebbe verificata l'effettiva disponibilità di tali risorse per finanziare una finalità ulteriore, attualmente non prevista a normativa vigente. Analoga considerazione vale per l'utilizzo – previsto dal medesimo comma 3 – delle risorse assegnate a Invitalia Spa e delle quote del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie indicate dal testo.

Ritiene inoltre necessario acquisire un chiarimento del Governo in ordine alla previsione, di carattere obbligatorio, che l'Agenzia e INVITALIA contribuiscano annualmente ad incrementare la dotazione del Fondo (comma 1, capoverso « ART. 41-bis », comma 8). In particolare, premesso che tale contribuzione non viene determinata nel *quantum*, andrebbe comunque chiarito se i due enti dispongano dei mezzi necessari per garantire tali finanziamenti e se la previsione possa porre le premesse per successive reintegrazioni delle risorse in questione.

Sempre con riferimento ad INVITALIA Spa, andrebbero esclusi oneri aggiuntivi relativi alla nomina, quale amministratore giudiziario dei beni sequestrati o confiscati, di dipendenti della società.

In merito ai profili di copertura finanziaria, osserva che la norma prevede l'istituzione, presso il Ministero dello sviluppo economico, di un Fondo per il credito delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata. Alla copertura dei relativi oneri si provvede ai sensi dell'articolo 42 del decreto legislativo n. 159 del 2011, ovvero a valere sulle risorse assegnate con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge n. 83 del 2012, a favore di INVITALIA Spa, o tramite assegnazione disposta dall'autorità delegata alla politica di coesione a valere sulle risorse di cui all'articolo 1, commi 242 e 243, della legge n. 147 del 2013.

Al riguardo, rileva innanzitutto che l'articolo 15, da un lato, non reca alcuna indicazione circa l'ammontare della dotazione finanziaria del Fondo per il credito delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata, del quale si prevede l'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico, dall'altro, stabilisce che l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e INVITALIA Spa debbano comunque contribuire ad incrementare annualmente la dotazione del Fondo medesimo, anche in tale caso senza tuttavia precisare in quale

misura e attraverso quali risorse. Ciò posto, evidenzia pertanto l'opportunità di procedere ad una quantificazione delle risorse destinate al finanziamento dell'istituendo Fondo, anche al fine di poter svolgere una corretta valutazione circa la congruità della copertura finanziaria prevista ai sensi del comma 3 dell'articolo in commento.

Al riguardo, fa presente che il citato comma 3 provvede alla copertura finanziaria dell'onere derivante dalla costituzione del Fondo in parola, del quale peraltro – come sopra evidenziato – non viene fornita una quantificazione, attraverso le seguenti modalità:

*a)* ai sensi dell'articolo 42 del decreto legislativo n. 159 del 2011, il quale prevede, tra l'altro, che alle spese necessarie o utili per la conservazione e l'amministrazione dei beni si faccia fronte mediante prelevamento dalle somme riscosse a qualunque titolo ovvero sequestrate, confiscate o comunque nella disponibilità del procedimento;

*b)* a valere sulle risorse assegnate a favore di INVITALIA Spa con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

*c)* tramite assegnazione disposta dall'autorità delegata alla politica di coesione a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, ai sensi dell'articolo 1, commi 242 e 243, della legge n. 147 del 2013.

Al riguardo, con riferimento alle modalità di copertura testé elencate, ravvisa, da un lato, l'opportunità di specificare meglio le risorse delle quali si prevede l'utilizzo ai sensi delle lettere *a)* e *b)*, dall'altro, di acquisire una assicurazione circa l'effettiva compatibilità dell'impiego di risorse prefigurato dalla lettera *c)* rispetto alle istituzionali finalità di intervento del citato Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

In particolare, innanzitutto appare necessario precisare che le somme riscosse ai

sensi dell'articolo 42 del decreto legislativo n. 159 del 2011 sono utilizzabili per finalità di copertura al netto di quelle già destinate a far fronte alle spese di cui al medesimo articolo 42. Inoltre appare necessario precisare il riferimento normativo ai sensi del quale risultano attribuite le risorse a INVITALIA Spa, posto che il riferimento normativo contenuto nel testo della disposizione in esame si sostanzia in una norma di carattere meramente procedurale.

Andrebbe, altresì, chiarito se le modalità di copertura sopra richiamate abbiano carattere concorrente ovvero alternativo. Infine, appare opportuno ricordare che l'articolo 13 del disegno di legge di stabilità per il 2016, attualmente all'esame del Senato (A.S. 2111), prevede la costituzione di un Fondo caratterizzato da denominazione e finalità analoghe a quelle del Fondo previsto dalla norma in esame, al contempo stabilendone la dotazione in un ammontare pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2016-2018.

Per quanto riguarda l'articolo 17, comma 2, lettera *a)* e gli articoli 23 e 25, relativi all'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati, rileva che il testo in esame reca disposizioni volte a razionalizzare l'organizzazione dell'Agenzia e norme che potrebbero implicare nuove spese (per esempio con l'istituzione di nuovi organi e uffici, quali il Comitato consultivo di indirizzo e i nuclei di supporto presso le prefetture). Osserva inoltre che il provvedimento non modifica l'articolo 118 del decreto legislativo n. 159 del 2011, ossia la norma con la quale sono stati a suo tempo quantificati gli oneri di funzionamento dell'Agenzia.

Appare pertanto necessario acquisire elementi informativi che consentano di valutare l'effetto finanziario complessivo delle norme in esame, con particolare riferimento:

alla redistribuzione dei carichi di lavoro tra le diverse amministrazioni interessate (Agenzia, Autorità giudiziaria, prefetture);

ai possibili oneri per investimenti dovuti all'eventuale adeguamento del sistema informativo finalizzato alla capacità di ricezione e invio di informazioni, come richiesto dalle disposizioni in esame;

alle spese di funzionamento dell'Agenzia, inclusi le sedi e gli organi. A tal riguardo, rammenta che le norme escludono la corresponsione di gettoni ai membri degli organi ma non escludono espressamente il rimborso delle spese. Inoltre, con particolare riferimento alle sedi, ritiene altresì necessario chiarire se lo spostamento della sede principale a Roma determini nuove occorrenze di spesa e se si prevedono risparmi riferiti alla chiusura di sedi attualmente esistenti in città diverse.

Per quanto riguarda la competenza in materia di amministrazione e custodia dei beni confiscati, le disposizioni in esame sembrano limitare le attuali competenze dell'Agenzia relative alla gestione diretta e configurare una competenza primaria dell'Amministrazione giudiziaria (coadiuvata dall'Agenzia) per i casi di confisca non definitiva. In proposito ritiene necessari elementi di valutazione al fine di verificare se il nuovo assetto delle competenze in materia sia suscettibile di essere attuato senza oneri per la finanza pubblica e, quindi, nell'ambito delle risorse assegnate alle strutture competenti.

In merito all'articolo 26, recante ripartizione dei magistrati tra le sezioni degli uffici giudiziari, ritiene necessario acquisire dati ed elementi di valutazione volti a chiarire se la riorganizzazione degli uffici giudiziari nei termini previsti dalla norma possa essere disposta senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Ciò con particolare riguardo alle sezioni distaccate di nuova istituzione presso i tribunali di Trapani e Santa Maria Capua Vetere e all'assegnazione ai collegi e sezioni specializzate di un numero minimo di magistrati.

Con riferimento all'articolo 27, commi da 1 a 3, recante misure di sostegno per le imprese sequestrate e confiscate, osserva che la norma di delega in esame

prevede, fra l'altro, varie agevolazioni fiscali, contributive e assistenziali suscettibili di determinare oneri finanziari. Si fa riferimento alle misure di integrazione salariale, all'utilizzo degli ammortizzatori sociali, alle riduzioni di aliquote contributive e assistenziali, alla riduzione dell'aliquota IVA, al credito d'imposta ed agli ulteriori (non specificati) benefici per l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori precedentemente impiegati in modo irregolare. Tenuto conto della particolare ampiezza e complessità di tali previsioni e della mancanza, nel testo, di una clausola di copertura ovvero di un espresso rinvio all'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009, ritiene che andrebbe chiarito con quali risorse si intenda far fronte agli oneri derivanti dall'adozione del relativo decreto legislativo.

Relativamente all'articolo 27, comma 4, in materia di personale dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati, fa presente che con la soppressione dell'articolo 113-*bis* del decreto legislativo n. 159 del 2011 sembrerebbe venir meno la limitazione numerica posta, a legislazione vigente, alla base del dimensionamento della dotazione organica dell'Agenzia. Dal momento che l'onere finanziario di una struttura è anche connesso al numero dei dipendenti potenzialmente utilizzabili, ritiene necessario acquisire chiarimenti riguardo alla portata finanziaria dell'abrogazione disposta. Ricorda che il precedente articolo 23, comma 4, capoverso « ART. 113 », comma 1, lettera *a*), rinvia ad appositi regolamenti la disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia. Tale rinvio è corredato di una clausola, già presente nella formulazione attuale dell'articolo 113, comma 1, del decreto legislativo n. 159 del 2011, che prescrive il rispetto del « limite di spesa di cui all'articolo 118 ». Quest'ultima norma reca a sua volta la quantificazione e la copertura degli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento dell'Agenzia, che a decorrere dal 2013 sono pari a 5,472 milioni di euro all'anno.

Con riferimento all'articolo 28, in materia di ripartizione dei magistrati tra le sezioni degli uffici giudiziari, fa presente che andrebbe chiarito se le disponibilità del Fondo per la crescita sostenibile consentano di finanziare gli interventi connessi alla nuova finalità indicata dal testo senza compromettere i programmi di spesa già stabiliti a normativa vigente.

Il sottosegretario Pier Paolo BARETTA, nel fornire risposta ai quesiti testé formulati dal relatore e soffermandosi inoltre su altre questioni di carattere finanziario rilevate nel corso dell'istruttoria svolta dal Ministro dell'economia e delle finanze sul testo del provvedimento, evidenzia che all'articolo 5, dopo la disposizione di cui al comma 2, che disciplina l'accesso, senza nuovi o maggiori oneri, al Sistema di interscambio flussi dati (SID) dell'Agenzia delle entrate, appare necessario inserire un'apposita clausola di invarianza finanziaria volta ad assicurare che l'accesso al predetto Sistema non comporti nuovi o maggiori oneri non solo per gli uffici che effettuino l'accesso, ma anche per l'Agenzia delle entrate e comunque per la pubblica amministrazione nel suo complesso.

Precisa che le attività relative all'esecuzione del sequestro giudiziario di immobili potranno essere svolte, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, dalla polizia giudiziaria, con l'eventuale assistenza dell'ufficiale giudiziario, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Chiarisce che le previsioni di cui all'articolo 12, relative alla trattazione prioritaria dei procedimenti di prevenzione patrimoniale, riguardanti fra l'altro la durata dei procedimenti, potranno essere attuate utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Osserva che l'istituzione e il funzionamento dell'ufficio che coadiuva l'amministratore giudiziario, di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a), capoverso comma 4, potranno essere attuate utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Fa presente che l'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati potrà avvalersi del coadiutore di cui all'articolo 13, comma 5, capoverso comma 3, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Segnala che la disposizione di cui all'articolo 13, comma 6, che prevede la nomina di un libero professionista, in luogo dell'Avvocatura dello Stato, per l'assistenza legale, potrà essere attuata utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Osserva che all'articolo 14, comma 2, lettera c), capoverso comma 6-ter, che prevede che con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, siano stabilite modalità semplificate di liquidazione e cessazione dell'impresa oggetto di sequestro « con esenzione da ogni onere economico », al fine di evitare dubbi interpretativi in merito alla portata finanziaria della disposizione, appare necessario sopprimere la previsione della citata esenzione.

Rileva che l'articolo 15, recante strumenti finanziari in favore delle aziende sequestrate e confiscate, persegue finalità analoghe a quelle dell'articolo 13, commi da 4 a 7, del disegno di legge di stabilità 2016. Fa presente inoltre che il predetto articolo 15 presenta criticità dal punto di vista della quantificazione degli oneri da esso derivanti e della relativa copertura finanziaria e pertanto dovrebbe essere riformulato mutuando la quantificazione degli oneri contenuta nel citato articolo del disegno di legge di stabilità 2016, per il triennio 2016-2018, e imputando gli oneri medesimi alle proiezioni dell'accantonamento del fondo speciale di conto capitale di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze. In questa prospettiva, precisa che i commi da 4 a 7 dell'articolo 13 del disegno di legge di stabilità 2016 dovrebbero essere soppressi nel corso del relativo esame parlamentare e, conseguentemente, dovrebbe essere ridotto l'accantonamento di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze della tabella B del medesimo disegno di legge.

Segnala che si dovrebbe valutare l'opportunità di sopprimere, all'articolo 15, comma 1, capoverso « ART. 41-*bis* », comma 11, la disposizione che attribuisce alla società INVITALIA un ruolo consultivo nell'ambito della procedura che affida all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata il compito di stabilire i criteri per l'individuazione delle aziende sequestrate e confiscate di straordinario interesse socio-economico e per la definizione dei piani di valorizzazione.

Chiarisce che l'istituzione di Tavoli provinciali permanenti, di cui all'articolo 16, comma 1, capoverso « articolo 41-*ter* », non appare suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, stante la clausola di invarianza finanziaria ivi prevista.

Rileva che le camere di commercio potranno fornire supporto tecnico all'amministratore giudiziario e all'Agenzia nella gestione dell'azienda, per favorire il collegamento dell'azienda sequestrata o confiscata in raggruppamenti e reti d'impresa, di cui all'articolo 16, comma 1, capoverso « articolo 41-*quater* », comma 3, con l'utilizzo delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Ritiene che, al comma 2 dell'articolo 18, che sostituisce l'articolo 46 del decreto legislativo n. 159 del 2011, prevedendo ulteriori casi, rispetto a quelli contemplati dalla legislazione vigente, nei quali è ammessa la restituzione per equivalente, imputando gli oneri che ne conseguono, in ogni caso – e non solamente qualora il bene sia stato venduto –, al Fondo Unico Giustizia, sia necessario ripristinare il testo del vigente comma 3 del citato articolo 46, in modo da escludere ulteriori imputazioni al Fondo Unico Giustizia, fermo restando che l'ampliamento delle ipotesi nelle quali ha luogo la restituzione per equivalente è ammessa, come previsto anche dal nuovo testo della disposizione novellata, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Fa presente che, all'articolo 18, comma 4, lettera c), numero 1), appare necessario

ripristinare la clausola di invarianza finanziaria prevista dalla legislazione vigente per l'assegnazione in affitto a titolo gratuito (ora in comodato) dei beni aziendali, al fine di escludere l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Osserva che, all'articolo 23, comma 1, capoverso « ART. 110 », comma 2, alla lettera a), al fine di dare attuazione alle disposizioni in materia di gestione dei flussi informativi da parte dell'Agenzia per l'esercizio dei propri compiti istituzionali, appare opportuno attingere alle risorse individuate dall'articolo 13, commi 1 e 2, del disegno di legge di stabilità 2016, che prevede l'utilizzo, nel limite massimo di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, delle risorse previste nell'ambito dei Programmi UE 2014/2020 « Governance e capacità istituzionale » e « Legalità », nonché dei programmi di azione e coesione di cui alla Delibera CIPE n. 10 del 28 gennaio 2015, inserendo il riferimento alle citate risorse all'inizio del capoverso « ART. 41-*bis* » dell'articolo 15, del provvedimento in oggetto. Precisa che, in questa prospettiva, i commi 1 e 2 dell'articolo 13 del disegno di legge di stabilità 2016 dovrebbero essere soppressi nel corso del relativo esame parlamentare.

Rileva che, all'articolo 23, comma 2, capoverso « ART. 111 », al fine di evitare l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, appare necessario ripristinare l'originario testo del comma 2 dell'articolo 111 del decreto legislativo n. 159 del 2011, in mancanza di una formulazione più puntuale del testo, posto che la nuova disposizione introdotta dal testo stesso non specifica la posizione giuridica dei nuovi soggetti che sarebbero chiamati a svolgere la funzione di Direttore dell'Agenzia.

Segnala che, all'articolo 23, comma 2, capoverso « ART. 111 », comma 5, con riferimento al registro dei revisori, appare necessario sostituire la parola: « contabili » con la seguente: « legali ».

Fa presente che, all'articolo 23, comma 2, capoverso « ART. 111 », comma 7, la disposizione che esclude compensi a favore dei componenti del Comitato consul-

tivo di indirizzo dovrebbe essere integrata, prevedendo che ai componenti del medesimo Comitato non debba essere corrisposto alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso spese o emolumento comunque denominato.

Rileva che, all'articolo 23, comma 3, capoverso « ART. 112 », comma 3, la disposizione che prevede che l'Agenzia si avvalga, per le attività di sua competenza, delle prefetture territorialmente competenti, dovrebbe essere integrata ripristinando la clausola di invarianza finanziaria presente nella formulazione della norma a legislazione vigente.

Segnala che, all'articolo 23, comma 3, capoverso « ART. 112 », comma 4, l'Agenzia potrà far fronte ai nuovi compiti ad essa attribuiti con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Puntualizza che, all'articolo 23, comma 3, capoverso « ART. 112 », appare necessario riformulare il comma 6, prevedendo che il Collegio dei revisori svolga i compiti analiticamente indicati dall'articolo 20 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123.

Chiarisce che, all'articolo 26, che modifica l'articolo 7-*bis* dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, al fine di escludere l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri, appare necessario riformulare il secondo periodo del comma 2-*sexies* del predetto articolo 7-*bis*, prevedendo l'istituzione di sezioni o collegi specializzati – anziché di sezioni distaccate – in materia di misure di prevenzione presso i tribunali circondariali di Trapani e di Santa Maria Capua Vetere.

Osserva che, all'articolo 27, recante delega al Governo per la tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate, tenuto conto della particolare ampiezza e complessità della delega stessa, che prevede, tra l'altro, varie agevolazioni fiscali, contributive e assistenziali, appare necessario, da un lato, disporre che lo schema di decreto legislativo attuativo, corredato di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura, sia trasmesso alle

Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, dall'altro, che, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009, qualora il decreto legislativo determini nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, lo stesso sia emanato solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie.

Al fine di evitare il verificarsi di un vuoto normativo, ritiene altresì necessario sopprimere il comma 4 dell'articolo 27, che dispone l'abrogazione dell'articolo 113-*bis* del decreto legislativo n. 159 del 2011, in materia di dotazione organica dell'Agenzia, posto che la delega contenuta al medesimo articolo 27 non contiene principi e criteri direttivi riguardanti la citata dotazione organica.

Infine, con riferimento alla scelta e alla nomina del Direttore dell'Agenzia, di cui all'articolo 23, comma 2, sottolinea che il Governo si riserva di verificare la possibilità di individuare, in luogo del ripristino del vigente testo del comma 2 dell'articolo 111 del decreto legislativo n. 159 del 2011, una nuova formulazione del medesimo comma 2 che faccia salve le ulteriori figure professionali, oltre a quella dei prefettizi, che potrebbero ricoprire la carica di Direttore dell'Agenzia, individuando più puntualmente, rispetto a quanto previsto nel testo all'esame dell'Assemblea, l'esatta posizione giuridica in cui dovrebbero trovarsi gli aspiranti alla predetta carica, al fine di escludere il verificarsi di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Mauro GUERRA (PD), *relatore*, formula quindi la seguente proposta di parere:

« La V Commissione,

esaminata la proposta di legge C. 1039 e abb.-A, recante Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordina-

mento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate, e gli emendamenti ad essa riferiti contenuti nel fascicolo n. 1, limitatamente agli articoli da 1 a 5;

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

all'articolo 5, dopo la disposizione di cui al comma 2, che disciplina l'accesso, senza nuovi o maggiori oneri, al Sistema di interscambio flussi dati (SID) dell'Agenzia delle entrate, appare necessario inserire un'apposita clausola di invarianza finanziaria volta ad assicurare che l'accesso al predetto Sistema non comporti nuovi o maggiori oneri non solo per gli uffici che effettuino l'accesso, ma anche per l'Agenzia delle entrate e comunque per la pubblica amministrazione nel suo complesso;

le attività relative all'esecuzione del sequestro giudiziario di immobili, potranno essere svolte, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, dalla polizia giudiziaria, con l'eventuale assistenza dell'ufficiale giudiziario, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;

le previsioni di cui all'articolo 12, relative alla trattazione prioritaria dei procedimenti di prevenzione patrimoniale, riguardanti fra l'altro la durata dei procedimenti, potranno essere attuate utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;

l'istituzione e il funzionamento dell'ufficio che coadiuva l'amministratore giudiziario, di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a), capoverso comma 4, potranno essere attuate utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;

l'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati potrà avvalersi del coadiutore di cui all'articolo 13,

comma 5, capoverso comma 3, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente;

la disposizione di cui all'articolo 13, comma 6, che prevede la nomina di un libero professionista, in luogo dell'Avvocatura dello Stato, per l'assistenza legale, potrà essere attuata utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;

all'articolo 14, comma 2, lettera c), capoverso comma 6-ter, che prevede che con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, siano stabilite modalità semplificate di liquidazione e cessazione dell'impresa oggetto di sequestro « con esenzione da ogni onere economico », al fine di evitare dubbi interpretativi in merito alla portata finanziaria della disposizione, appare necessario sopprimere la previsione della citata esenzione;

l'articolo 15, recante strumenti finanziari in favore delle aziende sequestrate e confiscate, persegue finalità analoghe a quelle dell'articolo 13, commi da 4 a 7, del disegno di legge di stabilità 2016;

il predetto articolo 15 presenta criticità dal punto di vista della quantificazione degli oneri da esso derivanti e della relativa copertura finanziaria e pertanto dovrebbe essere riformulato mutuando la quantificazione degli oneri contenuta nel citato articolo del disegno di legge di stabilità 2016, per il triennio 2016-2018, e imputando gli oneri medesimi alle proiezioni dell'accantonamento del fondo speciale di conto capitale di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze;

in questa prospettiva, i commi da 4 a 7 dell'articolo 13 del disegno di legge di stabilità 2016 dovrebbero essere soppressi nel corso del relativo esame parlamentare e, conseguentemente, dovrebbe essere ridotto l'accantonamento di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze della tabella B del medesimo disegno di legge;

si dovrebbe valutare l'opportunità di sopprimere, all'articolo 15, comma 1, capoverso « ART. 41-*bis* », comma 11, la disposizione che attribuisce alla società INVITALIA un ruolo consultivo nell'ambito della procedura che affida all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata il compito di stabilire i criteri per l'individuazione delle aziende sequestrate e confiscate di straordinario interesse socio-economico e per la definizione dei piani di valorizzazione;

l'istituzione di Tavoli provinciali permanenti, di cui all'articolo 16, comma 1, capoverso « articolo 41-*ter* », non appare suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, stante la clausola di invarianza finanziaria ivi prevista;

le camere di commercio potranno fornire supporto tecnico all'amministratore giudiziario e all'Agenzia nella gestione dell'azienda, per favorire il collegamento dell'azienda sequestrata o confiscata in raggruppamenti e reti d'impresa, di cui all'articolo 16, comma 1, capoverso « articolo 41-*quater* », comma 3, con l'utilizzo delle risorse disponibili a legislazione vigente;

al comma 2 dell'articolo 18, che sostituisce l'articolo 46 del decreto legislativo n. 159 del 2011, prevedendo ulteriori casi, rispetto a quelli contemplati dalla legislazione vigente, nei quali è ammessa la restituzione per equivalente, imputando gli oneri che ne conseguono, in ogni caso – e non solamente qualora il bene sia stato venduto –, al Fondo Unico Giustizia, appare necessario ripristinare il testo del vigente comma 3 del citato articolo 46, in modo da escludere ulteriori imputazioni al Fondo Unico Giustizia, fermo restando che l'ampliamento delle ipotesi nelle quali ha luogo la restituzione per equivalente è ammessa, come previsto anche dal nuovo testo della disposizione novellata, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente;

all'articolo 18, comma 4, lettera *c*), numero 1), appare necessario ripristinare

la clausola di invarianza finanziaria prevista dalla legislazione vigente per l'assegnazione in affitto a titolo gratuito (ora in comodato) dei beni aziendali, al fine di escludere l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

all'articolo 23, comma 1, capoverso « ART. 110 », comma 2, alla lettera *a*), al fine di dare attuazione alle disposizioni in materia di gestione dei flussi informativi da parte dell'Agenzia per l'esercizio dei propri compiti istituzionali, appare opportuno attingere alle risorse individuate dall'articolo 13, commi 1 e 2, del disegno di legge di stabilità 2016, che prevede l'utilizzo, nel limite massimo di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, delle risorse previste nell'ambito dei Programmi UE 2014/2020 « Governance e capacità istituzionale » e « Legalità », nonché dei programmi di azione e coesione di cui alla Delibera CIPE n. 10 del 28 gennaio 2015, inserendo il riferimento alle citate risorse all'inizio del capoverso « ART. 41-*bis* » dell'articolo 15, del provvedimento in oggetto;

in questa prospettiva, i commi 1 e 2 dell'articolo 13 del disegno di legge di stabilità 2016 dovrebbero essere soppressi nel corso del relativo esame parlamentare;

all'articolo 23, comma 2, capoverso « ART. 111 », al fine di evitare l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, appare necessario ripristinare l'originario testo del comma 2 dell'articolo 111 del decreto legislativo n. 159 del 2011, in mancanza di una formulazione più puntuale del testo, posto che la nuova disposizione introdotta dal testo stesso non specifica la posizione giuridica dei nuovi soggetti che sarebbero chiamati a svolgere la funzione di Direttore dell'Agenzia;

all'articolo 23, comma 2, capoverso « ART. 111 », comma 5, con riferimento al registro dei revisori, appare necessario sostituire la parola: « contabili » con la seguente: « legali »;

all'articolo 23, comma 2, capoverso « ART. 111 », comma 7, la disposizione che

esclude compensi a favore dei componenti del Comitato consultivo di indirizzo dovrebbe essere integrata, prevedendo che ai componenti del medesimo Comitato non debba essere corrisposto alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso spese o emolumento comunque denominato;

all'articolo 23, comma 3, capoverso « ART. 112 », comma 3, la disposizione che prevede che l'Agenzia si avvalga, per le attività di sua competenza, delle prefetture territorialmente competenti, dovrebbe essere integrata ripristinando la clausola di invarianza finanziaria presente nella formulazione della norma a legislazione vigente;

all'articolo 23, comma 3, capoverso « ART. 112 », comma 4, l'Agenzia potrà far fronte ai nuovi compiti ad essa attribuiti con le risorse disponibili a legislazione vigente;

all'articolo 23, comma 3, capoverso « ART. 112 », appare necessario riformulare il comma 6, prevedendo che il Collegio dei revisori svolga i compiti analiticamente indicati dall'articolo 20 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123;

all'articolo 26, che modifica l'articolo 7-bis dell'ordinamento giudiziario, di cui al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, al fine di escludere l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri, appare necessario riformulare il secondo periodo del comma 2-sexies del predetto articolo 7-bis, prevedendo l'istituzione di sezioni o collegi specializzati – anziché di sezioni distaccate – in materia di misure di prevenzione presso i tribunali circondariali di Trapani e di Santa Maria Capua Vetere;

all'articolo 27, recante delega al Governo per la tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate, tenuto conto della particolare ampiezza e complessità della delega stessa, che prevede, tra l'altro, varie agevolazioni fiscali, contributive e assistenziali, appare necessario, da un lato, disporre che lo schema di decreto legislativo attuativo, corredato

di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura, sia trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, dall'altro, che, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009, qualora il decreto legislativo determini nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, lo stesso sia emanato solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanino le occorrenti risorse finanziarie;

al fine di evitare il verificarsi di un vuoto normativo, appare necessario sopprimere il comma 4 dell'articolo 27, che dispone l'abrogazione dell'articolo 113-bis del decreto legislativo n. 159 del 2011, in materia di dotazione organica dell'Agenzia, posto che la delega contenuta al medesimo articolo 27 non contiene principi e criteri direttivi riguardanti la citata dotazione organica,

esprime

sul testo del provvedimento in oggetto:

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione:*

*All'articolo 5, dopo il comma 2 aggiungere il seguente: 2-bis. Dall'attuazione del comma 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

*All'articolo 14, comma 2, lettera c), capoverso comma 6-ter, sopprimere le seguenti parole: con esenzione da ogni onere economico.*

*All'articolo 15, capoverso « ART. 41-bis », prima del comma 1 inserire i seguenti: 01. Al fine di assicurare l'efficacia e la sostenibilità della strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle*

aziende confiscate alla criminalità organizzata ed il corretto funzionamento del sistema di monitoraggio analitico sull'utilizzo di tali beni, in coerenza con quanto previsto dal Programma nazionale di riforma contenuto nel Documento di Economia e Finanza 2015, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata promuove specifiche azioni di rafforzamento e sviluppo delle competenze, anche interne, necessarie per l'efficace svolgimento delle funzioni istituzionali.

02. Alla realizzazione delle misure di cui al comma 1 concorrono, nel limite massimo di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, le risorse previste nell'ambito dei Programmi UE 2014/2020 « Governance e capacità istituzionale » e « Legalità », nonché dei programmi di azione e coesione di cui alla Delibera CIPE n. 10 del 28 gennaio 2015, previa verifica di coerenza da parte delle rispettive Autorità di gestione con gli obiettivi dei predetti programmi.

*Conseguentemente alla rubrica del capoverso « ART. 41-bis » dell'articolo 15, aggiungere, in fine, le seguenti parole: nonché per il monitoraggio analitico sull'utilizzo dei beni sequestrati e confiscati.*

*Conseguentemente alla rubrica dell'articolo 15 aggiungere, in fine, le seguenti parole: nonché per il monitoraggio analitico sull'utilizzo dei beni sequestrati e confiscati.*

*Conseguentemente all'articolo 23, comma 1, capoverso « ART. 110 », comma 2, alla lettera a) aggiungere, in fine, il seguente periodo: A tal fine, l'Agenzia si avvale delle risorse di cui all'articolo 41-bis, comma 02.*

*All'articolo 15, comma 1, capoverso « ART. 41-bis », al comma 1, sostituire le parole: Presso il Ministero dello sviluppo economico è istituito il Fondo per il credito delle con le seguenti: Per ciascun anno del triennio 2016-2018 è autorizzata la*

spesa di euro 10 milioni al fine di assicurare alle.

*Conseguentemente al medesimo capoverso « ART. 41-bis »:*

*al comma 1, sopprimere le parole: di seguito denominato « Fondo », avente come obiettivi e aggiungere, in fine, il seguente periodo: Per gli anni successivi al 2018 si provvede ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera e), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.;*

*sostituire i commi da 2 a 4 con il seguente: 2. Le risorse di cui al comma 1 confluiscono:*

*a) nella misura di 3 milioni di euro annui, in un'apposita sezione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, destinata alla concessione di garanzie per operazioni finanziarie erogate in favore di imprese, di qualunque dimensione, sequestrate o confiscate alla criminalità organizzata come individuate al comma 1 del presente articolo, ovvero di imprese che rilevano i complessi aziendali di quelle sequestrate o confiscate alla criminalità organizzata come individuate al medesimo comma 1;*

*b) nella misura di 7 milioni di euro annui, in un'apposita sezione del Fondo per la crescita sostenibile di cui all'articolo 23 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, e successive modificazioni, per l'erogazione di finanziamenti agevolati in favore delle imprese di cui alla lettera a);*

*al comma 5 sostituire le parole: ai commi 3 e 4 con le seguenti: alle lettere a) e b) del comma 2;*

*al comma 6 sostituire le parole: ai commi 3 e 4 con le seguenti: alle lettere a) e b) del comma 2;*

*al comma 6 sostituire le parole: al comma 4 con le seguenti: alla lettera b) del comma 2;*

al comma 7 sostituire le parole: al comma 4 con le seguenti: alla lettera a) del comma 2;

dopo il comma 7 inserire il seguente:

7-bis. Agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 1, pari a euro 10 milioni annui per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2015-2017, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2015, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.;

sopprimere il comma 8.

Conseguentemente, al medesimo articolo 15, sopprimere il comma 3.

Conseguentemente, all'articolo 29, comma 2, sopprimere la lettera b).

All'articolo 18, comma 2, sostituire l'alinea con il seguente: I commi 1 e 2 dell'articolo 46 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono sostituiti dai seguenti.

Conseguentemente al medesimo comma 2 dell'articolo 18, sopprimere il comma 3 del capoverso «ART. 46».

All'articolo 18, comma 4, lettera c), numero 1), sopprimere le parole: e le parole «senza oneri a carico dello Stato,» sono soppresse.

All'articolo 23, comma 2, capoverso «ART. 111», sostituire il comma 2 con il seguente: 2. Il Direttore, scelto tra i prefetti, è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, ed è collocato a disposizione ai sensi dell'articolo 3-bis del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, con-

vertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410.

All'articolo 23, comma 2, capoverso «ART. 111», comma 7, aggiungere, in fine, le seguenti parole: , indennità, gettone di presenza, rimborso spese o emolumento comunque denominato.

All'articolo 23, comma 3, capoverso «ART. 112», comma 3, primo periodo, dopo le parole: si avvale aggiungere le seguenti: , senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, .

All'articolo 26, comma 1, capoverso «2-sexies», sostituire il secondo periodo con il seguente: Presso il tribunale circondariale di Trapani e il tribunale circondariale di Santa Maria Capua Vetere sono istituiti sezioni o collegi specializzati in materia di misure di prevenzione.

Conseguentemente, al quarto periodo del medesimo capoverso «2-sexies», sostituire le parole: sezioni specializzate con le seguenti: sezioni o collegi specializzati.

All'articolo 27, dopo il comma 3, aggiungere i seguenti:

3-bis. Lo schema di decreto legislativo di cui al comma 1, corredato di relazione tecnica, che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura, è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari.

3-ter. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, qualora il decreto legislativo di cui al comma 1 determini nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, il medesimo decreto legislativo è emanato solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

All'articolo 27, sopprimere il comma 4.

e con le seguenti condizioni:

All'articolo 23, comma 2, capoverso «ART. 111», comma 5, sostituire la parola: contabili con la seguente: legali.

All'articolo 23, comma 3, capoverso «ART. 112», sostituire il comma 6 con il seguente: 6. Il Collegio dei revisori svolge i compiti di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123.

e con la seguente osservazione:

All'articolo 15, comma 1, capoverso «ART. 41-bis», al comma 11, si valuti l'opportunità di sopprimere le seguenti parole: sentita la società INVITALIA Spa,».

Il sottosegretario Pier Paolo BARETTA concorda con la proposta di parere del relatore.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

Mauro GUERRA (PD), *relatore*, comunica che l'Assemblea ha trasmesso, in data odierna, il fascicolo n. 1 degli emendamenti. In proposito, precisa che prima dell'inizio delle votazioni in Assemblea, la Commissione si limiterà ad esprimere il parere di competenza sulle sole proposte emendative riferite agli articoli da 1 a 5 del provvedimento. A tale riguardo, poiché le proposte emendative relative agli articoli sopra citati non sembrano presentare profili problematici dal punto di vista finanziario, propone di esprimere sulle medesime nulla osta.

Il sottosegretario Pier Paolo BARETTA concorda con la proposta di parere del relatore.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**Delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.**

**C. 3194-A Governo, approvato dal Senato.**

(Parere all'Assemblea).

(Parere su emendamenti).

La Commissione inizia l'esame del fascicolo n. 7 degli emendamenti riferiti al provvedimento in oggetto.

Mauro GUERRA, *relatore*, comunica che, in data odierna, l'Assemblea ha trasmesso il fascicolo n. 7 degli emendamenti riferiti al provvedimento in oggetto. Poiché le ulteriori proposte emendative in esso contenute, non ricomprese nel precedente fascicolo n. 6 sul quale la Commissione bilancio si è già pronunciata nella seduta del 27 ottobre scorso, non sembrano presentare profili problematici dal punto di vista finanziario, propone di esprimere sulle medesime nulla osta.

Il sottosegretario Pier Paolo BARETTA concorda con la proposta di parere del relatore.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta, sospesa alle 11.55, riprende alle 14.15.**

**Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate.**

**C. 1039 e abb.-A.**

(Parere all'Assemblea).

(Parere su emendamenti).

La Commissione inizia l'esame delle proposte emendative contenute nel fasci-

colo n. 1 trasmesso dall'Assemblea e riferite agli articoli da 6 a 30 del provvedimento.

Mauro GUERRA, *relatore*, con riferimento alle proposte emendative la cui quantificazione o copertura appare carente o inidonea, segnala le seguenti:

Sarti 15.1, Nuti 15.2, Sarti 15.4, Nuti 15.5, Sarti 15.6, Ermini 15.9, Bindi 15.32, Nuti 15.22, Sarti 15.39 e 15.40, Nuti 15.41, Sarti 15.42, Bindi 15.44 e Sarti 15.43, che confliggono, in vario modo, con le condizioni riferite all'articolo 15 del provvedimento contenute nel parere reso dalla Commissione bilancio nella odierna seduta antimeridiana, formulate al fine di garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione;

Bindi 27.13, che reca una delega per l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nonché una delega per l'istituzione di un fondo di garanzia per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Al riguardo, osserva come tale ultima delega istituisce il suddetto fondo di garanzia senza prevedere la quantificazione degli oneri e la relativa copertura finanziaria.

Con riferimento alle proposte emendative per le quali ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo, segnala le seguenti:

Sarti 13.2, che prevede, tra l'altro, che al coadiutore nominato nell'ambito del procedimento di amministrazione giudiziaria spetti, nel caso di trasferimento fuori della residenza, il trattamento previsto dalle disposizioni vigenti per i dirigenti di seconda fascia dello Stato. Al riguardo, reputa opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine ai possibili effetti finanziari derivanti dalla proposta emendativa;

Ermini 13.27, che è volta a prevedere che, nel caso in cui si tratti di beni culturali, l'ufficio di coadiuzione è composto anche da uno dei soggetti di cui

all'articolo 9-*bis* del codice dei beni culturali, ossia da archeologi, archivisti, bibliotecari, demotnoantropologi, antropologi fisici, restauratori di beni culturali e collaboratori restauratori di beni culturali, esperti di diagnostica e di scienze e tecnologia applicate ai beni culturali e storici dell'arte, in possesso di adeguata formazione ed esperienza professionale. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine agli eventuali effetti finanziari derivanti dalla proposta emendativa;

Nuti 13.14, 13.17 e 14.01, che prevedono, tra l'altro, che l'Agenzia assicuri la pubblicità dell'elenco dei beni immobili oggetto di sequestro avvalendosi anche di appositi spazi che la società concessionaria del servizio pubblico è tenuta a garantire ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera g), della legge n. 112 del 2004. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine agli eventuali effetti finanziari derivanti dalle proposte emendative;

Nuti 14.7, che prevede che l'amministratore giudiziario debba provvedere alla regolarizzazione contributiva e contrattuale dei lavoratori, licenziando solo nel caso in cui non si possa provvedere diversamente. Al riguardo, considera opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine agli eventuali effetti finanziari derivanti dalla proposta emendativa;

Nuti 16.7, che prevede che le riunioni dei Tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate siano trasmesse in diretta audiovideo sul sito *web* delle prefetture. Al riguardo, ritiene opportuno che il Governo chiarisca se agli adempimenti previsti dalla proposta emendativa in esame possa farsi fronte nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

Giuseppe Guerini 18.2, che è volta a prevedere che nei casi previsti dall'articolo 46 del decreto legislativo n. 159 del 2011 la restituzione avviene sempre per equi-

valente. Al riguardo, reputa opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine agli eventuali effetti finanziari derivanti dalla proposta emendativa;

Sarti 18.10, che prevede che i beni immobili confiscati siano destinati ai testimoni di giustizia fuoriusciti dallo speciale programma di protezione. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine agli eventuali effetti finanziari derivanti dalla proposta emendativa;

Giuseppe Guerini 23.14, che prevede, tra l'altro, che il nucleo di supporto si avvalga di una segreteria tecnica, composta da personale di ruolo, comandato o in distacco dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, con sede presso le prefetture. Al riguardo, considera opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine agli eventuali effetti finanziari derivanti dalla proposta emendativa;

Nuti 23.16, che prevede, tra l'altro, che le riunioni del Comitato consultivo di indirizzo siano trasmesse in diretta audiovisiva sul sito dell'Agenzia. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine agli eventuali effetti finanziari derivanti dalla proposta emendativa;

Costantino 23.20, che prevede il ricollocamento del personale dell'Agenzia già impiegato nelle sedi secondarie di Milano, Napoli, Palermo, nell'ambito del processo di riordino delle province e del relativo personale. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine agli eventuali effetti finanziari derivanti dalla proposta emendativa;

D'Uva 27.12, che prevede che l'Agenzia istituisca e promuova un adeguato sistema di collegamento diretto tra le imprese sequestrate e confiscate, nonché quelle appartenenti ai testimoni di giustizia, anche in località protetta, al fine di tutelare e garantire per tali aziende la possibilità di libera prosecuzione dell'atti-

vità economica d'impresa. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine agli eventuali effetti finanziari derivanti dalla proposta emendativa.

Rileva, infine, che le restanti proposte emendative trasmesse, riferite agli articoli da 6 a 30 del provvedimento, non sembrano presentare profili problematici dal punto di vista finanziario.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI esprime parere contrario sul complesso delle proposte emendative testé richiamate dal relatore.

Mauro GUERRA, *relatore*, propone quindi di esprimere parere contrario sugli emendamenti 13.2, 13.14, 13.17, 13.27, 14.7, 15.1, 15.2, 15.4, 15.5, 15.6, 15.9, 15.22, 15.32, 15.39, 15.40, 15.41, 15.42, 15.43, 15.44, 16.7, 18.2, 18.10, 23.14, 23.16, 23.20, 27.12, 27.13, e sull'articolo aggiuntivo 14.01, in quanto suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica privi di idonea quantificazione e copertura. Propone altresì di esprimere nulla osta sulle restanti proposte emendative trasmesse, riferite agli articoli da 6 a 30 del provvedimento.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI concorda con la proposta di parere del relatore.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare.**

**C. 348-B.**

(Parere all'Assemblea).

(*Parere su emendamenti*).

La Commissione inizia l'esame delle proposte emendative riferite al provvedimento in oggetto.

Paola BRAGANTINI (PD), *relatrice*, avverte che, in data odierna, l'Assemblea ha trasmesso il fascicolo n. 1 degli emendamenti riferiti al provvedimento in oggetto. Poiché le proposte emendative in esso contenute non sembrano presentare profili problematici dal punto di vista finanziario, propone di esprimere sulle medesime nulla osta.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI concorda con la proposta di parere del relatore.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**DL 153/2015: Misure urgenti per la finanza pubblica. C. 3386 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla VI Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Dario PARRINI (PD), *relatore*, osserva che il disegno di legge reca la conversione del decreto-legge n. 153 del 30 settembre 2015, recante misure urgenti per la finanza pubblica e che il provvedimento, già approvato con modifiche dal Senato, è corredato di relazione tecnica, riferita al testo originario. Precisa inoltre che nel corso dell'esame presso il Senato sono state trasmesse dal Governo alcune note tecniche, di cui si dà conto nella presente relazione. Esaminando le disposizioni considerate dalla relazione tecnica e le altre che presentano profili di carattere finanziario, segnala quanto segue.

Riguardo all'articolo 1, che prevede norme sulla copertura finanziaria, in merito alla realizzabilità degli introiti nel 2015 recati dalla disciplina sulla *voluntary disclosure*, pur considerando che le note della Ragioneria generale dello Stato e dell'Agenzia delle entrate non forniscono elementi in merito alla modulazione temporale degli incassi, prende atto che la relazione tecnica allegata al disegno di

legge di stabilità 2016, presentata il 25 ottobre 2015, afferma che le entrate derivanti dalla procedura indicata sono valutabili, sulla base delle dichiarazioni dei contribuenti già acquisite, nell'importo complessivo di circa 3.400 milioni di euro, comprensivi di 1.406 milioni di euro già realizzati nel 2015. Tale importo, secondo quanto evidenziato dalla relazione tecnica allegata al presente provvedimento, risulta sufficiente ad assicurare sia la copertura delle disposizioni in esame sia la copertura degli oneri di cui all'articolo 15 della legge n. 102 del 2015.

Con specifico riguardo alla clausola di salvaguardia relativa allo *split payment*, segnala che, in presenza di una autorizzazione alla deroga da parte della Commissione europea di carattere transitorio, relativa al triennio 2015-2017, la soppressione a regime della relativa clausola di salvaguardia appare suscettibile, in linea di principio, di determinare oneri dal 2018. Pur prendendo atto di quanto affermato nella nota della Ragioneria generale dello Stato – che rinvia ad eventuali interventi futuri l'individuazione della copertura finanziaria qualora la deroga non sia prorogata – ritiene opportuno in proposito acquisire elementi di valutazione dal Governo al fine di assicurare l'effettiva compensazione degli effetti derivanti dal decreto-legge in esame.

Passando all'articolo 2, recante disposizioni in materia di collaborazione volontaria, in merito alla proroga dei termini per la procedura di emersione volontaria, i cui effetti non sono scontati nel decreto-legge in esame, segnala – come già evidenziato in relazione al precedente articolo 1 – che il disegno di legge di stabilità 2016 prevede un effetto di 2 miliardi di euro per il 2016 sui saldi di finanza pubblica, che la relativa relazione tecnica pone in relazione alla proroga di termini prevista dal decreto-legge in esame.

In merito alle ulteriori disposizioni contenute nell'articolo in esame, segnala che, in base alla documentazione presentata nel corso dell'esame presso il Senato, la disposizione di cui al comma 2, lettera b), relativa alla tassazione al 5 per cento

delle prestazioni previdenziali erogate dalla Svizzera, è ritenuta priva di effetti finanziari in quanto, a fronte di una riduzione dell'aliquota, i contribuenti determinano il tributo su un imponibile al quale non si applicano deduzioni e detrazioni. In proposito, ferma restando la necessità di acquisire dati in merito alla presumibile entità dell'imponibile, fa presente che l'aliquota del 5 per cento sarà applicata su istanza del contribuente: è pertanto presumibile che tale richiesta verrà presentata dal soggetto interessato solo nel caso di realizzazione di risparmio d'imposta, con conseguente onere a carico della finanza pubblica. In proposito ritiene necessario acquisire l'avviso del Governo. Rileva come tali chiarimenti appaiano necessari tenuto conto anche che, durante l'esame presso il Senato, l'ambito applicativo della norma è stato esteso alle « prestazioni erogate dai diversi enti o istituti svizzeri di prepensionamento ».

La sottosegretaria Paola DE MICHELI si riserva di fornire i chiarimenti richiesti dal relatore.

Rocco PALESE, *presidente*, non essendovi obiezioni, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.20.**

#### DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO

*Martedì 10 novembre 2015. — Presidenza del vicepresidente Rocco Palese. — Interviene la sottosegretaria di Stato per l'economia e le finanze Paola De Micheli.*

**La seduta comincia alle 14.20.**

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/59/UE, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive 82/891/CEE, 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/**

**25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012.**

**Atto n. 209.**

(Parere alla VI Commissione).

*(Esame e conclusione – Valutazione favorevole con rilievi).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto in oggetto.

Rocco PALESE, *presidente*, in sostituzione del relatore, fa presente che lo schema di decreto legislativo in esame reca attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento. Sottolinea, inoltre, che il provvedimento in esame è corredato di relazione tecnica, che afferma che dallo stesso non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica dato il carattere ordinamentale delle disposizioni. Inoltre il testo reca, all'articolo 107, una clausola di neutralità finanziaria. Con riferimento alle disposizioni in materia di risoluzione degli enti creditizi, evidenzia il carattere prevalentemente ordinamentale delle disposizioni in esame. Segnala altresì quanto precisato dalla relazione tecnica con riferimento alla necessità di disciplinare mediante apposita normativa primaria l'autorizzazione all'intervento pubblico nei casi di sostegno al fondo di risoluzione nazionale o di sostegno finanziario pubblico in caso di crisi bancaria. Sulla base di tali premesse, non ha osservazioni da formulare con riferimento ai profili di quantificazione.

In merito ai profili di copertura finanziaria, considerato che l'articolo 107 del provvedimento è volto esclusivamente ad affermare la neutralità sul piano finanziario delle norme contenute nel presente schema di decreto legislativo, rileva che andrebbe valutata l'opportunità di riformularne la rubrica in maniera rispondente alla prassi corrente, sostituendo all'attuale rubrica « Disposizioni finanziarie » quella di « Clausola di invarianza finanziaria ».

La sottosegretaria Paola DE MICHELI, nel convenire con il relatore circa l'opportunità di modificare la denominazione della rubrica dell'articolo 107, recante la clausola di neutralità finanziaria, non ha osservazioni da formulare rispetto ai profili di carattere finanziario sul provvedimento in esame.

Rocco PALESE, *presidente*, in sostituzione del relatore, formula quindi la seguente proposta di parere:

« La V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato, per quanto di competenza, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento, lo Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/59/UE, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive 82/891/CEE, 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012 (atto n. 209);

valutata l'opportunità di riformulare la rubrica dell'articolo 107 in maniera rispondente alla prassi corrente;

#### VALUTA FAVOREVOLMENTE

lo schema di decreto legislativo e formula il seguente rilievo sulle sue conseguenze di carattere finanziario:

*All'articolo 107 sia sostituita la rubrica con la seguente: Clausola di invarianza finanziaria ».*

La sottosegretaria Paola DE MICHELI concorda con la proposta di parere formulata dal relatore.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 14.25.**

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Martedì 10 novembre 2015. — Presidenza del vicepresidente Rocco PALESE.*

**La seduta comincia alle 14.25.**

**Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.**

*(Esame del documento conclusivo e approvazione).*

La Commissione inizia l'esame del documento conclusivo.

Rocco PALESE, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Nel sottolineare l'importanza dell'indagine conoscitiva in oggetto, ricorda che la proposta di documento conclusivo tiene conto di alcune indicazioni fornite dai gruppi nel corso delle recenti riunioni dell'Ufficio di presidenza della Commissione *(vedi allegato)*.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva il documento conclusivo *(vedi allegato)*.

**La seduta termina alle 14.30.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.****DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO***Premessa.*

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, necessita di essere portato al più presto a compimento attraverso l'introduzione di modifiche e integrazioni alla legge di contabilità e finanza pubblica.

La vigente legge di contabilità, infatti, sebbene già più volte modificata nel corso del tempo, riflette ancora un impianto di base – di origine costituzionale – che risale ad un'epoca anteriore al verificarsi dell'avvio del citato processo di riforma.

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

L'ampiezza e l'importanza delle modifiche al contenuto del bilancio dello Stato comportano infatti la necessità di rivedere in maniera sostanziale sia la legislazione ordinaria sia i regolamenti parlamentari che stabiliscono le procedure e le modalità di votazione da seguire nel corso della sessione di bilancio.

Si tratta quindi di novità ricche di implicazioni, in primo luogo, dal punto di vista della copertura della manovra di finanza pubblica, giacché l'articolo 14 della legge n. 243 del 2012, sotto tale profilo, sembra riconoscere carattere di specialità alla legge di bilancio; in secondo luogo, dal punto di vista della flessibilità delle poste di bilancio, atteso che il riconoscimento della natura non meramente formale della legge di bilancio, che deriva dalla predetta unificazione, potrebbe aprire lo spazio all'utilizzo di nuovi margini di flessibilità sia al momento della predisposizione del disegno di legge di bilancio sia nel corso della gestione; in terzo luogo, dal punto di vista della natura della legge di assestamento, che potrebbe essere ritenuta assimilabile a quella della legge di bilancio, posto che con il disegno di legge di assestamento possono essere adottate variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie, anche relative ad unità di voto diverse, alle condizioni e nei limiti previsti con legge dello Stato.

A ciò si aggiunga che la citata revisione del processo di *governance* europea – che prevede, tra l'altro, l'invio all'Unione europea del documento programmatico di bilancio entro il 15 ottobre di ciascun anno – suggerisce modifiche dei termini, previsti a legislazione vigente, di presentazione alle Camere dei principali documenti di programmazione e di bilancio, anche ai fini della validazione, in tempi congrui, del quadro macroeconomico programmatico contenuto nel citato documento da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

Non va peraltro trascurato che, nel corso dei primi anni di applicazione della legge di contabilità e finanza pubblica di cui alla legge n. 196 del 2009, sono emerse alcune criticità, ancorché non direttamente collegabili al processo di riforma in atto. Si pensi, ad esempio, all'introduzione delle clausole di salvaguardia e di invarianza finanziaria, alla copertura dei provvedimenti recanti deleghe legislative nonché ai contenuti delle relazioni tecniche riferiti a provvedimenti recanti nuovi o maggiori oneri.

Si consideri che l'individuazione delle citate modifiche e integrazioni legislative deve essere effettuata con estrema cautela, giacché queste ultime dovrebbero essere introdotte in un arco di tempo che, in tutto o in parte, si sovrappone ai tempi ancora necessari all'attuazione di alcune deleghe legislative ancora in atto conferite dalla legge di contabilità e finanza pubblica. Si tratta, in particolare, della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, della delega per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa nonché di quella relativa alla realizzazione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato nonché in materia di tesoreria.

In questo quadro, al fine di mettere in luce quali siano gli interventi normativi da adottare, le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno svolto congiuntamente un'apposita indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio. In particolare gli obiettivi dell'indagine sono stati i seguenti:

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

2) definire i contenuti e l'articolazione di ciascuna delle due sezioni che, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 243 del 2012, costituiscono il nuovo bilancio, con particolare riguardo alla collocazione degli stanziamenti relativi alle cosiddette politiche invariate e alle tabelle attualmente allegate alla legge di stabilità, nonché alle modalità di rappresentazione delle variazioni apportate alla legislazione vigente;

3) valutare l'opportunità di predisporre un autonomo prospetto di copertura della legge di bilancio, ovvero escludere tale predisposizione intendendo la copertura della legge di bilancio come rispetto del saldo programmatico, in coerenza con i vincoli che derivano dalla Costituzione;

4) individuare i limiti e i margini di flessibilità applicabili sia in sede di formazione sia in sede di gestione del bilancio, anche alla luce

degli esiti delle più recenti novità introdotte temporaneamente a legislazione vigente;

5) definire i contenuti e i limiti della legge di assestamento, con particolare riguardo alla possibilità di operare con tale legge le medesime modifiche alla legislazione vigente consentite alla legge di bilancio;

6) possibilità di anticipare i termini di presentazione della Nota di aggiornamento del DEF e della manovra di finanza pubblica, in modo da consentire all'Ufficio parlamentare di bilancio di acquisire, in tempi congrui, le informazioni di dettaglio sulla finanza pubblica, ai fini della validazione del quadro macroeconomico programmatico contenuto nel Documento programmatico di bilancio;

7) valutare l'opportunità di introdurre ulteriori correzioni alla legge di contabilità e finanza pubblica di cui alla legge n. 196 del 2009, alla luce delle criticità emerse nel corso della sua attuazione, come ad esempio quelle inerenti all'introduzione delle clausole di salvaguardia e di invarianza finanziaria, alla copertura dei provvedimenti recanti deleghe legislative e ai contenuti delle relazioni tecniche riferiti a provvedimenti recanti nuovi o maggiori oneri.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva, sono stati auditi rappresentanti della Corte dei conti, il Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, rappresentanti dell'ISTAT, il Ragioniere generale dello Stato e il Ministro dell'economia e delle finanze.

### ***Introduzione.***

Nel presente documento sono illustrati i principali elementi di valutazione emersi nel corso dell'indagine conoscitiva, nonché gli ulteriori spunti di riflessione derivanti dall'attività svolta dalle Commissioni dall'inizio della legislatura, raggruppati nelle seguenti aree tematiche:

1) l'unificazione dei disegni di legge di bilancio e di stabilità e le connesse implicazioni sotto il profilo della copertura finanziaria del nuovo disegno di legge di bilancio;

2) il ciclo della programmazione finanziaria e il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato;

3) il rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa;

4) i limiti e i margini di flessibilità sia in sede di formazione sia in sede di gestione del bilancio;

5) la copertura finanziaria delle leggi di spesa e le clausole di salvaguardia finanziaria.

Nella parte finale del documento saranno invece evidenziate in forma sintetica le conclusioni cui si è giunti sulla base dei predetti elementi di valutazione e spunti di riflessione.

### **1. L'unificazione dei disegni di legge di bilancio e di stabilità e le connesse implicazioni sotto il profilo della copertura finanziaria del nuovo disegno di legge di bilancio.**

La mancata riproposizione nel nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione della disposizione secondo la quale «*con la legge di bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese*» ha sancito il passaggio da una concezione formale ad una concezione sostanziale della legge di bilancio.

Si tratta di una svolta importantissima che consentirà, nel prossimo futuro, di passare dal tradizionale schema normativo di finanza pubblica fondato sulla predisposizione di due distinti provvedimenti – la legge di bilancio e la legge di stabilità – ad uno schema del tutto inedito che vedrà la presentazione di un unico provvedimento – la legge di bilancio – che, oltre alle poste contabili, potrà 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'integrazione in un unico provvedimento dei contenuti dei disegni di legge di bilancio e di stabilità consentirà 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 questo quadro, l'articolo 15 della legge n. 243 del 2012 definisce gli elementi essenziali che dovranno caratterizzare il contenuto della legge di bilancio, rinviando le relative modalità di attuazione ad una successiva legge dello Stato.

#### ***1.2. L'applicazione della nuova disciplina sul contenuto della legge di bilancio.***

L'articolo 21, comma 3, della legge n. 243 del 2012 dispone, tra l'altro, che l'articolo 15, concernente il contenuto della legge di bilancio, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2016.

Il termine per l'applicazione della nuova disciplina non appare del tutto chiaro, giacché esso può essere riferito sia alla legge di bilancio, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2016, sia alla legge di bilancio che sarà approvata nel 2016 e che entrerà in vigore nel 2017.

Fermo restando che, sul piano formale, entrambe le interpretazioni sono egualmente ammissibili, la seconda sembra quella più realistica, giacché la prima presupporrebbe che la nuova disciplina sul contenuto della legge di bilancio fosse già entrata in vigore, perché solo in tal caso sarebbe possibile la presentazione del disegno di legge bilancio 2016 secondo la nuova struttura (1).

---

(1) Si veda al riguardo l'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti del 30 giugno 2015.

### ***1.3. L'applicazione della nuova disciplina sul pareggio di bilancio degli enti territoriali.***

Un problema identico a quello appena evidenziato si pone anche per l'applicazione delle disposizioni sull'equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali, nonché sul concorso degli stessi alla sostenibilità del debito pubblico, contenute al Capo IV della legge n. 243 del 2012.

Infatti, per entrambe le tipologie di disposizioni, a differenza di tutte le altre contenute nella citata legge, l'applicazione è prevista dall'articolo 21, comma 3, della legge stessa non già a decorrere dal 1° gennaio 2014, ma dal 1° gennaio 2016.

Pertanto, se per le disposizioni concernenti il contenuto della legge di bilancio il riferimento all'anno 2016 è inteso come anno nel corso del quale viene approvato il bilancio per l'anno successivo, analogamente deve farsi per le disposizioni che si riferiscono all'equilibrio di bilancio degli enti territoriali e al concorso degli stessi alla sostenibilità del debito pubblico.

Peraltro, anche per l'applicazione di queste ultime disposizioni si pongono problemi di non minore portata rispetto a quelli evidenziati in precedenza per il contenuto della legge di bilancio, non solo perché tali disposizioni introducono vincoli molto rigidi per il bilancio degli enti territoriali (2), ma anche perché delineano una procedura assai complessa per l'attribuzione degli spazi di indebitamento a ciascun ente territoriale nelle fasi avverse del ciclo, che si fonda su criteri che non appaiono ben coordinati con l'attuale sistema dei trasferimenti statali.

In particolare, fermo restando il vincolo del pareggio di bilancio in termini nominali, è prevista l'attivazione di trasferimenti compensativi verticali dal centro alla periferia nelle fasi avverse del ciclo (il contrario in quelle favorevoli) per controbilanciare la perdita (o il guadagno) di risorse che si manifesta a livello sub-centrale a causa del ciclo (3).

Ciò significa che, in caso di rallentamento ciclico, l'intero disavanzo consentito dalle regole europee si concentra sullo Stato che, attraverso l'istituzione e la successiva ripartizione di un apposito fondo per il ciclo, svolge una funzione di stabilizzazione ciclica delle entrate delle autonomie territoriali.

La costruzione di questo sistema di trasferimenti verticali presenta tuttavia una serie di criticità, tra le quali si segnala quella concernente il fatto che il fondo statale per il ciclo dovrebbe essere costruito in stretto coordinamento con i sistemi di trasferimenti verticali già attivati con finalità di finanziamento e perequazione. Infatti, in assenza di un coordinamento tra il nuovo fondo per il ciclo e i sistemi attuali di finanziamento delle spese regionali e locali collegati a standard fissati centralmente si correrebbe il rischio di compensare

---

(2) Si tratta, in particolare, del pareggio di bilancio – in fase di previsione e a consuntivo – per competenza e per cassa sia di parte corrente sia di in conto capitale.

(3) Al riguardo, si vedano gli articoli 11 e 12 della legge n. 243 del 2012.

due volte le entrate decentrate sensibili al ciclo (4). Il fondo per il ciclo previsto dalla legge rinforzata dovrebbe dunque operare soltanto a favore delle entrate destinate al finanziamento di settori di spesa decentrata dove non esistono meccanismi di finanziamento statali agganciati a fabbisogni standard. Appare allora paradossale che il testo della legge rinforzata preveda, invece, l'attivazione di trasferimenti compensativi del ciclo sulle entrate proprie degli enti decentrati destinate al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali di spesa per i quali già esistono meccanismi di finanziamento agganciati ai fabbisogni standard.

Alla luce di tali criticità, le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato potrebbero valutare l'opportunità, già a partire dalla conclusione della prossima sessione di bilancio, di svolgere un'indagine conoscitiva in vista dell'attuazione della disciplina dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali, anche al fine di individuare eventuali correttivi da apportare al Capo IV della legge n. 243 del 2012.

#### ***1.4. Il contenuto della nuova legge di bilancio.***

L'articolo 15 della legge n. 243 del 2012 prevede che il disegno di legge di bilancio sia articolato in due sezioni.

La prima sezione dovrà contenere esclusivamente le misure tese a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di Economia e Finanza (DEF) e i loro eventuali aggiornamenti conseguenti ai mutamenti dello scenario economico; la seconda sezione dovrà contenere invece le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della « legislazione vigente ».

La previsione di due sezioni nella nuova legge di bilancio, di cui una a legislazione vigente e l'altra a legislazione variata, consente di mantenere distinte, all'interno della medesima legge, due distinte funzioni al momento svolte, rispettivamente, dal bilancio a legislazione vigente e dalla legge di stabilità. Ciò significa che, in definitiva, la portata innovativa della nuova disciplina sul contenuto del bilancio si sostanzia in una modifica della struttura e dell'ampiezza del veicolo normativo della decisione, ferme restando le funzioni assegnate alla decisione stessa.

Ciò premesso, venendo al contenuto più specifico di ciascuna sezione quale risultante dal predetto articolo 15, si evidenzia che la prima sezione, analogamente a quanto oggi accade per la legge di stabilità, dovrebbe innanzitutto accogliere tutte le misure riguardanti le spese il cui ammontare è determinato sulla base di parametri fissati da leggi e che, in quanto tali, non possono essere automaticamente modificate attraverso la revisione degli stanziamenti, ma richiedono una modifica della normativa di riferimento, trattandosi di spese che in genere afferiscono a situazioni giuridiche qualificate come diritti soggettivi.

---

(4) Si pensi, ad esempio, al meccanismo di finanziamento dei fabbisogni sanitari regionali, cui lo Stato concorre integrando le risorse fiscali regionali per garantire il finanziamento delle quote capitarie ponderate, che già svolge implicitamente una funzione di compensazione delle entrate regionali rispetto al ciclo economico.

Inoltre, il citato articolo 15, al terzo periodo del comma 2, prevede per la prima sezione il medesimo quadro di divieti contenutistici attualmente stabiliti per la legge di stabilità, ossia il divieto di introdurre norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio nonché quello di introdurre interventi di natura localistica o micro settoriale. La trasposizione dei citati divieti appare tuttavia particolarmente problematica per quanto attiene alle conseguenze, anche di ordine costituzionale, che si potrebbero determinare nell'ipotesi di una loro eventuale violazione (5), ove si consideri il ruolo rafforzato della legge n. 243 del 2012.

Alla luce di tali considerazioni, si dovrebbe quindi avviare un'approfondita discussione in merito all'opportunità di rivedere i citati vincoli contenutistici all'interno della legge n. 243, anche alla luce del carattere non puntualmente definito di alcuni di essi, come ad esempio nel caso degli interventi localistici o microsettoriali.

La seconda sezione, dovrebbe invece accogliere – come già avviene ai sensi della vigente disciplina contabile per il bilancio a legislazione vigente – le previsioni di entrata e di spesa fondate sugli effetti finanziari derivanti dal quadro normativo in vigore, escludendo quelli derivanti da interventi programmati ma non ancora tradotti in norme, intendendosi per tali anche le misure necessarie per proseguire nell'attuazione delle politiche di entrata e spesa (le cosiddette politiche variate) (6).

Per altro, pur in presenza di una siffatta formulazione delle previsioni a legislazione vigente, appare ragionevole far confluire nella seconda sezione, oltre agli effetti finanziari della legislazione in essere, anche le rimodulazioni temporali e i rifinanziamenti o definanziamenti delle autorizzazioni di spesa, attualmente disposti dalle tabelle allegate alla legge di stabilità.

In tal modo, le tabelle non sarebbero più rappresentate in via autonoma, ma verrebbero riassorbite negli ordinari stanziamenti di bilancio e potrebbero mantenere una separata evidenza solo per finalità conoscitive, ad esempio nella relazione tecnica.

Un discorso a parte meritano invece i fondi speciali, attualmente rappresentati nelle tabelle A (parte corrente) e B (conto capitale) allegate alla legge di stabilità, che, essendo destinati alla copertura finanziaria di nuovi provvedimenti legislativi, potrebbero trovare una collocazione più appropriata nella prima sezione, considerato il loro collegamento con la variazione della legislazione in essere.

Infine, la seconda sezione del nuovo disegno di bilancio dovrebbe contenere, come previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 243 del 2012, le variazioni apportate alla legislazione vigente con la prima

---

(5) Si veda al riguardo l'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti del 30 giugno 2015.

(6) In altri termini, ai fini della formulazione delle previsioni di bilancio, il riferimento ai « parametri economici indicati nei documenti di programmazione finanziaria ed economica » contenuto nell'articolo 15, comma 3, della legge n. 243 del 2012, dovrebbe essere interpretato in senso non estensivo, ossia come riferimento alle variabili macroeconomiche implicite nel quadro programmatico, quali il tasso di inflazione, il tasso di variazione del PIL e via dicendo,

sezione. Tale disposizione sembra non tener del tutto conto delle difficoltà operative insite nell'evidenziare tali variazioni fin dalla presentazione del disegno di legge di bilancio. L'aggiornamento della seconda sezione implica infatti valutazioni che richiedono una ponderata riflessione, in quanto si tratta di « calare » in bilancio disposizioni normative anche complesse, come accade con le note di variazioni da presentare in Parlamento durante la sessione di bilancio.

Al fine di superare tale problema, si potrebbe prevedere che, previa approvazione del Consiglio dei ministri, sia trasmesso alle Camere, entro 15 giorni dalla presentazione del disegno di bilancio – e comunque prima dell'avvio della discussione in Commissione – un apposito allegato tecnico che integri la documentazione precedentemente trasmessa.

### ***1.5. L'emendabilità del nuovo disegno di legge di bilancio.***

Come visto in precedenza, la portata innovativa dell'articolo 15 della legge n. 243 del 2012 consiste nell'aver ricondotto ad un unico provvedimento i contenuti dei disegni di legge di bilancio e di stabilità. In linea di massima, all'interno di tale veicolo il contenuto del disegno di legge di stabilità (contenuto normativo) viene fatto confluire nella prima sezione, mentre quello del disegno di legge di bilancio (contenuto contabile) nella seconda sezione, istituendo all'interno di quest'ultima una posta di collegamento contabile tra prima e seconda sezione che evidenzia le variazioni apportate alla legislazione vigente con la prima sezione.

Se questo è il nuovo quadro di riferimento, si può porre l'interrogativo se sia opportuno mantenere anche per il nuovo disegno di legge di bilancio una delle principali regole che fino ad oggi ha disciplinato l'esame parlamentare della manovra di bilancio, vale a dire l'inammissibilità dei cosiddetti emendamenti a scavalco, ossia di quelle proposte emendative riferite al disegno di legge di stabilità con coperture a valere sugli stanziamenti risultanti dal disegno di legge di bilancio e che ora potrebbe valere per gli emendamenti riferiti alla prima sezione con coperture a valere sulla seconda sezione.

Fermo restando che questo tema sarà approfondito al proprio interno dalle Camere a conclusione del processo di riforma, appare comunque opportuno chiarirne fin d'ora taluni aspetti.

In particolare, si può ritenere che la regola dell'inammissibilità degli emendamenti a scavalco debba considerarsi superata sia per ragioni formali sia per ragioni sostanziali. Per ragioni formali, in quanto la dichiarazione di inammissibilità non potrebbe più fondarsi sul fatto che gli emendamenti in esame sono riferiti a due provvedimenti distinti; per ragioni sostanziali, giacché tali emendamenti appaiono pienamente coerenti con la logica sottesa al processo di riforma in atto che è quella di far sì che la decisione di bilancio sia incentrata sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche anziché sulla loro variazione al margine.

In altri termini, mantenendo tale regola si finirebbe nuovamente per concentrare l'attenzione nel corso dell'esame parlamentare sui soli interventi a margine, posto che essi potrebbero essere coperti esclu-

sivamente con ulteriori interventi a margine, essendo preclusa la possibilità di modificare a tal fine le scelte allocative contenute nei programmi di spesa a legislazione vigente.

Va segnalato, tuttavia, che anche la copertura di emendamenti a scavalco – in mancanza della fissazione di rigorosi limiti all'emendabilità che tengano conto delle caratteristiche intrinseche di ciascuna sezione – finirebbe per negare la logica sottesa al processo di riforma e per pregiudicare la coerenza del processo decisionale.

In particolare, per ogni emendamento – e *a fortiori* nel caso di emendamenti a scavalco – dovrebbe essere preclusa la possibilità di modificare nella seconda sezione:

*a)* la parte relativa alle variazioni risultanti dalle modificazioni apportate alla legislazione vigente con la prima sezione, posto che tali variazioni risultano meramente consequenziali a innovazioni legislative introdotte dalla medesima prima sezione;

*b)* la quota non rimodulabile dei programmi di spesa, posto che, come detto, le variazioni di tale quota richiedono la modifica dei parametri sottostanti alla spesa, realizzabile solo attraverso innovazioni legislative da introdurre con la prima sezione;

*c)* la quota rimodulabile di più programmi di spesa, attraverso variazioni lineari, giacché, ai fini della decisione parlamentare, solo una puntuale indicazione della riduzione o dell'incremento di spesa disposto per ciascun programma di spesa, ossia dell'unità di voto parlamentare, può effettivamente evidenziare la scelta allocativa compiuta dall'emendamento ovvero le priorità di spesa ad esso sottese.

### ***1.6. La copertura del nuovo disegno di legge di bilancio.***

L'articolo 14, comma 1, della legge n. 243 del 2012 stabilisce che il bilancio dello Stato è in equilibrio, come prescritto dal primo comma dell'articolo 81 della Costituzione, quando il saldo netto da esso risultante, sia esso positivo o negativo, risulta coerente con i documenti programmatici e, in particolare, con i saldi programmatici della pubblica amministrazione, definiti secondo le regole europee.

Non sussistono, quindi, gli estremi per la presentazione di un autonomo prospetto di copertura riferito al nuovo disegno di legge di bilancio – come previsto invece a legislazione vigente per il disegno di legge di stabilità – volto a dimostrare, in particolare, che agli oneri correnti si provvede con risorse di parte corrente derivanti dalla manovra. Anzi, proprio con riferimento agli oneri correnti, il nuovo quadro decisionale sembra rendere inutile il mantenimento del predetto vincolo, essendo esso assorbito dall'esistenza di vincoli numerici predeterminati operanti sul saldo complessivo.

Ciò non implica tuttavia l'eliminazione del divieto di dequalificazione della spesa nel corso dell'esame della manovra, posto che la coerenza del saldo netto con i saldi programmatici della pubblica amministrazione dipende non solo dall'ammontare della manovra, ma anche dalla sua composizione, e in particolare dalla ripartizione degli oneri tra oneri correnti e oneri di conto capitale.

Appare quindi necessario continuare a prevedere regole che escludano la possibilità di un peggioramento del saldo di parte corrente nel corso dell'esame parlamentare, assumendo come punto di riferimento, ai fini della determinazione dell'ammontare di tale peggioramento, non già il saldo corrente dell'esercizio precedente, come avviene a legislazione vigente, ma quello risultante dalla proposta del Governo, stante la coerenza di quest'ultima con i documenti programmatici.

Da quanto precede, risulta quindi del tutto evidente la necessità di predisporre un robusto corredo informativo al disegno di legge di bilancio che dimostri la coerenza tra il saldo netto da finanziare, in termini di competenza e di cassa, e gli obiettivi programmatici della pubblica amministrazione. Tale esigenza potrebbe essere soddisfatta, in primo luogo, mediante un'adeguata valorizzazione dei contenuti della Nota tecnico-illustrativa, attualmente presentata in allegato al disegno di legge di stabilità, ai sensi dell'articolo 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009.

Tale Nota sarebbe del tutto idonea a soddisfare le richiamate esigenze conoscitive, poiché dovrebbe contenere informazioni volte a fornire una completa rappresentazione della coerenza tra le disposizioni dei disegni di legge di bilancio e di stabilità con gli obiettivi programmatici, con piena trasparenza dei legami esistenti tra gli importi della manovra e gli effetti sui saldi di finanza pubblica, sia del complesso della pubblica amministrazione (indebitamento netto), sia del bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare), ossia di quei saldi che devono risultare coerenti con il percorso di conseguimento dell'obiettivo di medio termine richiesto a livello europeo.

Va peraltro segnalato che, fino ad oggi, non sono state completamente utilizzate le potenzialità insite in tale documento, giacché il predetto raccordo è stato presentato in una forma aggregata e semplificata, che impedisce una ricostruzione puntuale dei passaggi che conducono dalla contabilità pubblica a quella nazionale, e, per stati successivi, dal saldo netto da finanziare al saldo strutturale della pubblica amministrazione (7).

In secondo luogo, appare necessario prevedere l'obbligo di presentazione della relazione tecnica, non solo con riferimento alla prima sezione, come prescritto espressamente dall'articolo 15, comma 7, della legge n. 243 del 2012, ma anche con riguardo alla seconda sezione, in modo da consentire di valutare l'attendibilità dei criteri utilizzati per l'elaborazione delle previsioni di entrata e di spesa, che rappresentano la base su cui si innesta la parte dispositiva della manovra.

### ***1.7. Il disegno di legge di assestamento.***

Il carattere sostanziale attribuito alla legge di bilancio non dovrebbe essere esteso alla legge di assestamento, con la quale invece

---

(7) Al riguardo, si veda l'Appendice 4 della documentazione depositata dal presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel corso della sua audizione del 14 luglio 2015.

dovrebbero essere disposte soltanto variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie, anche se di unità di voto diverse. La legge di assestamento, quindi, assumerebbe caratteristiche e contenuti analoghi alla sezione seconda della nuova legge di bilancio, non potendo comunque disporre innovazioni alla legislazione vigente.

In ogni caso, dovrebbe essere dimostrata la coerenza tra il saldo del bilancio dello Stato, integrato con gli effetti dell'assestamento, e gli obiettivi programmatici in termini di pubblica amministrazione indicati nel DEF.

Infine, potrebbe essere opportuno prevedere la fissazione di un termine per l'approvazione della legge di assestamento, al fine di consentire alle amministrazioni di proseguire più tempestivamente nella sua attuazione, valutando la possibilità di un anticipo dei termini di presentazione del Rendiconto generale dello Stato, posto che detto anticipo risulta tecnicamente necessario ai fini dell'anticipo della presentazione del disegno di legge di assestamento.

## **2. Il ciclo della programmazione finanziaria e il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato.**

Strettamente collegata all'unificazione dei disegni di legge di stabilità e di bilancio, prevista dalla legge n. 243 del 2012, è la delega al Governo per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato e degli altri documenti contabili dello Stato conferita dall'articolo 40 della legge n. 196 del 2009.

Entrambi gli interventi vanno infatti nella direzione di superare l'attuale processo di predisposizione del disegno di legge di bilancio, sulla base della constatazione che le amministrazioni pubbliche, in assenza di incentivi volti a rivedere la base di spesa « storica » e a riconsiderare le priorità tra i diversi programmi, tendono a concentrarsi sulla formulazione di richieste di stanziamenti aggiuntivi, in maniera incrementale.

Si avverte quindi l'esigenza di definire il ciclo di bilancio con un approccio *top-down* più stringente rispetto a quello attuale, integrato con un processo continuo di revisione della spesa, al fine di giungere alla definizione di precisi vincoli finanziari all'interno dei quali dovranno essere formulate da ciascuna amministrazione le proposte in vista della predisposizione del disegno di legge di bilancio.

Ai fini della definizione dei predetti vincoli finanziari dovrebbe essere adottato un apposito provvedimento per attribuire a ciascuna amministrazione un « obiettivo di spesa » coerente con i vincoli di bilancio e le priorità da perseguire, che potrebbe assumere la forma di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di assicurare la collegialità delle scelte sugli obiettivi da assegnare a ciascun Ministero.

Gli obiettivi di spesa potrebbero definiti, conformemente a quanto previsto dalla lettera *h)* dei principi della delega di cui al citato articolo 40 della legge n. 196 del 2009, che prevede l'introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese del bilancio dello Stato, tenendo conto della peculiarità delle spese, concernenti i cosiddetti oneri inderogabili, in relazione ai 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.

In particolare, gli obiettivi di spesa, anche sulla base degli aspetti di revisione della spesa che si intende privilegiare, potrebbero concretizzarsi in due tipologie di indicazioni:

*a)* la fissazione di un obiettivo di risparmio da conseguire (per esempio, rispetto all'anno precedente o al totale delle dotazioni di bilancio o alla parte rimodulabile della spesa), come sperimentato con varie modalità a partire dalla legge di stabilità per il 2011;

*b)* l'indicazione di un vero e proprio budget, coerente con la legislazione vigente e riferito alle spese che hanno carattere di prevedibilità e che sono sotto il controllo diretto delle amministrazioni – escludendo quindi i trasferimenti agli enti di previdenza e agli enti locali, gli interessi e le altre spese che sono sostanzialmente guidate dalla domanda esogena – al fine di favorire una riconsiderazione complessiva della quantità di risorse allocate a ciascuna funzione o esigenza dell'amministrazione.

L'adozione di espliciti obiettivi di spesa nella fase di programmazione finanziaria dovrebbe indurre le amministrazioni a valutare i propri fabbisogni e priorità, compiendo le necessarie revisioni della spesa in presenza di un obiettivo programmato a livello centrale.

Sulla base degli obiettivi ad esse attribuiti, le amministrazioni centrali dello Stato dovranno definire la propria programmazione finanziaria tenendo conto della legislazione vigente, dei miglioramenti dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse conseguibili attraverso procedure amministrative e delle eventuali proposte normative volte a raggiungere i risultati attesi. Le norme da adottare saranno definite nella sessione di bilancio, nella prima sezione del nuovo disegno di legge di bilancio.

Gli interventi amministrativi e legislativi più rilevanti potrebbero essere oggetto di specifici accordi triennali tra il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascun dicastero di spesa, dando così attuazione al principio e criterio direttivo di cui al predetto articolo 40, comma 2, lettera *i*), della legge n. 196 del 2009, che appunto prevede l'adozione di tali accordi per concordare gli obiettivi da conseguire nel triennio e i relativi tempi di realizzazione.

Attraverso gli accordi triennali, il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascun ministero di spesa dovrebbero definire anche le modalità e i termini del monitoraggio riguardante il conseguimento degli obiettivi di spesa e delle eventuali nuove iniziative connesse con le priorità politiche del Governo. A tal fine, gli accordi triennali dovrebbero altresì indicare le azioni che ciascun ministero intende porre in essere per la loro realizzazione e il relativo cronoprogramma. Il monitoraggio riguarderebbe la verifica finanziaria circa lo stato di attuazione delle misure amministrative e legislative previste e, laddove pertinente, anche la realizzazione delle suddette misure, per esempio con riferimento alla quantità e qualità dei beni e dei servizi prodotti.

Affinché tutto il processo possa essere svolto con la necessaria accuratezza e affidabilità è indispensabile che esso sia avviato con un

certo anticipo rispetto al momento in cui dovrà essere assunta la decisione di bilancio, posto che la stesura degli accordi necessita di uno sforzo interistituzionale considerevole, nell'individuazione dell'oggetto del monitoraggio e dei parametri quantitativi e qualitativi da tenere in conto. Rispetto al ciclo attuale di bilancio, dovrebbe essere anticipato, ad esempio al 31 gennaio di ogni anno, il momento in cui si avvia il processo di formulazione di una prima proposta di previsione dei Ministeri basata sull'effettiva disponibilità delle risorse e sulla legislazione vigente. Questo consentirebbe di svolgere una fase negoziale intermedia tra la proposta dei ministeri e la complessiva proposta di bilancio – condivisa e impegnativa per i ministeri stessi – che dovrebbe essere poi presentata al Parlamento. La proposta dovrebbe, inoltre, contenere una preliminare visione delle modifiche legislative che consentano al Ministero interessato di ridefinire l'allocazione delle risorse nell'ambito del proprio bilancio e potrebbe indicare le misure correttive necessarie a ricondurre i tendenziali di spesa entro i vincoli imposti con il limite di spesa attribuito.

In corso d'anno, gli accordi dovrebbero essere oggetto di una serie periodica di incontri tra amministrazioni, per assicurare una verifica sul grado di raggiungimento dei risultati previsti ed esaminare le motivazioni dell'eventuale mancato raggiungimento dei risultati. Gli esiti del monitoraggio potrebbero essere oggetto di uno specifico rapporto al Governo e potrebbero costituire la base su cui costruire la nuova programmazione o la revisione di quella già definita.

La formulazione di previsioni di bilancio coerenti con gli obiettivi fissati e l'effettuazione di un monitoraggio che consenta di valutare l'attuazione degli interventi sono un presupposto per l'efficacia dell'attività di revisione della spesa. Quest'ultima potrebbe essere demandata alle amministrazioni, con il supporto di specifici indirizzi del Governo, e coordinata dalla Presidenza del Consiglio d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, valorizzando il contributo di gruppi di lavoro interistituzionali, quali, ad esempio, i nuclei di analisi della spesa di cui all'articolo 39 della legge n. 196 del 2009.

### ***2.1. La tempistica di presentazione dei documenti di finanza pubblica.***

In questo quadro, dovrebbe essere rivista la tempistica di presentazione di alcuni documenti di finanza pubblica soprattutto al fine di renderla coerente con le modifiche apportate alla *governance* europea dal 2012.

Si fa riferimento, in particolare, al nuovo documento che ogni Stato deve presentare, ai sensi del Regolamento (UE) n. 473 del 2013 che rafforza il monitoraggio delle politiche di bilancio nell'area euro, al fine di garantire la piena coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica contenuti nel Patto di stabilità e crescita. Il citato Regolamento, compreso nel cosiddetto « *two-pack* », prevede, infatti, che gli Stati membri trasmettano alla Commissione europea e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, un Documento programmatico di bilancio – su cui la Commissione stessa esprime poi il proprio parere – che illustra le previsioni macroeconomiche e di

finanza pubblica a politiche invariate nonché il quadro programmatico della politica di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori.

Da ciò emerge la prima criticità legata sia alla coincidenza tra la data prevista per l'invio in sede europea del Documento programmatico di bilancio e la data prescritta a legislazione vigente per la trasmissione al Parlamento del disegno di legge di stabilità approvato dal Consiglio dei Ministri (15 ottobre) sia al fatto che l'Ufficio parlamentare di bilancio è chiamato, in base ai regolamenti europei, a validare il quadro macroeconomico programmatico contenuto nel Documento programmatico di bilancio entro il 15 ottobre.

Nelle procedure interne il quadro macroeconomico viene discusso molto prima, nell'ambito dell'esame della Nota di aggiornamento del DEF, documento sul quale il Parlamento si esprime con il voto su una risoluzione propedeutica alla presentazione del disegno di legge di stabilità. L'Ufficio parlamentare di bilancio per fornire correttamente il proprio contributo all'attività del Parlamento, avrebbe la necessità di acquisire concrete informazioni sull'articolazione della manovra, già al momento della presentazione della Nota di aggiornamento – in modo da poter svolgere in quella sede le analisi e le elaborazioni sottostanti al processo di validazione del quadro macroeconomico programmatico – mentre, di fatto, tali informazioni sono normalmente disponibili solo all'atto della presentazione della manovra.

La seconda criticità del calendario riguarda la non coerenza fra la data di presentazione della Nota di aggiornamento del DEF (20 settembre) e la data di trasmissione della seconda notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle amministrazioni pubbliche da parte dell'ISTAT alla Commissione europea, in applicazione del Protocollo sulla procedura per disavanzi eccessivi (30 settembre, ultimo giorno utile previsto dal Protocollo) (8).

Ne deriva che la Nota di aggiornamento riporta un *set* informativo sui dati di finanza pubblica a consuntivo, in particolare dell'anno precedente, che potrebbe essere reso obsoleto da quanto indicato nella notifica. Infatti, in caso di revisioni dei dati rispetto alla prima notifica (prevista entro il 31 marzo), si può verificare che i dati di consuntivo riportati nel Documento programmatico di bilancio, che rifletterà l'aggiornamento riportato nella notifica, siano diversi da quelli indicati nella Nota di aggiornamento.

In proposito, l'ISTAT sta lavorando per anticipare la diffusione dei dati di deficit e di PIL di circa una settimana rispetto alla scadenza europea del 30 settembre. Ciò costituisce il massimo aggiustamento possibile del calendario, ottenibile peraltro operando una significativa compressione dei tempi interni di compilazione dei conti.

Ogni altra ipotesi di anticipo della diffusione dei dati dovrebbe basarsi su una revisione complessiva dei tempi di fornitura dei dati all'ISTAT da parte delle istituzioni coinvolte, con un coordinamento

---

(8) L'ISTAT è, infatti, il soggetto individuato dai Regolamenti europei per il coordinamento della trasmissione dei dati su cui si fonda la valutazione delle politiche di bilancio all'interno di quella che si definisce procedura dei deficit eccessivi (o EDP dall'acronimo inglese comunemente utilizzato per indicarla).

molto rigoroso della fase precedente la pausa estiva di definizione delle informazioni consolidate relative all'ultimo anno di stima (9).

Pertanto, poiché l'ISTAT non è al momento in grado di anticipare le elaborazioni e la diffusione della seconda notifica se non di pochi giorni, mantenere il termine per la presentazione della Nota di aggiornamento al 20 settembre significherebbe non consentire che i dati riportati dalla Nota stessa siano fondati sulla nuova versione del quadro di contabilità.

Alla luce di tali considerazioni, si pone quindi l'esigenza, da un lato, di posticipare di alcuni giorni il termine per la presentazione della Nota di aggiornamento, al fine di far sì che essa si fondi su dati macroeconomici consolidati, dall'altro, di anticipare di diversi giorni il termine per la presentazione del nuovo disegno di legge di bilancio, rispetto a quello previsto per i disegni di legge di stabilità e di bilancio (15 ottobre), in modo da consentire all'Ufficio parlamentare di bilancio di validare il quadro programmatico che emerge dal Documento programmatico di bilancio, sulla base dell'effettiva e analitica composizione della manovra da presentare in Parlamento, in tempo utile per la successiva trasmissione del Documento stesso alla Commissione (15 ottobre).

In questo contesto, considerato lo strettissimo lasso di tempo che intercorrerebbe tra la presentazione della Nota di aggiornamento e il nuovo disegno di legge di bilancio, appare del tutto ragionevole far coincidere la presentazione della Nota di aggiornamento del DEF con quella del nuovo disegno di legge di bilancio ai primi di ottobre. Inoltre, considerata la funzione molto simile che svolge la Nota di aggiornamento del DEF rispetto al Documento programmatico di bilancio, i contenuti della Nota di aggiornamento potrebbero essere riorganizzati, facendo confluire in essi quelli del Documento programmatico.

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

Una simile impostazione produrrebbe, infatti, sensibili vantaggi sotto il profilo procedurale valorizzando il ruolo decisionale del Parlamento sulla proposta del Governo. In particolare:

a) il Parlamento avrebbe il tempo di discutere la Nota di aggiornamento, di cui il Documento programmatico di bilancio

---

(9) Al riguardo, si veda l'audizione di rappresentanti dell'ISTAT del 14 luglio 2015.

costituirebbe parte integrante, entro il 15 ottobre, votando una risoluzione che recepirebbe i saldi programmatici di finanza pubblica e autorizzerebbe la presentazione del Documento programmatico di bilancio alla Commissione europea;

*b)* si assicurerebbe l'unitarietà delle procedure informative, oggi frammentate in due tronconi – uno relativo alla Nota di aggiornamento e l'altro ai disegni di legge di bilancio e stabilità – che si sviluppano a distanza di 10-15 giorni;

*c)* la validazione del quadro macroeconomico programmatico sarebbe condotta dall'Ufficio parlamentare di bilancio avendo a disposizione l'insieme completo di informazioni sulle priorità settoriali e strategiche proposte dal Governo e in tempi adeguati per essere utilizzata dal Parlamento;

*d)* con la risoluzione potrebbero comunque essere forniti al Governo indirizzi da realizzare nel corso della manovra, anche, eventualmente, sulla base dei rilievi dell'Ufficio parlamentare di bilancio;

*e)* durante lo svolgimento delle attività conoscitive sulla Nota di aggiornamento e sul nuovo disegno di legge di bilancio, il Governo avrebbe modo di predisporre l'allegato tecnico che riversa gli effetti della prima sezione sulla seconda sezione in modo da renderlo disponibile prima dell'effettivo avvio dell'esame del medesimo disegno di legge in Commissione.

Così facendo si avvicinerrebbe la procedura italiana a quella adottata dalla maggior parte dei Paesi europei e si prenderebbe atto del fatto che l'indirizzo sulla direzione della politica di bilancio viene deciso nelle sue grandi linee in aprile, nell'ambito dell'esame del DEF, e che la Nota di aggiornamento e la relativa risoluzione, per il momento in cui oggi intervengono, svolgono un ruolo di indirizzo ormai assai limitato nella preparazione del disegno di legge di stabilità.

## ***2.2. Il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato.***

L'integrazione delle attività di analisi e valutazione della spesa nel ciclo di programmazione di bilancio, cui si è fatto cenno in precedenza, richiederà la riallocazione di alcune voci di spesa in relazione alla competenza primaria delle strutture amministrative, nell'ambito della più generale riorganizzazione delle missioni e dei programmi derivante dalla delega conferita al Governo dall'articolo 40 della legge n. 196 del 2009 per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato.

Il nuovo bilancio, quindi, può diventare l'occasione per riprendere la revisione della legislazione sottostante ai programmi nell'ottica della valorizzazione del programma come strumento per il monitoraggio e l'attuazione delle politiche pubbliche.

L'esperienza di questi anni evidenzia come i programmi, pur rappresentando l'unità di voto parlamentare – e, quindi, l'autorizza-

zione a spendere – non siano diventati un riferimento né per il dibattito parlamentare né per l'organizzazione delle attività delle amministrazioni, essendo percepiti come un livello di spesa troppo alto e poco esplicativo.

Le principali criticità riscontrate sono la difficile leggibilità del bilancio per programmi e la non immediatezza dei suoi contenuti; la scarsa significatività dei programmi in relazione a segmenti di politiche ben individuabili o a servizi finali per la collettività; il collegamento non univoco tra programmi e struttura organizzativa dei Ministeri nonché la generale prevalenza di quest'ultima nella determinazione dell'articolazione del bilancio.

Occorre quindi investire su un'efficace rappresentazione del bilancio per missioni e programmi. In primo luogo, per garantire leggibilità e significatività alla struttura del bilancio, occorrerà che le eventuali riorganizzazioni delle strutture amministrative trovino corrispondenza nell'articolazione per missioni e programmi, tenendo conto per quanto possibile di un criterio funzionale. In secondo luogo, bisognerà introdurre ulteriori elementi di trasparenza per rendere più visibili gli interventi e le attività sottostanti a ciascun programma di spesa. L'introduzione a fini gestionali e di rendicontazione delle azioni, come ulteriore articolazione dei programmi, prevista come principio e criterio direttivo di delega dal comma 2, lettera e), del citato articolo 40 della legge n. 196 del 2009, risponde proprio a tale esigenza e mira a dare evidenza in bilancio alle finalità dell'intervento pubblico. Le azioni dovrebbero essere infatti costruite, nell'ambito dei programmi, con riferimento alla destinazione della spesa, avendo riguardo alle attività svolte e agli *output*/servizi erogati.

La disponibilità di informazioni dettagliate sulla natura economica della spesa nell'ambito delle azioni sarebbe assicurata dal piano dei conti «integrato», di cui è in corso la definizione per lo Stato. Utilizzando il predetto piano dei conti, le registrazioni effettuate secondo i principi della contabilità finanziaria tradizionale su base giuridica e quelle effettuate secondo i principi della contabilità economico-patrimoniale saranno integrate, consentendo così la rappresentazione di tutte le transazioni finanziarie ed economico-patrimoniali del bilancio dello Stato (entrate e uscite/costi e ricavi o proventi/debiti e crediti/immobilizzazioni/fondi, eccetera).

L'adozione della contabilità economico-patrimoniale, ancorché a fini conoscitivi, sarà obbligatoria per tutti i Ministeri a livello gestionale e non dovrà essere semplicemente un derivato della contabilità finanziaria; in tal modo si renderà possibile l'adeguamento del nostro sistema di contabilità ai principi standard internazionali definiti dagli organismi europei (Eurostat).

Per favorire una maggiore e più immediata corrispondenza tra la legislazione autorizzatoria del bilancio e la sua rappresentazione finanziaria, la delega prevede, all'articolo 40, comma 2, lettera f), che le nuove autorizzazioni legislative di spesa siano formulate in termini di finanziamento di uno specifico programma.

A questo riguardo si segnala che, per quanto appaia in linea di massima auspicabile per facilitare l'immediato riconoscimento dell'impatto delle innovazioni normative sul bilancio, il predetto principio e criterio direttivo potrebbe rivelarsi di difficile attuazione con

riferimento, in particolare, alle iniziative legislative parlamentari. Per queste ultime, infatti, non sempre sono disponibili le informazioni necessarie a una puntuale individuazione del programma e della struttura amministrativa coinvolta. Analogamente, anche per la tempistica compressa e non sempre lineare dell'*iter* parlamentare, non appare realistico che tale procedura sia applicata anche agli emendamenti e ai passaggi dei provvedimenti tra i due rami del Parlamento (10).

Per altro, fino ad oggi, una disposizione di analogo tenore contenuta all'articolo 17, comma 14, della legge n. 196 del 2009, ancorché limitata ai soli provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio, è rimasta sostanzialmente inattuata proprio per difficoltà di carattere applicativo.

Infine, a completamento della riforma della struttura del bilancio dal lato della spesa, si dovrà accompagnare una revisione delle unità elementari delle entrate. In buona parte, esse già rispettano il requisito della denominazione delle stesse, in maniera univoca e individuabile, in funzione dell'oggetto degli introiti. Sarà possibile intervenire ulteriormente per distinguere eventuali capitoli cui al momento affluiscono promiscuamente diversi tipi di risorse. Per le entrate extra-tributarie si porrà l'esigenza, attesa l'elevata numerosità di tipologie, di prevedere una diversa articolazione delle stesse anche in funzione dell'applicazione del piano dei conti.

### **3. Il rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa.**

Nell'ambito del complessivo processo di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, l'articolo 42 della legge n. 196 del 2009 conferisce una delega al Governo ai fini del riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e del potenziamento del bilancio di cassa.

L'esigenza di procedere al rafforzamento del ruolo della cassa nella fase di formazione del bilancio scaturisce da diverse considerazioni.

In primo luogo, un potenziamento della fase di cassa dovrebbe consentire una più immediata comprensione dell'azione pubblica, in quanto in tal modo si porrebbe maggiore attenzione sul momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che sul momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva. In questo modo si renderebbe più stretto il legame tra decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e risultati dell'azione amministrativa.

In secondo luogo, accentuando l'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti, si consentirebbe una migliore gestione degli andamenti di finanza pubblica con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico, come richiesto dall'evoluzione delle regole fiscali sovranazionali.

---

(10) Al riguardo si veda l'audizione del Ragioniere generale dello Stato del 14 luglio 2015.

Infine, il potenziamento del ruolo del bilancio di cassa trova il suo fondamento nel tentativo di arginare il fenomeno della formazione dei residui attivi e passivi. La formazione dei residui è un fenomeno fisiologico, connaturato al sistema di bilancio di competenza giuridica, ma entro certi limiti esso può essere indice di una patologia nel funzionamento del sistema derivante dal fatto che le amministrazioni centrali chiedono risorse per impegnare la spesa senza preventivamente programmare il presumibile flusso di pagamenti, dalla farraginosità e complessità delle procedure di spesa, da carenze organizzative ovvero da politiche di contenimento dei pagamenti.

Va in genere evitato che le amministrazioni statali abbiano a disposizione nei propri bilanci considerevoli stanziamenti di risorse da spendere in esercizi lontani da quello in cui la spesa in questione è stata autorizzata con l'approvazione del bilancio, giacché la gestione e lo smaltimento dei residui passivi che comportano diverse criticità, quali l'indebolimento della programmazione di medio periodo – a causa soprattutto dei ritardi che caratterizzano l'erogazione delle spese in conto capitale –; il rischio che una grossa parte dei residui accumulati possa maturare ed essere liquidata improvvisamente, creando problemi per la Tesoreria; l'indebolimento della funzione di controllo parlamentare sulla gestione delle risorse pubbliche.

Gli strumenti che la delega mette a disposizione per rafforzare il ruolo del bilancio di cassa e superare le suddette criticità sono sostanzialmente i seguenti:

a) l'istituzionalizzazione del cosiddetto « cronoprogramma dei pagamenti » – già previsto in via sperimentale per gli esercizi 2013, 2014 e 2015 dall'articolo 6, comma 10, del decreto-legge n. 95 del 2012 – da predisporre al momento della formazione del bilancio e da aggiornare in corso di gestione, al fine di garantire un efficace monitoraggio degli andamenti dei flussi di cassa in fase di gestione, con conseguente maggiore responsabilizzazione del dirigente che gestisce le risorse pubbliche;

b) il rafforzamento della nozione di impegno di spesa e di accertamento dell'entrata, prevedendo, da un lato, l'individuazione puntuale di elementi essenziali dell'impegno di spesa, quali la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore, che costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo atto, dall'altro, una definizione di accertamento dell'entrata più vicina alla fase della riscossione, piuttosto che a quella della formazione dell'obbligazione alla corresponsione di una somma verso l'Erario, attualmente rilevata in bilancio come accertamento;

c) un raccordo più stretto tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria, attraverso la previsione di appositi allegati al bilancio dello Stato, in cui vengono fornite indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla tesoreria dello Stato sulle somme erogate dal bilancio statale, in modo da aumentare il grado di trasparenza del bilancio nei confronti del Parlamento e della collettività.

Infine, collegato al potenziamento del bilancio di cassa e alla conseguente riconduzione al bilancio dello Stato della gestione delle risorse pubbliche, vi è il progressivo superamento, salvo alcune

eccezioni, delle contabilità speciali e delle gestioni fuori bilancio, previsto sia dall'articolo 40, comma 2, lettera *p*), della legge n. 196 del 2009, sia dall'articolo 15, comma 8, della legge n. 243 del 2012.

#### **4. I limiti e i margini di flessibilità sia in sede di formazione sia in sede di gestione del bilancio.**

In stretta connessione con il tema della natura di legge sostanziale del bilancio e con le modalità di attuazione delle deleghe già richiamate di cui agli articoli 40 e 42 della legge n. 196 del 2009 si pone quello della individuazione dei limiti e dei margini di flessibilità sia in sede di formazione sia in sede di gestione del bilancio.

Attualmente la situazione è caratterizzata da una normativa di base, che è quella dettata dalla citata legge di contabilità n. 196 del 2009, nonché da una serie di norme che hanno, sia pur temporaneamente, modificato per aspetti non secondari la normativa quadro. A fondamento della disciplina della legge di contabilità sussiste, per quanto riguarda la competenza finanziaria, la ripartizione della spesa tra rimodulabile e non rimodulabile, con la conseguenza che le variazioni di stanziamenti comportanti modifiche di parametri sottostanti alla spesa non rimodulabile avvengono con la legge di stabilità (ovvero con legge ordinaria), mentre le variazioni riferite alla spesa rimodulabile avvengono mediante la legge di bilancio con riferimento ai cosiddetti « fattori legislativi » e, in via amministrativa, con riferimento all'adeguamento al fabbisogno (11).

A questa impostazione di fondo si aggiunge una legislazione « emergenziale » che, sia pur temporaneamente, ha ampliato la flessibilità e ha introdotto una serie di facoltà, che consentono in alcuni casi rimodulazioni con la legge di bilancio anche tra diverse missioni di ciascuno stato di previsione, con riferimento alle spese rimodulabili e alle spese pluriennali. Nella fase della gestione inoltre è prevista, sempre in via temporanea, anche la variabilità amministrativa di tutte le spese, con il vincolo della destinazione alla *spending review*, e, per finalità particolari, nell'ambito degli stanziamenti relativi alle categorie riguardanti i consumi intermedi e gli investimenti fissi lordi.

In termini di cassa, sia pure sempre in via temporanea, l'attuale flessibilità nella fase della gestione è estremamente ampia (con l'eccezione dei pagamenti effettuati mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa), all'interno del singolo stato di previsione, senza neanche il vincolo dell'impossibilità di utilizzare per finalità correnti stanziamenti in conto capitale, che invece sussiste in linea generale per le variazioni di competenza.

---

(11) Ai sensi dell'articolo 21, comma 7, lettera *a*), della legge n. 196 del 2009, per « fattori legislativi » si intendono le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio, mentre ai sensi della successiva lettera *b*) della medesima disposizione, per « spese di adeguamento al fabbisogno » si intendono le spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Di fronte ad un tale quadro di sovrapposizione tra diversi livelli normativi, è evidente che a regime la nuova legge di contabilità sarà chiamata a riassorbire tali eccezioni ed ordinamenti particolari, individuando un assetto conforme e coerente con la distinzione di base tra legislazione vigente e legislazione variata, mantenendo fermo l'orientamento di fondo per cui la spesa non rimodulabile può essere modificata, nei suoi parametri di supporto, modificando la legislazione di base, mentre quella rimodulabile utilizzando l'area del bilancio a legislazione vigente.

In generale si può ritenere che alla fissazione di rigorosi obiettivi di spesa in fase di programmazione possano corrispondere maggiori margini di flessibilità per le singole amministrazioni in fase di gestione. Si potrebbero, ad esempio, riconsiderare le tipologie di variazioni che devono essere sottoposte dai dicasteri di spesa alla valutazione del Ministero dell'economia e delle finanze. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare che il riparto dei fondi nell'ambito dei singoli stati di previsione sia effettuato tramite decreti del Ministro competente, in luogo dei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze.

Un'ulteriore possibilità per aumentare la flessibilità di bilancio, anche in corso di gestione, potrebbe essere quella della rivisitazione e semplificazione della classificazione delle spese che consenta una migliore attribuzione delle stesse ai fini della loro possibile rimodulazione. Agli stessi fini potrebbe essere utile una revisione delle autorizzazioni di spesa sottostanti alle azioni che porti ad una loro aggregazione.

##### **5. La copertura finanziaria delle leggi di spesa e le clausole di salvaguardia finanziaria.**

L'attuazione dei principi fissati dall'articolo 15 della legge n. 243 del 2012 sul contenuto della legge di bilancio potrebbe essere l'occasione, attraverso modifiche e integrazioni alla legge di contabilità, per affrontare alcuni temi emersi in sede parlamentare nel corso dell'esame dei profili finanziari di provvedimenti recanti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il primo tema si riferisce all'opportunità di escludere, in via generale, la possibilità di ricorrere a coperture a valere su specifiche autorizzazioni di spesa che dovrebbero essere destinate a finalità indicate dai contribuenti all'atto del prelievo fiscale. Si fa riferimento, in particolare, all'introduzione del divieto di utilizzo della quota dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche devoluta alla diretta gestione statale, posto che tale utilizzo mette in luce una contraddizione profonda del nostro ordinamento che, da un lato, affida a decisioni consapevoli dei contribuenti la destinazione di quote delle risorse prelevate agli stessi e, dall'altro, a causa di un'evidente lacuna normativa, non prevede nella disciplina contabile un preciso divieto che impedisca l'utilizzo di tali risorse per finalità diverse. A questo riguardo, da diverso tempo, la Commissione bilancio della Camera dei deputati ha avviato l'esame di una proposta di legge volta ad introdurre il predetto divieto, e ne ha richiesto all'unanimità il trasferimento alla sede legislativa (C. 2648). Analogamente

divieto, per altro, potrebbe essere previsto anche per la quota del cinque per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche – che i contribuenti destinano al finanziamento della ricerca scientifica e universitaria, delle ONLUS e di altri organismi che svolgono attività sociali di particolare rilievo (12).

Il secondo tema riguarda, invece, le clausole di salvaguardia finanziaria, disciplinate dall'articolo 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009. Ai sensi della citata disposizione, qualora una legge comporti nuovi o maggiori oneri non delimitabili entro un limite massimo di spesa essa deve recare l'indicazione di una clausola di salvaguardia finanziaria atta a garantire, anche dal punto di vista temporale, la corrispondenza tra l'onere e la relativa copertura finanziaria. In particolare, ai sensi del successivo comma 12 del medesimo articolo 17, la clausola deve essere effettiva e automatica e deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni. Quest'ultima disposizione è stata attuata nel corso del tempo spesse volte non prevedendo nella legge misure automaticamente applicabili in caso di sfioramento rispetto alle previsioni di spesa, ma rinviando a successivi decreti ministeriali che rideterminano i parametri sottostanti la spesa oggetto di previsione o l'ammontare di talune imposte.

Ciò posto, la rideterminazione dei parametri sottostanti la spesa attraverso provvedimenti di carattere amministrativo suscita non poche perplessità non solo per il rango secondario dello strumento normativo utilizzato, ma anche perché suscettibile di determinare una situazione di oggettiva incertezza in merito alla portata dei benefici concessi per legge che spesso si sostanziano in veri e propri diritti soggettivi. Tale situazione appare ancora più evidente nell'ipotesi in cui il rinvio ad un successivo provvedimento amministrativo sia effettuato da decreti legislativi attuativi di deleghe che non prevedono tra i propri principi e criteri direttivi la possibilità di un simile rinvio.

Altre criticità presentano invece quelle clausole di salvaguardia che individuano, come forma di compensazione finanziaria, stanziamenti rimodulabili risultanti da taluni programmi di spesa. Tali clausole, infatti, appaiono non del tutto coerenti con la programmazione di bilancio, posto che l'ammontare degli stanziamenti utilizzati è definito all'inizio dell'esercizio senza tenere conto della funzione di salvaguardia assegnata agli stanziamenti medesimi dalle nuove iniziative legislative approvate in corso d'anno.

Alla luce di tali profili problematici, appare quindi opportuno avviare una riflessione in merito all'opportunità di modificare la disciplina delle clausole di salvaguardia contenuta nella legge di contabilità. In questa prospettiva, si potrebbe ad esempio prevedere la costituzione *ex ante* con la legge di bilancio di appositi stanziamenti destinati alla compensazione dei maggiori oneri che complessivamente si verificano nel corso dell'esercizio in relazione all'attuazione di leggi di spesa – la cui dotazione potrebbe essere determinata in funzione

---

(12) Si veda l'articolo 1, comma 154, della legge n. 190 del 2014.

degli sforamenti registrati nell'anno precedente o di altri parametri ritenuti utili allo scopo – in modo da non interferire sull'attuazione dei programmi di spesa in essere. Tale compensazione dovrebbe essere effettuata con appositi decreti che prelevano le occorrenti risorse dal predetto Fondo da trasmettere alle Camere al fine di assicurare una costante informazione del Parlamento sugli andamenti di spesa. Con successivo provvedimento legislativo dovrebbero essere invece adottate le misure correttive, espansive o restrittive, necessarie all'allineamento tra oneri e risorse a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo. Tale provvedimento potrebbe essere ragionevolmente identificato con la nuova legge di bilancio che, alla prima sezione, come visto in precedenza, dovrebbe contenere proprio le misure riguardanti le spese il cui ammontare è determinato sulla base di parametri fissati da leggi, le quali non possono essere automaticamente modificate attraverso la revisione degli stanziamenti ma richiedono una modifica della normativa di riferimento.

È evidente peraltro che il problema della formulazione delle clausole di salvaguardia finanziaria è strettamente collegato a quello della corretta quantificazione degli oneri. Non vi è dubbio, infatti, che la previsione di clausole di salvaguardia non possa prescindere da oneri correttamente quantificati e coperti. Non dovrebbe quindi essere consentita la formulazione di clausole di salvaguardia che fungano da « coperture di riserva » per sopperire alla mancanza di risorse determinata da coperture finanziarie che già *ex ante* appaiono dagli esiti quanto mai incerti.

Si fa riferimento, ad esempio, all'adozione di modelli dinamici di copertura e all'assunzione a fini della copertura finanziaria dei cosiddetti effetti indiretti. Infatti, proprio l'incertezza di tali effetti, in alcuni casi, ha determinato l'attivazione di clausole di salvaguardia che, a loro volta, hanno subito modifiche legislative *ex post* che contenevano ulteriori clausole di salvaguardia. In realtà, le coperture a valere sugli effetti indiretti dovrebbero essere consentite, come peraltro già più volte avvenuto in via di prassi, a condizione che i predetti effetti siano connotati da bassi margini di incertezza e rispettino comunque l'allineamento sul piano temporale, quantitativo e qualitativo con gli effetti diretti.

Più in generale, nonostante l'importante sforzo compiuto dal Governo per la messa a disposizione delle relazioni tecniche, appare ancora necessario individuare i correttivi più idonei affinché le amministrazioni interessate siano maggiormente coinvolte nel relativo procedimento di elaborazione, in maniera tale da consentire al Ministero dell'economia e della finanze di svolgere l'indispensabile funzione di verifica di tali elaborati, ai fini della successiva presentazione in Parlamento.

Sempre al tema della corretta predisposizione della relazione tecnica si ricollegano le questioni relative alla previsione di clausole di invarianza finanziaria e al rinvio della copertura delle deleghe legislative a successivi provvedimenti legislativi, compresi i decreti legislativi di attuazione.

Per quanto riguarda le clausole di invarianza finanziaria va infatti sottolineato come appaia essenziale una costruzione attendibile delle stesse risultante dalla relazione tecnica, giacché l'eventuale discrasia

tra la portata della singola norma (o dell'intero provvedimento) e tali clausole può determinare il rischio del prodursi di condizioni per una sostanziale disapplicazione, parziale o totale, della normativa interessata.

La copertura delle leggi di delega mediante il rinvio a successivi provvedimenti legislativi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009, non appare presentare profili problematici purché sia rispettato il vincolo della previa o contestuale entrata in vigore delle norme comportanti le coperture rispetto a quelle di carattere oneroso e sempre che gli oneri risultanti dall'attuazione della delega non siano effettivamente quantificabili *ex ante*, ossia all'atto della definizione della relativa delega legislativa.

### **Conclusioni.**

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, necessita di essere portato al più presto a compimento attraverso l'introduzione di modifiche e integrazioni alla legge di contabilità e finanza pubblica.

La vigente legge di contabilità, infatti, sebbene già più volte modificata nel corso del tempo, riflette ancora un impianto di base – di origine costituzionale – che risale ad un'epoca anteriore al verificarsi dell'avvio del citato processo di riforma.

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

L'ampiezza e l'importanza delle modifiche al contenuto del bilancio dello Stato comportano infatti la necessità di rivedere in maniera sostanziale sia la legislazione ordinaria sia i regolamenti parlamentari che stabiliscono le procedure e le modalità di votazione da seguire nel corso della sessione di bilancio.

Si consideri inoltre che l'individuazione delle citate modifiche e integrazioni legislative deve essere effettuata con estrema cautela, giacché queste ultime dovrebbero essere introdotte in un arco di tempo che, in tutto o in parte, si sovrappone ai tempi ancora necessari all'attuazione di alcune deleghe legislative ancora in atto, quali soprattutto quelle conferite per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato e per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa di cui, rispettivamente, agli articoli 40 e 42 della legge n. 196 del 2009.

In questo quadro, al fine di mettere in luce quali siano gli interventi normativi da adottare, le Commissioni bilancio di Camera

e Senato hanno deliberato di svolgere congiuntamente un'apposita indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio definendo sette diversi obiettivi.

Con riferimento a ciascuno di essi si riportano di seguito i principali elementi di valutazione emersi nel corso dell'indagine conoscitiva nonché gli ulteriori spunti di riflessione derivanti dall'attività svolta dalle Commissioni dall'inizio della legislatura.

*1. Individuare il termine di effettiva applicazione della nuova disciplina sul contenuto della legge di bilancio, alla luce delle disposizioni della legge n. 243 del 2012.*

In proposito è emerso innanzitutto che sia l'applicazione delle disposizioni concernenti il contenuto del nuovo disegno di legge di bilancio, di cui all'articolo 15 della legge n. 243 del 2012, sia l'applicazione di quelle in materia di equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali nonché di concorso degli stessi alla sostenibilità del debito pubblico, contenute al Capo IV della medesima legge n. 243, dovrebbero riguardare i bilanci approvati nel 2016 per l'anno successivo.

A questo riguardo, si deve tenere conto del fatto che, da un lato, non è stata ancora introdotta nella legislazione ordinaria una disciplina che dia attuazione alle disposizioni sul contenuto nuovo del disegno di legge di bilancio, come richiesto dallo stesso articolo 15 della legge n. 243 del 2012, dall'altro, le norme dettate dalla medesima legge n. 243 in materia di equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali presentano alcune criticità, relative principalmente alla complessa procedura delineata per l'attribuzione degli spazi di indebitamento nelle fasi avverse del ciclo. Tali criticità potrebbero essere risolte nel prossimo futuro, apportando modifiche e integrazioni alla legge n. 243, prima dell'attuazione delle predette disposizioni, previo svolgimento dei necessari approfondimenti nell'ambito di un'apposita indagine conoscitiva che le Commissioni bilancio della Camera e del Senato potrebbero deliberare dopo la conclusione della prossima sessione di bilancio.

*2. Definire i contenuti e l'articolazione di ciascuna delle due sezioni che, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 243 del 2012, costituiscono il nuovo bilancio, con particolare riguardo alla collocazione degli stanziamenti relativi alle cosiddette politiche invariate e alle tabelle attualmente allegate alla legge di stabilità, nonché alle modalità di rappresentazione delle variazioni apportate alla legislazione vigente.*

Al riguardo è emerso che la prima sezione, analogamente a quanto oggi accade per la legge di stabilità, dovrebbe innanzitutto accogliere tutte le misure riguardanti le spese il cui ammontare è determinato sulla base di parametri fissati da leggi e che, in quanto tali, non possono essere automaticamente modificate attraverso la revisione degli stanziamenti, ma richiedono una modifica della normativa di riferimento, trattandosi di spese che in genere afferiscono a situazioni

giuridiche qualificate come diritti soggettivi. Inoltre, in virtù di quanto previsto dal terzo periodo del comma 3 dell'articolo 15 della legge n. 243 del 2012, la prima sezione non dovrebbe invece contenere, analogamente a quanto oggi accade per la legge di stabilità, disposizioni volte ad introdurre norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio nonché interventi di natura localistica o micro settoriale.

La seconda sezione, dovrebbe invece accogliere – come già avviene ai sensi della vigente disciplina contabile per il bilancio a legislazione vigente – le previsioni di entrata e di spesa fondate sugli effetti finanziari derivanti dal quadro normativo in vigore, escludendo quelli derivanti da interventi programmati ma non ancora tradotti in norme, intendendosi per tali anche le misure necessarie per proseguire nell'attuazione delle politiche di entrata e spesa (le cosiddette politiche variate).

Per altro, pur in presenza di una siffatta formulazione delle previsioni a legislazione vigente, appare ragionevole far confluire nella seconda sezione, oltre agli effetti finanziari della legislazione in essere, anche le rimodulazioni temporali e i rifinanziamenti o definanziamenti delle autorizzazioni di spesa, attualmente disposti dalle tabelle allegate alla legge di stabilità.

In tal modo, le tabelle non sarebbero più rappresentate in via autonoma, ma verrebbero riassorbite negli ordinari stanziamenti di bilancio e potrebbero mantenere una separata evidenza solo per finalità conoscitive, ad esempio nella relazione tecnica.

Un discorso a parte meritano invece i fondi speciali, attualmente rappresentati nelle tabelle A (parte corrente) e B (conto capitale) allegate alla legge di stabilità, che, essendo destinati alla copertura finanziaria di nuovi provvedimenti legislativi, potrebbero trovare una collocazione più appropriata nella prima sezione, considerato il loro collegamento con la variazione della legislazione in essere.

La seconda sezione del disegno di bilancio unificato dovrebbe altresì contenere, come previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 243 del 2012, le variazioni apportate alla legislazione vigente con la prima sezione. Tale disposizione sembra non tener del tutto conto delle difficoltà operative insite nell'evidenziare tali variazioni fin dalla presentazione del disegno di legge di bilancio. L'aggiornamento della seconda sezione implica infatti valutazioni che richiedono una ponderata riflessione, in quanto si tratta di « calare » in bilancio disposizioni normative anche complesse, come accade con le note di variazioni da presentare in Parlamento durante la sessione di bilancio.

Al fine di superare tale problema, si potrebbe prevedere che, previa approvazione del Consiglio dei ministri, sia trasmesso alle Camere, entro 15 giorni dalla presentazione del disegno di bilancio unificato – e comunque prima dell'avvio della discussione in Commissione – un apposito allegato tecnico che integri la documentazione precedentemente trasmessa.

Infine, è stato evidenziato come la trasposizione nella legge n. 243 del 2012 dei divieti contenutistici cui si è fatto cenno in precedenza, ai fini della disciplina del contenuto della nuova legge di bilancio, risulti particolarmente problematica per quanto attiene alle conse-

guenze, anche di ordine costituzionale, che si potrebbero determinare nell'ipotesi di una loro eventuale violazione, ove si consideri il ruolo rafforzato della legge n. 243 del 2012.

Si dovrebbe quindi avviare un'approfondita discussione in merito all'opportunità di rivedere i citati vincoli contenutistici all'interno della legge n. 243, anche alla luce del carattere non puntualmente definito di alcuni di essi, come ad esempio nel caso degli interventi localistici o micro settoriali.

3. *Valutare l'opportunità di predisporre un autonomo prospetto di copertura della legge di bilancio, ovvero escludere tale predisposizione intendendo la copertura della legge di bilancio come rispetto del saldo programmatico, in coerenza con i vincoli che derivano dalla Costituzione.*

Al riguardo è stato evidenziato innanzitutto che l'articolo 14, comma 1, della legge n. 243 del 2012 stabilisce che il bilancio dello Stato è in equilibrio, come prescritto dal primo comma dell'articolo 81 della Costituzione, nel caso in cui il saldo netto da esso risultante, sia esso positivo o negativo, risulti coerente con i documenti programmatici e, in particolare, con i saldi programmatici della pubblica amministrazione, definiti secondo le regole europee. Ciò stante, è emerso che non sussistono i presupposti per la presentazione di un autonomo prospetto di copertura riferito al nuovo disegno di legge di bilancio – come prescritto invece a legislazione vigente per il disegno di legge di stabilità – ma vi è invece l'esigenza di predisporre un robusto corredo informativo al disegno di legge di bilancio che dimostri la coerenza tra il saldo netto da finanziare, in termini di competenza e di cassa, e gli obiettivi programmatici della pubblica amministrazione. Tale esigenza potrebbe essere soddisfatta, in primo luogo, mediante un'adeguata valorizzazione dei contenuti della Nota tecnico-illustrativa, attualmente presentata in allegato al disegno di legge di stabilità, ai sensi dell'articolo 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009 e, in secondo luogo, prevedendo l'obbligo di presentazione della relazione tecnica, non solo con riferimento alla prima sezione, come prescritto espressamente dall'articolo 15, comma 7, della legge n. 243 del 2012, ma anche con riguardo alla seconda sezione, in modo da consentire di valutare l'attendibilità dei criteri utilizzati per l'elaborazione delle previsioni di entrata e di spesa, che rappresentano la base su cui si innesta la parte dispositiva della manovra.

4. *Individuare i limiti e i margini di flessibilità applicabili sia in sede di formazione sia in sede di gestione del bilancio, anche alla luce degli esiti delle più recenti novità introdotte temporaneamente a legislazione vigente.*

In proposito, è emerso innanzitutto che la disciplina in materia di flessibilità di bilancio è caratterizzata da una normativa di base dettata dalla legge di contabilità n. 196 del 2009 e da una serie di norme che hanno, sia pur temporaneamente, modificato per aspetti

non secondari la normativa quadro. A fondamento della disciplina della legge di contabilità sussiste, per quanto riguarda la competenza finanziaria, la ripartizione della spesa tra rimodulabile e non rimodulabile, con la conseguenza che le variazioni di stanziamenti comportanti modifiche di parametri sottostanti alla spesa non rimodulabile avvengono con la legge di stabilità (ovvero con legge ordinaria), mentre le variazioni riferite alla spesa rimodulabile avvengono mediante la legge di bilancio con riferimento ai cosiddetti « fattori legislativi » e, in via amministrativa, con riferimento all'adeguamento al fabbisogno.

Di fronte ad un tale quadro di sovrapposizione tra diversi livelli normativi, è evidente che a regime la nuova legge di contabilità sarà chiamata a riassorbire tali eccezioni ed ordinamenti particolari, individuando un assetto conforme e coerente con la distinzione di base tra legislazione vigente e legislazione variata, mantenendo fermo l'orientamento di fondo per cui la spesa non rimodulabile può essere modificata, nei suoi parametri di supporto, modificando la legislazione di base, mentre quella rimodulabile utilizzando l'area del bilancio a legislazione vigente.

In generale, si può ritenere che alla fissazione di rigorosi obiettivi di spesa in fase di programmazione possano corrispondere maggiori margini di flessibilità per le singole amministrazioni in fase di gestione. Si potrebbero, ad esempio, riconsiderare le tipologie di variazioni che devono essere sottoposte dai dicasteri di spesa alla valutazione del Ministero dell'economia e delle finanze. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare che il riparto dei fondi nell'ambito dei singoli stati di previsione sia effettuato tramite decreti del Ministro competente, in luogo dei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze.

La fissazione di rigorosi obiettivi di spesa in fase di programmazione potrebbe essere ottenuta applicando al ciclo di bilancio un approccio *top-down* più stringente rispetto a quello attuale, integrato con un processo continuo di revisione della spesa, al fine di giungere alla definizione di precisi vincoli finanziari all'interno dei quali dovranno essere formulate da ciascuna amministrazione le proposte in vista della predisposizione del disegno di legge di bilancio.

L'adozione di espliciti obiettivi di spesa nella fase di programmazione finanziaria dovrebbe indurre le amministrazioni a valutare i propri fabbisogni e priorità, compiendo le necessarie revisioni della spesa in presenza di un obiettivo programmato a livello centrale.

5. *Definire i contenuti e i limiti della legge di assestamento, con particolare riguardo alla possibilità di operare con tale legge le medesime modifiche alla legislazione vigente consentite alla legge di bilancio.*

In proposito, è emerso che il carattere sostanziale attribuito alla legge di bilancio non dovrebbe essere esteso alla legge di assestamento, con la quale dovrebbero invece essere disposte soltanto variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie, anche se di unità di voto diverse. La legge di assestamento, quindi, dovrebbe assumere caratteristiche e contenuti analoghi alla sezione seconda della nuova legge

di bilancio, non potendo comunque disporre innovazioni alla legislazione vigente.

In ogni caso, dovrebbe essere dimostrata la coerenza tra il saldo del bilancio dello Stato, integrato con gli effetti dell'assestamento, e gli obiettivi programmatici in termini di pubblica amministrazione indicati nel DEF.

Infine, si potrebbe prevedere la fissazione di un termine per l'approvazione della legge di assestamento, al fine di consentire alle amministrazioni di proseguire più tempestivamente nella sua attuazione, valutando la possibilità di un anticipo dei termini di presentazione del Rendiconto generale dello Stato, posto che detto anticipo risulta tecnicamente necessario ai fini dell'anticipo della presentazione del disegno di legge di assestamento.

*6. Possibilità di anticipare i termini di presentazione della Nota di aggiornamento del DEF e della manovra di finanza pubblica, in modo da consentire all'Ufficio parlamentare di bilancio di acquisire, in tempi congrui, le informazioni di dettaglio sulla finanza pubblica, ai fini della validazione del quadro macroeconomico programmatico contenuto nel Documento programmatico di bilancio.*

Al riguardo, è emerso innanzitutto che non esistono le condizioni per anticipare il termine di presentazione della Nota di aggiornamento del DEF e che semmai vi è l'esigenza opposta. Si è in presenza, infatti, di un'evidente discrasia fra la data di presentazione della Nota di aggiornamento del DEF (20 settembre) e la data di trasmissione della seconda notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle amministrazioni pubbliche da parte dell'ISTAT alla Commissione europea, in applicazione del Protocollo sulla procedura per disavanzi eccessivi (30 settembre, ultimo giorno utile previsto dal Protocollo).

Tale discrasia non è al momento superabile anticipando la diffusione dei dati a prima del 20 settembre, giacché l'ISTAT è al momento in grado di assicurare un anticipo di una sola settimana rispetto al termine del 30 settembre, stante i tempi di fornitura dei dati da parte delle istituzioni coinvolte. Ne deriva che la Nota di aggiornamento, a causa dei vigenti termini previsti per la sua presentazione, riporta un *set* informativo sui dati di finanza pubblica a consuntivo, in particolare dell'anno precedente, che potrebbe essere reso obsoleto da quanto indicato nella notifica.

Vi è invece l'esigenza di anticipare ai primi di ottobre la presentazione della manovra di finanza pubblica, rispetto alla data del 15 ottobre, in modo da consentire all'Ufficio parlamentare di bilancio di acquisire tutte le informazioni sulla manovra, ai fini della validazione del quadro macroeconomico programmatico, in tempo utile per la trasmissione del Documento programmatico di bilancio, di cui il citato quadro fa parte, alla Commissione europea entro il 15 ottobre.

In questo contesto, considerato lo strettissimo lasso di tempo che intercorrerebbe tra la presentazione della Nota di aggiornamento e il nuovo disegno di legge di bilancio, appare del tutto ragionevole presentare la Nota di aggiornamento del DEF congiuntamente al disegno di legge di bilancio ai primi di ottobre. Inoltre, considerata

la funzione molto simile che svolge la Nota di aggiornamento del DEF rispetto al Documento programmatico di bilancio, i contenuti della Nota di aggiornamento potrebbero essere riorganizzati, facendo confluire in essi quelli del Documento programmatico.

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

Una simile impostazione produrrebbe, infatti, sensibili vantaggi sotto il profilo procedurale valorizzando il ruolo decisionale del Parlamento sulla proposta del Governo, fermo restando che con la risoluzione di approvazione della Nota di aggiornamento potrebbero comunque essere forniti al Governo indirizzi da realizzare nel corso della manovra, anche, eventualmente, sulla base dei rilievi dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

Così facendo si avvicinerebbe la procedura italiana a quella adottata dalla maggior parte dei Paesi europei e si prenderebbe atto del fatto che l'indirizzo sulla direzione della politica di bilancio viene deciso nelle sue grandi linee in aprile, nell'ambito dell'esame del DEF, e che la Nota di aggiornamento e la relativa risoluzione, per il momento in cui oggi intervengono, svolgono un ruolo di indirizzo ormai assai limitato nella preparazione del disegno di legge di stabilità.

*7. Valutare l'opportunità di introdurre ulteriori correzioni alla legge di contabilità e finanza pubblica di cui alla legge n. 196 del 2009, alla luce delle criticità emerse nel corso della sua attuazione, come ad esempio quelle inerenti all'introduzione delle clausole di salvaguardia e di invarianza finanziaria, alla copertura dei provvedimenti recanti deleghe legislative e ai contenuti delle relazioni tecniche riferiti a provvedimenti recanti nuovi o maggiori oneri.*

Al riguardo è emerso che l'attuazione dei principi fissati dall'articolo 15 della legge n. 243 del 2012 sul contenuto della legge di bilancio potrebbe rappresentare l'occasione, attraverso modifiche e integrazioni alla legge di contabilità, per affrontare alcuni temi emersi, in sede parlamentare, nel corso dell'esame dei profili finanziari di provvedimenti recanti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il primo tema si riferisce all'opportunità di escludere, in via generale, la possibilità di ricorrere a coperture a valere su specifiche autorizzazioni di spesa che dovrebbero essere destinate a finalità indicate dai contribuenti all'atto del prelievo fiscale. Si fa riferimento, in particolare, all'introduzione del divieto di utilizzo della quota dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche devoluta alla diretta gestione statale nonché alla quota del cinque per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone

fisiche, che i contribuenti destinano al finanziamento della ricerca scientifica e universitaria, delle ONLUS e di altri organismi che svolgono attività sociali di particolare rilievo.

Il secondo tema riguarda, invece, le clausole di salvaguardia finanziaria, disciplinate dall'articolo 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009, che nel corso del tempo si sono spesse volte concretizzate non in misure automaticamente applicabili in caso di sfioramento rispetto alle previsioni di spesa, ma nel rinvio a successivi decreti ministeriali che rideterminano i parametri sottostanti la spesa oggetto di previsione o l'ammontare di talune imposte ovvero riducono l'ammontare delle spese rimodulabili di taluni programmi di spesa.

In proposito, nel corso dell'esame parlamentare delle citate clausole è stato rilevato come la rideterminazione dei parametri sottostanti la spesa attraverso provvedimenti di carattere amministrativo susciti non poche perplessità non solo per il rango secondario dello strumento normativo utilizzato, ma anche perché suscettibile di determinare una situazione di oggettiva incertezza in merito alla portata dei benefici concessi per legge che spesso si sostanziano in veri e propri diritti soggettivi. Tale situazione è stata ancor più sottolineata nell'ipotesi in cui il rinvio ad un successivo provvedimento amministrativo sia effettuato da decreti legislativi attuativi di deleghe che non prevedono tra i propri principi e criteri direttivi la possibilità di un simile rinvio.

Le clausole di salvaguardia che individuano, come forma di compensazione finanziaria, stanziamenti rimodulabili di programmi di spesa appaiono invece non del tutto coerenti con la programmazione di bilancio, posto che l'ammontare degli stanziamenti utilizzati è definito all'inizio dell'esercizio senza tenere conto della funzione di salvaguardia assegnata agli stanziamenti medesimi dalle nuove iniziative legislative approvate in corso d'anno.

Alla luce di tali profili problematici, appare quindi opportuno avviare una riflessione in merito all'opportunità di modificare la disciplina delle clausole di salvaguardia contenuta nella legge di contabilità. In questa prospettiva, si potrebbe ad esempio prevedere la costituzione *ex ante* con la legge di bilancio di appositi stanziamenti destinati alla compensazione dei maggiori oneri che complessivamente si verificano nel corso dell'esercizio in relazione all'attuazione di leggi di spesa – la cui dotazione potrebbe essere determinata in funzione degli sfioramenti registrati nell'anno precedente o di altri parametri ritenuti utili allo scopo – in modo da non interferire sull'attuazione dei programmi di spesa in essere.

Tale compensazione dovrebbe essere effettuata con appositi decreti che prelevano le occorrenti risorse dal predetto Fondo da trasmettere alle Camere al fine di assicurare una costante informazione del Parlamento sugli andamenti di spesa. Con successivo provvedimento legislativo dovrebbero essere invece adottate le misure correttive, espansive o restrittive, necessarie all'allineamento tra oneri e risorse a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo. Tale provvedimento potrebbe essere ragionevolmente identificato con la nuova legge di bilancio che, alla prima sezione, come visto in precedenza, dovrebbe contenere proprio le misure riguardanti le spese il cui ammontare è determinato sulla base di parametri fissati da leggi, le quali non

possono essere automaticamente modificate attraverso la revisione degli stanziamenti ma richiedono una modifica della normativa di riferimento.

È evidente peraltro che il problema della formulazione delle clausole di salvaguardia finanziaria è strettamente collegato a quello della corretta quantificazione degli oneri. Non vi è dubbio, infatti, che la previsione di clausole di salvaguardia non possa prescindere da oneri correttamente quantificati e coperti. Non dovrebbe quindi essere consentita la formulazione di clausole di salvaguardia che fungano da « coperture di riserva » per sopperire alla mancanza di risorse determinata da coperture finanziarie che già *ex ante* appaiono dagli esiti quanto mai incerti.

Più in generale, nonostante l'importante sforzo compiuto dal Governo per la messa a disposizione delle relazioni tecniche, appare ancora necessario individuare i correttivi più idonei affinché le amministrazioni interessate siano maggiormente coinvolte nel relativo procedimento di elaborazione, in maniera tale da consentire al Ministero dell'economia e delle finanze di svolgere l'indispensabile funzione di verifica di tali elaborati, ai fini della successiva presentazione in Parlamento.

Sempre al tema della corretta predisposizione della relazione tecnica si ricollegano le questioni relative alla previsione di clausole di invarianza finanziaria e al rinvio della copertura delle deleghe legislative a successivi provvedimenti legislativi, compresi i decreti legislativi di attuazione.

Per quanto riguarda le clausole di invarianza finanziaria va infatti sottolineato come appaia essenziale una costruzione attendibile delle stesse risultante dalla relazione tecnica, giacché l'eventuale discrasia tra la portata della singola norma (o dell'intero provvedimento) e tali clausole può determinare il rischio del prodursi di condizioni per una sostanziale disapplicazione, parziale o totale, della normativa interessata.

La copertura delle leggi di delega mediante il rinvio a successivi provvedimenti legislativi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009, non appare invece presentare profili problematici, purché sia rispettato il vincolo della previa o contestuale entrata in vigore delle norme comportanti le coperture rispetto a quelle di carattere oneroso e sempre che gli oneri risultanti dall'attuazione della delega non siano effettivamente quantificabili *ex ante*, ossia all'atto della definizione della relativa delega legislativa.

A conclusione del presente documento, appare opportuno evidenziare come sia emersa con particolare chiarezza nel corso dell'indagine conoscitiva la strettissima connessione esistente tra la nuova disciplina sul contenuto della legge di bilancio e l'attuazione delle deleghe conferite al Governo ai sensi degli articoli 40 e 42 della legge n. 196 del 2009, non solo dal punto di vista contenutistico, considerata la diretta incidenza delle stesse sulla disciplina contabile, ma anche dal punto di vista procedurale. Infatti, le deleghe dovranno essere esercitate entro il 31 dicembre 2015 – salvo l'eventuale proroga di novanta giorni prevista per la delega di cui all'articolo 42 della legge n. 196 del 2009 dal comma 3 del medesimo articolo – e la nuova

disciplina sul contenuto della legge di bilancio dovrebbe essere invece approvata entro i primi mesi del 2016, in modo da consentirne l'attuazione con la manovra finanziaria 2017.

Ne consegue che le Commissioni bilancio saranno chiamate a esprimere i propri pareri sugli schemi di decreto legislativo derivanti dall'esercizio della delega nell'ambito di una procedura assai complessa che si svolgerà contestualmente a quella di esame del progetto di legge che disciplinerà il contenuto del nuovo bilancio. Tale procedura peraltro potrebbe non essere ultimata entro il termine del 31 dicembre 2015, giacché, nell'ipotesi di mancato recepimento dei pareri da parte del Governo, è prevista la ritrasmissione degli schemi di decreto alle Commissioni parlamentari ai fini dell'espressione di un ulteriore parere, con un sensibile allungamento dei tempi necessari alla definitiva adozione degli atti.

Inoltre, si deve tenere conto del fatto che sia il citato progetto di legge sia i decreti legislativi si dovrebbero tradurre in massima parte in modifiche e integrazioni alla legge n. 196 del 2009, con un evidente rischio di sovrapposizione tra l'esame degli emendamenti riferiti al provvedimento che definirà i contenuti del bilancio unificato e i pareri che le Commissioni bilancio della Camera e del Senato saranno chiamate ad esprimere sugli schemi di decreto legislativo attuativi delle deleghe, peraltro in concomitanza con una fase particolarmente intensa dei lavori parlamentari qual è la sessione di bilancio.

In questo contesto, ai fini di una sensibile semplificazione dei lavori, il Governo potrebbe quindi valutare l'opportunità di rinunciare all'esercizio delle deleghe, accorpando i contenuti degli schemi di decreto legislativo attualmente in via di predisposizione e quelli sulla disciplina del contenuto della nuova legge di bilancio in un unico disegno di legge da presentare a breve scadenza presso la Camera dei deputati.