

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVII  
n. 4

## DOCUMENTO APPROVATO DALLA V COMMISSIONE PERMANENTE (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

*nella seduta del 25 settembre 2024*

### A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

*deliberata nella seduta del 5 marzo 2024*

### SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLE PROCEDURE DI PROGRAM- MAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA E DI BILANCIO IN RELAZIONE ALLA RIFORMA DELLA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA

*(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)*

PAGINA BIANCA

**Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea**

**DOCUMENTO CONCLUSIVO**

**INDICE**

1. Premessa .....	5
2. I contenuti della riforma della <i>governance</i> economica europea .....	6
2.1. Il nuovo « braccio preventivo » del Patto di stabilità e crescita .	7
2.2. Le modifiche al « braccio correttivo » del Patto di stabilità e crescita .....	10
2.3. La nuova direttiva sui quadri di bilancio degli Stati membri ...	12
3. Proposte per la riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio .....	12
3.1. La definizione del perimetro degli interventi di revisione della normativa nazionale .....	13
3.1.1. <i>La normativa di rango costituzionale</i> .....	13
3.1.2. <i>Le disposizioni attuative dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, la legge di contabilità e finanza pubblica e i regolamenti parlamentari</i> .....	15
3.2. Il percorso per la riforma della legge « rinforzata » n. 243 del 2012 e della legge n. 196 del 2009 e le connesse riforme dei regolamenti della Camera e del Senato .....	17
3.2.1. <i>La disciplina della fase transitoria per l'esame parlamentare del primo Piano strutturale nazionale di bilancio di medio termine</i> .....	18
3.2.2. <i>L'istruttoria per la predisposizione delle proposte di revisione a regime della normativa nazionale vigente</i> .....	20
3.3. Le questioni da affrontare nell'ambito della revisione della normativa nazionale .....	21
3.3.1. <i>I documenti della programmazione economica e finanziaria: contenuti, tempistiche e procedure</i> .....	21
Il Piano nazionale strutturale di bilancio e la sua revisione ....	21
La Relazione annuale sui progressi compiuti .....	24
L'aggiornamento autunnale del documento nazionale di programmazione e di bilancio .....	25
L'indicatore della spesa netta .....	27
Politiche invariate e proiezione pluriennale dei documenti di programmazione e di bilancio .....	28
Valutazione dei contenuti e del corredo documentale informativo ulteriore. La revisione dell'elenco dei documenti allegati a DEF e NADEF .....	29
I disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica ....	30

3.3.2. <i>La disciplina delle ipotesi di scostamento dalla traiettoria di spesa netta</i> .....	30
Revisione della disciplina degli eventi eccezionali e superamento del meccanismo di scostamento attualmente previsto dall'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 .....	30
Superamento del meccanismo di correzione previsto dall'articolo 8 della legge n. 243 del 2012 .....	32
3.3.3. <i>La nuova programmazione di bilancio e il coordinamento della finanza pubblica</i> .....	33
Bilancio dello Stato .....	33
Autonomie territoriali e altri enti .....	34
3.3.4. <i>Formazione del bilancio dello Stato e leggi di spesa</i> .....	37
Formazione del bilancio dello Stato e riorganizzazione delle unità di voto .....	37
Copertura delle leggi di spesa .....	38
Programmazione, valutazione e monitoraggio della spesa pubblica .....	40

## 1. Premessa.

Nel mese di marzo 2024 le Commissioni Bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica hanno convenuto sull'opportunità di svolgere congiuntamente un'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti di programmazione economica e finanziaria e delle procedure di bilancio in ambito nazionale, alla luce della riforma della *governance* economica dell'Unione europea.

Il nuovo quadro normativo europeo di disciplina della *governance* economica, definito, nella sua versione finale, con il raggiungimento di un accordo, in sede di trilogio, tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea nel febbraio 2024 sui testi delle tre proposte legislative inizialmente presentate dalla Commissione il 26 aprile 2023, ridefinisce in profondità le regole che presiedono al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri dell'Unione europea, la disciplina del Semestre europeo, del « braccio preventivo » e del « braccio correttivo » del Patto di stabilità e crescita, nonché la normativa comune europea relativa ai requisiti dei quadri nazionali di bilancio.

Il principale fine perseguito attraverso l'indagine conoscitiva è stato quello di valutare, in considerazione dell'ampiezza dell'intervento di riforma intervenuto a livello europeo, le relative ricadute sull'ordinamento giuridico interno e sul ciclo di programmazione economica e di bilancio nazionale, nonché di delineare gli elementi essenziali degli interventi normativi necessari all'adeguamento della normativa interna in materia di contabilità e finanza pubblica al nuovo *framework* regolatorio europeo.

L'indagine conoscitiva è stata deliberata nel mese di marzo e si è svolta nei mesi di aprile e maggio, parallelamente all'approvazione definitiva dei medesimi atti legislativi dell'Unione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, intervenuta rispettivamente il 23 e il 29 aprile 2024, e alla loro successiva pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* il 30 aprile 2024.

Nel corso dell'indagine conoscitiva le due Commissioni omologhe di Camera e Senato hanno proceduto allo svolgimento di un ciclo di audizioni che ha coinvolto, da un lato, i principali soggetti istituzionali, politici e tecnici, competenti in materia e, dall'altro, esperti in materia di economia, contabilità e finanza pubblica.

Si riporta, di seguito, il calendario delle audizioni svolte:

### Mercoledì 3 aprile 2024:

Ministro dell'economia e delle finanze, Giancarlo Giorgetti.

### Martedì 7 maggio 2024:

rappresentanti della Corte dei conti;

Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Lilia Cavallari;

### Giovedì 9 maggio 2024:

rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome;

Giovedì 16 maggio 2024:

Nicola Lupo, professore ordinario di diritto delle assemblee elettive presso l'Università LUISS Guido Carli;

Gianfranco Polillo, esperto di politica economica;

Antonella Stirati, professoressa ordinaria di economia presso l'Università degli studi Roma Tre;

Antonello Turturiello, segretario generale della Regione Lombardia e coordinatore tecnico della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle regioni e delle province autonome;

Emiliano Brancaccio, professore associato di politica economica presso l'Università degli studi del Sannio.

Martedì 21 maggio 2024:

Giuseppe Pisauro, professore ordinario di Scienza delle finanze presso l'Università La Sapienza;

Massimo Bordignon, professore ordinario di Scienza delle finanze presso l'Università Cattolica di Milano;

Luciano Barra Caracciolo, presidente di sezione del Consiglio di Stato;

Giampaolo Bassi, dottore commercialista e responsabile del Dipartimento scienze sociali e media dell'Università internazionale per la pace;

Marco Buti, professore di Integrazione europea economica e monetaria presso lo *European University Institute*;

rappresentanti dell'ANCI.

Mercoledì 22 maggio 2024:

rappresentanti del Dipartimento delle Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze;

rappresentanti del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze.

Le Commissioni hanno altresì acquisito contributi scritti sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva da parte della Banca d'Italia, dell'I-STAT e dell'Unione delle province italiane (UPI).

**2. I contenuti della riforma della *governance* economica europea.**

Il nuovo quadro di *governance* economica europea è delineato dai seguenti tre atti legislativi:

il regolamento (UE) 2024/1263, che sostituisce la disciplina del « braccio preventivo » del Patto di stabilità e crescita (Regolamento (CE) 1466/97);

il regolamento (UE) 2024/1264, che modifica la disciplina del « braccio correttivo » del medesimo Patto (Regolamento (CE) 1467/97);

la direttiva (UE) 2024/1265, che modifica la direttiva sui requisiti per i quadri nazionali di bilancio (Direttiva 2011/85/UE).

### **2.1. Il nuovo « braccio preventivo » del Patto di stabilità e crescita.**

Il nuovo « braccio preventivo » definisce il quadro normativo europeo di una programmazione di bilancio degli Stati membri orientata al medio termine, che considera la situazione economico-finanziaria e i rischi di ciascuno Stato, con particolare riferimento al livello del debito pubblico, e le sfide che attendono tutta l'Unione europea.

Il regolamento (UE) 2024/1263 conferma gli obiettivi condivisi a livello europeo (crescita sostenibile e inclusiva, occupazione, resilienza e controllo preventivo sul debito) e cambia il modello di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. Si delinea, infatti, un nuovo assetto che, incentrato sul nuovo indicatore operativo della spesa netta (*si veda infra*), favorisce la programmazione di investimenti e riforme, da realizzare in un determinato periodo di tempo, anche al fine di migliorare la *performance* dell'economia e garantire la sostenibilità della finanza pubblica. Si supera, in questo contesto, anche la previgente regola del debito, che richiedeva, per i Paesi con un rapporto debito/PIL superiore al 60 per cento, una riduzione annua dell'eccedenza di debito rispetto a tale soglia in misura almeno pari a 1/20.

Il tasso di crescita della spesa primaria netta (di seguito spesa netta), nonché degli investimenti pubblici e delle riforme strutturali connessi, saranno definiti in un nuovo documento di programmazione economica – il Piano strutturale di bilancio di medio termine (Piano) – che è caratterizzato da un orizzonte temporale pluriennale fisso di 4 o 5 anni, a seconda della durata ordinaria della legislatura nazionale. Definita la programmazione nel Piano, in generale gli Stati membri possono gestire le proprie politiche di bilancio nei limiti della traiettoria di spesa deliberata, presentando ogni anno una Relazione sullo stato di avanzamento che mostri i progressi compiuti (*si veda infra*). I nuovi regolamenti non modificano la sessione autunnale, nella quale permane l'obbligo di presentare ogni anno il Documento programmatico di bilancio alle Istituzioni europee.

Il nuovo regolamento dispone, infine, clausole di salvaguardia e principi di flessibilità temporanea, oltre a norme relative al ruolo del Parlamento europeo e delle istituzioni di bilancio indipendenti (l'Ufficio parlamentare di bilancio nel caso dell'Italia).

#### La traiettoria di riferimento e gli orientamenti preliminari della Commissione

Il processo di elaborazione del Piano si avvia con la definizione, da parte della Commissione europea, di una traiettoria di riferimento. In particolare, la Commissione europea trasmette, agli Stati membri con un debito pubblico superiore al 60 per cento del PIL o con un disavanzo pubblico superiore al 3 per cento del PIL, una traiettoria di riferimento, espressa in termini di spesa netta, che consente di porre il rapporto tra debito e PIL su un sentiero di discesa plausibile. La traiettoria, differenziata per paese e basata sull'analisi di sostenibilità del debito,

copre un periodo di aggiustamento di quattro anni, che a determinate condizioni può essere esteso fino a sette anni.

Gli Stati membri che, invece, rispettano i valori di riferimento del 3 e del 60 per cento possono chiedere alla Commissione informazioni tecniche sul saldo primario strutturale necessario per far sì che il loro disavanzo nominale sia mantenuto al di sotto del 3 per cento del PIL.

La traiettoria di riferimento e le informazioni tecniche devono essere, inoltre, coerenti con le salvaguardie relative alla sostenibilità del debito e alla resilienza al disavanzo (*si veda infra*). La presentazione della traiettoria di riferimento e delle informazioni tecniche deve avvenire entro il 15 gennaio dell'anno in cui gli Stati membri sono tenuti a presentare i rispettivi piani o entro tre settimane dalla richiesta di presentazione di un Piano rivisto (*si veda infra*). Insieme alla traiettoria di riferimento o alle informazioni tecniche e al corrispondente saldo primario strutturale, la Commissione trasmette allo Stato membro anche il quadro di proiezione del debito pubblico a medio termine e i relativi risultati e le proprie ipotesi e previsioni macroeconomiche (tutti questi documenti costituiscono i cosiddetti orientamenti preliminari della Commissione).

Nel mese precedente alla trasmissione della traiettoria di riferimento o delle informazioni tecniche, ciascuno Stato membro può richiedere alla Commissione di svolgere uno scambio tecnico, volto a discutere le ultime informazioni statistiche disponibili e le prospettive economiche e fiscali.

Nel caso in cui i Piani presentati dagli Stati membri contengano un percorso di spesa netta più elevato rispetto alla traiettoria tecnica stabilita dalla Commissione, lo Stato membro interessato deve fornire argomentazioni economiche solide e basate su dati che spieghino la differenza.

### I requisiti basati sul rischio della traiettoria di riferimento

Il percorso di spesa netta del Piano dovrà garantire che, entro la fine del periodo di aggiustamento di bilancio, il debito pubblico degli Stati membri segua un percorso di riduzione plausibile o rimanga nel medio termine su livelli prudenti, inferiori al 60 per cento del PIL, e che il disavanzo pubblico sia portato e mantenuto al di sotto del 3 per cento del PIL.

L'aggiustamento di bilancio sottostante la traiettoria è di regola lineare e almeno proporzionale allo sforzo complessivo compiuto nell'arco dell'intero periodo di riferimento del Piano (cosiddetta clausola di *no-backloading*, cioè di « non rinvio » dell'aggiustamento di bilancio). Tuttavia, una norma transitoria del regolamento stabilisce che i progetti relativi ai prestiti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, nonché il cofinanziamento nazionale dei fondi europei nel 2025 e nel 2026, saranno presi in considerazione se uno Stato membro richiede un'eccezione a tale clausola, a condizione che ciò non metta a repentaglio la sostenibilità di bilancio nel medio termine.

Il Piano dovrà altresì garantire la coerenza con il percorso correttivo stabilito dal regolamento sul « braccio correttivo » del Patto, ove applicabile, assicurando comunque l'aggiustamento strutturale annuo minimo pari ad almeno lo 0,5 per cento del PIL previsto per gli Stati



sottoposti a procedura per deficit eccessivi (si veda il relativo paragrafo).

La salvaguardia della sostenibilità del debito e la salvaguardia di resilienza al disavanzo

Il percorso di spesa netta definito dal Piano dovrà, altresì, rispettare due ulteriori clausole, volte ad assicurare la sostenibilità del debito e la resilienza del disavanzo.

In particolare, la salvaguardia relativa alla sostenibilità del debito prevede che per tutto il periodo di aggiustamento di bilancio:

gli Stati con un rapporto debito/PIL superiore al 90 per cento riducano tale rapporto di almeno di 1 punto percentuale in media d'anno;

gli Stati con un rapporto debito/PIL tra il 60 e il 90 per cento riducano tale rapporto di almeno 0,5 punti percentuali in media d'anno.

Tale misura di salvaguardia non si applica ai Paesi con un rapporto debito/PIL inferiore al 60 per cento, mentre per i Paesi sottoposti a procedura per disavanzi eccessivi, il cui deficit supera quindi il 3 per cento del PIL, la regola entrerà in vigore a partire dall'anno in cui si chiude la procedura per disavanzi eccessivi che li riguarda.

La salvaguardia di resilienza relativa al disavanzo prevede che l'aggiustamento di bilancio prosegue finché lo Stato membro non raggiunga un disavanzo strutturale pari all'1,5 per cento del PIL, di modo da costituire un margine di resilienza rispetto alle eventuali oscillazioni cicliche dell'economia.

Il miglioramento annuale del saldo primario strutturale (ossia il saldo delle amministrazioni pubbliche corretto per il ciclo al netto delle misure *una tantum* e temporanee e della spesa per interessi) richiesto per raggiungere il margine dell'1,5 per cento sarà dello 0,4 per cento del PIL, che potrà essere ridotto allo 0,25 per cento in presenza di un'estensione del periodo di aggiustamento del Piano.

Le clausole di sospensione temporanea per circostanze eccezionali

In caso di circostanze eccezionali, gli articoli 25 e 26 del Regolamento prevedono due clausole di salvaguardia che consentono una sospensione temporanea delle condizioni del Patto, con la conseguente possibilità di deviare dal percorso di spesa netta concordato, entrambe attivabili esclusivamente tramite raccomandazione del Consiglio sulla base di una previa raccomandazione della Commissione.

La clausola di salvaguardia « generale » può essere attivata in caso di grave congiuntura negativa nell'Eurozona o nell'Unione europea nel suo insieme, mentre le clausole di salvaguardia « nazionali » possono essere attivate, su richiesta dello Stato membro interessato, al verificarsi di circostanze eccezionali, al di fuori del controllo del medesimo Stato, con rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche. Un ruolo consultivo sulla proroga della clausola di salvaguardia generale è

attribuito al Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche (*European Fiscal Board*).

In entrambi i casi, l'attivazione delle clausole non può compromettere la sostenibilità di bilancio di medio termine. Per la clausola « generale » dovrà essere specificato il termine di un anno per la deviazione, mentre per la clausola « nazionale » dovrà essere specificata la durata temporale della deviazione. Eventuali proroghe possono essere accordate anche in più occasioni ma sempre per un periodo massimo di un anno per volta.

Nel Considerando numero 21 del nuovo Regolamento sul « braccio preventivo », viene infine stabilito che « un gruppo di lavoro sull'analisi della sostenibilità del debito dovrebbe esaminare possibili miglioramenti metodologici, anche per quanto riguarda le ipotesi sottostanti ». Il Gruppo include esperti degli Stati membri, dalla Commissione e dalla Banca centrale europea. Il nuovo Regolamento apre a una discussione sul metodo di stima della sostenibilità del debito e, quindi, anche sul metodo di calcolo del PIL potenziale, dell'*output gap* e delle altre variabili, sottese alla valutazione della sostenibilità del debito, che continuano ad essere rilevanti anche nel contesto della nuova *governance* economica. Si tratta di una opportunità che merita di essere colta presso i tavoli « tecnici » e in tutte le sedi competenti.

## **2.2. Le modifiche al « braccio correttivo » del Patto di stabilità e crescita.**

Il « braccio correttivo » del Patto di stabilità e crescita stabilisce disposizioni concernenti la procedura per i disavanzi eccessivi (PDE), il cui scopo è evitare l'emergere di disavanzi pubblici eccessivi e correggerli prontamente una volta che essi si sono determinati.

La procedura PDE basata sul disavanzo è rimasta complessivamente immutata. La Commissione prenderà in considerazione l'avvio di una PDE basata sul disavanzo se il rapporto tra il disavanzo pubblico e il PIL supererà il valore di riferimento del 3 per cento. In caso di apertura di PDE, il percorso di spesa netta dovrà essere coerente con una riduzione minima annua del saldo di bilancio pari allo 0,5 per cento del PIL in termini strutturali per ciascuno degli esercizi nei quali il *deficit* è previsto eccedere il valore massimo di riferimento.

Tuttavia, in un considerando del regolamento è stata introdotta una flessibilità temporanea che consentirà alla Commissione, in considerazione del contesto caratterizzato da una significativa variazione dei tassi di interesse e al fine di non compromettere gli effetti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, di adeguare, per gli Stati membri soggetti a una PDE per il criterio del disavanzo, il percorso di spesa per i primi anni (2025-2027) del primo Piano al fine di tener conto dell'incremento della spesa per interessi dovuta all'aumento dei tassi. Tale possibilità è però subordinata al rispetto delle condizioni previste nel regolamento sul « braccio preventivo » del Patto e alla coerenza dei Piani con gli obiettivi di transizione verde e digitale e dello sviluppo della capacità di difesa.

La riforma introduce, inoltre, una disposizione che evita l'avvio di tale procedura in circostanze eccezionali o al di fuori del controllo dello Stato con rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche nazionali,

in linea con le nuove clausole di sospensione del cosiddetto « braccio preventivo ».

La PDE basata sul criterio del debito, in base alle nuove norme, viene attivata in ragione dell'entità degli scostamenti dal percorso della spesa netta, di cui sarà data evidenza in un apposito conto di controllo. Di conseguenza, se lo Stato membro rispetta il proprio percorso della spesa netta, si riterrà che il rapporto fra il debito pubblico e il PIL si stia avvicinando al valore di riferimento a un ritmo soddisfacente.

La Commissione dovrà invece prendere in considerazione l'avvio della PDE basata sul debito (e presentare una relazione sulla base dell'articolo 126, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) qualora:

il rapporto debito pubblico/PIL superi i valori indicati nell'articolo 7 del Regolamento n. 2024/1263/UE;

la posizione di bilancio dello Stato rispetti i parametri nell'articolo 8 del suddetto Regolamento;

le deviazioni registrate nel conto di controllo dello Stato siano superiori a 0,3 punti percentuali del PIL ogni anno o a 0,6 punti percentuali del PIL cumulativamente.

Una volta aperta la procedura per disavanzo eccessivo sulla base del criterio del debito, il percorso correttivo di spesa netta dovrà essere di impegno quantitativo almeno equivalente rispetto a quello del Piano. Il percorso correttivo dovrà inoltre correggere gli scostamenti cumulativi del conto di controllo entro il termine assegnato dal Consiglio.

Nel valutare la conformità di uno Stato membro ai criteri relativi al disavanzo e/o al debito, il Consiglio e la Commissione prenderanno in considerazione diversi fattori significativi, tra cui in particolare:

il grado delle sfide legate al debito pubblico;

l'entità della deviazione effettiva dal percorso della spesa netta;

i progressi nell'attuazione delle riforme e degli investimenti;

gli sviluppi riguardanti la posizione economica nel medio termine, compresa la crescita potenziale, l'andamento dell'inflazione e l'andamento ciclico rispetto alle ipotesi alla base del percorso della spesa netta;

l'incremento dell'investimento pubblico nella difesa, ove applicabile, considerando altresì il momento della registrazione delle spese per il materiale militare.

La Commissione valuterà periodicamente se lo Stato membro interessato abbia dato seguito effettivo al percorso correttivo e formulerà una raccomandazione al Consiglio. Spetterà quindi al Consiglio decidere se le sanzioni, eventualmente disposte, debbano continuare o meno. Circa le sanzioni, l'inosservanza delle norme potrà comportare ammende fino allo 0,05 per cento del PIL, che dovranno essere pagate dallo Stato membro ogni sei mesi fino a quando il Consiglio non confermi che è stato dato seguito effettivo.

Come già anticipato, nel conto di controllo saranno registrate le deviazioni, puntuali e cumulate, tra l'andamento effettivo della spesa

netta e il percorso previsto nel Piano, ad eccezione delle variazioni che avvengono a seguito dell'attivazione delle clausole di sospensione temporanea nazionali o generali deliberate dal Consiglio. Il conto di controllo registrerà un debito, se la spesa netta annuale è superiore al percorso della spesa netta prestabilito, o un credito, se la spesa netta annuale sarà inferiore a quanto previsto nel Piano. Il saldo cumulato del conto di controllo, espresso in percentuale del PIL, sarà pari alla somma dei debiti e dei crediti annuali e sarà azzerato dopo l'approvazione di un nuovo Piano da parte del Consiglio.

La Commissione valuterà come significative, ai fini dell'avvio di un'eventuale procedura per disavanzi eccessivi sulla base del criterio del debito, le deviazioni registrate nel conto di controllo dello Stato che superino 0,3 punti percentuali del PIL su base annua o 0,6 punti percentuali del PIL cumulativamente. Nel caso di deviazioni significative dal livello di spesa netta previsto dal Piano, si dovrebbero attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito.

Il conto di controllo si configura, quindi, quale nuovo strumento contabile per garantire il monitoraggio delle deviazioni della spesa netta rispetto al livello predefinito nel Piano e consentire una certa flessibilità alla gestione.

### **2.3. La nuova direttiva sui quadri di bilancio degli Stati membri.**

La nuova direttiva (UE) 2024/1265 sui quadri di bilancio nazionali prevede che tutti gli Stati membri (e non solo quelli dell'area euro, come previsto dal regolamento (UE) n. 473 del 2013) introducano nei propri ordinamenti istituzioni di bilancio indipendenti e promuove un orientamento a medio termine della programmazione di bilancio.

In particolare, la nuova direttiva, nel modificare la precedente direttiva 2011/85/UE, ha sviluppato ulteriormente l'orientamento fondato sulla politica di bilancio a medio termine, la programmazione finanziaria pluriennale e le funzioni di verifica attribuite alle istituzioni di bilancio indipendenti, prevedendo regole analoghe a quelle già definite nell'accordo intergovernativo del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (cosiddetto *Fiscal compact*) del 2012. Le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformare l'ordinamento giuridico nazionale alla direttiva (UE) 2024/1265 dovranno essere adottate entro il 31 dicembre 2025.

### **3. Proposte per la riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio.**

L'entrata in vigore delle nuove regole della *governance* economica europea impone una riflessione circa la necessità di aggiornare l'assetto normativo nazionale e l'ordinamento contabile, considerando gli adeguamenti che si rendono necessari rispetto agli attuali documenti di finanza pubblica, agli strumenti di programmazione, all'articolazione del ciclo di bilancio e all'organizzazione della spesa pubblica.

### **3.1. La definizione del perimetro degli interventi di revisione della normativa nazionale.**

Nell'ordinamento interno, le procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio sono disciplinate da un sistema normativo complesso, che include:

le disposizioni di rango costituzionale, contenute tanto nella Carta fondamentale quanto nella legge costituzionale n. 1 del 2012;

le disposizioni legislative «rinforzate», contenute nella legge n. 243 del 2012;

le disposizioni legislative ordinarie, contenute nella legge n. 196 del 2009;

le disposizioni dei Regolamenti delle due Camere che disciplinano l'esame parlamentare dei documenti e dei provvedimenti in cui si articola il ciclo annuale di finanza pubblica.

Alla luce di questo quadro normativo, articolato in una pluralità di fonti di diverso rango che determina un complesso intarsio contenutistico e procedurale tra fonti legislative e regolamenti parlamentari, su cui si riverberano, in modo più o meno diretto, le innovazioni normative intervenute a livello europeo, uno dei nodi preliminari che le Commissioni hanno inteso sciogliere, in sede di svolgimento dell'indagine conoscitiva, ha riguardato proprio la delimitazione del perimetro entro il quale operare i futuri interventi di riforma della disciplina nazionale delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio.

#### **3.1.1. La normativa di rango costituzionale.**

Nel quadro normativo interno così delineato, vengono dunque in rilievo, in primo luogo, le disposizioni contenute nella Costituzione, anche in considerazione del fatto che, con la revisione operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, nella Carta costituzionale sono stati introdotti, agli articoli 81, 97, 117 e 119, specifici principi in materia di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, nonché limitazioni procedurali al ricorso all'indebitamento. Le modifiche costituzionali intervenute nel 2012 si pongono, peraltro, in stretta connessione con la disciplina adottata a livello dell'Unione europea, nel medesimo frangente storico, con la riforma della disciplina del Patto di stabilità e crescita, nonché con il Patto di bilancio, il cosiddetto *Fiscal compact*, contenuto nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, ratificato dall'Italia con la legge n. 114 del 2012.

In particolare, la disciplina di rango costituzionale introdotta con la revisione costituzionale del 2012 ha assunto essenzialmente, come riferimento, il principio dell'equilibrio di bilancio al netto degli effetti del ciclo economico. Tale grandezza è espressa in termini di saldo riferito all'indebitamento netto. Coerentemente con tale impostazione, il secondo comma dell'articolo 81 della Costituzione ha previsto che il ricorso all'indebitamento per lo Stato fosse consentito, oltre che per considerare gli effetti del ciclo economico, al verificarsi di eventi

eccezionali, previa autorizzazione adottata dalle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Come si è evidenziato, la nuova disciplina della *governance* economica e di bilancio dell'Unione europea individua la sostenibilità del debito pubblico come il principale obiettivo del coordinamento sovranazionale, scegliendo, ai fini del monitoraggio, un indicatore operativo identificato nell'andamento della spesa netta.

Le indicazioni fornite, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, da parte dei soggetti istituzionali e degli esperti auditi (Ministro dell'economia e delle finanze<sup>(1)</sup>, Ufficio parlamentare di bilancio<sup>(2)</sup>, Corte dei conti<sup>(3)</sup>, Ragioniere generale dello Stato<sup>(4)</sup>, Direttore generale del Dipartimento del Tesoro<sup>(5)</sup>, prof. Lupo<sup>(6)</sup>) hanno concordato sul fatto che le nuove regole previste dalla normativa europea possono coesistere con la vigente disciplina costituzionale.

In tale ottica, come è stato evidenziato nel corso delle audizioni, sembra possibile e opportuno valorizzare i margini di flessibilità consentiti dall'attuale disciplina costituzionale, assumendo un particolare rilievo ermeneutico, in tale contesto, la previsione contenuta nell'articolo 97, primo comma, della Costituzione. Tale ultima disposizione, infatti, richiama espressamente – accanto al principio di equilibrio dei bilanci – anche quello della sostenibilità del debito pubblico, che costituisce, in ultima istanza, l'obiettivo perseguito anche dalla nuova disciplina della *governance* economica dell'Unione europea<sup>(7)</sup>. Ancor più significativa appare, poi, la previsione, contenuta nel medesimo articolo 97 della Costituzione, che indica l'esigenza di interpretare entrambi i principi richiamati nella medesima disposizione «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea». Tale ultima previsione configura, in sostanza, una «clausola europea» che, attraverso un rinvio mobile, consente di introdurre in via immediata nell'ordinamento interno tutte le modifiche che si producono per effetto della disciplina europea, nella misura in cui queste siano finalizzate a garantire la realizzazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, dei principi relativi all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico.

Alla luce di tale fondamentale canone ermeneutico, il principio di equilibrio tra entrate e spese dei bilanci, di cui agli articoli 81 e 97 della Costituzione, potrà quindi essere declinato in coerenza con le nuove regole sovranazionali, che prevedono un vincolo definito in termini di tasso di crescita della spesa netta, anziché assumere a riferimento un

(1) Pag. 6 del resoconto stenografico dell'audizione svolta il 3 aprile 2024.

(2) Pag. 32 e 33 della memoria depositata in occasione dell'audizione svolta il 7 maggio 2024.

(3) Pag. 8 e segg. della memoria depositata in occasione dell'audizione svolta il 7 maggio 2024.

(4) Pag. 3 e segg. della memoria depositata in occasione dell'audizione svolta il 2 maggio 2024.

(5) Pag. 13 e segg. della memoria depositata in occasione dell'audizione svolta il 22 maggio 2024.

(6) Pag. 3 e segg. della memoria depositata in occasione dell'audizione svolta il 16 maggio 2024.

(7) Si veda, ad esempio, il considerando n. 13 del regolamento (UE) 2024/1263, che evidenzia come l'indicatore operativo per definire il percorso di bilancio e per esercitare la sorveglianza di bilancio annuale per ciascuno Stato membro, identificato dalla spesa netta finanziata a livello nazionale, sia in indicatore « ancorato alla sostenibilità del debito ».



obiettivo di medio termine formulato in termini di saldo strutturale di bilancio.

Come emerso nel corso delle audizioni, il principio di equilibrio dei bilanci potrebbe ritenersi soddisfatto mediante la definizione e il rispetto dell'obiettivo di spesa netta, in linea con i requisiti della nuova normativa europea.

Nella medesima ottica, sembra necessario aggiornare i canoni da adottare in sede di interpretazione delle disposizioni del secondo comma dell'articolo 81 della Costituzione, che disciplinano la procedura che consente di ricorrere all'indebitamento a fronte di una previa autorizzazione adottata a maggioranza assoluta da ciascuna Camera, al verificarsi di eventi eccezionali. Tali disposizioni dovrebbero, infatti, essere lette in coerenza con la nuova disciplina europea sulle clausole di salvaguardia (si veda *infra*).

Da ultimo, merita di essere evidenziata la persistente – e, probabilmente, rafforzata – attualità delle disposizioni di cui all'articolo 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012, ai sensi delle quali « le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni ». A tale riguardo, occorre del resto rilevare che le stesse caratteristiche delle nuove regole di bilancio introdotte a livello unionale sollecitano un rafforzamento, rispetto al quadro normativo nazionale attualmente vigente, degli strumenti di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche pubbliche e di controllo dei risultati conseguiti, al fine non soltanto di migliorare le capacità di programmazione e monitoraggio del profilo finanziario delle politiche pubbliche, ma anche di massimizzare il valore prodotto nel limite del vincolo complessivo riferito al percorso della spesa netta.

### ***3.1.2. Le disposizioni attuative dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, la legge di contabilità e finanza pubblica e i regolamenti parlamentari.***

Preso atto della non necessità di adottare interventi di revisione costituzionale, tanto con riferimento agli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, quanto con riferimento alle ulteriori disposizioni contenute nella legge costituzionale n. 1 del 2012, i soggetti auditi nel corso dell'indagine conoscitiva hanno convenuto in modo univoco sulla circostanza, segnalata nello stesso programma dell'indagine, che l'entrata in vigore della nuova disciplina europea in materia di *governance* economica e di bilancio richieda, invece, un consistente intervento di adeguamento delle fonti normative nazionali di rango sub-costituzionale, che disciplinano la programmazione economica e finanziaria e di bilancio che, anche in virtù del richiamo, contenuto nelle menzionate disposizioni costituzionali, alla coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, appaiono strettamente connesse a indicatori e documenti superati dalla nuova disciplina legislativa adottata a livello unionale.

In primo luogo, come si esporrà più ampiamente in seguito, occorrerà quindi rideterminare i contenuti della legge n. 243 del 2012, che, in attuazione della riserva di legge « rinforzata » prevista all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, è chiamata a stabilire, nel

rispetto dei principi definiti dagli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione e dalla citata legge costituzionale n. 1 del 2012, « il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni ».

Nell'ambito della revisione si dovrà considerare che poiché tale legge è utilizzata per introdurre nell'ordinamento nazionale definizioni e procedure già stabilite in regolamenti europei, che, come tali, sono immediatamente applicabili negli Stati membri, sarebbe opportuno ricorrere quanto più possibile alla tecnica del « rinvio mobile », di modo da ottenere un costante adeguamento della normativa nazionale ai possibili sviluppi che potrebbero manifestarsi nel corso del tempo.

Attraverso la revisione della legge n. 243 del 2012, infatti, il nuovo indicatore di riferimento della spesa netta può essere assunto quale criterio alla base dell'equilibrio dei bilanci e punto di riferimento per la successiva definizione della politica di bilancio.

Come già accennato con riferimento alla disciplina di carattere costituzionale, si renderà inoltre necessario rivedere, alla luce del nuovo quadro normativo europeo, la disciplina degli eventi eccezionali e dello scostamento dagli obiettivi programmatici attualmente contenuto nell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012.

Anche il concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, disciplinato nel Capo IV della legge n. 243 del 2012, dovrà essere riconsiderato al fine di individuare le condizioni più adeguate a garantire il rispetto degli obiettivi complessivi.

Dovrà altresì essere oggetto di revisione la disciplina della declinazione degli obiettivi di finanza pubblica nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, riconsiderando in particolare la definizione dell'equilibrio contenuta negli articoli 3 e 14 della legge n. 243 del 2012.

Un intervento di ampia portata dovrà riguardare anche la legge di contabilità e finanza pubblica, n. 196 del 2009, attraverso un ripensamento complessivo della disciplina del ciclo e degli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio, a partire dal Documento di economia e finanza e dalla relativa Nota di aggiornamento, al fine di tenere conto dell'introduzione di un nuovo documento di programmazione di medio termine, da presentare ogni cinque anni, che sostituisce il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma, i cui schemi allo stato costituiscono, rispettivamente, la prima e la terza sezione del Documento di economia e finanza (DEF).

La revisione della normativa interna dovrà estendersi anche ai regolamenti parlamentari, per adeguare le procedure relative all'esame parlamentare dei documenti e degli atti normativi in cui si sostanziano le scelte di programmazione economica e finanziaria e di bilancio a livello nazionale. In questo senso, si renderà necessario un adattamento delle norme che disciplinano l'esame degli strumenti della programmazione individuati dalla legge di contabilità e finanza pubblica, per tenere conto tanto della nuova articolazione temporale e contenutistica dei medesimi strumenti, quanto di ulteriori possibili aggiornamenti volti a consolidare il ruolo delle Camere nelle diverse fasi della programmazione finanziaria e di bilancio previste nell'ordinamento interno, anche con riferimento alla formazione del bilancio e alla sua esecuzione.



### **3.2. Il percorso per la riforma della legge « rinforzata » n. 243 del 2012 e della legge n. 196 del 2009 e le connesse riforme dei regolamenti della Camera e del Senato.**

Ai fini della definizione del percorso di recepimento e attuazione, nell'ordinamento interno, della nuova disciplina europea in materia di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, occorre considerare, anzitutto, che alcune disposizioni transitorie previste all'interno degli atti legislativi europei di riforma della *governance* economica prevedono una procedura parzialmente derogatoria rispetto a quella delineata a regime. Tale procedura è specificamente dedicata al primo ciclo di programmazione e di sorveglianza ed è dunque destinata ad applicarsi nei prossimi mesi.

In particolare, in deroga alle tempistiche previste per i cicli di programmazione successivi, con riguardo al primo ciclo la scansione temporale delineata dal nuovo quadro normativo europeo è la seguente:

la Commissione europea trasmette i propri orientamenti sulle traiettorie di riferimento pluriennali agli Stati membri entro il 21 giugno 2024, anche alla luce dell'eventuale scambio tecnico intercorso con i medesimi Stati;

gli Stati membri presentano il primo Piano strutturale di bilancio di medio termine entro il 20 settembre 2024, salvo che lo Stato membro e la Commissione convengano di prorogare tale ultimo termine per un periodo ragionevole <sup>(8)</sup>.

Tali tempistiche non appaiono compatibili con il completamento della revisione del quadro legislativo nazionale in materia di programmazione economica e finanziaria e delle procedure di bilancio. A questo riguardo, lo stesso Ministro dell'economia e delle finanze Giancarlo Giorgetti, nel corso della sua audizione <sup>(9)</sup>, ha osservato come numerosi aspetti di dettaglio relativi alla concreta applicazione del nuovo *framework* normativo europeo siano ancora oggetto di discussione e saranno definiti solo con l'adozione di un nuovo Codice di condotta da parte della Commissione europea.

In questo contesto, il DEF 2024 ha evidenziato come nel primo ciclo di programmazione, « anche in assenza di una specifica disciplina legislativa, il Governo coinvolgerà pienamente il Parlamento » <sup>(10)</sup>.

Alla luce di tale quadro, con l'approvazione di una specifica mozione presso la Camera dei deputati <sup>(11)</sup>, il Governo si è quindi impegnato a « presentare in tempi congrui al Parlamento, per consentirne l'esame e l'approvazione nei termini previsti dalla normativa europea, il Piano strutturale di bilancio a medio termine che, nelle more della definizione del nuovo quadro normativo nazionale di

(8) Articolo 36, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) 2024/1263.

(9) Pagg. 10-11 del resoconto stenografico dell'audizione svolta il 3 aprile 2024.

(10) Documento di economia e finanza 2024 (Doc. LVII, n. 2), Sezione I, Programma di stabilità, pag. 69 del documento stampato dal Senato e pag. 75 del documento stampato dalla Camera.

(11) Mozione 1-00288 Comaroli, approvata dall'Assemblea della Camera dei deputati il 29 maggio 2024.

contabilità pubblica, costituirà il principale documento di programmazione economica e di bilancio ».

Sembra porsi, dunque, l'esigenza di disegnare un percorso procedurale articolato in due fasi, prevedendo che, nelle more della definizione dei contenuti della revisione a regime della legislazione e dei Regolamenti parlamentari, si individui in modo condiviso un regime procedurale transitorio da applicare ai fini dell'avvio del primo ciclo di programmazione economica e finanziaria pluriennale da attuarsi nella vigenza della nuova disciplina europea della *governance* economica.

**3.2.1. La disciplina della fase transitoria per l'esame parlamentare del primo Piano strutturale nazionale di bilancio di medio termine.**

Il regime procedurale transitorio da applicare al primo Piano strutturale di bilancio di medio termine, da un lato, dovrebbe consentire un adeguato esame parlamentare del documento, disciplinando le modalità di coinvolgimento del Parlamento nella fase di prima applicazione della riforma e, dall'altro, dovrebbe consentire di tenere conto, fin dalla sessione di bilancio 2025, del nuovo indicatore della traiettoria di spesa netta, nonché della necessità di un coordinamento con la vigente disciplina relativa alla individuazione dei saldi di riferimento per la formazione del bilancio di previsione.

Quanto ai contenuti di tale disciplina transitoria, tenuto conto del carattere programmatico del Piano e dei termini previsti per la sua trasmissione alle istituzioni europee, sulla base delle risultanze dell'indagine conoscitiva è stato condiviso con il Governo un percorso procedurale che prevede una preliminare trasmissione dello schema del Piano alle Camere prima del suo invio alle istituzioni europee, in linea con quella che dovrebbe essere la disciplina a regime dell'esame di tale documento. Occorre, del resto, considerare che il nostro Paese potrebbe richiedere un prolungamento del periodo di aggiustamento e, in questo caso, in occasione dell'esame del Piano si dovranno considerare anche gli impegni che verranno assunti, con riferimento sia al proseguimento dello sforzo di realizzazione delle riforme del PNRR per il periodo coperto dal Piano strutturale, sia al mantenimento degli investimenti finanziati in ambito nazionale su livelli pari in media a quelli realizzati negli anni di applicazione del medesimo PNRR <sup>(12)</sup>.

Alla luce di tali circostanze, considerando tanto la natura innovativa del documento che i due rami del Parlamento saranno chiamati a esaminare e sul quale saranno chiamati a esprimersi, quanto la sua centralità nella determinazione delle linee di indirizzo per la politica economica e la finanza pubblica del prossimo quinquennio, il Governo trasmetterà lo schema del Piano alle Camere prima dell'invio alle Istituzioni europee e, comunque, in modo da garantire i tempi necessari per un adeguato esame parlamentare, anche in considerazione dei tempi previsti dai Regolamenti parlamentari per l'esame dei vigenti documenti di programmazione.

Per lo svolgimento dell'esame parlamentare dello schema del Piano, nelle due Camere si applicheranno le procedure attualmente

(12) Articolo 16, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (UE) 2024/1263.

previste per l'esame del DEF, in attuazione, rispettivamente, dell'articolo 125-*bis* del Regolamento del Senato della Repubblica e dell'articolo 118-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati.

In dettaglio, lo schema di Piano sarà assegnato alle Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento in sede referente, nonché a tutte le altre Commissioni permanenti e alla Commissione parlamentare per le questioni regionali in sede consultiva.

Le due Commissioni Bilancio potranno quindi procedere, anche congiuntamente, all'acquisizione dei necessari elementi conoscitivi sui contenuti dello schema del Piano nell'ambito di un programma di audizioni. Considerando il carattere programmatico del documento, a tali audizioni si applicherà la regola, invalsa nella prassi, ai sensi della quale le audizioni sui documenti programmatici e sulla manovra di bilancio si svolgono ad anni alterni presso la Camera e il Senato: quest'anno, pertanto, le audizioni si svolgeranno presso la Camera dei deputati, ove si sono già svolte, nel mese di aprile, le audizioni sul DEF 2024.

All'esito dell'esame, una volta acquisiti i pareri delle altre Commissioni, le Commissioni Bilancio procederanno all'approvazione della relazione da presentare all'Assemblea, consentendo, altresì, l'eventuale presentazione di relazioni di minoranza.

La deliberazione sullo schema del Piano da parte delle Assemblee dei due rami del Parlamento avrà luogo con l'approvazione, secondo le rispettive discipline regolamentari, di risoluzioni, che approveranno il Piano e la correlata traiettoria della spesa netta riferita all'intero periodo di aggiustamento.

Per quanto attiene alla definizione degli obiettivi di carattere programmatico, lo schema di Piano strutturale di bilancio di medio termine integrerà gli obiettivi già indicati nel DEF 2024 e assorbirà, sostanzialmente, i contenuti e le finalità della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2024.

Per quanto attiene al disegno di legge di bilancio per l'anno 2025, che dovrebbe essere presentato entro il termine ordinario del 20 ottobre 2024, conformemente a quanto attualmente previsto dalla legislazione vigente, le disposizioni volte a garantire il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, contenute nell'articolo 14 della legge n. 243 del 2012, dovrebbero essere opportunamente interpretate, al fine di considerare l'equilibrio del bilancio dello Stato corrispondente ad un valore del saldo netto da finanziare coerente con gli obiettivi programmatici, che in base alla nuova disciplina saranno definiti in termini di spesa netta nel Piano strutturale di bilancio di medio termine.

Dovrebbe essere, infine, oggetto di valutazione l'orizzonte temporale di riferimento del disegno di legge di bilancio per il 2025. Al riguardo, fermo restando l'orizzonte triennale previsto dalla vigente legge di contabilità e finanza pubblica, si potrebbe valutare se sia possibile fornire, a soli fini informativi e già nell'ambito della prossima sessione di bilancio, dati e informazioni relativi all'ultimo biennio di programmazione del primo Piano (vale a dire, gli anni 2028 e 2029).

Successivamente all'approvazione e al successivo invio del Piano alle Autorità europee, il Documento Programmatico di Bilancio (DPB) fornirà, nei tempi e secondo le modalità previste, le ulteriori informa-

zioni richieste dalla normativa europea, illustrando in particolare le principali misure che saranno adottate nell'ambito del disegno di legge di bilancio per il 2025.

**3.2.2. *L'istruttoria per la predisposizione delle proposte di revisione a regime della normativa nazionale vigente.***

Parallelamente alla fase di prima applicazione della nuova disciplina euro-unitaria, occorre avviare la definizione dei contenuti delle proposte di revisione a regime della normativa nazionale vigente.

Al riguardo, come si è segnalato, le modifiche della normativa attuativa dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione e della legge di contabilità e finanza pubblica dovrebbero seguire percorsi procedurali distinti ma contestuali, in ragione del diverso rango delle due fonti e della procedura aggravata prevista per la modifica della legge n. 243 del 2012, percorrendo un *iter* analogo a quello seguito nel 2016, quando furono contestualmente approvate due leggi di riforma della legge n. 196 del 2009 (legge n. 163 del 2016<sup>(13)</sup>) e della citata legge n. 243 del 2012 (legge n. 164 del 2016<sup>(14)</sup>).

La predisposizione accurata, ma sollecita, delle proposte di revisione della normativa nazionale vigente, garantendo l'aggiornamento della disciplina di contabilità pubblica rispetto al nuovo Patto di stabilità e crescita, costituisce attività prodromica allo stesso esercizio ordinato delle prerogative di indirizzo e controllo, da un lato, e ad una corretta e tempestiva attività di programmazione, dall'altro.

In considerazione del particolare rilievo e dell'entità degli interventi normativi da adottare, in continuità con la prassi prevalente che ha caratterizzato la stesura dei progetti di modifica della disciplina delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, appare opportuno che l'*iter* volto a modificare tanto la legge «rinforzata» n. 243 del 2012 quanto la legge n. 196 del 2009 prenda avvio con la presentazione di proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Appare necessario, a tal fine, assicurare un pieno coinvolgimento delle forze politiche nell'elaborazione dei contenuti delle suddette proposte di legge, anche attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro che, con il supporto dei competenti uffici del Governo e delle Camere e il contributo delle istituzioni che hanno fornito il loro apporto alla presente indagine (Banca d'Italia, Corte dei conti, ISTAT, Ufficio parlamentare di bilancio), possa procedere a un esame dettagliato delle implicazioni della nuova disciplina europea sulla normativa interna e, all'esito della relativa istruttoria, condividere gli indirizzi per la redazione dei testi delle due menzionate proposte di legge.

Quanto alle tempistiche per il completamento della prefigurata revisione della legislazione interna, è auspicabile ipotizzare che la conclusione dell'esame delle proposte di riforma e la conseguente approvazione in via definitiva di queste ultime avvengano in modo tale

(13) Legge 4 agosto 2016, n. 163, « Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 ».

(14) Legge 12 agosto 2016, n. 164, « Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali ».

da assicurare che esse entrino in vigore in tempo utile per la trasmissione alle Camere, e il successivo esame della prima relazione annuale sui progressi compiuti nell'attuazione del Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine.

### **3.3. Le questioni da affrontare nell'ambito della revisione della normativa nazionale.**

#### **3.3.1. I documenti della programmazione economica e finanziaria: contenuti, tempistiche e procedure.**

#### **Il Piano nazionale strutturale di bilancio e la sua revisione.**

A differenza della precedente disciplina europea, che prevedeva la presentazione entro il 30 aprile, con cadenza annuale, del Programma di stabilità, per la definizione degli obiettivi programmatici per l'anno di riferimento ed il triennio successivo, e del Programma nazionale di riforma, per l'indicazione delle riforme da realizzare per il raggiungimento degli obiettivi di crescita, occupazione e competitività — i cui schemi costituiscono, rispettivamente la prima e la terza sezione del Documento di economia e finanza — la nuova programmazione economica dovrà essere definita nel Piano strutturale di bilancio, che ogni cinque anni indica gli obiettivi programmatici. In questo senso, come indicato, nel Documento di economia e finanza 2024, il Piano sostituirà la prima e la terza sezione del medesimo Documento <sup>(15)</sup>, seppur nella prospettiva di una programmazione di ben più ampia portata.

Ad eccezione della disciplina transitoria prevista per la presentazione del primo Piano, il nuovo documento di programmazione sarà presentato dal Governo alle Istituzioni europee entro il 30 aprile dell'ultimo anno di vigenza del precedente Piano, salva la possibilità per lo Stato membro e la Commissione di convenire di prorogare il termine di un periodo ragionevole, ove necessario <sup>(16)</sup>.

La nuova disciplina del « braccio preventivo » indica i casi per i quali è possibile una revisione del Piano. In particolare, si prevede che in caso di nomina di un nuovo Governo, lo Stato membro possa presentare un Piano riveduto relativo a un nuovo periodo di quattro o cinque anni, a seconda della normale durata della legislatura. Qualora, invece, sussistano circostanze oggettive che impediscono l'attuazione del Piano entro la fine del periodo considerato dal medesimo e manchino più di dodici mesi alla scadenza dello stesso, lo Stato può richiedere la presentazione di un Piano riveduto che si estenda fino alla fine della durata del Piano originario. Da ultimo, in caso di avvio di una procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi, lo Stato presenta un Piano riveduto che segue la raccomandazione del Consiglio adottata nell'ambito della medesima procedura.

Alla luce di questo quadro, il Piano strutturale di bilancio dovrebbe essere inserito tra i documenti programmatici previsti nel ciclo di

(15) Documento di economia e finanza 2024 (Doc. LVII, n. 2), Sezione I, Programma di stabilità, pag. 70 del documento stampato dal Senato e pag. 76 del documento stampato dalla Camera.

(16) Articolo 11, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2024/1263.

bilancio nazionale, richiamando altresì la possibilità di presentare un Piano riveduto nei casi previsti dalla normativa europea.

Per quanto attiene ai contenuti del Piano, si rileva che nella nuova disciplina europea il documento ha la finalità di stabilire obiettivi programmatici pluriennali della traiettoria di spesa netta, che non saranno riveduti, ma saranno oggetto di un monitoraggio su base annuale.

Il regolamento sul « braccio preventivo » individua <sup>(17)</sup> i contenuti essenziali del Piano, che comprendono il percorso della spesa netta, le ipotesi macroeconomiche sottostanti e le misure strutturali di bilancio, anche con riferimento alla realizzazione delle riforme e degli investimenti utili al raggiungimento delle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo. In particolare, il Piano deve indicare in che modo lo Stato garantirà la realizzazione delle riforme e degli investimenti che giustificano l'estensione fino a tre anni del periodo di aggiustamento, nonché fornire dati sulla coerenza e, se del caso, sulla complementarità con i fondi della politica di coesione e il piano di ripresa e resilienza durante il periodo di disponibilità del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Indicazioni più specifiche sono state, successivamente fornite con appositi orientamenti adottati dalla Commissione europea <sup>(18)</sup>, con riferimento alle modalità di preparazione dei Piani, alle informazioni da fornire rispetto agli impegni di bilancio e agli impegni di investimento e di riforma che giustificano l'estensione del periodo di aggiustamento e alla informazioni relative alla risposta alle raccomandazioni specifiche per Paese, anche nel contesto della procedura per squilibri economici, e alle priorità comuni dell'Unione europea.

Occorre, in ogni caso, considerare che – come chiarito anche dai richiamati orientamenti formulati dalla Commissione europea - la disciplina euro-unitaria non impone un modello rigoroso per la struttura dei Piani stessi, lasciando gli Stati membri liberi di decidere in merito all'organizzazione specifica delle informazioni e al livello di dettaglio dei relativi contenuti, anche per considerare le diverse esigenze che si pongono a livello nazionale, a condizione che siano in ogni caso assicurate le informazioni minime richieste dal regolamento sul « braccio preventivo ».

Ferma restando, quindi, l'opportunità di formulare, nella nuova disciplina nazionale, un rinvio mobile ai contenuti della legislazione europea, analoga a quella attualmente prevista dalla vigente legislazione contabile con riferimento ai contenuti della prima e della terza sezione del DEF <sup>(19)</sup>, dovrà valutarsi se e in che misura prevedere integrazioni rispetto ai contenuti minimi del Piano stabiliti dal rego-

(17) Articolo 13 del regolamento (UE) 2024/1263.

(18) Comunicazione C/2024/3975 del 21 giugno 2024, recante orientamenti per gli Stati membri sugli obblighi di informazione per i piani strutturali di bilancio di medio termine e per le relazioni annuali sui progressi compiuti.

(19) L'articolo 10, comma 2, secondo periodo, della legge n. 196 del 2009 prevede, infatti, che la prima sezione del DEF contenga « gli elementi e le informazioni richieste dai regolamenti dell'Unione europea vigenti in materia e dal Codice di condotta sull'attuazione del patto di stabilità e crescita, con specifico riferimento agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico », mentre il comma 5, secondo periodo, del medesimo articolo 10 stabilisce che la terza sezione del DEF contenga « gli elementi e le informazioni previsti dai regolamenti dell'Unione europea e dalle specifiche linee guida per il Programma nazionale di riforma ».



lamento sul «braccio preventivo» e dagli orientamenti espressi al riguardo dalla Commissione europea.

Gli Stati possono attribuire alle istituzioni di bilancio indipendenti (per l'Italia l'Ufficio parlamentare di bilancio) il compito di formulare un parere sulle previsioni e sulle ipotesi macroeconomiche su cui poggia il percorso della spesa netta contenute nei Piani strutturali di bilancio o nelle loro revisioni, prevedendo l'obbligo di richiedere il predetto parere dall'anno 2032, qualora le istituzioni competenti abbiano sviluppato capacità sufficienti<sup>(20)</sup>. Il pacchetto legislativo non apporta modifiche a quanto già contenuto nel Regolamento UE n. 473/2013 per quanto riguarda le istituzioni di bilancio indipendenti dei Paesi dell'area dell'euro che mantengono quindi il medesimo ruolo in materia di previsioni macroeconomiche indipendenti e monitoraggio delle regole di bilancio. Tale Regolamento richiede ai paesi dell'area dell'euro di dotarsi di enti strutturalmente indipendenti nei confronti delle autorità di bilancio dello Stato membro che garantiscano previsioni macroeconomiche imparziali e realistiche da utilizzare per l'intera procedura di bilancio e che monitorino il rispetto delle regole di bilancio nazionali. Inoltre, allo scopo di garantire che i programmi di bilancio nazionali a medio termine si basino su previsioni macroeconomiche imparziali e realistiche, il *Two Pack* ha chiesto che tali previsioni siano elaborate o validate da una istituzione nazionale indipendente.

Per quanto riguarda il «braccio preventivo», gli Stati membri possono inoltre chiedere alle IFI competenti di fornire, sulla base dei dati riportati nella Relazione di monitoraggio annuale, una valutazione *ex post* sul rispetto del sentiero di spesa netta, nonché un'analisi dei fattori alla base di eventuali scostamenti<sup>(21)</sup>. In questo contesto, il regolamento sul «braccio preventivo» prevede inoltre che, salva la specifica disciplina transitoria, prima della presentazione del Piano lo Stato membro conduca, conformemente al proprio quadro giuridico nazionale, un processo di consultazione della società civile, delle parti sociali, delle autorità regionali e di altre parti interessate. Il regolamento (UE) 2024/1263 definisce la partecipazione dei Parlamenti nazionali e dei soggetti a vario titolo rilevanti per la programmazione economica come «fondamentale al fine di garantire la titolarità nazionale delle politiche economiche e di bilancio» (considerando n. 4). In particolare, la normativa europea prevede che nella fase di elaborazione del Piano, il Governo dovrà effettuare una consultazione pubblica e «può discutere» il progetto del Piano con il Parlamento conformemente all'ordinamento nazionale<sup>(22)</sup>. Nel documento da presentare alle Istituzioni europee occorrerà pertanto far presente anche se il Governo ha discusso o meno il progetto di Piano con il Parlamento e se tale progetto è stato approvato in ambito parlamentare.

Per quanto riguarda, invece, il «braccio correttivo», gli Stati membri possono invitare le IFI a presentare una relazione indipendente e non vincolante sull'adequazione delle misure correttive adottate in risposta alle raccomandazioni del Consiglio nel contesto della procedura per disavanzi eccessivi.

(20) Articoli 11, paragrafo 2, e 15, paragrafo 3, del Regolamento (UE) 2024/1263.

(21) Articolo 23 del Regolamento (UE) 2024/1263.

(22) Articolo 11, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2024/1263.

Ai fini della discussione nel Parlamento nazionale del progetto di Piano prima della presentazione del medesimo alle Istituzioni europee, come già illustrato per la fase di prima applicazione della nuova disciplina europea, sembra possibile assumere, come riferimento per la nuova disciplina regolamentare, le procedure di esame parlamentare dei documenti di programmazione economica e finanziaria previste dalla legislazione vigente, in attuazione dell'articolo 118-*bis* del Regolamento della Camera e dell'articolo 125-*bis* del Regolamento del Senato.

Quanto alla trasmissione alle Camere del progetto di Piano, la nuova disciplina dovrebbe assicurare un adeguato spazio per lo svolgimento dell'esame parlamentare, anche considerando la possibilità che — nei casi in cui il nostro Paese richieda la concessione di una proroga del periodo di aggiustamento — l'esame parlamentare verta sull'insieme degli impegni di riforma e di investimento proposti al fine di giustificare la suddetta proroga.

Analoghe considerazioni valgono anche per l'esame delle eventuali proposte di revisione del Piano.

A valle della trasmissione, le modalità per l'esame del progetto di Piano in ciascuna Camera dovranno essere conseguentemente articolate in modo da garantire tempi adeguati per l'esame presso le Commissioni competenti in sede consultiva e le Commissioni Bilancio, alle quali il documento di programmazione sarebbe assegnato in sede referente, nonché per la successiva discussione da parte delle Assemblee delle due Camere, in modo da assicurare comunque il rispetto dei termini previsti per l'invio del Piano — o del Piano riveduto — alle Istituzioni europee.

A questo riguardo, le risoluzioni esaminate nelle Assemblee dei due rami del Parlamento dovrebbero impegnare il Governo nell'attuazione degli indirizzi contenuti nella proposta di Piano e fissare la traiettoria della spesa netta riferita all'intero periodo di aggiustamento.

### **La Relazione annuale sui progressi compiuti.**

Come già evidenziato, una volta definita la fase della programmazione pluriennale, ciascuno Stato membro è chiamato ad assicurare l'attuazione del Piano, che si articolerà in una politica di bilancio compatibile con l'andamento del livello della spesa netta concordato e nella realizzazione degli investimenti e delle riforme previste.

L'attuazione del Piano sarà oggetto di monitoraggio, nell'ambito del Semestre europeo, sulla base di una Relazione annuale sui progressi compiuti, che ciascuno Stato membro dovrà presentare alle Istituzioni europee entro il 30 aprile di ogni anno.

Le relazioni annuali — come sottolineato anche dagli orientamenti formulati al riguardo dalla Commissione europea — non rivedono gli impegni programmatici per il percorso della spesa netta contenuti nei Piani, ma hanno una funzione di monitoraggio circa il rispetto della traiettoria. Occorrerà valutare le modalità attraverso le quali il Parlamento e il Governo potranno indicare eventuali nuove iniziative politiche prima dell'avvio della sessione di bilancio, in particolare nel settore delle riforme strutturali e degli investimenti, ferma restando la necessità di non alterare il sentiero di spesa netta approvato, a suo tempo, nel Piano vigente.



Per quanto attiene all'esame parlamentare, considerando che il termine per la trasmissione alla Commissione europea della predetta relazione, fissato al 30 aprile di ogni anno, coincide con quello introdotto con il Semestre europeo per la trasmissione alla Commissione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma, potrebbero assumersi, come riferimento temporale per la trasmissione della relazione, le previsioni dell'articolo 7, comma 2, lettera a), della legge n. 196 del 2009, che fissa al 10 aprile di ogni anno il termine entro il quale il Governo trasmette alle Camere il DEF, ai fini delle conseguenti deliberazioni parlamentari.

Anche con riferimento alle modalità di esame parlamentare della relazione annuale, pare potersi agevolmente adattare la disciplina che attualmente regola l'esame del DEF, in attuazione dell'articolo 118-*bis* del Regolamento della Camera e dell'articolo 125-*bis* del Regolamento del Senato.

Con riferimento al contenuto del documento da esaminare in ambito parlamentare, dovrà valutarsi se e in quale misura mantenere nel nuovo documento gli elementi informativi attualmente contenuti nel DEF.

Sembra, in ogni caso, necessario mantenere, anche inserendoli in una specifica relazione i cui termini di presentazione siano correlati con quelli del Piano, i contenuti della vigente seconda sezione del DEF, che reca dati relativi al conto economico e al conto di cassa delle pubbliche amministrazioni nell'anno precedente, nonché alle previsioni tendenziali riferite all'anno in corso e al triennio successivo.

### **L'aggiornamento autunnale del documento nazionale di programmazione e di bilancio.**

La vigente disciplina della programmazione economica e di bilancio a livello nazionale prevede la presentazione alle Camere, entro il 27 settembre di ogni anno, della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF).

Come è noto, la NADEF ha la funzione di rivedere le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica alla luce dei dati aggiornati dell'anno in corso, ma può consentire di aggiornare gli obiettivi programmatici per il triennio successivo, tenendo conto anche delle raccomandazioni specifiche per Paese formulate dalle Istituzioni europee nell'ambito del Semestre europeo. L'attuale normativa contabile prevede, in particolare, che la NADEF, fissi i vincoli programmatici in termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale, coerenti con gli obiettivi di indebitamento netto per le Amministrazioni pubbliche.

Si pone, pertanto, l'esigenza di valutare gli eventuali adattamenti all'assetto dei documenti di finanza pubblica previsti nell'ordinamento interno per la sessione autunnale.

Al riguardo, da quanto emerso nel corso delle audizioni sembra sussistere un generale consenso in ordine al mantenimento di una fase autunnale del ciclo di programmazione, che dovrebbe essere orientata prevalentemente alla indicazione della composizione delle entrate e delle spese, nell'ambito della predeterminata traiettoria di spesa netta, con indicazione dei principali ambiti di intervento della manovra finanziaria oggetto del disegno di legge di bilancio, nonché all'aggior-

namento degli andamenti macroeconomici e di finanza pubblica. Come sottolineato dall'UPB nel corso della sua audizione, è necessario che gli aggiornamenti macroeconomici e di finanza pubblica abbiano una estensione temporale di almeno cinque anni, anche oltre il periodo di vigenza del Piano.

Sono, peraltro, state prospettate soluzioni diverse rispetto al documento di programmazione autunnale da sottoporre all'esame delle Camere. Per un verso, si è prospettata la presentazione di un documento di aggiornamento *ad hoc*, sul modello della NADEF prevista dalla legislazione vigente. Altri contributi, sottolineando l'invarianza degli obiettivi della traiettoria di spesa netta, hanno prospettato l'opportunità di sottoporre all'esame parlamentare, entro la fine del mese di settembre o nei primi giorni di ottobre, uno schema di Documento programmatico di bilancio (DPB), da presentare alle Istituzioni europee entro il 15 ottobre di ciascun anno, che rechi sia i contenuti richiesti dall'ordinamento europeo (aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, sintetica indicazione dei principali ambiti di intervento della manovra, con particolare riferimento a quelli che assicurerebbero il rispetto del percorso della spesa netta), sia i contenuti aggiuntivi necessari per la programmazione interna, ovvero gli indicatori programmatici riferiti al bilancio dello Stato.

Al riguardo, si ricorda che la vigente legislazione in materia di contabilità e finanza pubblica<sup>(23)</sup> si limita a prevedere che il progetto di DPB per l'anno successivo sia presentato alla Commissione europea e all'Eurogruppo entro il 15 ottobre e venga trasmesso alle Camere entro il medesimo termine.

Con riferimento alle modalità di esame del documento che, nell'ambito della nuova disciplina, dovrebbe recare l'aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica in vista della predisposizione della legge di bilancio, il dato normativo vigente dal quale muovere si ritroverebbe all'articolo 7, comma 2, lettera b), della legge n. 196 del 2009, che attualmente fissa al 27 settembre di ogni anno il termine per la trasmissione alle Camere della NADEF.

A tale proposito, occorre inoltre considerare che l'ISTAT, nel documento trasmesso nell'ambito dell'indagine conoscitiva, ha segnalato che l'attuale calendario di pubblicazione dei dati di contabilità nazionale, stabilito a livello europeo, prevede un aggiornamento dei conti annuali e della stima del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche riferito all'anno precedente che, solitamente, è rilasciato attorno al 22 settembre. Si deve pertanto considerare che un'eventuale revisione della tempistica relativa questa fase deve tenere conto dei tempi di elaborazione dei dati Istat da parte del MEF, per assicurare l'affidabilità dei medesimi dati, in assenza di una maggiore tempestività nella disponibilità delle informazioni di base necessarie per la stima dei vari aggregati di finanza pubblica.

Sembra in ogni caso necessario, anche qui, individuare un termine di presentazione che, da un lato, assicuri tempi adeguati per l'esame parlamentare e, dall'altro, garantisca che la trasmissione alle Istituzioni europee del DPB abbia luogo entro il 15 ottobre di ciascun anno, in linea con la vigente disciplina unionale, ferma restando l'esigenza di

(23) Articolo 9, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

garantire anche adeguati tempi di esame del disegno di legge di bilancio da parte delle Camere.

Anche in questo caso, per l'esame da parte delle Camere sembrerebbe potersi ricalcare la disciplina che attualmente regola l'esame del Documento di economia e finanza e della relativa Nota di aggiornamento, in attuazione dell'articolo 118-*bis* del Regolamento della Camera e dell'articolo 125-*bis* del Regolamento del Senato.

### **L'indicatore della spesa netta.**

Come si è già segnalato, uno degli elementi di maggior rilievo del nuovo quadro di *governance* è il passaggio da un sistema di regole incentrato su obiettivi programmatici formulati in termini di saldo strutturale – e strettamente dipendente da variabili non osservabili e di incerta determinazione, quali il PIL potenziale e l'*output gap* – a un sistema basato su un indicatore espresso in termini di limite alla crescita annua di un aggregato di spesa netta.

In particolare, tale aggregato di spesa netta è definito come la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche al netto delle spese per interessi, delle misure discrezionali dal lato delle entrate, della componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione, della spesa per programmi interamente finanziati dall'UE, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, delle misure *una tantum* e delle altre misure temporanee.

Questo cambiamento è stato introdotto al fine di adottare, quale unico strumento operativo di programmazione e di monitoraggio della finanza pubblica, un indicatore che, in linea di principio, dovrebbe essere più direttamente controllabile da parte degli amministratori pubblici e, in linea di massima, meno soggetto a incertezze e a sostanziali revisioni di stima.

È emersa anche l'esigenza di evitare che tale semplificazione operativa si traduca in un impoverimento del patrimonio informativo fornito nei documenti di programmazione economica e finanziaria, sia nella fase di definizione del Piano sia in quella di monitoraggio della sua attuazione.

È stata evidenziata, in proposito, l'opportunità che il Piano fornisca un quadro completo e trasparente delle informazioni sottostanti i criteri di quantificazione dell'aggregato di spesa netta e di costruzione del relativo sentiero massimo di crescita, anche al fine di consentirne una corretta valutazione, nonché della sua coerenza rispetto agli obiettivi di miglioramento del saldo primario strutturale richiesti dall'analisi di sostenibilità del debito e agli altri requisiti minimi previsti dai regolamenti europei. Analoghe informazioni potrebbero essere fornite nei documenti intermedi di monitoraggio dell'attuazione del Piano.

In particolare, occorrerà dare conto, anche sulla base delle indicazioni metodologiche che verranno fornite dalla Commissione europea, dei criteri per l'individuazione e la stima delle misure discrezionali di entrata. Diversi aspetti di complessità andranno in proposito esaminati, con riferimento sia alla tipologia di entrata inclusa in tale aggregato – chiarendo, in particolare, se sia indispensabile che le variazioni delle entrate, anche connesse a tariffe, derivino da un atto legislativo o amministrativo, o se siano ammesse anche variazioni

originate da altri fattori, quali ad esempio l'aumento di efficienza nelle procedure di riscossione o le variazioni della propensione all'evasione fiscale — sia ai criteri metodologici per la relativa quantificazione *ex ante* ed *ex post*.

Sempre in un'ottica *ex ante*, si imporrà una maggiore attenzione all'impatto di medio periodo delle scelte di bilancio e dell'attività legislativa, per verificarne le ricadute sull'aggregato di spesa netta di riferimento.

Con riferimento alla fase attuativa del nuovo vincolo riferito alla crescita della spesa netta, occorrerà valutare le modalità volte a coordinare tale vincolo generale, riferito al complesso delle Amministrazioni pubbliche, con la definizione di obiettivi settoriali, eventualmente differenziati in ragione sia delle diverse tipologie di spesa, sia dei differenti sistemi contabili impiegati dai soggetti pubblici dotati di autonomia di spesa.

### **Politiche invariate e proiezione pluriennale dei documenti di programmazione e di bilancio.**

La nuova *governance* europea, confermando la rilevanza delle politiche invariate come criterio valutare le tendenze della finanza pubblica, impone una riflessione in merito al coordinamento tra le previsioni del conto economico delle Amministrazioni pubbliche e la determinazione del bilancio dello Stato.

Le previsioni a politiche invariate possono fornire una rappresentazione più realistica, rispetto a quelle a legislazione vigente, sugli andamenti futuri delle diverse variabili e una maggiore informazione sugli aggiustamenti necessari al conseguimento degli obiettivi prestabiliti. La predisposizione di uno scenario a politiche invariate consente, inoltre, una maggiore confrontabilità con le previsioni della Commissione europea.

D'altra parte, va tuttavia sottolineato che occorrerà, quindi, prevedere criteri di definizione delle stesse. Le previsioni a politiche invariate si connotano, infatti, per la loro discrezionalità.

Sembra inoltre opportuno svolgere una valutazione sulla necessità di coordinamento tra le previsioni a politiche invariate del conto economico delle pubbliche amministrazioni e le modalità con cui tali previsioni si rifletteranno sulla costruzione del bilancio dello Stato che, data la sua natura autorizzatoria, sarà predisposto dando conto sia in termini di stanziamenti di spesa sia di previsioni di entrata, delle norme in essere.

Inoltre, con lo scopo di garantire la più ampia trasparenza e favorire la corretta programmazione di medio termine degli andamenti di finanza pubblica, l'orizzonte temporale delle previsioni contenute nei documenti programmatici nazionali potrebbe essere fissato in cinque anni, da aggiornare annualmente secondo un approccio «a scorrimento». Secondo questa impostazione, per le annualità che vanno oltre il periodo del Piano e che emergerebbero man mano che ci si avvicina alla scadenza quinquennale del Piano stesso, secondo quanto evidenziato anche nell'audizione del Ragioniere generale dello Stato, gli obiettivi programmatici potrebbero essere definiti in modo da garantire un profilo stabilmente decrescente del rapporto tra debito pubblico e PIL.

In questo contesto, anche l'orizzonte temporale di previsione del bilancio dello Stato potrebbe essere armonizzato con quello del Piano strutturale di bilancio, estendendo la previsione triennale di cui all'articolo 21, comma 1, della legge n. 196 del 2009 all'orizzonte del Piano previsto dalla nuova *governance* europea, fissato in cinque anni. L'esigenza di un allungamento del periodo di previsione dovrebbe essere valutata anche per la documentazione a corredo del bilancio, così come di tutti i provvedimenti legislativi, in particolare la relazione tecnica e i prospetti riepilogativi degli effetti finanziari, attualmente previsti solo per specifiche tipologie di spesa (le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego). Per ragioni di uniformità occorrerebbe poi considerare se operare tale estensione anche agli altri enti che afferiscono al perimetro delle pubbliche amministrazioni, che attualmente adottano bilanci con un orizzonte triennale.

In ogni caso, come già rilevato, l'eventuale estensione dell'orizzonte di riferimento del bilancio dello Stato e di quello delle altre amministrazioni pubbliche a cinque anni richiederebbe una adeguata fase di transizione, necessaria all'aggiornamento degli applicativi gestionali per la tenuta delle scritture contabili.

**Valutazione dei contenuti e del corredo documentale informativo ulteriore. La revisione dell'elenco dei documenti allegati a DEF e NADEF.**

L'aggiornamento dell'ordinamento interno in materia di contabilità e finanza pubblica fornirebbe l'occasione per una sistematizzazione complessiva dei documenti di programmazione, dei contenuti dei documenti di monitoraggio (non solo gli attuali molteplici allegati al DEF e alla NADEF, ma anche i numerosi documenti numerati inclusi tra gli atti non legislativi) e, in generale, delle informazioni utili al Parlamento per svolgere la propria funzione di controllo e di legislatore.

Il Ministro Giorgetti ha riferito che, con riferimento alla seconda sezione e agli allegati al DEF, il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato una riflessione sui contenuti ancora necessari e sui documenti nei quali declinarli.

Un'indicazione in tal senso è emersa nella audizione del Direttore generale del Tesoro, secondo cui l'aggiornamento della normativa offre l'opportunità di ridurre l'elevato numero di allegati al DEF e alla NADEF, in taluni casi trasformandoli, laddove opportuno, in aggiornamenti di documenti tematici o settoriali previsti dalla normativa dell'Unione europea.

Con specifico riferimento all'insieme degli allegati al DEF e alla NADEF, che sono attualmente sedici, il Direttore generale del Tesoro ha sottolineato l'opportunità di valutare la loro attuale rilevanza alla luce del nuovo contesto, effettuando un'accurata analisi per determinare quali abolire e quali mantenere, con o senza modifiche.

In ogni caso, è fondamentale evitare che tale semplificazione operativa si traduca in un impoverimento del patrimonio informativo fornito nei documenti di programmazione economica e finanziaria, sia nella fase di definizione del Piano sia in quella di monitoraggio della sua attuazione.

Il Direttore generale del Tesoro si sofferma in particolare sull'analisi degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES). Allo stato attuale, un allegato al DEF ne riporta l'andamento osservato nell'ultimo triennio e ne proietta l'andamento atteso nei successivi tre anni stante lo scenario

tendenziale e quello programmatico. La Relazione BES di febbraio, invece, contiene sia l'evoluzione dell'andamento degli indicatori sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio, sia un elemento di consuntivo costituito dalla fotografia degli indicatori fino all'anno precedente.

La Relazione BES dovrà continuare a fornire una analisi degli indicatori di benessere equo e sostenibile, che tenga conto delle misure contenute anche nell'ultima legge di Bilancio approvata. Occorrerà valutarsi le modalità con le quali dar conto del lavoro finora svolto su tali indicatori e delle informazioni che possano essere utili anche nella redazione del Piano.

Tra gli allegati che continuano ad avere rilevanza anche nel nuovo assetto andrebbe considerata anche la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, che potrebbe continuare a essere inviata al Parlamento secondo una tempistica da valutare nel ridisegno complessivo del ciclo.

Anche se non rientra propriamente negli allegati ai documenti di programmazione, un medesimo ragionamento può essere svolto nel caso del Rapporto annuale sulle spese fiscali, disciplinato dall'articolo 21, comma 11-*bis* della legge n. 196 del 2009.

Con riferimento alla Relazione BES e alla Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, occorre altresì valutare l'introduzione di apposite sessioni d'esame parlamentare.

### **I disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.**

Non vi sono indicazioni nella nuova *governance* europea che portano a modificare il vigente regime dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (previsti dagli articoli 10 e 10-*bis* della legge n. 196 del 2009), che potrebbero continuare a essere trattati come previsto nell'ordinamento.

In tal senso si è espressa in audizione la Corte dei conti, laddove evidenzia che rimane da definire la figura dei « provvedimenti collegati » in riferimento al documento che ne indica l'elenco. Secondo la Corte, si tratta di un istituto che non sembra perdere di significato nel nuovo quadro.

Inoltre, deve rilevarsi che proprio tali disegni di legge potrebbero rappresentare lo strumento al quale demandare la realizzazione delle riforme e degli investimenti contenuti nel Piano. Proprio in considerazione di ciò, i collegati potrebbero essere indicati direttamente nel Piano nazionale strutturale di bilancio e nella relativa Relazione annuale sui progressi compiuti.

### **3.3.2. La disciplina delle ipotesi di scostamento dalla traiettoria di spesa netta.**

**Revisione della disciplina degli eventi eccezionali e superamento del meccanismo di scostamento attualmente previsto dall'articolo 6 della legge n. 243 del 2012.**

L'articolo 6, comma 1, della legge n. 243 del 2012 prevede che scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico siano consentiti esclusivamente in caso di eventi eccezionali. Ai sensi del comma 2, per « eventi eccezionali » si intendono « periodi di



grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea » ed « eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese ».

Al verificarsi di tali casi, la legge n. 243 del 2012 consente al Governo di discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea e previa autorizzazione approvata dalle Camere, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Per concedere tale autorizzazione, le Camere hanno fatto ricorso all'atto di indirizzo della risoluzione in Assemblea, deliberata a seguito della presentazione da parte del Governo, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 6 della legge n. 243 del 2012, di una Relazione contenente l'aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, la durata e la misura dello scostamento, le finalità cui le risorse rese disponibili in conseguenza dello scostamento sono destinate e il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine, da attuare a partire dall'esercizio successivo a quelli per i quali lo scostamento è autorizzato, tenuto conto del ciclo economico.

Con l'entrata in vigore degli articoli 25 e 26 del nuovo regolamento (UE) 2024/1263, come si è già evidenziato, sono state introdotte due clausole di sospensione temporanea dei vincoli previsti dal cosiddetto « braccio preventivo » della *governance* economica europea, una di livello generale e una relativa ai singoli Stati membri. Entrambe consentono deviazioni dal percorso della spesa netta concordato. La prima clausola, di livello generale, è attivabile dal Consiglio con una raccomandazione adottata nel caso di grave congiuntura negativa della zona euro o dell'Unione nel suo complesso, sulla base di una raccomandazione della Commissione. La seconda clausola, di livello nazionale, è attivabile al verificarsi di circostanze eccezionali al di fuori del controllo del Governo, su richiesta dello Stato con conseguente raccomandazione del Consiglio, adottata sulla base di una precedente raccomandazione della Commissione.

Per quanto attiene alle modalità di esame parlamentare degli scostamenti, anche alla luce delle indicazioni raccolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva, sembrerebbe necessario prevedere una specifica disciplina per i casi di esame parlamentare delle richieste di deviazione dal percorso della spesa netta stabilito nel Piano. Ai sensi del richiamato articolo 26, se le circostanze eccezionali sono specifiche per lo Stato membro, il Paese sottopone alle Istituzioni europee la richiesta di deviazione temporanea. In tal caso, potrebbe essere prevista l'autorizzazione al Governo, da parte di ciascuna Camera, affinché presenti la suddetta richiesta alle Istituzioni europee, che seguirebbe una procedura analoga a quella vigente per l'esame delle relazioni trasmesse al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, ai fini dello scostamento dagli obiettivi programmatici, nelle ipotesi in cui tali relazioni non fossero trasmesse contestualmente al DEF o alla NADEF. In particolare, si potrebbe prevedere che la proposta di deviazione che il Governo intende avanzare sia esaminata in sede referente dalle Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento e, successivamente, dall'Assemblea di ciascuna Camera, che concluderebbe il proprio esame con la votazione di una risoluzione, da approvare a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti conforme-

mente a quanto previsto dall'articolo 81, secondo comma, della Costituzione.

Potrebbe, peraltro valutarsi quali siano le conseguenze derivanti, nell'ordinamento interno, dalle eventuali deviazioni dal percorso della spesa netta conseguenti all'attivazione della clausola di salvaguardia « generale » di cui all'articolo 25 del nuovo regolamento sul « braccio preventivo » del Patto di stabilità e crescita, nonché le relative modalità di coinvolgimento delle Camere.

### **Superamento del meccanismo di correzione previsto dall'articolo 8 della legge n. 243 del 2012.**

Si ricorda che, in attuazione della precedente riforma della *governance* economica europea, il capo III della legge n. 243 del 2012 ha introdotto meccanismi di correzione tesi a far fronte ad eventuali scostamenti, diversi da quelli dovuti ad eventi eccezionali già considerati dall'articolo 6, degli andamenti di finanza pubblica rispetto agli obiettivi programmatici.

In particolare, secondo quanto previsto dall'articolo 8, il Governo, in base ai dati di consuntivo, verifica se rispetto all'obiettivo programmatico si registri uno scostamento negativo del saldo strutturale pari o superiore allo « scostamento considerato significativo » dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli accordi internazionali in materia. Tale scostamento è rilevato con riferimento al risultato dell'esercizio precedente ovvero, in termini cumulati, a quelli dei due esercizi precedenti, ad esclusione degli scostamenti autorizzati nel caso di eventi eccezionali. Qualora tali scostamenti possano avere effetti anche sugli obiettivi per l'anno in corso e per quelli successivi del periodo di programmazione, il Governo deve evidenziarne le cause ed indicare le misure correttive tali da assicurare il ritorno all'obiettivo programmatico entro l'anno successivo a quello in cui si è rilevato lo scostamento. Nei documenti di programmazione finanziaria sono riportate la misura e l'articolazione temporale delle misure correttive medesime a carico dei sottosettori delle Amministrazioni pubbliche (amministrazioni centrali, territoriali ed enti di previdenza), anche tenendo conto del rispettivo concorso allo scostamento.

Inoltre, allo scopo di considerare l'eventualità che sia già previsto il piano di rientro relativo agli eventi eccezionali di cui al precedente articolo 6, comma 3, si dispone che le deliberazioni parlamentari previste da quest'ultimo articolo possano disporre la sospensione dell'operatività del meccanismo di correzione in esame sino all'esercizio precedente a quello a partire dal quale ha inizio l'attuazione del piano di rientro previsto dal comma 3. Di conseguenza, in presenza di uno scostamento autorizzato dovuto ad eventi eccezionali nell'ambito della disciplina vigente è possibile sospendere provvisoriamente il meccanismo di correzione previsto dall'articolo 8.

Occorre, pertanto, valutare le modalità attraverso le quali intervenire sulle disposizioni dell'articolo 8 della legge n. 243 del 2012, che disciplinano il meccanismo di correzione, al fine di adeguarle all'introduzione di un indicatore operativo unico della spesa netta e superare il riferimento al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine.



### **3.3.3. *La nuova programmazione di bilancio e il coordinamento della finanza pubblica.***

La nuova articolazione della programmazione economica nella fase dell'attuazione e del monitoraggio del Piano dovrà essere valutata in considerazione della necessità di raccordare l'indicatore di riferimento, i parametri quantitativi e i documenti di finanza pubblica introdotti a livello europeo con il ciclo di bilancio nazionale.

In tale contesto, nel corso delle audizioni, sono emersi i seguenti profili da approfondire:

la declinazione degli obiettivi programmatici nei sottosettori, con la determinazione degli obiettivi programmatici per il disegno di legge di bilancio e della programmazione negli altri sottosettori della pubblica amministrazione;

l'eventuale modifica o integrazione delle attuali variabili della contabilità nazionale.

#### **Bilancio dello Stato.**

Come si è già rilevato, l'attuale programmazione della finanza pubblica prevede che, prima della predisposizione del disegno di legge di bilancio, siano determinati gli obiettivi del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e del saldo di cassa del settore statale. In ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 21, comma 1-ter, lettera a), della legge n. 196 del 2009, l'articolo 1 della legge di bilancio determina, mediante rinvio all'allegato I, i livelli massimi del saldo netto da finanziare, in termini di competenza e di cassa, e del ricorso al mercato finanziario, in termini di competenza, per ciascun anno del triennio di riferimento.

I livelli del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario sono determinati coerentemente con gli obiettivi programmatici del saldo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, come determinati dal DEF e dalla NADEF.

A questi dati corrispondono, quindi, i valori, in termini di competenza, del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, in base alla tavola di « Raccordo tra il saldo netto da finanziare programmatico e il conto PA programmatico » contenuta nella relazione tecnica allegata al disegno di legge di bilancio.

In considerazione dell'introduzione della spesa netta quale principale indicatore operativo contemplato dalle nuove regole europee, occorrerà valutare come tradurre gli obiettivi, per l'intera pubblica amministrazione, dell'andamento della spesa netta definiti nel Piano, in termini di bilancio dello Stato; in particolare, occorre valutare se il saldo netto da finanziare possa mantenere il proprio valore di vincolo alla formazione e all'esecuzione del bilancio, ovvero debba essere adattato o rivisitato per riflettere la modifica dell'indicatore relativo all'intera pubblica amministrazione.

Sebbene la revisione della normativa europea in materia di regole di bilancio non si ripercuota in modo diretto sulla disciplina dell'esame parlamentare della manovra annuale di bilancio, è necessario tuttavia considerare, come evidenziato già nel programma dell'indagine, la

tempistica di esame del disegno di legge di bilancio. A partire dalla sessione di bilancio del 2017, quando il disegno di legge di bilancio è stato unificato con il disegno di legge di stabilità e il termine per la sua presentazione è stato posticipato dal 15 al 20 ottobre, infatti, da un lato, il termine per la trasmissione del provvedimento alle Camere non è mai stato rispettato e, dall'altro, il ritardo nella presentazione del disegno di legge, unitamente ai tempi del suo esame parlamentare, hanno consentito di apportare modifiche in entrambi i rami del Parlamento solo in due casi.

In questa ottica, occorre quindi verificare se le modalità di presentazione alle Camere e di esame parlamentare del documento di aggiornamento autunnale della programmazione, eventualmente configurato come schema del DPB, possano agevolare il rispetto del medesimo termine. In proposito, non si potrà non tener conto, peraltro, di quanto evidenziato anche nel corso della presente indagine dal Ragioniere generale dello Stato in ordine alla necessità di assicurare i necessari tempi tecnici per la predisposizione del disegno di legge di bilancio e dei relativi allegati tecnici, a valle delle decisioni sulla composizione della manovra.

Allo stesso modo, andrebbe svolta una riflessione finalizzata ad allineare i termini della sessione parlamentare di bilancio nei due rami del Parlamento, in modo da individuare un punto di equilibrio che concili l'esigenza di assicurare spazi adeguati all'esame del disegno di legge di bilancio in entrambe le Camere e la necessità di garantirne l'entrata in vigore entro il 31 dicembre dell'anno della sua presentazione<sup>(24)</sup>. Resta ferma, in ogni caso, l'esigenza di provvedere ad un complessivo aggiornamento della disciplina contenuta nei Regolamenti delle Camere.

Parimenti, non sembra che, al fine di attuare nel nostro ordinamento le nuove regole della *governance* economica europea, si renda necessaria una revisione delle modalità di esame parlamentare del disegno di legge di assestamento e del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato. Al riguardo, occorre valutare, peraltro, la possibilità di individuare modalità utili ad assicurare che l'esame del rendiconto non si concentri esclusivamente sulla resa del conto delle operazioni di gestione effettivamente realizzate e dei loro scostamenti rispetto alle previsioni iniziali, ma possa recare, altresì, una valutazione delle politiche pubbliche, nonché dell'efficacia della spesa, tenuto conto anche degli obiettivi posti dalla riforma del quadro di revisione della spesa pubblica promossa dal PNRR<sup>(25)</sup>.

### **Autonomie territoriali e altri enti.**

Il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica e all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dal nuovo

(24) Come è noto, infatti, presso la Camera dei deputati, sulla base del parere della Giunta per il Regolamento del 14 luglio 2010, la sessione parlamentare di bilancio, tanto in prima quanto in seconda lettura, ha una durata di trenta giorni, mentre ai sensi dell'articolo 126, comma 9, del Regolamento del Senato la durata massima della sessione è pari a quaranta giorni per la prima lettura e a trentacinque giorni per la seconda.

(25) M1C1 – Riforma 1.13: Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica («*spending review*»).

quadro della *governance* economica europea costituisce uno dei temi da approfondire in vista della riforma della legge di contabilità nazionale.

L'obbligo di partecipazione delle regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica trova il suo fondamento nelle disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione che, nell'attribuire agli enti territoriali autonomia finanziaria di entrata e di spesa prevede che i medesimi enti, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, concorrano ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Ciò comporta che il legislatore statale sia legittimato ad imporre loro vincoli alle politiche di bilancio (anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni all'autonomia di spesa degli enti) per ragioni di coordinamento finanziario, consistenti nella salvaguardia, anche attraverso il contenimento della spesa corrente, del complessivo equilibrio della finanza pubblica, alla luce del parametro dell'unità economica della Repubblica.

Nel tempo, il contributo finanziario degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato assicurato sia attraverso misure di riduzione delle risorse attribuite alle amministrazioni locali, sia mediante strumenti miranti ad un rafforzamento degli obiettivi di bilancio delle diverse amministrazioni ad invarianza delle risorse loro attribuite, con il cosiddetto « patto di stabilità interno ». A partire dal 2012, il concorso alla finanza pubblica degli enti territoriali è stato assicurato anche mediante la richiesta di significativi risparmi di spesa corrente. Si è quindi assistito a un percorso di semplificazione del concorso delle autonomie territoriali alla finanza pubblica, con l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio inteso, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, come modificata dalla legge n. 164 del 2016, come un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

A seguito delle sentenze n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018 della Corte costituzionale, il citato principio è stato interpretato ribadendo la necessità di un bilanciamento tra l'autonomia di spesa delle regioni e degli enti locali e i vincoli della finanza pubblica derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Da tale giurisprudenza deriva, in termini attuativi, la possibilità per gli enti locali di utilizzare, per il calcolo del saldo, il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato.

Inoltre, sin dalle prime sentenze in materia, la Corte ha ribadito anche la sussistenza di alcuni limiti alla potestà legislativa statale, ricordando come la disciplina della finanza pubblica degli enti territoriali non possa rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni di tali enti e come le disposizioni sulla revisione della spesa debbano avere carattere temporaneo e transitorio.

Dalle audizioni svolte è emerso che sarà fondamentale trovare un equilibrio tra le prerogative costituzionali degli enti territoriali, da valutare comunque alla luce sia delle innovazioni sovranazionali, maggiormente concentrate sulla sostenibilità del debito pubblico, sia dell'esigenza che i medesimi enti assicurino il proprio contributo al rispetto del nuovo vincolo di spesa netta, considerando che la spesa primaria riferibile al sottosettore delle Amministrazioni locali, com-

prensiva di quella sanitaria, equivale a quasi un terzo di quella del complesso delle pubbliche amministrazioni.

In linea generale, è stata sottolineata la difficoltà di trasporre il vincolo della spesa netta in limiti posti a singole voci di spesa, ovvero mediante la fissazione di vincoli riferiti al tasso di crescita dell'aggregato della spesa netta.

Nel corso delle audizioni si è quindi prospettata da più parti l'ipotesi del mantenimento dell'attuale assetto basato sul controllo dei saldi e sulle difficoltà insite nell'introduzione di nuove misure di contenimento alla spesa delle autonomie locali. A tale riguardo, si è evidenziato, tuttavia, che tale assetto non esclude, di per sé, incrementi di spesa, potenzialmente significativi, a valere su entrate non riconducibili a misure discrezionali, ma alla componente ciclica delle entrate stesse. In questo senso, si è quindi prospettata anche la possibilità di tenere conto di tali andamenti attraverso una periodica revisione della misura delle compartecipazioni e dei trasferimenti ovvero predisponendo accantonamenti nei bilanci degli enti.

Occorrerà, altresì, considerare che le modalità di partecipazione degli enti territoriali ai vincoli derivanti dalla nuova normativa europea dovranno essere valutate anche alla luce degli ulteriori percorsi di riforma già avviati con riferimento all'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata.

In ogni caso, come rilevato anche dal Ministro Giorgetti nel corso della propria audizione, eventuali interventi limitativi dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali dovranno garantire il pieno coinvolgimento degli enti territoriali, nel rispetto del principio di leale collaborazione, attraverso il sistema delle Conferenze.

Ulteriori profili da approfondire riguardano i criteri da adottare per garantire la partecipazione delle Amministrazioni pubbliche diverse dagli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi in termini di livello complessivo della spesa netta, sia nella fase delle decisioni della programmazione della spesa sia in quella del monitoraggio, al fine di regolare il loro concorso al perseguimento di tali obiettivi e di garantire l'osservanza del vincolo per l'orizzonte temporale del Piano strutturale di bilancio.

A tale riguardo, il Ministro Giorgetti, nella propria audizione, ha prospettato innanzitutto l'opportunità di approfondire l'eventuale modifica delle regole sulla definizione del perimetro delle amministrazioni pubbliche, che ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge di contabilità n. 196 del 2009, sono tenute a concorrere al rispetto dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione. Come è noto, infatti, le previsioni vigenti, incentrate su una ricognizione operata annualmente dall'ISTAT, hanno dato origine a un elevato livello di contenzioso, con particolare riferimento all'applicazione delle misure di contenimento della spesa. In tale revisione, sembra in ogni caso necessario assicurare che gli enti rientranti nel perimetro delle pubbliche amministrazioni in base ai criteri statistici europei assicurino la trasmissione di informazioni essenziali per il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica.

Un ulteriore aspetto concernente il coordinamento della finanza pubblica riguarda i differenti sistemi contabili impiegati dai diversi

soggetti che compongono le amministrazioni pubbliche e il raccordo tra i dati contabili riportati nei bilanci degli enti e quelli rappresentati a fini statistici secondo le regole di contabilità nazionale SEC 2010, tenendo conto delle specificità dei diversi sistemi contabili utilizzati.

In questo contesto, nell'individuazione delle regole da applicare agli enti territoriali e non, per assicurare la loro partecipazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, occorrerà considerare come tenere conto anche del fatto che nel perimetro del consolidamento della spesa della pubblica amministrazione rientra un gran numero di enti, in molti casi di ridotte dimensioni.

### **3.3.4. Formazione del bilancio dello Stato e leggi di spesa.**

#### **Formazione del bilancio dello Stato e riorganizzazione delle unità di voto.**

Un tema rilevante da considerare nell'ambito degli interventi di riforma riguarda la flessibilità del bilancio, sia in fase di formazione sia di gestione, fermo restando che ogni revisione dell'attuale disciplina dovrà, comunque, mantenere la centralità del Parlamento nell'espletamento delle funzioni ad esso attribuite dalla Costituzione e garantire la trasparenza dei documenti contabili, al fine di consentire la verifica delle eventuali responsabilità nell'attuazione delle decisioni di bilancio.

Secondo il Ministro Giorgetti, un ulteriore potenziamento della flessibilità consentirebbe alle amministrazioni di adeguare prontamente il bilancio alle necessità che emergono in corso di esercizio, nel rispetto degli obblighi di trasparenza e di informazione nei confronti del Parlamento e degli organi di controllo. Quanto alle unità di voto, il Ministro ha auspicato una maggiore attenzione sulla significatività del voto, utilizzando per tale finalità aggregati qualitativamente significativi.

Anche secondo quanto emerso nel corso delle audizioni del Ragioniere generale dello Stato e del Ministro dell'economia e delle finanze, la maggiore attenzione all'andamento della spesa induce una valutazione sull'importanza di avere adeguati margini di flessibilità di bilancio, che favoriscano il rispetto degli obiettivi previsti e l'efficiente allocazione delle risorse rispetto ai reali fabbisogni delle amministrazioni. In particolare, nel corso dell'esercizio sono già previsti vari strumenti di rango normativo e amministrativo. In coerenza con le modifiche della legge di bilancio, potrebbe cambiare anche la funzione della legge di assestamento — che attualmente ha natura formale — al fine di aumentare la capacità riallocativa del bilancio dello Stato, nel rispetto degli obiettivi programmatici, nonché quella del rendiconto generale dello Stato, al fine di valorizzare la fase di consuntivo quale momento di valutazione dell'efficacia e dell'attualità delle politiche pubbliche.

Nuove forme di flessibilità in fase di gestione sarebbero utili per operare compensazioni in corso d'anno necessarie a rispettare il vincolo di crescita della spesa netta. Occorrerà valutare l'opportunità di un eventuale ampliamento dell'ambito di applicazione degli attuali strumenti di flessibilità in corso di gestione rispetto alla funzione autorizzatoria del voto parlamentare che si esprime nella legge di

bilancio – di cui occorrerà comunque garantire e salvaguardare rigorosamente la funzione – ed individuare le procedure per bilanciare le necessità di una gestione flessibile della spesa nel tempo con l'esigenza di chiarezza e trasparenza informativa della decisione di bilancio.

Il Ragioniere ha ad esempio suggerito di valutare un ampliamento del perimetro oggi esistente della flessibilità. Un'ulteriore possibilità potrebbe consistere nell'ampliare l'area di spesa e i vincoli che presidiano le variazioni operate con atti amministrativi, che nell'assetto vigente sono consentite, salvo casi particolari, all'interno dell'unità di voto parlamentare (il programma) e nel rispetto dei parametri che determinano la spesa per onere inderogabile, con esclusione di quella che si configura come fattore legislativo.

Quanto all'estensione della flessibilità di gestione del bilancio, la Corte dei conti ha ricordato che la struttura della spesa vede il 96 per cento del bilancio a legislazione vigente predeterminato direttamente da fattori legislativi, ovvero indirettamente da spesa obbligatoria creata da leggi. È quindi la legge a formalizzare la decisione finanziaria vincolante sul bilancio dello Stato, con predominante rilevanza del Parlamento. Ciò limita gli spazi per un ulteriore ampliamento della flessibilità nella gestione. Una norma che consentisse una gestione amministrativa delle risorse difforme rispetto al dato legislativo senza un adeguato presidio da parte delle Camere andrebbe valutata anche sotto il profilo della legittimità. Andrebbero in ogni caso individuati strumenti e procedure volte ad assicurare la piena trasparenza delle azioni amministrative intraprese nell'ambito della flessibilità di bilancio, favorendo, in questo modo, l'esercizio della funzione di controllo da parte del Parlamento, come emerso nel corso delle audizioni.

La Corte dei conti è altresì intervenuta sul tema del collegamento tra titolo giuridico e stanziamento di spesa. Richiamando anche propri precedenti documenti, essa ha sottolineato la necessità di rendere trasparente anzitutto il raccordo tra il capitolo (ovvero l'azione ovvero il programma), il relativo titolo giuridico sottostante e la quota di stanziamento corrispondente.

Nel rispetto della cornice normativa, si potranno valutare meccanismi di gestione che, al fine di garantire un uso più efficiente delle risorse e un'ottimizzazione della spesa pubblica, consentano alle amministrazioni di adattarsi alle esigenze che dovessero emergere in corso di esercizio e favoriscano l'effettivo utilizzo delle risorse stanziare.

### **Copertura delle leggi di spesa.**

Un tema di particolare rilievo da affrontare è quello che riguarda la necessità o meno di modificare la vigente disciplina contabile in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa alla luce dei parametri introdotti dalla nuova *governance* europea, con particolare riferimento a quello relativo all'adozione, come indicatore di riferimento nell'ambito del « braccio preventivo », dell'aggregato della spesa netta.

Si ricorda che le modalità di copertura finanziaria previste dall'articolo 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009 sono rappresentate da: l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa o la modifica di



parametri che regolano l'evoluzione della spesa; le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

In proposito, si rileva che le modalità di determinazione della spesa netta dovrebbero indurre a ritenere che le regole sulla copertura finanziaria attualmente vigenti debbano essere solo limitatamente adattate, posto che già ai sensi della normativa vigente non consentono la copertura su entrate tendenziali. I criteri di copertura previsti dalla formulazione vigente della legge di contabilità sembrerebbero, ad un primo esame, sufficienti a garantire il rispetto della traiettoria di spesa netta, purché eventuali incrementi di spesa o riduzioni di entrata risultino compensati da riduzioni di spesa o da incrementi di entrate discrezionali.

È questo il caso delle coperture mediante riduzione dei fondi speciali o di precedenti autorizzazioni legislative di spesa che, lasciando inalterato l'ammontare complessivo della spesa, non impatterebbero sul nuovo indicatore; lo stesso si verificherebbe se una nuova o maggiore spesa fosse coperta da una nuova o maggiore entrata contestualmente introdotta.

Analoghe considerazioni valgono anche nell'ipotesi in cui l'onere consista in una minore entrata discrezionale, posto che anche queste, al pari delle nuove o maggiori spese, determinando un incremento del tasso di variazione della spesa netta, richiedono una compensazione finanziaria da realizzare ai sensi della vigente disciplina contabile nelle forme a cui dianzi si è fatto cenno.

Ciò posto, occorrerà tuttavia garantire che il finanziamento delle nuove iniziative onerose non avvenga tramite il reperimento di risorse derivanti dalla riduzione di particolari autorizzazioni di spesa che, non rientrando nell'aggregato di spesa netta, non risultano idonee a garantirne l'invarianza. In questo quadro, quindi, si potrebbero individuare espressamente, all'interno dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009, quelle spese la cui riduzione non risulta idonea ad assicurare la copertura di nuovi oneri, non essendo le stesse rilevanti ai fini dell'aggregato della spesa netta. In alternativa, si potrebbe prevedere un rinvio ai vincoli derivanti dall'ordinamento sovranazionale, in modo da assicurare che i contenuti della normativa nazionale rimangano sempre coerenti con gli eventuali aggiornamenti della normativa unionale.

Per quanto riguarda l'utilizzo delle nuove o maggiori entrate, invece, appare necessario che sia rispettato il vincolo della modifica normativa con effetto incrementativo delle stesse.

Al contrario, in base alla nuova normativa europea, sembra doversi escludere, in via generale, l'utilizzabilità, come fonte di copertura, delle sopravvenienze in termini di maggiori entrate che si manifestano a legislazione vigente nel corso dell'esercizio. In base ai nuovi principi, infatti, solo le maggiori entrate frutto di manovra discrezionale potranno essere scomputate dal tasso di crescita della spesa pattuito e non anche quelle legate all'evoluzione del ciclo economico. In questo quadro, dovrebbe pertanto essere mantenuta la norma contenuta all'articolo 17, comma 1-bis, della legge n. 196 del 2009, che, con riferimento al bilancio finanziario dello Stato, già impedisce, in senso più restrittivo rispetto alla previgente disciplina europea, l'utilizzo di maggiori entrate tendenziali legate al miglioramento del ciclo.

Va peraltro ricordato che, nell'esperienza degli ultimi anni, in mancanza di un divieto in tal senso nella previgente formulazione del Patto di stabilità e crescita, miglioramenti o minori peggioramenti in corso d'anno delle previsioni relative ai saldi « tendenziali », a parità di obiettivi programmatici, hanno costituito la riserva per la compensazione di interventi in corso d'esercizio di natura discrezionale (e con proiezione ultrannuale), con l'intento di apportare sostegno all'economia, attraverso il ricorso alla procedura per eventi eccezionali di cui all'articolo 81, secondo comma, della Costituzione.

L'attuale normativa andrebbe comunque integrata rafforzando il ruolo assunto negli ultimi anni dall'analisi degli effetti finanziari e delle relative coperture su tutti i saldi di finanza pubblica, e non solo sul saldo netto da finanziare. A questo riguardo, si è rilevato come l'articolo 17, comma 4, della legge n. 196 del 2009 preveda già, ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, l'obbligo di indicare nella relazione tecnica gli effetti finanziari di ciascuna disposizione anche sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

Infine, come prospettato nel programma dell'indagine conoscitiva, potrebbero essere oggetto di specifica valutazione ulteriori interventi relativi alla copertura finanziaria delle leggi di spesa, anche non direttamente connessi alla riforma della *governance* europea, con particolare riferimento alla copertura delle leggi delega, la disciplina delle clausole di neutralità finanziaria e i criteri di formulazione delle relazioni tecniche.

### **Programmazione, valutazione e monitoraggio della spesa pubblica.**

La necessità di mantenere il tasso di crescita della spesa pubblica netta coerente con un sentiero prefissato impone una maggiore attenzione alla composizione della spesa medesima e, quindi, alla efficacia delle politiche come strumento per la decisione di riallocazione delle risorse eventualmente richiesta dal rispetto del sentiero.

Il Ministro Giorgetti ha evidenziato la necessità che le amministrazioni strutturino sistemi capaci di fornire tempestivi monitoraggi della spesa e strumenti di verifica dell'efficacia delle politiche pubbliche finanziate. Solo in tal modo si potrà garantire il pieno rispetto del percorso di spesa netta previsto dal Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine ed evitare interventi di correzione *ex post*.

Anche il Ragioniere generale dello Stato si è soffermato sull'aspetto della analisi e valutazione delle politiche pubbliche, soprattutto in relazione alla revisione della spesa pubblica. La riforma della *governance* europea rende ancor più evidente la necessità di avere il pieno governo della spesa pubblica. In coerenza con gli obiettivi di spesa fissati dal Piano e con gli obiettivi strategici del Governo, occorre selezionare preventivamente le politiche da attuare. Occorre inoltre migliorare la capacità di utilizzare in modo efficiente le risorse pubbliche per aumentare, a parità di spesa impiegata, il risultato prodotto.

Nella fase di programmazione, i risultati delle valutazioni potrebbero offrire le informazioni utili a sostenere le scelte allocative e selezionare gli interventi, superando l'approccio incrementale alla variazione della spesa pubblica. In un contesto di risorse scarse, inoltre,



la valutazione e revisione della spesa contribuisce a individuare margini di bilancio disponibili.

Durante la fase di implementazione, i risultati di una sistematica attività di valutazione possono essere di grande utilità per correggere le modalità attuative qualora esse rendano poco probabile il conseguimento degli obiettivi attesi.

Nella fase *ex post*, la valutazione della spesa arricchisce la rendicontazione finanziaria, con informazioni su quanto gli interventi attuati abbiano prodotto i risultati attesi e come tali interventi possano essere eventualmente migliorati. Queste informazioni potranno essere utilizzate per orientare le decisioni da prendere nel successivo ciclo di programmazione.

Per poter disporre di questi elementi, tali attività devono essere condotte in maniera sistematica e poter contare sulla disponibilità di specifiche professionalità e competenze, di dati organizzati e di una adeguata dotazione di risorse da impiegare in questo ambito. Affinché le attività di analisi e valutazione possano produrre un effettivo cambiamento nell'approccio, occorre che esse divengano uno strumento ordinario, che entrino a far parte della cultura delle amministrazioni pubbliche e che i relativi esiti ne sostengano le decisioni.

L'attuale procedura prevista per le amministrazioni centrali dello Stato dalla normativa di contabilità<sup>(26)</sup> ai fini della definizione di obiettivi di spesa voleva essere un incentivo a favorire il riesame delle spese esistenti. La mancanza di un adeguato supporto analitico sui processi e sugli effetti della spesa ha, di fatto, limitato la portata di questo strumento, che si è invece concentrato sulla definizione di obiettivi di riduzione della spesa funzionali alla definizione delle risorse da utilizzare con la manovra di finanza pubblica. Una sistematica attività di analisi e valutazione della spesa può rappresentare uno strumento fondamentale per migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche.

Il Ragioniere ha inoltre collegato l'analisi e la valutazione della spesa pubblica con l'opportunità di valorizzare la fase di consuntivo del bilancio dello Stato. Il Rendiconto generale dello Stato, infatti, dovrebbe essere non solo un documento di resa del conto delle operazioni di gestione effettivamente realizzate e dei loro scostamenti rispetto alle previsioni iniziali, ma anche costituire un valido strumento di base per valutare l'effettivo operato dei Ministeri, i prodotti e i risultati che con la spesa si sono realizzati e l'occasione di approfondire l'efficacia e l'attualità delle politiche statali.

Dello stesso avviso anche la Corte dei conti e l'UPB: la necessità di migliorare la qualità della spesa e l'efficacia delle politiche pubbliche, nonché quella di agevolare il controllo dell'evoluzione della spesa netta, fanno convergere verso un miglioramento della analisi e valutazione della spesa, con il compito di incrementare l'efficienza organizzativa e migliorare l'allocazione delle risorse, attraverso la definizione di piani specifici da parte di ogni singolo Ministero.

Ai fini di una maggiore efficacia del monitoraggio e di una corretta definizione del profilo temporale degli stanziamenti di bilancio da parte delle amministrazioni in relazione agli effettivi fabbisogni di

(26) Articolo 22-*bis* della legge n. 196 del 2009.

spesa, sarebbe opportuno valutare un rafforzamento del cronoprogramma che, sebbene già disciplinato nella legislazione vigente, richiederebbe una maggiore attenzione nella prassi applicativa. Il Professor Lupo, infine, ha richiamato l'importanza dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche ai fini dell'attività di controllo parlamentare sull'operato del Governo. Egli, infatti, ritiene che le norme dei regolamenti di Camera e Senato dedicate alle procedure finanziarie, a partire dalle sessioni di bilancio, vadano riscritte per sviluppare l'indicazione, finora rimasta priva di seguito, contenuta nell'articolo 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012, ai sensi del quale i regolamenti delle due Camere sono chiamati a costruire procedure di « controllo parlamentare sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni ».

L'impostazione dei nuovi strumenti di *governance* impone, oltre all'individuazione *ex ante* di una traiettoria di spesa netta nell'ambito del Piano strutturale di medio termine, l'esigenza di un efficace monitoraggio sull'effettiva dinamica dell'aggregato di spesa rilevante ai fini della sorveglianza, in corso d'anno e per l'intera durata del medesimo Piano. Ciò sia al fine di acquisire tempestive informazioni circa il percorso effettivo di spesa e le dinamiche ad esso sottostanti, sia per garantire i necessari interventi in caso di scostamento dal sentiero programmato.

Nell'ambito dell'indagine, sono state sottolineate difficoltà operative relative al monitoraggio puntuale delle misure discrezionali sulle entrate, in modo particolare con riferimento agli enti locali. In proposito, assume rilievo centrale l'esigenza di assicurare — per tutte le tipologie di entrate discrezionali — la disponibilità dei relativi atti amministrativi, quali ad esempio le delibere comunali relative a entrate non tributarie, e dei dati per la valutazione di ciascuna misura, anche in considerazione dei diversi termini di presentazione delle dichiarazioni e di versamento previsti per i diversi tipi di entrata.

Come già segnalato, con riferimento alla sorveglianza annuale di bilancio, le nuove regole prevedono che entro il 30 aprile di ogni anno gli Stati membri presentino alla Commissione europea e al Consiglio una Relazione sullo stato di attuazione del Piano strutturale di bilancio, che contenga informazioni sull'andamento dell'aggregato di spesa netta e sull'attuazione delle riforme e investimenti vincolanti ai fini dell'estensione del percorso di aggiustamento di bilancio.

Al riguardo, si ricorda in primo luogo che, come già evidenziato, gli scostamenti annuali dell'aggregato di spesa netta rispetto alla traiettoria concordata in sede europea verranno registrati in un apposito « conto di controllo ». Appare necessario introdurre, in sede di revisione della legge n. 196 del 2009 o della legge n. 243 del 2012, disposizioni che diano conto della previsione di tale strumento da parte della nuova normativa europea.

PAGINA BIANCA



\*190170108340\*