

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-02013 Fluvi ed altri: Controlli sull'applicabilità del regime tributario agevolato degli enti associativi e delle organizzazioni di volontariato	163
ALLEGATO 1 (Testo della risposta)	186
Sull'ordine dei lavori	164

SEDE CONSULTIVA:

Legge di contabilità e finanza pubblica. C. 2555, approvata dal Senato (Parere alla V Commissione) (Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)	164
ALLEGATO 2 (Parere approvato dalla Commissione)	187

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

Mercoledì 28 ottobre 2009. — Presidenza del presidente Gianfranco CONTE. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Daniele Molgora.

La seduta comincia alle 14.05.

Gianfranco CONTE, *presidente*, ricorda che, ai sensi dell'articolo 135-ter, comma 5, del regolamento, la pubblicità delle sedute per lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata è assicurata anche tramite la trasmissione attraverso l'impianto televisivo a circuito chiuso. Dispone, pertanto, l'attivazione del circuito.

5-02013 Fluvi ed altri: Controlli sull'applicabilità del regime tributario agevolato degli enti associativi e delle organizzazioni di volontariato.

Alberto FLUVI (PD) rinuncia ad illustrare l'interrogazione, di cui è cofirmatario.

Il Sottosegretario Daniele MOLGORA risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Alberto FLUVI (PD) accoglie con soddisfazione alcune delle considerazioni svolte dal Sottosegretario, rilevando come la norma di cui all'articolo 30 del decreto-legge n. 185 del 2008, che introduce l'obbligo, per gli enti associativi e le altre organizzazioni di volontariato che si avvalgano delle esenzioni dalle imposte sui redditi e dall'IVA, di trasmettere all'Agenzia delle entrate i dati e le notizie rilevanti ai fini fiscali, al fine di consentire gli opportuni controlli, se, da un lato, appaiono positive, in quanto tendono ad individuare quei soggetti che si avvalgano di tali agevolazioni tributarie senza averne titolo, dall'altro possono colpire in modo indiscriminato tutto il mondo del cosiddetto Terzo Settore.

Auspica quindi che il Ministero dell'economia e l'Agenzia delle entrate collaborino proficuamente, al tavolo di confronto con il Forum del Terzo Settore e l'Agenzia per le ONLUS, al fine di evitare

che i nuovi adempimenti possano penalizzare tutti quei soggetti che operano meritoriamente nel campo del sociale.

Gianfranco CONTE, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

Sull'ordine dei lavori.

Gianfranco CONTE, *presidente*, propone, concorde la Commissione, di procedere ad un'inversione dell'ordine del giorno della seduta odierna, nel senso di passare all'esame, in sede consultiva, della proposta di legge C. 2555, Legge di contabilità e finanza pubblica, e, quindi, all'audizione, in congiunta con la XIV Commissione, di componenti del Parlamento europeo eletti in Italia sui temi relativi alla vigilanza finanziaria europea.

La seduta termina alle 14.15.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 28 ottobre 2009. — Presidenza del presidente Gianfranco CONTE. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Daniele Molgora.

La seduta comincia alle 14.15.

Legge di contabilità e finanza pubblica.

C. 2555, approvata dal Senato.

(Parere alla V Commissione).

(Esame e conclusione — Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Antonio PEPE (PdL), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata ad esprimere il parere alla V Commissione Bilancio sulla proposta di legge C. 2555, approvata dal Senato, recante Legge di contabilità e finanza pubblica.

La proposta di legge contiene un'articolata riforma della disciplina in materia di contabilità nazionale, finalizzata ad adeguare il contesto normativo del governo della finanza pubblica al mutato assetto costituzionale dei rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali e ai vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento comunitario, nonché ad introdurre strumenti di pianificazione e controllo della spesa, finalizzati a contenerne l'espansione.

La proposta intende realizzare tale intervento di riforma sia attraverso norme di immediata applicazione sia mediante il ricorso a quattro distinte deleghe legislative, relative all'adeguamento dei sistemi contabili, alle procedure di spesa in conto capitale, al completamento della riforma del bilancio dello Stato e alle riforma del sistema dei controlli contabili.

Per quanto riguarda i principali aspetti dell'intervento legislativo, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili la delega che si intende conferire al Governo si pone l'obiettivo di definire un unico piano dei conti integrato e di dettare schemi di bilancio comuni, articolati per missioni e programmi, coerenti con la classificazione economica e funzionale comunitaria.

Sotto un ulteriore profilo, la proposta interviene sulla tempistica e sugli strumenti della programmazione finanziaria, la quale si estenderà su un periodo almeno triennale e si articolerà: nella Relazione sull'economia e la finanza pubblica (ex RUEF), che il Governo presenterà alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno; nella Decisione di finanza pubblica (DFP), sostitutivo del DPEF, che il Governo presenterà alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno; nel disegno di legge di stabilità (ex disegno di legge finanziaria) e nel disegno di legge di bilancio, i quali saranno presentati alle Camere entro il 15 ottobre di ciascun anno; nei provvedimenti collegati alla legge di stabilità, il cui termine di presentazione continuerà ad essere il 15 novembre; nell'Aggiornamento del Programma di stabilità, da presentare alla Commissione europea.

Il provvedimento disciplina inoltre il coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali ed il coinvolgimento dei diversi livelli di governo nell'elaborazione degli obiettivi programmatici, ai fini della ripartizione degli obiettivi finanziari e della fissazione del quadro di riferimento normativo del patto di stabilità interno.

La proposta di legge incide altresì sulla struttura del bilancio di previsione dello Stato: si pongono a regime le innovazioni apportate al bilancio nel corso degli ultimi due esercizi finanziari; si delega il Governo a completarne la riforma, passando ad una redazione in termini di sola cassa; si costituiscono oggetto dell'approvazione parlamentare, per la spesa, non più le unità previsionali di base, ma i programmi; si interviene sulla disciplina delle rimodulazioni tra le dotazioni interne a ciascun programma; si rende facoltativo il disegno di legge di assestamento.

Per quanto riguarda prevede il controllo sulla spesa e sugli andamenti di finanza pubblica, viene istituita una Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici, e si stabilisce il principio dell'accesso da parte della Camera e del Senato a tutte le banche dati rilevanti per la finanza pubblica, nonché la creazione di una struttura unica di supporto tecnico per il controllo parlamentare.

Ulteriori novità riguardano l'analisi e la valutazione della spesa da parte delle amministrazioni centrali, per la quale si conferisce al Governo una delega per il potenziamento delle strutture della Ragioneria, finalizzata a riformare la disciplina del controllo interno di regolarità amministrativa e contabile, ed a individuare un sistema di indicatori di risultato, riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodi comuni alle diverse amministrazioni pubbliche.

La proposta di legge introduce quindi strumenti di programmazione dei flussi finanziari, prevedendo l'obbligo per le amministrazioni statali di presentare mensilmente una previsione dell'evoluzione dei flussi di cassa, introducendo modifiche alla disciplina dei conti intrattenuti dal Tesoro per la gestione delle disponibilità

liquide e prevedendo il sostanziale superamento delle contabilità speciali e dei conti correnti di tesoreria.

In conseguenza di tale complessivo riassetto, è prevista l'abrogazione della legge nazionale di contabilità di cui alla legge n. 468 del 1978, nonché una delega al Governo per la redazione di un Testo unico delle leggi in materia di contabilità di Stato e di tesoreria.

Passando ad analizzare più in dettaglio il contenuto della proposta di legge, l'articolo 1, comma 1, della proposta di legge definisce un ambito di applicazione della nuova legge di contabilità più ampio del bilancio dello Stato, estendendolo all'intero perimetro della pubblica amministrazione, ed affermando, in linea generale, il principio secondo cui tutte le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e ne condividono le responsabilità.

Il comma 4 specifica che le disposizioni recate dalla proposta di legge e dai relativi decreti legislativi, nonché dalle norme di attuazione del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009, costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione, e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, mentre il comma 5 specifica che per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano rimane fermo quanto disposto nei rispettivi statuti speciali.

L'articolo 2 conferisce una delega legislativa al Governo per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, nonché per l'armonizzazione della relativa tempistica di presentazione e approvazione.

Ai sensi del comma 1, i sistemi contabili e gli schemi di bilancio armonizzati

devono essere raccordabili con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura sui disavanzi eccessivi.

La delega è esplicitamente finalizzata a consentire il perseguimento degli obiettivi indicati dall'articolo 1, cioè il concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al governo della finanza pubblica.

I principi e criteri direttivi della delega riguardano:

l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato (lettera *a*);

l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi, nonché di un sistema unico di codifica dei singoli provvedimenti di spesa correlati alle voci riportate nei bilanci (lettera *c*);

l'adozione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi di cui alla lettera *a*) (lettera *b*);

l'adozione di un bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema-tipo definito dal Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con i Ministri interessati e la Conferenza unificata Stato-Regioni ed autonomie locali (lettera *e*);

l'affiancamento, in via sperimentale, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale, ispirati a criteri comuni (lettera *d*);

la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri comuni alle diverse amministrazioni, e individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata per quelli concernenti le regioni e le province autonome e gli enti locali (lettera *f*).

Al riguardo segnala come la legge n. 42 del 2009, recante delega al Governo per

l'attuazione del federalismo fiscale, rechi, in particolare all'articolo 2, comma 2, lettera *h*), principi e criteri direttivi che concernono materia analoga, prevedendo che il Governo proceda, attraverso i decreti legislativi delegati, alla individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali.

Inoltre, con riferimento a quanto previsto nelle lettere *d*) ed *f*) del comma 2, evidenzia come l'articolo 43 della proposta di legge preveda – nell'ambito della delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio – principi di delega sostanzialmente analoghi, rispettivamente alle lettere *l*) ed *a*) del comma 2 di tale ultimo articolo.

Rileva pertanto l'opportunità di un miglior coordinamento tra tali disposizioni, al fine di evitare possibili sovrapposizioni normative in sede di attuazione delle deleghe.

Il comma 5 prevede inoltre l'istituzione, con decreto del Ministero dell'economia, del Comitato per i principi contabili delle Amministrazioni pubbliche, al quale affida è affidato il compito di predisporre i decreti legislativi di armonizzazione.

L'articolo 4 istituisce la Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici, con il compito di « promuovere e tutelare la trasparenza e l'informazione nel campo della finanza pubblica ».

La Commissione è composta da venti componenti designati dai Presidenti delle due Camere, secondo il principio della proporzionalità tra maggioranza e opposizione.

Funzione della Commissione, i cui atti sono trasmessi alle Presidenze dei due rami del Parlamento ed al Ministro dell'economia e delle finanze, è in primo luogo quello di esprimere indirizzi e criteri di metodo per la redazione dei documenti governativi di finanza pubblica.

Al riguardo segnala come le modalità di composizione della Commissione presentino alcune peculiarità rispetto alla generalità delle norme istitutive delle Commissioni bicamerali, in quanto, invece di specificare, come accade usualmente, che la composizione della Commissione rispec-

chia la proporzione dei gruppi parlamentari, la norma dell'articolo 4 fa riferimento alle nozioni di « maggioranza » ed « opposizione » che potrebbero non risultare di univoca interpretazione.

L'articolo 5 modifica i criteri di nomina del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica – ISTAT, con l'introduzione del parere parlamentare vincolante sulla proposta di designazione governativa. La disposizione prevede che la designazione del Presidente può essere effettuata solo laddove il parere favorevole sia stato espresso con la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti, consentendo inoltre alle Commissioni parlamentari competenti ad esprimere il parere di procedere all'audizione della persona candidata.

L'articolo 6 dispone, al comma 1, che, ai fini del controllo parlamentare sulla finanza pubblica, anche di settore, la Camera dei deputati e il Senato abbiano accesso alle banche dati rilevanti per il monitoraggio della finanza pubblica, nonché ad ogni altra fonte informativa ritenuta utile.

A tal fine il comma 2 prevede che i bilanci, le relative variazioni e i rendiconti, nonché i relativi allegati, siano resi disponibili in formato elettronico elaborabile, sia per il disegno di legge che per il testo approvato.

Il comma 3 prevede altresì che i decreti di variazione al bilancio, adottati in conseguenza dell'approvazione di provvedimenti legislativi, siano resi accessibili via internet in tempi rapidi.

L'articolo 7 stabilisce che gli elementi tecnici di supporto del controllo parlamentare sulla finanza pubblica siano organizzati in un'unica struttura tecnica da istituirsi di intesa tra i Presidenti delle due Camere.

Ciò comporterà evidenti, significative ricadute all'interno delle amministrazioni della Camera e del Senato, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione delle strutture di supporto alle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, tra le quali è naturalmente compresa anche la Commissione Finanze.

L'articolo 8, comma 1, legge conferma l'adesione al metodo della programmazione per l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa; rispetto alla normativa vigente, la disposizione in esame estende peraltro tale metodo alle previsioni di bilancio del complesso delle amministrazioni pubbliche, mentre la programmazione è riferita al solo Bilancio dello Stato.

Il comma 2 elenca gli strumenti della programmazione, tra i quali sono annoverati:

la Relazione sull'economia e la finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno (lettera *a*), che, ai sensi dell'articolo 3, per i tre esercizi finanziari successivi all'entrata in vigore della legge, dovrà essere accompagnata da un rapporto del Ministro dell'economia sullo stato di attuazione della legge stessa;

la Decisione di finanza pubblica (DFP), da presentare entro il 20 settembre (lettera *b*);

il disegno di legge di stabilità e il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare entrambi entro il 15 ottobre (in luogo del 30 settembre) (lettere *c*) e *d*);

i provvedimenti collegati alla legge di stabilità, per i quali permane il termine di presentazione del 15 novembre (lettera *e*);

l'aggiornamento del Programma di stabilità, da presentare alla Commissione europea secondo il calendario concordato in sede comunitaria (lettera *f*).

La lettera *g*) include inoltre, innovando rispetto alla legislazione vigente ed in linea con l'ampliamento del perimetro di applicazione del metodo della programmazione finanziaria, gli specifici strumenti di programmazione delle altre amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

In base al comma 3, tutti gli strumenti di programmazione sopra richiamati sono presentati alle Camere dal Ministro dell'economia e delle finanze, ad eccezione della DFP, che è presentata alle Camere dal Governo per la sua approvazione, e di

quelli di cui alla lettera g) che si riferiscono alle amministrazioni non statali.

L'impostazione del ciclo di bilancio appena delineata è volta a saldare temporalmente la fase della programmazione economico-finanziaria (da realizzarsi attraverso l'approvazione della Decisione di finanza pubblica) con quella dell'attuazione della manovra di finanza pubblica necessaria al conseguimento degli obiettivi programmatici (da realizzarsi attraverso i disegni di legge di stabilità e di bilancio).

L'articolo 9 detta le norme per il coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali.

In particolare, il comma 1 dispone che le regioni e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dalla Decisione di finanza pubblica.

Il comma 2 prevede che gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica vengano individuati in sede di attuazione del federalismo fiscale « in coerenza con i principi » stabiliti dalla proposta di legge, stabilendo inoltre che il coordinamento della finanza pubblica, con riferimento agli enti territoriali, si realizza con le modalità e le procedure, nonché attraverso gli strumenti, previsti dal Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge n. 42 del 2009.

Il comma 3 concerne il Patto di stabilità interno, stabilendo che il relativo quadro di riferimento normativo – caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti – deve essere definito nell'ambito della procedura di cui all'articolo 10, comma 4, la quale prevede l'invio da parte del Governo alla Conferenza unificata delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici tra i livelli di governo da stabilire nell'ambito della Decisione di finanza pubblica.

Ai sensi del comma 4, in sede di Conferenza unificata sono fornite indicazioni ai fini del collegamento tra gli obiettivi aggregati da fissare nell'ambito della

Decisione di finanza pubblica e le regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza.

I commi da 5 a 7 disciplinano le modalità di indebitamento ai fini di investimento da parte degli enti territoriali.

In particolare, il comma 5 demanda alla Decisione di finanza pubblica e alla legge di stabilità – sentita la Conferenza unificata – l'individuazione della quota di indebitamento per la spesa in conto capitale delle amministrazioni locali, e successivamente per il complesso delle province e dei comuni, articolata per regioni, in coerenza con l'obiettivo aggregato individuato per l'intera pubblica amministrazione.

Ai sensi del comma 6 il ricorso al debito, sempre per la spesa in conto capitale, da parte di uno o più enti territoriali, in misura eccedente il limite stabilito dalla applicazione all'ente stesso del Patto di stabilità interno vigente, è autorizzato, nell'ambito di ciascuna regione, a condizione che venga compensato da un corrispondente minore ricorso al debito da parte di uno o più enti territoriali della stessa regione.

In base al comma 7 le regioni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica complessivamente determinato in applicazione del Patto di stabilità interno vigente, possono adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli di finanza pubblica fissati dalla legge nazionale, in relazione alle diversità delle situazioni finanziarie ed economiche delle regioni stesse; esse sono inoltre chiamate a coordinare la procedura di ripartizione della quota di indebitamento per la spesa in conto capitale dei comuni e delle province, anche al fine di consentire lo scambio di tale quota tra uno o più enti locali della regione, ai fini dell'ottimizzazione della distribuzione territoriale e temporale della spesa in conto capitale.

L'articolo 10 disciplina la funzione della Decisione di finanza pubblica (DFP), la quale, secondo il comma 1, è chiamata ad indicare gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il

triennio successivo definendo inoltre gli obiettivi articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi all'amministrazione centrale, all'amministrazione locale e agli enti di previdenza e aggiorna le previsioni per l'anno in corso.

Ai sensi del comma 2 la DFP riporta:

la valutazione degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi macroeconomici fissati nei precedenti documenti programmatici, nonché, rispetto alle previsioni contenute nella Relazione sull'economia e la finanza pubblica;

l'indicazione della evoluzione economico-finanziaria internazionale, per l'anno in corso e per il periodo di riferimento; per l'Italia, le previsioni macroeconomiche, tendenziali e programmatiche, per ciascun anno del periodo di riferimento, con evidenziazione dei contributi alla crescita delle diverse determinanti, dell'evoluzione dei prezzi, del mercato del lavoro e dell'andamento dei conti con l'estero; l'esplicitazione dei parametri economici essenziali utilizzati per le previsioni di finanza pubblica in coerenza con gli andamenti macroeconomici tendenziali e programmatici (lettera *a*);

le previsioni tendenziali a legislazione vigente, basate sui parametri di cui alla lettera *a*) e, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte, dei flussi di entrata e di uscita, con un'indicazione di massima anche per l'anno in corso dei motivi degli scostamenti tra gli andamenti tendenziali indicati e le previsioni riportate nei precedenti documenti programmatici; in tale ambito si segnala, per quanto attiene agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, l'obbligo di indicare il valore della pressione fiscale delle amministrazioni pubbliche; sono inoltre indicate le previsioni relative al debito delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso e dei singoli settori separatamente, nonché le risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali (lettera *b*); al

riguardo segnala come il riferimento all'indicazione della pressione fiscale delle amministrazioni pubbliche costituisca un'innovazione rispetto alla legislazione vigente, che recepisce una prassi affermata nei documenti di programmazione;

le previsioni tendenziali del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e del saldo di cassa del settore statale (lettera *c*);

un'indicazione di massima delle risorse finanziarie necessarie a confermare normativamente, per il periodo di riferimento del documento, gli impegni e gli interventi di politica economica e di bilancio adottati negli anni precedenti per i principali settori di spesa (lettera *d*);

gli obiettivi programmatici, indicati per ciascun anno del periodo di riferimento in rapporto al prodotto interno lordo e tenuto conto della manovra di finanza pubblica cui alla lettera *f*), per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle amministrazioni pubbliche, articolati per i tre sottosettori del settore istituzionale delle pubbliche amministrazioni (Amministrazioni Centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza), nonché, in valore assoluto, per il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e per il saldo di cassa del settore statale; in tale ambito si segnala, per quanto attiene agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, l'obbligo di indicare l'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva, coerente con il livello massimo di spesa corrente (lettera *e*).

A tale proposito sottolinea come l'individuazione di obiettivi programmatici in termini di indebitamento netto, fabbisogno, debito e pressione fiscale complessiva differenziati per ciascuno dei sottosettori istituzionali rappresenti un elemento di novità, che rafforza il valore programmatico della DFP, anche alla luce della necessità di evidenziare con maggiore trasparenza il contributo dei vari livelli di

governo al raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica.

Rileva inoltre come, ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 42 del 2009, la definizione, per ciascun livello di governo territoriale, del livello programmato dei saldi da rispettare, delle modalità di ricorso al debito nonché dell'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, è demandata ad apposite norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica che il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, è chiamato a proporre nell'ambito del disegno di legge finanziaria in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di programmazione economico-finanziaria.

Sotto questo ultimo profilo considera pertanto opportuno un maggior coordinamento tra il testo della proposta di legge e quello della legge n. 42 del 2009.

Il comma 2 prevede inoltre che la DFP rechi:

l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera e), almeno per un triennio, per i sottosettori di cui al comma 1 e le misure atte a realizzare il percorso di convergenza previsto dall'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale (lettera f);

le previsioni, ai fini conoscitivi, in termini programmatici, della disaggregazione degli obiettivi in termini di indebitamento netto, saldo di cassa e debito, di cui alla lettera e), con riferimento alle entrate e alle spese, al netto e al lordo degli interessi e delle eventuali misure *una tantum* ininfluenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche (lettera g);

l'indicazione di eventuali provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica, ciascuno dei quali reca disposizioni omogenee per materia (lettera h);

l'evidenziazione, a fini conoscitivi, del prodotto potenziale e degli indicatori

strutturali programmatici del conto economico delle pubbliche amministrazioni (lettera i).

In base al comma 3, i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali a legislazione vigente di cui alla lettera b) del comma 2 sono esposti analiticamente in un'apposita nota metodologica da allegare alla DFP.

Ai sensi del comma 4, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici tra i livelli di governo di cui alla lettera e) devono essere inviate dal Governo alla Conferenza unificata entro il 20 luglio, al fine di acquisirne il parere preventivo entro il 10 settembre e successivamente trasmesse alle Camere.

Il comma 5 disciplina l'aggiornamento del Programma di stabilità, che il Governo deve effettuare entro i termini stabiliti in sede comunitaria e prevede che, in caso di scostamento degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica rispetto a quelli della DFP precedentemente approvata il Governo stesso ne motivi le cause attraverso una contestuale relazione informativa al Parlamento diretta a motivare, attraverso un'adeguata documentazione, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica.

Il comma 6 dispone l'introduzione di relazioni programmatiche di accompagnamento alla DFP per ciascuna missione di spesa e sulle sottostanti leggi pluriennali, delle quali deve essere illustrato lo stato di attuazione.

Il comma 7 prevede, inoltre, un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, con indicazione per ciascuna legge degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza, delle somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno, nonché quelle che restano ancora da erogare.

Ai sensi del comma 8, in apposita sezione del citato quadro riassuntivo è esposta, in allegato, la ricognizione puntuale di tutti i contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato, con speci-

fica indicazione di quelli attivati e delle eventuali ulteriori risorse anche non statali che concorrono al finanziamento dell'opera.

Il comma 9 dispone che alla DFP sia allegato il programma di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici.

L'articolo 11 delinea la nuova configurazione della manovra di finanza pubblica, impostata su base triennale.

Ai sensi del comma 1 la manovra di finanza pubblica è composta dalla legge di stabilità e dalla legge di bilancio: essa definisce, per il triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di politica economica indicati nella DFP.

In base al comma 2, la definizione annuale del quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale è demandata alla legge di stabilità – che sostituisce l'attuale legge finanziaria – con la quale si provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi.

Il comma 3 definisce il contenuto tipico della legge di stabilità, eliminando l'attuale previsione che essa debba contenere esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale e confermando l'esclusione delle norme di delega e di quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio.

In particolare, le lettere *a)* e *b)* ribadiscono quanto previsto dalla legislazione vigente, riferendosi, rispettivamente, ai livelli del ricorso al mercato e del saldo netto da finanziare ed alle variazioni dei parametri tributari (aliquote, scaglioni, detrazioni), mentre la lettera *c)* concerne i fondi speciali, e la lettera *d)* unifica in un'unica tabella il contenuto delle attuali tabelle C), D), E) ed F) della legge finanziaria, nella quale dovranno essere indicate le variazioni delle autorizzazioni legislative di spesa aggregandole per programma e per missione, secondo la nuova classificazione funzionale del bilancio dello Stato.

La lettera *e)* ripropone il contenuto dell'attuale lettera *h)* del comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468, in materia di importo massimo da destinare ai contratti del pubblico impiego.

La lettera *f)* corrisponde all'attuale lettera *i)* del comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468 e riguarda le regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti.

La lettera *g)*, nel prevedere che la legge di stabilità possa contenere norme « virtuose » comportanti aumenti di entrata o riduzioni di spesa, ammette l'inclusione di norme a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio solo ove esse si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi, sopprimendo la lettera *i-ter)* del comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468, che prevede la possibilità di inserire nella finanziaria norme finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia.

La lettera *h)* riproduce sostanzialmente il disposto di cui alla lettera *i-quater)* dell'articolo 11 della legge di contabilità generale, prevedendo che nella legge di stabilità siano incluse le norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi la cui attuazione di leggi possa recare pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In base alla lettera *i)* il contenuto della legge di stabilità viene ampliato, per includervi le disposizioni di coordinamento, anche dinamico, della finanza pubblica, intese ad assicurare il concorso dei vari livelli di governo al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, nonché le norme necessarie a realizzare il Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge n. 42 del 2009.

Il comma 4 prevede che le disposizioni della legge di stabilità debbano, di norma, essere articolate per missione ed indicare il programma cui si riferiscono, recependo in tal modo un tentativo di sistematizzare il contenuto della legge finanziaria sulla base della nuova classificazione delle voci di bilancio attuato con il disegno di legge finanziaria per il 2008.

Il comma 5 conferma il disposto del comma 6 dell'articolo 11 della legge n. 468, prevedendo che le nuove o maggiori spese disposte con la legge finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti che in conto capitale, incompatibili con le regole di bilancio definite nella risoluzione parlamentare sulla Decisione di finanza pubblica.

Il comma 6, corrispondente all'attuale comma 6-bis dell'articolo 11 della legge n. 468, stabilisce che, in allegato alla relazione al disegno di legge di stabilità debbano essere indicati i provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'esercizio ai sensi dell'articolo 18, comma 13, con i relativi effetti finanziari, ossia le iniziative legislative che il Ministro dell'economia e delle finanze è chiamato ad adottare qualora riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ovvero in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri.

Il comma 7 prevede che al disegno di legge di stabilità sia allegata, oltre alla Relazione tecnica, una Nota tecnico-illustrativa, finalizzata ad illustrare il raccordo tra i documenti di bilancio e il conto economico consolidato della pubblica amministrazione.

Il comma 8 dispone che la relazione tecnica da allegare al disegno di legge di stabilità debba altresì contenere, per ciascuna legge pluriennale di spesa rifinanziata con il medesimo disegno di legge, la valutazione, da parte del Ministro competente, del permanere delle ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione, tenuto anche conto dei nuovi programmi da avviare.

Il comma 9 sopprime la Relazione previsionale e programmatica, i cui contenuti sono sostanzialmente inclusi nella Nota prevista dal comma 7.

L'articolo 12 disciplina le informazioni che devono essere contenute nella Rela-

zione sull'economia e la finanza pubblica (ex RUEF), prevedendo, al comma 1, che tale documento debba contenere:

l'analisi dell'andamento dell'economia, del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente, con evidenziazione degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi indicati nella DFP;

l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche del conto economico delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori, nonché del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche per il periodo di previsione della DFP, indicando, in caso di scostamenti, le misure correttive che il Governo intende adottare;

le indicazioni sul saldo di cassa del settore statale e sulle relative modalità di copertura;

le informazioni sui conti consuntivi delle aziende di servizi delle amministrazioni pubbliche, nonché sui conti consolidati con i risultati di gestione delle aziende controllate dalle medesime amministrazioni.

Il comma 2 stabilisce che, in apposita sezione, siano fornite le informazioni di dettaglio su consuntivi e previsioni dei conti dei principali comparti di spesa, nonché dati relativi al settore statale secondo la classificazione economica, con evidenziazione delle principali tipologie di spesa.

Il comma 3 prevede che, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, il Ministro dell'economia presenti alle Camere, in allegato alla Relazione, un documento unitario di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti, con particolare riguardo alla ricaduta occupazionale, alla coesione sociale e alla sostenibilità ambientale, nonché alla ripartizione territoriale degli interventi. Inoltre si prevede che, insieme alla Relazione sull'economia e la finanza pubblica, il Ministro dell'economia presenti alle Commissioni Bilancio dei due rami del Parla-

mento, per i tre esercizi finanziari successivi all'entrata in vigore del provvedimento, un rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e della finanza pubblica, ponendo particolare attenzione ai profili di attuazione della nuova organizzazione del bilancio dello Stato.

L'articolo 13 specifica che le disposizioni recate dagli articoli da 13 a 17 costituiscono attuazione dell'articolo 117, primo comma, secondo comma, lettera *r*), e terzo comma, della Costituzione, cioè costituiscono esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di coordinamento informativo statistico ed informativo dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale e costituiscono principi fondamentali ai fini dell'esercizio della potestà legislativa concorrente regionale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

L'articolo 14, comma 1, prevede che, al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le amministrazioni pubbliche provvedano a inserire in una banca dati unitaria, istituita presso la Ragioneria generale dello Stato, i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione del provvedimento.

Il comma 2 stabilisce che l'acquisizione dei dati avvenga sulla base di schemi, tempi e modalità definiti con decreto ministeriale, sentita la Conferenza unificata, mediante il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso l'interscambio di flussi informativi con altre amministrazioni pubbliche, fra cui la Banca d'Italia.

Il comma 3 dispone in merito alle modalità di coperture degli oneri derivanti dalla disposizione.

L'articolo 15, ai commi da 1 a 4, dispone in materia di attività di verifica e

monitoraggio posti a carico di diversi dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché degli obblighi informativi cui i medesimi dipartimenti devono far fronte.

In particolare, per quanto riguarda gli ambiti di competenza della Commissione Finanze, si prevede che il Dipartimento delle finanze curi la pubblicazione mensile di un rapporto sull'andamento delle entrate tributarie e contributive e l'elaborazione di ulteriori allegati a corredo delle relazioni trimestrali di cassa riguardanti: *a*) il monitoraggio degli effetti sulle entrate delle principali misure tributarie adottate; *b*) l'analisi dei risultati conseguiti in materia di entrata, con riferimento all'andamento di tutte le imposte, tasse e tributi, anche di competenza di regioni e enti locali, con indicazioni relative all'attività accertativa e alla riscossione.

Inoltre si dispone che la Ragioneria generale dello Stato consenta l'accesso e l'invio alle Camere in formato elettronico elaborabile dei dati contenuti nella banca dati delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 14, comma 1.

I commi 5 e 6 prevedono che le amministrazioni pubbliche, ad esclusione degli organi costituzionali, trasmettano quotidianamente (mensilmente per gli enti di previdenza) alla banca dati SIOPE tutti gli incassi e i pagamenti effettuati, codificati con criteri uniformi, mentre il comma 7 prevede che, con decreto ministeriale, sentita la Conferenza unificata, siano stabiliti modalità e tempi di attuazione di tale previsione e siano apportate modifiche e integrazioni alla codificazione stabilita.

L'articolo 16 fissa disposizioni transitorie nelle more della realizzazione della banca dati delle amministrazioni pubbliche, prevedendo che le amministrazioni pubbliche, ad esclusione di quelle territoriali e delle loro associazioni o organismi vigilanti, inviino in forma telematica alla Ragioneria generale dello Stato i bilanci di previsione, le relative variazioni e i conti consuntivi, secondo gli schemi e le modalità indicate con determina del Ragioniere

generale dello Stato, nonché le altre informazioni necessarie alle attività di monitoraggio di cui all'articolo 15.

L'articolo 17 prevede che sia assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche non territoriali e, previa approvazione di apposite leggi regionali, nei collegi sindacali delle aziende sanitarie o ospedaliere e negli IRCCS.

L'articolo 18 reca disposizioni relative alla copertura finanziaria e al monitoraggio sull'attuazione delle leggi che determinano conseguenze onerose per la finanza pubblica, che riproducono, con talune modifiche ed integrazioni, quelle attualmente contenute nell'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978.

Una prima innovazione contenuta nella disposizione riguarda l'introduzione del divieto espresso di individuare i mezzi di copertura di oneri correnti in entrate « non ricorrenti », oltre che in entrate di parte capitale (comma 1, lettera c).

Inoltre si definiscono più puntualmente le caratteristiche e le finalità delle clausole di salvaguardia, disponendosi che queste ultime debbano garantire l'allineamento tra l'onere e la relativa copertura (comma 1, alinea) ed essere effettive ed automatiche (comma 12). La clausola di copertura deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumento dell'entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, da adottare nel caso in cui si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di spesa indicate nelle leggi ai fini della copertura finanziaria.

Il comma 2 introduce altresì specifiche disposizioni, relative alla copertura degli oneri recati dall'attuazione di deleghe legislative, per le quali si prevede che le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura finanziaria necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Tali oneri, ove non quantificati al momento dell'approvazione della legge di delega, possono trovare copertura esclusivamente in norme contenute in « altre leggi ». Si dispone altresì che i decreti

siano corredati di relazione tecnica, che deve dar conto degli effetti finanziari complessivi.

I commi da 3 a 8 recano invece modifiche alla disciplina riguardante i presupposti, le modalità ed i termini per la predisposizione delle relazioni tecniche, nonché il contenuto delle stesse.

In primo luogo i commi 3 e 4 prevedono che alla relazione tecnica deve essere sempre allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare (riferito al bilancio dello Stato), del saldo di cassa nonché dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche ed introducono l'obbligo – qualora siano prevedibili specifici e rilevanti effetti sugli andamenti tendenziali del fabbisogno del settore pubblico e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, diversi da quelli quantificati ai fini del saldo netto da finanziare – che il Ministero dell'economia, nel definire la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, fornisca i relativi elementi di valutazione nella relazione tecnica, con particolare riferimento agli effetti delle innovazioni normative sugli andamenti tendenziali nonché i criteri per la quantificazione e la compensazione di tali effetti sul fabbisogno del settore pubblico e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

Ulteriori innovazioni riguardano: l'estensione dell'obbligo di relazione tecnica agli emendamenti di iniziativa del relatore di un progetto di legge (comma 3); l'integrazione degli elementi e dei dati essenziali che devono essere contenuti nelle relazioni tecniche (comma 7); per le disposizioni corredate da clausola di neutralità finanziaria, l'obbligo che la relazione tecnica riporti i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica (comma 7); l'obbligo che la relazione tecnica fornisca i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia (comma 7); l'individuazione di precisi termini e modalità di trasmissione delle relazioni, nonché

l'obbligo di aggiornamento all'atto del passaggio di un progetto di legge da un ramo all'altro del Parlamento (commi 5, 7 e 8).

I commi da 11 a 13 modificano alcuni aspetti della disciplina in materia di monitoraggio sull'attuazione delle leggi recanti oneri finanziari. Esse riguardano essenzialmente la limitazione dell'obbligo di relazione al Parlamento ai soli casi di superamento delle previsioni di spesa e di conseguente attivazione della clausola di salvaguardia (commi 12 e 13), ed il venir meno dell'obbligo di segnalazione al Parlamento da parte degli organi interni di revisione e controllo degli enti pubblici non territoriali in merito al monitoraggio finalizzato all'accertamento del raggiungimento dei limiti di spesa (comma 11).

Il comma 14 introduce l'obbligo di indicare, in caso di disposizioni di iniziativa governativa che prevedano l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio, anche le missioni di spesa ed i relativi programmi interessati.

Sempre in materia di copertura finanziaria delle leggi, l'articolo 19 riproduce, con limitate modifiche, la disciplina relativa ai fondi speciali attualmente dettata dall'articolo 11-*bis* della citata legge n. 468.

In questo caso la principale innovazione, contenuta nel comma 3 dell'articolo 19, riguarda il venir meno della previsione di accantonamenti di segno negativo ed il diverso trattamento contabile riguardo agli «slittamenti» delle quote destinati alla copertura dei contratti per il pubblico impiego: si prevede infatti che tali importi, non utilizzati al termine dell'esercizio, siano conservati nel conto dei residui fino alla sottoscrizione dei relativi contratti o all'emanazione dei provvedimenti negoziali.

L'articolo 20, comma 1, detta disposizioni, in parte già contenute nell'articolo 27 della legge n. 468 del 1978, relative all'indicazione e alla compensazione degli oneri posti a carico di amministrazioni ed enti pubblici.

Il comma 2 sancisce espressamente un obbligo di copertura finanziaria anche a carico del legislatore regionale per gli

oneri posti a carico della finanza regionale e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tali fini dovranno essere utilizzate le metodologie di copertura previste dall'articolo 18.

Per quanto concerne il bilancio di previsione dello Stato, gli articoli 21 e 22 presentano rilevanti novità rispetto alla vigente legge di contabilità del 1978, alcune delle quali già attuate in via amministrativa nei bilanci degli ultimi due anni, delineando, in prospettiva, una profonda riforma di tutti i documenti di bilancio, da attuarsi in più fasi.

L'articolo 21, confermando la legislazione vigente, stabilisce che la gestione finanziaria dello Stato si svolge in base al bilancio annuale di previsione (il cui periodo di riferimento coincide con l'anno solare che inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre), redatto in termini di competenza e di cassa.

L'articolo 22 reca la disciplina del disegno di legge del bilancio annuale di previsione, confermando che le previsioni di entrata e di spesa in esso contenute sono formate sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dei parametri economici utilizzati nella DFP.

Per quanto riguarda l'esposizione delle voci di entrata e di spesa e l'individuazione delle unità di voto parlamentare, il comma 2 innova rispetto alla disciplina contenuta nella legge n. 468, in quanto formalizza la struttura del bilancio applicata a decorrere dal 2008, fondata sulla riclassificazione delle spese per missioni e programmi e delle entrate sulla base della ricorrenza e della tipologia dell'entrata medesima. Inoltre il comma introduce alcune importanti novità anche rispetto alla nuova disciplina applicata con riferimento ai bilanci per il 2008 e 2009, in particolare per quanto concerne l'individuazione delle unità di voto parlamentare.

In luogo delle unità previsionali di base, il comma prevede infatti che le unità di voto siano individuate, per le entrate, con riferimento alla tipologia; per le spese, con riferimento ai programmi.

Un ulteriore aspetto di rilievo riguarda l'affidamento della realizzazione di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa.

Per quel che concerne i contenuti dell'unità di voto parlamentare, il comma 3 ribadisce, in linea con la legislazione vigente, che ogni singola unità di voto deve indicare l'ammontare presunto dei residui attivi o passivi; l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare (competenza); l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno cui il bilancio si riferisce (cassa). Inoltre il comma prevede che per ogni singola unità di voto debbano essere indicate anche: le previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale.

Con riferimento specifico all'unità di voto della spesa, individuata nei programmi, il comma 4 prevede che la dotazione finanziaria venga distinta in spese correnti (con indicazione specifica delle spese di personale) e spese d'investimento (con indicazione delle acquisizioni di attività finanziarie), come peraltro già previsto dalla vigente legge di contabilità, con riferimento alle unità previsionali di base. Inoltre, formalizzando la novità già introdotta con il disegno di legge di bilancio per il 2009, il medesimo comma 4 prevede l'indicazione, nell'ambito della dotazione finanziaria del programma di spesa, della quota di spesa rimodulabile e non rimodulabile, come definita dai commi 5 e 6.

Per quanto attiene alla struttura del disegno di legge di bilancio di previsione, il comma 8 conferma, secondo la legislazione vigente, che esso è costituito: da un unico stato di previsione dell'entrata; dagli stati di previsione della spesa, relativi ai singoli Ministeri con portafoglio, con le allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome; dal quadro generale riassuntivo, che il disegno di legge in esame estende al triennio.

Il comma 9 innova invece la legislazione vigente, la quale prevede che ciascuno stato di previsione sia illustrato da una nota preliminare ed integrato da un

allegato tecnico, i quali vengono sostituiti, rispettivamente, da una nota integrativa al bilancio di previsione e dalle schede illustrative riferite a ciascun programma.

In particolare, per quanto riguarda gli aspetti di competenza della Commissione Finanze, si prevede che, con riferimento alle entrate, la nota integrativa al bilancio di previsione illustri i criteri utilizzati per la previsione relativa alle principali imposte e tasse, e specifica, per ciascun titolo, la quota di risorse avente carattere ricorrente o meno, nonché gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti – con separata indicazione delle disposizioni introdotte nell'esercizio – recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti.

Un ulteriore elemento di novità è costituito dalla lettera *e*) del comma 9, che richiede la presentazione all'interno degli stati di previsione del *budget* dei costi della relativa amministrazione, che finora ha invece costituito un documento a se stante. Nel *budget* le previsioni economiche sono rappresentate secondo le voci del piano dei conti, distinte per programmi e per centri di costo, ed esso riporta i costi previsti dai centri di costo dell'amministrazione e il prospetto di riconciliazione al fine di collegare le previsioni economiche a quelle finanziarie di bilancio.

I commi da 10 a 16 confermano in larga parte la legislazione vigente, prevedendo la predisposizione della nota di variazioni in caso di variazioni apportate al bilancio nel corso della discussione parlamentare (comma 10); la presentazione in allegato al disegno di legge del bilancio di previsione di una relazione del Ministro dell'economia sulla destinazione alle aree sottoutilizzate del territorio nazionale, alle aree di crisi occupazionale nonché alle aree montane, delle spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri (comma 11); l'approvazione, con distinti articoli del disegno di legge, dello stato di previsione dell'entrata, di ciascuno stato di previsione della spesa e dei totali generali della spesa

nonché del quadro generale riassuntivo, con riferimento sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa (comma 12); l'approvazione con apposite norme dei fondi di riserva (comma 13); la fissazione, con apposita norma, dell'importo massimo di emissione di titoli dello Stato, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare, in relazione alla indicazione del fabbisogno del settore statale (comma 14); la ripartizione delle unità di voto in capitoli, ai fini della gestione e della rendicontazione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (comma 15); la previsione secondo cui agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri siano annessi, secondo le rispettive competenze, i conti consuntivi degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (comma 16).

L'articolo 23, relativo al bilancio pluriennale, conferma sostanzialmente la legislazione vigente, prevedendo che esso sia elaborato dal Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con gli obiettivi indicati nella DFP, con riferimento ad un periodo di tre anni.

Oltre al bilancio pluriennale a legislazione vigente è predisposto un bilancio pluriennale programmatico, nel quale si evidenziano i saldi di bilancio da conseguire in ciascuno degli anni considerati, tenendo conto degli effetti della Decisione di cui all'articolo 10.

La novità rispetto all'attuale legge di contabilità generale riguarda il fatto che esso è redatto in base alla legislazione vigente in termini di competenza e di cassa (anziché in termini di sola competenza) ed organizzato per missioni e programmi.

Il comma 2 prevede inoltre che il bilancio pluriennale sia integrato con gli effetti della legge di stabilità ed aggiornato annualmente, ribadendo altresì il principio in base al quale il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate.

L'articolo 24 reca disposizioni in merito alla formazione del bilancio di previsione per quanto concerne la quantificazione dei programmi di spesa, in sede di formula-

zione degli schemi degli stati di previsione di cui è costituito il bilancio dello Stato.

In particolare la disposizione prevede che, in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione, i Ministri debbano tener conto delle istruzioni fornite annualmente, con apposita circolare, dal Ministero dell'economia.

Per quanto concerne la quantificazione delle risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi dei rispettivi dicasteri, il comma 1 prevede che i Ministri competenti, oltre a tener conto delle proposte formulate dai responsabili della gestione dei programmi, possono proporre la rimodulazione delle risorse tra programmi appartenenti alla stessa missione di spesa, introducendosi inoltre il divieto espresso di previsioni basate sul mero calcolo della spesa storica incrementale.

Una volta che i Ministri competenti hanno dato le loro indicazioni in merito agli obiettivi perseguiti dal singolo dicastero e alle risorse necessarie per il loro raggiungimento, il comma 2 attribuisce al Ministro dell'economia il compito di valutare la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministro e le risorse richieste per la loro realizzazione.

Ai sensi del comma 4 il disegno di legge di approvazione del bilancio a legislazione vigente è, quindi, predisposto dal Ministro dell'economia, mentre in base al comma 5 la legge di bilancio è formata apportando al disegno di legge le variazioni determinate dalla legge di stabilità.

Il comma 3 consente inoltre, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, e per motivate esigenze, di proporre, con il progetto di bilancio, variazioni compensative, all'interno di un programma o tra programmi di una medesima missione, delle dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, mentre resta preclusa la possibilità di utilizzare stanziamenti di spesa in conto capitale per il finanziamento di spese correnti.

Gli articoli 25 e 33 riproducono la legislazione vigente (di cui agli articoli 5 e 16 della legge n. 468 del 1978), confermando, rispettivamente, i principi dell'integrità, universalità ed unità del bilancio

dello Stato, attuativi dell'articolo 81 della Costituzione, e la disciplina dell'esercizio provvisorio.

L'articolo 26 disciplina la classificazione delle entrate e delle spese dello Stato in coerenza con la nuova struttura del bilancio, articolata per missioni e programmi di spesa.

La classificazione delle voci contabili esposta dalla disposizione riflette le innovazioni introdotte dall'articolo 22 del provvedimento, che ha modificato le unità di voto parlamentare, identificandole, per le entrate, con la tipologia dell'entrata stessa, e per le spese, con il programmi, e determinando pertanto il venir meno delle unità previsionali di base (o macroaggregati).

Sia per le entrate che per le spese, l'unità di voto è spostata ad un livello superiore di quello del macroaggregato.

Per quanto attiene agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, la nuova classificazione delle voci di entrata si articola su quattro livelli di aggregazione:

a) al primo livello, le entrate sono suddivise in titoli, a secondo della loro natura:

titolo I: entrate tributarie;

titolo II: entrate extra-tributarie;

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

titolo IV: entrate derivanti da accensione di prestiti. I primi tre titoli rappresentano le entrate finali; il quarto titolo corrisponde in sostanza all'entità del ricorso al mercato finanziario;

b) al secondo livello, le entrate sono ulteriormente suddivise in entrate ricorrenti e non ricorrenti, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata soltanto ad alcuni esercizi;

c) nel terzo livello è evidenziata la tipologia dell'entrata, ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti.

d) al quarto livello, al di sotto dell'unità di voto si trovano i capitoli, i quali rappresentano una ripartizione delle unità di voto ai fini della gestione e della rendicontazione. I capitoli possono essere suddivisi in articoli.

Sul lato della spesa, la nuova esposizione delle voci di bilancio individua una classificazione di tre livelli: missioni; programmi, ossia le unità di voto parlamentare; capitoli, secondo l'oggetto della spesa.

Il comma 3 conferma la classificazione economica e funzionale delle spese, richiedendo tuttavia che esse si conformino ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione.

Il comma 4 conferma la legislazione vigente, disponendo la presentazione, in allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia, di un quadro contabile da cui risultino le categorie in cui viene classificata la spesa secondo l'analisi economica, nonché le classi fino al terzo livello della classificazione COFOG, in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale.

Ai sensi del comma 5, in appendice a tale quadro contabile sono previsti appositi prospetti illustrativi degli incroci tra i diversi criteri di classificazione.

I commi 6 e 7 confermano la legislazione vigente in merito al calcolo dei principali saldi del bilancio (risparmio pubblico, indebitamento netto, saldo netto da finanziarie, ricorso al mercato).

Gli articoli da 27 a 30 recano la disciplina dei Fondi di riserva del bilancio dello Stato.

In particolare l'articolo 27 istituisce il Fondo di riserva per le spese obbligatorie, la cui dotazione è determinata con apposito articolo della legge di bilancio. Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da registrare dalla Corte dei conti, le risorse del fondo sono trasferite ed iscritte in aumento alle dotazioni sia di competenza che di cassa dei competenti capitoli al fine di aumentare gli stanziamenti di spesa aventi carattere obbligatorio.

L'articolo 28 istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze due Fondi speciali (uno di parte corrente, uno di conto capitale) per la riassegnazione dei residui passivi eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa, la cui dotazione è determinata con apposito articolo della legge di bilancio.

L'articolo 29 riguarda il Fondo di riserva per le spese imprevedute, istituito al fine di provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese obbligatorie (di cui al fondo previsto dall'articolo 27) e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità.

L'articolo 30 disciplina il Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa, il cui stanziamento è annualmente determinato, con apposito articolo, dalla legge del bilancio. La disposizione prevede che, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro interessato, le risorse del fondo sono trasferite in aumento delle autorizzazioni di cassa dei capitoli iscritti negli stati di previsione delle amministrazioni statali, al fine di provvedere ad eventuali deficienze delle dotazioni dei capitoli medesimi, ritenute compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica.

L'articolo 31 riguarda le leggi di spesa pluriennale, riservate alle spese in conto capitale e a carattere permanente, per le quali è confermata la quantificazione da parte della legge di stabilità.

I commi 1 e 2 confermano la normativa vigente (di cui all'articolo 11-*quater* della legge n. 468 del 1978), riservando tale tipologia di spesa agli interventi in conto capitale e ribadiscono la possibilità, per la legge di stabilità (ex legge finanziaria), di rimodulare le quote previste per ciascuna annualità considerata nel bilancio pluriennale senza modificarne l'autorizzazione complessiva, come attualmente operato attraverso la tabella F della legge finanziaria.

Il comma 3, innovando quanto attualmente stabilito dalla legislazione vigente, prevede che le leggi di spesa che autoriz-

zano l'iscrizione in bilancio di contributi pluriennali stabiliscono anche, ove richiesto dalla natura degli interventi, le relative modalità di utilizzo.

Il comma 4 stabilisce che al momento dell'attivazione dell'operazione le amministrazioni che erogano il contributo sono tenute a comunicare al Dipartimento Ragioneria generale dello Stato il piano di ammortamento del mutuo con distinta indicazione della quota capitale e della quota interessi. Sulla base di tale comunicazione il Ministero procede a iscrivere il contributo tra le spese per interessi passivi e il rimborso di passività finanziarie. Tale previsione, in base al comma 5, trova applicazione anche per tutti i contributi pluriennali iscritti in bilancio per i quali siano già state attivate alla data di entrata in vigore della presente legge in tutto o in parte le relative operazioni di mutuo.

Il comma 6 conferma la legislazione vigente circa le leggi di spesa a carattere permanente (attualmente esposte nella tabella C della legge finanziaria) prevedendo la possibilità di quantificazione dello stanziamento da parte della legge di stabilità.

Il comma 7 ripete l'analoga disposizione prevista dal comma 4 dell'articolo 11-*quater* della legge n. 468 del 1978, in merito all'esposizione in apposito allegato del disegno di legge di stabilità delle informazioni contabili relative per ciascuna legge pluriennale ai residui di stanziamento in essere al 30 giugno dell'anno in corso e, ove siano previsti versamenti in conti correnti o contabilità speciali di tesoreria, le giacenze in essere alla medesima data.

Il comma 8 reca una delega al Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della nuova legge di contabilità, uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche, nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati dal comma 9.

L'articolo 32 riproduce la normativa vigente relativamente all'elenco delle disposizioni legislative recanti le garanzie principali e sussidiarie prestate dallo Stato a favore di enti o altri soggetti.

L'articolo 34, comma 1, rende facoltativa la presentazione annuale alle Camere, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, del disegno di legge di assestamento delle previsioni di bilancio.

Il comma 2 autorizza il Ministro dell'economia a provvedere alle variazioni di bilancio che occorrono in relazione ai provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione, indicando per ciascun capitolo di spesa le dotazioni di competenza e di cassa.

Il comma 3 rinvia al nuovo sistema di flessibilità previsto all'articolo 24 con riferimento alla possibilità di effettuare rimodulazioni delle dotazioni finanziarie relative a fattori legislativi anche con il disegno di legge di assestamento, in modo analogo a quanto avviene per il bilancio annuale di previsione e limitatamente all'esercizio in corso. Si prevede pertanto che, in sede di presentazione del disegno di legge di assestamento, vi sia la possibilità di proporre variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione, con le modalità indicate dal comma 3 dell'articolo 24.

Il comma 4 disciplina le forme di flessibilità amministrativa nella gestione di bilancio già previste dalla legislazione vigente, prevedendo che, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, il Ministro dell'economia e delle finanze con proprio decreto, su proposta dei Ministri competenti, possa adottare variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno e nell'ambito delle sole spese rimodulabili. La norma precisa che resta precluso l'utilizzo di stanziamenti di spesa di conto capitale per finanziare spese correnti, secondo quanto già previsto in relazione ai meccanismi di flessibilità del bilancio previsti.

L'articolo 35 disciplina l'istituto dell'impegno di spesa. Il comma 1, con l'evidente finalità di rendere ancor più netta la separazione di competenze tra politica ed amministrazione, già da tempo presente nell'ordinamento, dispone che soltanto i dirigenti possano impegnare ed ordinare le spese.

I commi 2 e 3 confermano la legislazione vigente relativamente alla definizione giuridica dell'istituto, mentre il comma 4 prevede un assenso preventivo del Ministero dell'economia e delle finanze per l'assunzione di impegni estesi a carico di esercizi successivi, stabilendo che essa possa avvenire nei limiti delle risorse stanziato nel bilancio pluriennale. L'assenso è finalizzato alla salvaguardia della compatibilità con il fabbisogno e l'indebitamento delle amministrazioni pubbliche.

I commi 5 e 6 confermano la legislazione vigente: in particolare il comma 5 (spese per stipendi, pensioni, che vengono imputate alla competenza del bilancio dell'anno in cui vengono effettuati i pagamenti) stabilisce che le competenze dovute quali arretrati relativi ad annualità precedenti derivanti da rinnovi contrattuali devono essere imputati in conto residui anziché in competenza.

Gli articoli da 36 a 39 riguardano il Rendiconto generale dello Stato, confermando il ruolo che esso assume nel sistema contabile quale strumento attraverso il quale il Governo, alla chiusura del ciclo di gestione della finanza pubblica adempie all'obbligo costituzionale di rendere conto al Parlamento dei risultati della gestione finanziaria.

L'articolo 36, comma 1, sostanzialmente ripropone la norma della legislazione vigente (di cui all'articolo 21, comma 1, della legge n. 468 del 1978), precisando che il rendiconto è articolato per missioni e programmi, secondo quanto già attuato in via amministrativa con l'ultimo disegno di legge di rendiconto relativo all'anno finanziario 2008.

I commi 2, 3 e 4 contengono, invece, alcune innovazioni rilevanti sotto il profilo dell'esame delle risultanze di gestione, concernenti, in particolare: la presenta-

zione di una nota integrativa articolata per missioni e programmi, allegata al rendiconto e riferita a ciascuna amministrazione; la presentazione di una nota integrativa allegata allo stato di previsione dell'entrata che espone le risultanze della gestione; la previsione dell'esame parlamentare dello stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie.

L'articolo 37 ribadisce la disciplina contenuta all'articolo 22 della legge n. 468 del 1978, relativa all'articolazione del rendiconto generale, del conto del bilancio, e del conto generale del patrimonio. Un'innovazione, contenuta al comma 5, riguarda l'introduzione di un prospetto di riconciliazione finalizzato a collegare le risultanze economiche con quelle della gestione finanziaria delle spese riportate nel conto del bilancio, come nuove informazioni contenute nella rilevazione dei costi sostenuti secondo le voci del piano dei conti, distinti per programma e per centri di costo.

Un'ulteriore innovazione, contenuta al comma 6, è rappresentata dall'illustrazione, in apposito allegato al rendiconto, delle risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali

Gli articoli 38 e 39 riproducono le previsioni della legge n. 468 del 1978 in materia di parificazione e di presentazione del Rendiconto generale dello Stato.

L'articolo 40 stabilisce l'avvio di una più stretta collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze con le amministrazioni centrali dello Stato, finalizzata alla verifica dei risultati programmatici e degli obiettivi ascritti alle missioni di bilancio.

Tale collaborazione si svolge nell'ambito di appositi nuclei di analisi e valutazione della spesa, istituiti senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e mira a garantire in particolare un'attività di supporto per la verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi di cui all'articolo 10, comma 2, lettera e), per il monitoraggio dell'efficacia delle misure rivolte al conseguimento degli obiettivi

medesimi, nonché delle misure disposte per incrementare il livello di efficienza delle stesse amministrazioni.

In tale contesto il comma 4 prevede la realizzazione, di un'apposita sezione, istituita dal Ministero dell'economia e delle finanze e condivisa con le amministrazioni centrali, nell'ambito della banca dati delle amministrazioni pubbliche, che raccoglie tutte le informazioni necessarie alla realizzazione degli obiettivi programmatici contenuti nella DFP e delle analisi di efficienza contenute nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato.

L'articolo 41 affronta il problema della verifica e della eventuale revisione dei programmi di spesa, sui quali è imperniata la nuova classificazione del bilancio di previsione, ai fini del completamento del processo di riforma della struttura del bilancio dello Stato, in senso funzionale, avviato a partire dal 2008.

La disposizione prevede che tale verifica sia effettuata dal Ministro dell'economia, in collaborazione con le amministrazioni. Le conseguenti proposte di revisione formulate dal Ministro dell'economia possono consistere anche in soppressioni o accorpamenti di programmi, anche al fine di evitare sovrapposizioni di competenze tra Ministeri.

Ai fini del completamento della riforma della struttura del bilancio e per evitare sovrapposizioni di competenze tra Ministeri, si provvederà altresì alla revisione dell'attribuzione dei programmi e delle relative risorse tra i Ministeri, con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministero dell'economia, coerentemente con i compiti e le funzioni istituzionali dei Ministeri medesimi.

Secondo il disposto del comma 3, la revisione dei programmi di spesa deve essere operata in maniera tale da garantire a ciascuna amministrazione la disponibilità delle risorse collegate ai programmi di spesa di propria competenza, della cui realizzazione è responsabile. La disposizione prevede un termine di due anni dalla entrata in vigore dell'intervento legislativo in esame, entro il quale è previsto che dovrà concludersi l'attività di

completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato. Tutte le proposte di revisione saranno trasmesse alle competenti Commissioni parlamentari per il relativo parere ai fini dell'aggiornamento del bilancio di previsione.

L'articolo 42 introduce nuove norme in materia di analisi e valutazione della spesa, prevedendo l'elaborazione triennale, da parte della Ragioneria generale dello Stato, di un Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali, che è presentato entro il 20 luglio dell'ultimo anno di ciascun triennio e successivamente inviato al Parlamento.

L'articolo 43 delega il Governo, ad adottare, entro un anno, uno o più decreti legislativi, per consentire il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato e la programmazione delle risorse, al fine di assicurarne maggiore certezza, trasparenza e flessibilità, e fermi restando i principi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, dettati dall'articolo 2.

I principi e i criteri direttivi della delega prevedono, tra l'altro:

l'introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni dello Stato, nonché l'individuazione di metodologie comuni al fine di definire indicatori di *performance* semplici, misurabili e riferibili ai programmi di bilancio (lettera *a*);

l'introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese rimodulabili del bilancio dello Stato, individuati in via di massima con la DFP e successivamente e adottati con la legge di bilancio, coerentemente con la programmazione triennale delle risorse (lettera *b*);

l'adozione, coerentemente con i limiti di spesa stabiliti, di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri, in cui sono concordati gli obiettivi triennali e i tempi di conseguimento degli stessi (lettera *c*);

la possibilità della proroga di un ulteriore anno – rispetto a quanto previsto

dalla disciplina vigente (tre anni) – dei termini di conservazione dei residui passivi riferiti alle spese in conto capitale, sulla base di proposte adeguatamente motivate dei Ministeri competenti che illustrino lo stato di attuazione dei programmi di spesa e le cause che impongano uno slittamento dei relativi tempi di attuazione (lettera *d*);

l'adozione delle azioni, quali unità elementari del bilancio dello Stato anche ai fini gestionali e di rendicontazione (lettera *e*);

l'adeguamento della normativa di contabilità pubblica mediante il passaggio dall'adozione del criterio di competenza e cassa a quello della sola cassa nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili (lettera *h*);

la previsione di un regime transitorio della durata massima di tre anni (lettera *i*);

l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria, a scopo conoscitivo e in via sperimentale, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale avente la funzione di verificare i risultati conseguiti da parte delle amministrazioni, al fine di elaborare di conseguenza uno stato patrimoniale, un conto economico ed una nota integrativa (lettera *l*);

la revisione del conto riassuntivo del tesoro, volta a garantire maggiore chiarezza e significatività delle informazioni contenute nello stesso, attraverso l'integrazione tra i dati contabili del bilancio dello Stato e quelli della tesoreria (lettera *m*);

la progressiva eliminazione, entro due anni, delle contabilità speciali o dei conti correnti di tesoreria i cui fondi sono costituiti mediante il versamento di somme originariamente iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato (lettera *n*);

l'affidamento di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità am-

ministrativa (lettera o), al fine di superare la frammentazione dei programmi tra più centri di responsabilità;

la previsione della possibilità di identificare i contributi speciali, che sono iscritti nel bilancio dello Stato e che sono destinati ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni al fine di conseguire gli obiettivi previsti nell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione (lettera p).

L'articolo 44 individua le risorse finanziarie a copertura degli oneri determinati dalle accresciute mansioni di monitoraggio, verifica e documentazione, attribuite dal Titolo VI della proposta di legge alla Ragioneria generale dello Stato ed al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia.

L'articolo 45 reca la definizione del saldo di cassa del settore statale e del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche. Il primo è definito come risultante del consolidamento tra i flussi di cassa del bilancio dello Stato e della Tesoreria statale: esso esprime il fabbisogno da finanziare attraverso emissioni di titoli di Stato ed altri strumenti a breve e lungo termine. Il secondo rappresenta invece la risultante del consolidamento dei flussi di cassa tra i diversi sottosettori del comparto.

La definizione degli aggregati sottostanti tali saldi ed i criteri metodologici per il calcolo di tali aggregati sono demandati ad un decreto del MEF, in coerenza con le regole internazionali.

L'articolo 46 conferma il regime di tesoreria previsto, per gli enti ed organismi pubblici, dalla legge n. 720 del 1984.

L'articolo 47 introduce obblighi informativi finalizzati a migliorare una adeguata programmazione dei flussi di cassa, ai fini di una più efficiente gestione del debito. In particolare, è previsto che le amministrazioni statali presentino, entro il 31 dicembre di ciascun anno, una previsione dell'evoluzione attesa dei flussi di cassa per l'anno seguente e che aggiornino tale previsione entro il giorno 10 di ciascun mese. Inoltre, con decreto del MEF

sono individuate le scadenze giornaliere per l'effettuazione di pagamenti di natura ricorrente.

L'articolo 48 reca modifiche alla disciplina riguardante le condizioni di remunerazione delle giacenze detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia sul conto per il servizio di tesoreria, di cui all'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 398 del 2003, e nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, di cui all'articolo 44 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica.

In particolare si dispone che il MEF e la Banca d'Italia stabiliscano mediante convenzione, da stipularsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, le condizioni di tenuta del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili, nonché il saldo massimo su cui la Banca d'Italia corrisponde un tasso di interesse, commisurato a parametri di mercato monetario. Si prevede, inoltre, che sulle giacenze del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, la Banca d'Italia corrisponda semestralmente un tasso d'interesse pari a quello applicato per il conto per il servizio di tesoreria.

L'articolo 49 dispone che, nei contratti stipulati per operazioni finanziarie che prevedano quale soggetto debitore un'amministrazione pubblica, sia inserita un'apposita clausola che prevede a carico degli istituti finanziatori, l'obbligo di comunicare, in via telematica, entro dieci giorni dalla stipula, al MEF, all'ISTAT ed alla Banca d'Italia, l'avvenuto perfezionamento dell'operazione finanziaria, con indicazione dell'ammontare della stessa, del piano delle erogazioni e del piano di ammortamento, con distinta evidenza della quota capitale e della quota interessi.

In caso di inadempienza all'istituto finanziatore si applica una sanzione pari allo 0,5 per cento dell'importo dell'operazione.

L'articolo 50, ai commi 1, 3 e 4, riprende il testo dei primi tre commi dell'articolo 33 della legge n. 468 del 1978, abrogando inoltre: alcune disposizioni del

regio decreto n. 2440 del 1923, recante « Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato »; la legge n. 64 del 1955, recante « Norme sull'utilizzo delle disposizioni di esercizi scaduti, destinate a finanziamenti di oneri derivanti da provvedimenti di carattere particolare; tutte le disposizioni di legge che autorizzano l'apertura di contabilità speciali di tesoreria a valere su fondi iscritti in stanziamenti del bilancio dello Stato e riferibili alla gestione di soggetti ed organi comunque riferibili alla amministrazione centrale e periferica dello Stato, ove non espressamente autorizzate da specifiche norme che ne disciplinano l'autonomia contabile rispetto al bilancio dello Stato, ad eccezione delle gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge n. 1041 del 1971 e delle gestioni fuori bilancio autorizzate per legge.

L'articolo 51 detta principi per la riforma e il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa, già previsto per le amministrazioni centrali e da estendere gradualmente alle altre amministrazioni pubbliche, conferendo una delega al Governo per il potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile.

L'articolo 52, comma 1, delega il Governo ad emanare, entro due anni dall'entrata in vigore della legge, un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato e di tesoreria, anche con modifica delle disposizioni di legge preesistenti e con abrogazione espressa di quelle non più in vigore o incompatibili con la normativa vigente.

L'articolo 53 abroga la legge n. 468 del 1978, in quanto la materia viene nuovamente disciplinata dalla proposta di legge.

Si riserva quindi di formulare una proposta di parere alla luce delle risultanze che emergeranno nel corso del dibattito.

Marco CAUSI (PD) sottolinea la rilevanza dell'intervento legislativo in esame,

che riforma la disciplina di contabilità pubblica contenuta nella legge n. 468 del 1978, ad oltre trent'anni dall'entrata in vigore di quest'ultima. Rileva quindi come, anche grazie allo spirito costruttivo che ha caratterizzato l'esame del provvedimento al Senato, esso appaia complessivamente apprezzabile.

Con particolare riferimento agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, considera particolarmente importante la norma di cui all'articolo 15, comma 4, in base alla quale il Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze provvederà a monitorare l'andamento delle entrate tributarie, pubblicando un rapporto mensile in materia, nonché a monitorare gli effetti finanziari sulle entrate della manovra di bilancio e dei principali provvedimenti tributari adottati nel corso dell'anno. Rileva, infatti, come tale previsione consenta al Parlamento di disporre di elementi informativi decisivi per le deliberazioni in materia.

Parimente significativa per gli aspetti di competenza della Commissione appare la norma di cui all'articolo 22, comma 9, lettera a), in base alla quale la nota integrativa al bilancio di previsione deve indicare separatamente anche l'ammontare delle cosiddette « spese indirette », vale a dire degli effetti connessi alle disposizioni recanti esenzioni tributarie o riduzioni del prelievo, permettendo in tal modo alle Camere di avere un quadro più chiaro sugli effetti delle misure tributarie adottate.

Suggerisce quindi al relatore di inserire nella sua proposta di parere un'osservazione volta a richiedere che all'articolo 10, comma 2, sia mantenuta la lettera g), la quale prevede che la DFP debba riportare anche la disaggregazione degli obiettivi programmatici della manovra finanziaria con riferimento alle entrate e alle spese, eventualmente prevedendo che tale indicazione disaggregata sia realizzata in modo graduale, e che invece un emendamento del Governo intenderebbe sopprimere, probabilmente in ragione di diffi-

coltà tecniche poste dalle strutture burocratiche del Ministero dell'economia e delle finanze.

Chiede altresì al relatore di formulare un'osservazione finalizzata a ribadire la necessità di mantenere uno stretto legame tra la procedura relativa al Patto di stabilità e quella relativa al Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge n. 42 del 2009, definendo nella DFP, per entrambe le procedure, gli obiettivi di comparto, previa concertazione tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali, e prevedendo altresì che la manovra finanziaria relativa ai livelli decentrati di governo sia approvata in tempi sufficienti a

consentire a questi ultimi di approvare i propri bilanci entro la fine dell'anno solare.

Antonio PEPE (PdL), *relatore*, ringrazia il deputato Causi per il contributo fornito al dibattito, concordando con i suggerimenti da lui formulati. Formula quindi una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 2*).

La Commissione approva la proposta di parere formulata dal relatore.

La seduta termina alle 14.30.

ALLEGATO 1

5-02013 Fluvi ed altri: Controlli sull'applicabilità del regime tributario agevolato degli enti associativi e delle organizzazioni di volontariato.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Con il *question time* in esame, gli Onorevoli interroganti, nel premettere che l'articolo 30 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2), ha previsto il regime fiscale agevolato per gli enti di tipo associativo e le organizzazioni di volontariato, fanno presente che la stessa norma subordina l'applicabilità di tale regime alla trasmissione per via telematica, all'Agenzia delle entrate, di un apposito modello approvato con provvedimento del Direttore dell'Agenzia.

Gli interroganti rilevano, tra l'altro, che gli adempimenti prescritti potrebbero penalizzare soprattutto le esperienze associative meno strutturate e chiedono, pertanto, di porre la massima attenzione nei confronti del mondo associativo, al fine di sostenere le realtà che hanno operato con competenza e merito nel campo del sociale.

Al riguardo, l'Agenzia delle Entrate ha rappresentato – come peraltro evidenziato nell'interrogazione – di aver attivato un tavolo di confronto con il Forum del Terzo settore, con l'Agenzia delle Onlus e con i rappresentanti delle Associazioni di categoria.

Come precisato con un apposito comunicato stampa del 15 ottobre 2009 della stessa Agenzia, sono state individuate, nel corso degli incontri, delle soluzioni alle problematiche rappresentate, volte ad agevolare l'assolvimento dell'onere della co-

municazione da parte delle associazioni, senza limitare l'efficacia della valenza informativa del modello.

In particolare, è stato concordato che: il termine di presentazione del modello Eas è posticipato al 15 dicembre 2009, con un congruo rinvio rispetto all'originaria scadenza del 30 ottobre;

l'Agenzia delle Entrate rafforza ulteriormente l'impegno che gli uffici periferici stanno già approfondendo per divulgare il più possibile la conoscenza dell'onere della presentazione del modello di comunicazione; tale sforzo è contemporaneamente profuso anche dall'Agenzia per le Onlus, dal Forum e dalle rappresentanze delle Associazioni di categoria, anche con momenti di confronto con le Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate;

in ossequio al dettato normativo dello Statuto dei diritti del contribuente è prevista la presentazione di un modello ridotto per alcune tipologie di enti già iscritti in particolari registri o conosciuti dalla Pubblica Amministrazione.

In considerazione delle significative novità emerse in seguito agli incontri tra l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia per le Onlus, il Forum del Terzo settore ed i rappresentanti delle Associazioni di categoria, nei prossimi giorni l'Amministrazione finanziaria pubblicherà un apposito documento di prassi con ulteriori chiarimenti in merito alla presentazione del modello.

ALLEGATO 2

**Legge di contabilità e finanza pubblica
(C. 2555, approvata dal Senato).****PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La VI Commissione,

esaminata la proposta di legge C. 2555, approvata dal Senato, recante Legge di contabilità e finanza pubblica;

sottolineato il notevole rilievo della proposta di legge, la quale realizza un'importante riforma della disciplina di contabilità nazionale, volta ad adeguare il contesto normativo in materia al mutato assetto costituzionale dei rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali e ai vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento comunitario, nonché ad introdurre strumenti di pianificazione e controllo della spesa, finalizzati a contenerne l'espansione;

evidenziato come la riforma modifichi la tempistica e gli strumenti della programmazione finanziaria, rafforzando ulteriormente il principio della programmazione finanziaria triennale che è già stato seguito dal Governo negli interventi di politica economica finora posti in essere nel corso della legislatura;

sottolineato come l'intervento legislativo si inserisca nel generale contesto della riforma in senso federalista del sistema fiscale nazionale, ed intenda dunque disciplinare il coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali ed il coinvolgimento dei diversi livelli di governo nell'elaborazione degli obiettivi programmatici, ai fini della ripartizione degli obiettivi finanziari e della fissazione del quadro di riferimento normativo del Patto di stabilità interno;

evidenziato come la proposta intenda rafforzare gli strumenti di controllo sulla

spesa e sugli andamenti di finanza pubblica, ed incrementare il livello di trasparenza dei conti pubblici, anche attraverso l'istituzione di specifici organismi parlamentari, nonché stabilendo, all'articolo 6, il principio dell'accesso da parte della Camera e del Senato a tutte le banche dati rilevanti per la finanza pubblica;

sottolineato come l'intervento legislativo intenda potenziare gli strumenti di analisi e valutazione della spesa da parte delle amministrazioni centrali, individuando un sistema di indicatori di risultato, riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodi comuni alle diverse amministrazioni pubbliche, nonché introdurre meccanismi di più razionale programmazione dei flussi finanziari;

rilevato positivamente come l'articolo 10 della proposta di legge, il quale disciplina la Decisione di finanza pubblica (DFP) che sostituirà il Documento di programmazione economico – finanziaria, preveda opportunamente, alla lettera *b*) del comma 1, che la predetta Decisione riporti anche la previsione tendenziale, a legislazione vigente, del valore della pressione fiscale delle amministrazioni pubbliche, recependo normativamente una prassi affermatasi nei documenti di programmazione;

sottolineato inoltre come l'articolo 10, comma 1, lettera *e*), stabilisca che la DFP debba indicare, tra gli obiettivi programmatici per ciascun anno, anche l'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva, coerente con il livello

massimo di spesa corrente, rafforzando in tal modo il valore programmatico della stessa DFP;

evidenziata la norma recata dal comma 1 dell'articolo 15, la quale prevede che la Ragioneria generale dello Stato consenta l'accesso e l'invio alle Camere, in formato elettronico elaborabile, dei dati contenuti nella banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 14, comma 1, contenente i dati relativi ai bilanci di previsione, ai conti consuntivi ed alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie per l'attuazione della legge;

richiamata altresì positivamente la previsione di cui all'articolo 15, comma 4, secondo cui il Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze è chiamato a pubblicare mensilmente un rapporto sull'andamento delle entrate tributarie e contributive ed a pubblicare per ogni trimestre elaborazioni riguardanti il monitoraggio degli effetti sulle entrate delle principali misure tributarie adottate e l'analisi dei risultati conseguiti in materia di entrata, con riferimento all'andamento di tutte le imposte, tasse e tributi, anche di competenza di regioni e enti locali, con indicazioni relative all'attività accertativa e alla riscossione;

evidenziato come il comma 9 dell'articolo 22 preveda che ciascuno stato di previsione sia accompagnato da una nota integrativa al bilancio di previsione che illustri, con riferimento alle previsioni di entrata, i criteri utilizzati per la previsione relativa alle principali imposte e tasse, e specifici, per ciascun titolo delle entrate, la quota di risorse avente carattere ricorrente o meno, nonché gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti – con separata indicazione delle disposizioni introdotte nell'esercizio – recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti, fornendo in tal modo importanti elementi informativi al Parlamento ai fini della

valutazione e programmazione delle scelte legislative in materia tributaria;

rilevata l'esigenza di assicurare il massimo coordinamento tra l'intervento legislativo in esame e le norme della legge n. 42 del 2009, recante delega al Governo per l'attuazione del federalismo fiscale, al fine di evitare sovrapposizioni e contraddizioni tali da ostacolare il processo di realizzazione della riforma del sistema fiscale in senso federalista, la quale costituisce un elemento cardine dell'intera politica economica e fiscale del Governo lungo l'intero arco della legislatura;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) valuti la Commissione di merito l'opportunità di coordinare le disposizioni dell'articolo 2, che conferiscono una delega legislativa al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, con le previsioni di cui all'articolo 2, comma 2, lettera h), della legge n. 42 del 2009, la quale contiene principi e criteri direttivi che concernono materia analoga, prevedendo che il Governo proceda, attraverso i decreti legislativi delegati, alla individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali;

b) sempre con riferimento all'articolo 2, valuti la Commissione di merito l'opportunità di coordinare i principi di delega di cui alle lettere d) ed f) del comma 2, che prevedono, rispettivamente, l'affiancamento, in via sperimentale, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria, di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale, ispirati a criteri comuni, e la definizione di un sistema di indicatori di risultato riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri comuni alle diverse amministrazioni, con i principi di delega, sostanzialmente analo-

ghi, di cui all'articolo 43, comma 2, lettere a) ed l), relativi al completamento della riforma del bilancio;

c) con riferimento all'articolo 4, che istituisce la Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici, valuti la Commissione di merito l'opportunità di modificarne i criteri di composizione, prevedendo che essa rispecchi la proporzione dei gruppi parlamentari, e non, come prevede attualmente il comma 2 della disposizione, la rappresentanza proporzionale della « maggioranza » e delle « opposizioni », nozioni, queste ultime, che potrebbero non risultare di univoca interpretazione;

d) con riferimento all'articolo 9, valuti la Commissione di merito l'opportunità di specificare meglio i meccanismi di coordinamento della finanza pubblica, in coerenza con le previsioni della legge n. 42 del 2009, in particolare ribadendo la necessità di mantenere uno stretto legame tra la procedura relativa al Patto di stabilità e quella relativa al Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della predetta legge n. 42, definendo nella DFP, per entrambe le procedure, gli obiettivi di comparto, previa adeguata conclusione dei processi di concertazione tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali, e prevedendo altresì che la manovra finanziaria relativa ai livelli decentrati di governo, da attuarsi eventualmente attraverso uno specifico provvedimento collegato, sia approvata in

tempo utile affinché questi ultimi possano approvare i propri bilanci entro la fine dell'anno solare;

e) con riferimento all'articolo 10, comma 2, valuti la Commissione di merito l'opportunità di coordinare le previsioni, ivi contenute, relative all'evidenziazione nella DFP degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, con quelle di cui all'articolo 18 della legge n. 42 del 2009, il quale prevede che la definizione, per ciascun livello di governo territoriale, del livello programmato dei saldi da rispettare, delle modalità di ricorso al debito, nonché dell'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, avvenga mediante norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica che il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, è chiamato a proporre nell'ambito del disegno di legge finanziaria in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di programmazione economico-finanziaria;

f) con riferimento all'articolo 10, comma 2, valuti la Commissione di merito l'opportunità di mantenere la lettera g), la quale prevede che la DFP debba riportare anche la disaggregazione degli obiettivi programmatici della manovra finanziaria con riferimento alle entrate e alle spese, eventualmente prevedendo che tale indicazione disaggregata sia realizzata in modo graduale.