

CORTE DEI CONTI

LA TUTELA DELLE
COMUNITÀ AMMINISTRATE
ED IL COORDINAMENTO
DELLA FINANZA PUBBLICA

MAURO OREFICE



- ▶ **Legge C. n.1/ 2012** e il nuovo art. 81 Costituzione: adeguamento dell'ordinamento nazionale, in materia di regole fiscali e di bilancio, all'evoluzione della disciplina europea introducendo nella Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito.
- ▶ **Legge N. 243/2012 (legge Rafforzata)** ha dato attuazione al principio dell'equilibrio di bilancio: alcune disposizioni immediatamente applicabili altre necessitano della definizione delle relative modalità attuative attraverso una legge dello Stato.

IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE DI RIFERIMENTO



L'ATTUAZIONE

- ▶ **Diversi sono i passi compiuti dalla riforma:**
- ▶ **La legge n. 196 del 2009** concernente la riforma della contabilità pubblica
- ▶ **il decreto legislativo n. 90 del 2016** per il completamento della riforma della struttura del bilancio - ex-art. 40 della legge 196/2009;
- ▶ **il decreto legislativo n. 93 del 2016** per il rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa - ex-art. 42 della legge 196/2009;
- ▶ **Il decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29** relativo a disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, recante riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196
- ▶ **La legge 4 agosto 2016, n. 163** recante 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
- ▶ **La legge 12 agosto 2016, n. 164** recante modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali.

ART. 81 COST.

legge costituzionale
1/2012

Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale

OBIETTIVI GENERALI DELLA RIFORMA DI BILANCIO

▶ L'efficacia dell'assetto istituzionale e delle regole di finanza

▶ pubblica si misura:

▶ sulla capacità di assicurare sia **l'equilibrio dei conti**, in un'accezione che tiene conto del contesto congiunturale;

▶ sulla capacità di favorire un **utilizzo efficiente delle risorse pubbliche**, in relazione ai bisogni dei cittadini.

▶ In questa prospettiva, la **Riforma di bilancio** costituisce una **opportunità per rafforzare il processo di programmazione finanziaria** valorizzando la **funzione allocativa del bilancio**.

- ▶ **Le caratteristiche istituzionali e gli strumenti di governo della spesa determinano differenti modalità di intervento** per i diversi soggetti di spesa:
 - ▶ per gli enti territoriali, l'autonomia non consente di incidere con interventi specifici;
 - ▶ per i comuni, inoltre, l'attuale definizione del patto di stabilità interno (ora del principio del pareggio di bilancio) non assicura che il contributo richiesto si traduca in una riduzione della spesa;
 - ▶ per la sanità, l'attuale sistema di *governance* consente anche interventi selettivi attraverso la modifica di opportune leve.
- ▶ i principali interventi adottati **sul bilancio Stato** negli ultimi anni, salvo alcune eccezioni (scuola, cultura, forze dell'ordine), operano attraverso **misure che non effettuano scelte esplicite settoriali**, in particolare nel caso di:
 - ▶ Riduzioni proporzionali degli stanziamenti di bilancio;
 - ▶ blocco indifferenziato della spesa del pubblico impiego attraverso il blocco del
 - ▶ *turn over* e dei trattamenti economici.

L'ASPETTO ALLOCATIVO DEL
BILANCIO POCO VALORIZZATO.

LA RIFORMA DEL BILANCIO RAFFORZA LA FUNZIONE ALLOCATIVA, ATTRIBUENDO UN NUOVO RUOLO ALLA LEGGE DI BILANCIO

► Il **bilancio dello Stato diventa «sostanziale»** (legge costituzionale n. 1/2012 e legge

► n. 243/2012) concorrendo attivamente a definire la complessiva allocazione delle risorse, tramite:

- **l'integrazione della legge di stabilità nella legge di bilancio** fin dalla iniziale presentazione;
- Il bilancio diventa il **principale strumento di decisione sull'allocazione delle risorse**, nonché il principale riferimento per la verifica dei risultati delle politiche pubbliche tramite:
 - un processo di programmazione che considera sin dalla sua fase iniziale le compatibilità tra le priorità e i vincoli macro-economici e finanziari;
 - rafforzamento dell'approccio *top-down* nel processo di programmazione e integrazione della revisione della spesa nelle politiche di bilancio;
 - Maggiore enfasi sulle misure di cassa del bilancio in fase sia di previsione che di gestione;
 - ampliamento dell'area della spesa sotto il controllo del bilancio;
 - una rivisitazione delle regole e procedure di flessibilità (in previsione e gestione).

DECRETO LEGISLATIVO 90/2016 - REVISIONE DELLA STRUTTURA DEL BILANCIO

► Obiettivi:

- ▶ Maggiore trasparenza, leggibilità del bilancio e controllo dei risultati (articolo 1 e 2);
 - ▶ Semplificazione e snellimento dei documenti di bilancio (tramite la revisione degli allegati - articoli 2 e 3);
 - ▶ Integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo del bilancio (articolo 4);
 - ▶ Ampliamento della flessibilità di bilancio per garantire maggiore efficienza della programmazione e della gestione delle risorse (anche per rendere sostenibili i vincoli finanziari fissati con gli obiettivi di spesa – articolo 5);
 - ▶ Maggiore qualità dei dati di entrata e spesa e ampliamento l'area della spesa sotto il controllo del bilancio dello Stato attraverso l'adozione di un sistema di contabilità integrata finanziaria ed economico- patrimoniale e di un piano dei conti integrato (articolo 8) e l'eliminazione di alcune gestioni FB (articoli 6 e 7);
 - ▶ Bilancio di genere (articolo 9).
- 

- ▶ Si conferma la struttura per **missioni e programmi**, più adatta a e
videnziare il legame tra le risorse stanziare e le finalità perseguite e
- ▶ **si introducono le “azioni”** sottostanti i programmi dal disegno di legge del bilancio 2017. Tale modifica dovrebbe anche portare all'avvio di un **processo di razionalizzazione delle autorizzazioni legislative sottostanti**.
- ▶ le azioni **dovrebbero divenire l'unità gestionale del bilancio** con possibili vantaggi anche in termini di flessibilità gestionale (**è prevista una sperimentazione in tal senso**).
- ▶ **Rafforzamento** della relazione univoca tra Programma e Centro Di Responsabilità amministrativa (eliminazione dei programmi condivisi tra più centri di responsabilità amministrativa).
- ▶ le azioni saranno accompagnate da un dettagliato piano dei conti allo scopo di **classificare la spesa per natura economica**.

MAGGIORE TRASPARENZA E LEGGIBILITÀ DEL BILANCIO: MISSIONI, PROGRAMMI E AZIONI (ART. 1 E 2)

La struttura del bilancio per azioni

Incrocio tra programmi, azioni e piano dei conti integrato: es. MIUR

Voci del piano dei conti		Missioni, Programmi, Azioni				
		2 Istruzione universitaria				
		2.1 Diritto allo studio nell'istruzione universitaria				
		Spese di Personale per il programma	Sostegno agli studenti tramite borse di studio e prestiti d'onore	Promozione di attività culturali, sportive e ricreative	Realizzazione o ristrutturazion e di alloggi per studenti	Totale Programma
Spese correnti	Redditi da lavoro dipendente	293.635				293.635

	Acquisto di beni e servizi		3.654.108	644.087	9.712.957	14.011.152
Spese in conto capitale	---					
	Trasferimenti correnti		160.000.000	13.000.000		173.000.000
Spese in conto capitale	Investimenti fissi lordi			10.000.000	60.000.000	70.000.000

	Contributi agli investimenti					
Totale		293.635	163.654.108	23.644.087	69.712.957	257.304.787

Unità di gestione finanziaria

Unità di voto

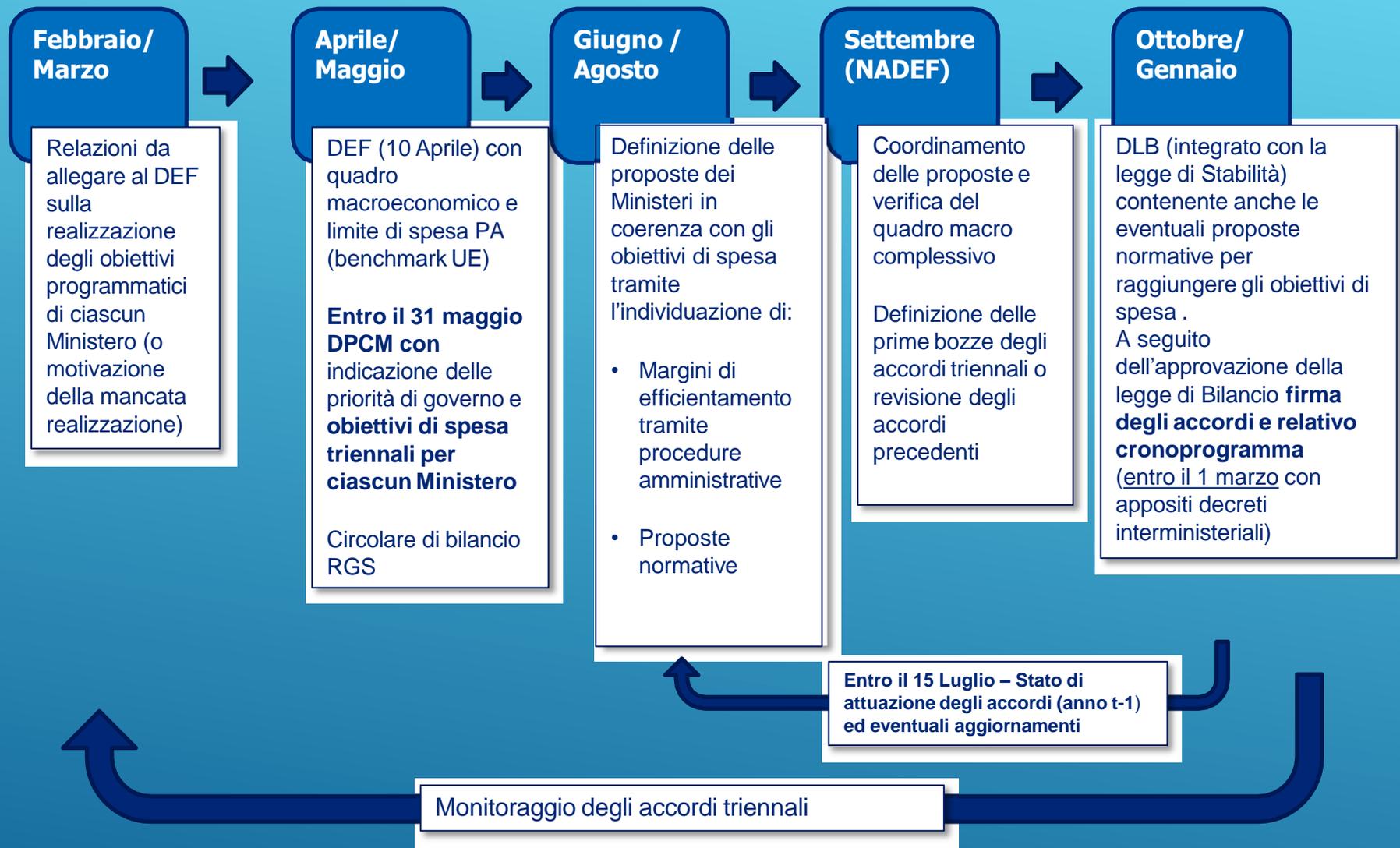
- ▶ **Revisione delle appendici al Bilancio e modifica iter di presentazione/approvazione** dei bilanci di:
 - ▶ l'Amministrazione degli Archivi Notarili e della Cassa Ammende (Ministero della giustizia)
 - ▶ il Fondo degli Edifici di culto (Ministero dell'Interno)
- ▶ I bilanci delle suddette amministrazioni autonome non costituiranno più allegati dei bilanci preventivi/consuntivi delle Amministrazioni vigilanti, bensì documenti la cui presentazione annuale alle Camere avviene in concomitanza con la presentazione del disegno di legge del bilancio e del rendiconto (gradualmente potranno assumere la struttura per «azioni»)
- ▶ **Non sono più allegati ai documenti di bilancio:**
 - ▶ Documento sull'andamento dei rapporti tra l'Italia e il Fondo monetario
 - ▶ Tabella dei cambi di finanziamento del MAECI
 - ▶ Relazioni illustrative sullo stato di attuazione dei programmi del Ministero della difesa
 - ▶ Relazione sull'applicazione della normativa della circolazione in ambito internazionale

SEMPLIFICAZIONE E SNELLIMENTO DEI DOCUMENTI DI BILANCIO

INTEGRAZIONE DELLA REVISIONE DELLA SPESA NEL CICLO DI BILANCIO

- ▶ Il processo di bilancio prende avvio con la fissazione di obiettivi di finanza pubblica di medio termine entro il 31 maggio di ciascun anno coerenti con il quadro delle compatibilità macroeconomiche e delle priorità politiche, in relazione alle quali quantificare, sulla base della legislazione vigente, l'ammontare complessivo delle risorse per il successivo triennio.
- ▶ Rafforzamento dell'**approccio top-down** del processo di formazione del bilancio;
- ▶ Definizione **obiettivi triennali** per ciascun Ministero tramite un DPCM, in termini di:
 - ▶ **Limiti di spesa con** l'indicazione di un **ammontare predefinito di risorse comprensivo di eventuali altre risorse aggiuntive rispetto alla legislazione vigente** e riferito alle spese che non hanno il carattere di diritti soggettivi;
 - ▶ **Risparmi da conseguire** opportunamente parametrati (per. es, rispetto all'anno precedente, al totale delle dotazioni di bilancio, etc.);
 - ▶ indicazione delle principali priorità politiche a cui dedicare risorse;
- ▶ Dopo l'approvazione delle legge di bilancio, il Ministro dell'economia e delle finanze e ciascun Ministro di spesa, **concordano in appositi accordi in cui vengono monitorati gli obiettivi** (non solo finanziari) da conseguire nel triennio;
- ▶ Ciascun Ministro presenta annualmente una **relazione sul grado di raggiungimento degli obiettivi**;
- ▶ A supporto di tale processo potrà essere integrato, nel ciclo del bilancio, **un'attività continuativa e sistematica di analisi e valutazione della spesa.**

REVISIONE DELLA SPESA E CICLO DI BILANCIO



▶ Soppressione classificazione spese in rimodulabili e non. resta FB, OI e FI

▶ Flessibilità in Gestione

- ▶ Con DMC, per motivate esigenze, **possono essere rimodulate in termini di competenza e di cassa**, previa verifica della RGS, **le dotazioni finanziarie nell'ambito di ciascun programma, con esclusione dei fattori legislativi, e comunque nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili.**
- ▶ Con decreti direttoriali (DDG), previa verifica della RGS ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica, **possono essere disposte variazioni compensative, in termini di competenza e di cassa, nell'ambito degli stanziamenti di spesa di ciascuna azione, con esclusione dei fattori legislativi, e comunque nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili.**
- ▶ Con DMT possono essere effettuate **variazioni compensative** tra capitoli **anche di titoli diversi** appartenenti alla categoria 2 e 21. **Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.**
- ▶ Nel caso di capitoli relativi a beni e servizi in gestione unificata
- ▶ variazioni con decreti interdirettoriali.



FLESSIBILITÀ DI BILANCIO E AZIONI

FLESSIBILITÀ DI BILANCIO E VARIAZIONI

- Con decreto del Ministro competente (DMC), possono essere disposte variazioni compensative in termini di sola cassa. **Confermata a regime l'attuale norma sulla flessibilità sulla cassa alle medesime condizioni.**
- Norma di carattere generale sulla **ripartizione dei fondi da ripartire** (CP, CS e RS).
- Norma di carattere generale sulla **riassegnazione di entrate di scopo** in caso di assenza specifica disposizione.

Flessibilità in Previsione

- **Assestamento:** variazioni anche tra programmi di Missioni diverse. **Confermata a regime la norma.**
- **Previsione:** per ora flessibilità solo tra Programmi di una stessa Missione di spesa. **Con DDL di riforma ampliamento variazioni anche tra Missioni diverse.**

ADOZIONE SISTEMA DI CONTABILITÀ INTEGRATA

- ▶ Al fine di perseguire la qualità e la trasparenza dei dati di finanza pubblica e a fini conoscitivi, **le Amministrazioni centrali dello Stato adottano, nell'ambito della gestione, la contabilità economico patrimoniale in affiancamento alla contabilità finanziaria** mediante l'adozione di un sistema integrato di scritture contabili che consenta la registrazione di ciascun evento gestionale contabilmente rilevante ed assicuri l'integrazione e la coerenza delle rilevazioni di natura finanziaria con quelle di natura economica e patrimoniale.
- ▶ **L'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni centrali dello Stato si conforma ai principi contabili generali** contenuti nell'allegato 1 al decreto legislativo 90/2016 definiti in conformità con i corrispondenti principi di cui al decreto legislativo 91/2011 (principio della annualità, principio dell'unità, principio della universalità, principio della integrità, principio della veridicità, principio della attendibilità).
- ▶ Adozione, attraverso un regolamento (DPR) da emanarsi entro il 31/10/2016, di **principi contabili applicati** aggiornabili a seguito della sperimentazione o di modifiche a normative europee. Tutte le amministrazioni sono tenute ad uniformarsi a tali principi.

ADOZIONE SISTEMA DI CONTABILITÀ INTEGRATA

- ▶ Nelle more dell'attuazione della delega ex art. 40, il Decreto Legge n. 95/2012 (art 6, comma 6) **ha già parzialmente anticipato l'introduzione della contabilità integrata** nelle amministrazioni centrali dello Stato disponendo l'obbligo dell'utilizzo del sistema **SICOGE** per le scritture di contabilità economico-patrimoniale integrate con le scritture finanziarie, a partire dall'esercizio finanziario 2013.
- ▶ Le risultanze relative alle operazioni economico analitiche registrate sul sistema SICOGE (ad oggi limitate ai dati di costo) confluiscono sul sistema di contabilità economica analitica Conteco per la sola fase di Rendiconto.
- ▶ La verifica e la corretta tenuta delle scritture contabili nonché la puntuale applicazione dei principi contabili sarà a carico degli **UCB** e delle **RTS** (art. 8 comma 2); la norma rinvia a successivi accordi fra RGS e Corte dei Conti per l'introduzione dei controlli esterni

ADOZIONE DI UN COMUNE PIANO DEI CONTI INTEGRATO

- ▶ **Le Amministrazioni centrali dello Stato adottano un comune piano dei conti integrato**, costituito da conti che rilevano le entrate e le spese in termini di contabilità finanziaria e da conti economico-patrimoniali che rilevano ricavi
 - ▶ /proventi, costi/oneri, crediti/debiti,... redatti secondo comuni criteri di contabilizzazione.
 - ▶ 2. Il piano dei conti integrato persegue le seguenti finalità:
 - ▶ **l'armonizzazione del sistema contabile delle amministrazioni centrali dello Stato** con quelli delle altre amministrazioni pubbliche;
 - ▶ **l'integrazione e la coerenza tra le rilevazioni contabili di natura finanziaria e quelle di natura economica e patrimoniale;**
 - ▶ **il consolidamento nelle fasi di previsione, gestione e rendicontazione delle entrate, delle spese**, dei costi/oneri e dei proventi/ricavi, nonché il monitoraggio in corso d'anno degli andamenti di finanza pubblica delle amministrazioni centrali dello Stato;
 - ▶ **una maggiore tracciabilità delle informazioni nelle varie fasi di rappresentazione contabile, una maggiore attendibilità e trasparenza dei dati contabili.**

▶ **Obiettivi :**

- ▶ Potenziamento della fase di cassa dovrebbe consentire una **più immediata comprensione dell'azione pubblica**, in quanto concentra l'attenzione sul momento in cui le risorse vengono effettivamente incassate ed erogate piuttosto che su quello in cui sorge l'obbligazione giuridica attiva o passiva;
- ▶ **Rende più stretto il legame tra la decisione parlamentare sull'utilizzo delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa;**
- ▶ **Riduce l'intervallo temporale tra l'assunzione dell'obbligazione e la manifestazione monetaria dell'attività svolta** che, a seconda della tipologia di spesa e delle procedure previste, può risultare anche particolarmente ampio, tanto da superare il termine dell'esercizio finanziario;
- ▶ **Impone una maggiore responsabilizzazione di chi gestisce le risorse;**
- ▶ **Argina la formazione dei residui attivi e passivi.**

DECRETO LEGISLATIVO N. 93/2016 -
POTENZIAMENTO
BILANCIO DI CASSA

ISTITUZIONALIZZAZIONE DEL CRONOPROGRAMMA

- ▶ **Il cronoprogramma si traduce in un piano finanziario dei pagamenti contenente dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento, distinguendo:**
 - ▶ la quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui
 - ▶ la quota destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza ciò ai fini della predisposizione per ciascuna unità elementare di bilancio, ai fini della gestione e della rendicontazione delle proposte da parte dei responsabili della gestione dei programmi, delle previsioni pluriennali di competenza e di cassa

RIMODULAZIONE SPESE PLURIENNALI

► **Le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva e le quote di competenza attribuite a ciascun anno interessato.**

► Con la legge di bilancio le suddette quote sono rimodulate in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti.

► In allegato al disegno di legge di bilancio è data **apposita evidenza delle rimodulazioni proposte.** Possono assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi pluriennali di spesa in conto capitale. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

► Le somme stanziare annualmente nel bilancio dello Stato, relative ad autorizzazioni di spese pluriennali, non impegnate alla chiusura dell'esercizio, con l'esclusione di quelle riferite ad autorizzazioni di spese permanenti, **possono essere reiscritte, con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti.**

IL NUOVO ACCERTAMENTO CONTABILE DELLE ENTRATE

Oggi

- A differenza di quanto accade per gli enti locali, per lo Stato per quasi tutte le tipologie di entrata è previsto che **l'accertamento sia contestuale alla riscossione**.
- **Fanno eccezione le somme riscosse mediante ruoli, sia per le entrate tributarie che per quelle extra tributarie, per le quali sussiste effettivamente una considerevole differenza tra cassa e competenza iscritta in bilancio.**

In futuro

- **Avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione. La competenza di bilancio per le entrate da ruoli in sostanza coinciderà con la cassa.**
- **Le scritture contabili devono comunque registrare gli accertamenti risultanti dai ruoli (cartelle) emessi (che non saranno più iscritti nel bilancio).**
- Tra gli scopi anche quello relativo alla riduzione dell'ammontare dei residui attivi che si formano ogni anno, destinati a non essere incassati.

IL NUOVO CONCETTO DI IMPEGNO

- ▶ **Avvicinamento della fase dell'impegno di spesa a quella del pagamento** (l'articolo 3, in attuazione delle lettere a) e c) dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre del 2009, n. 196); **Elementi costitutivi dell'impegno indicati in norma (deroghe per trasferimenti PA).**
- ▶ **Attraverso questa modifica si armonizza, il concetto di impegno per lo Stato con quello della cosiddetta "competenza rafforzata"** previsto per gli Enti territoriali, conseguendo anche una maggiore armonizzazione tra i diversi enti delle amministrazioni pubbliche.
- ▶ **Il concetto di impegno prevede che, a partire dall'anno 2018, l'obbligazione sia imputata contabilmente nell'anno in cui essa diviene esigibile**, anziché come accade oggi, nell'esercizio in cui l'obbligazione è stata assunta.

RACCORDO AUTORIZZAZIONI DI CASSA E TESORERIA

- **In allegato al Rendiconto generale dello Stato sono riportate a fini conoscitivi, indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla tesoreria dello Stato sulle somme erogate dal bilancio statale.**
- **Sono presentate in tabelle informazioni sui pagamenti che sono affluiti su conti di tesoreria,** con separata evidenza dei conti su cui sono depositate somme di cui sono titolari amministrazioni dello Stato, su quelli erogati direttamente al sistema economico e su quelli aventi destinazioni diverse.
- **Per i conti su cui sono depositate somme di cui sono titolari amministrazioni dello Stato, sono altresì rappresentati i movimenti in entrata e in uscita realizzati nell'anno oggetto del rendiconto.**

IL BILANCIO SOSTANZIALE – UNIFICAZIONE DLB E DLS

- ▶ Come si realizza il bilancio «sostanziale»? Unificazione dei due documenti LB e LS. Il DDL sul **nuovo bilancio** sarà articolato **in due sezioni**:
- ▶ **La Sezione I**, (articolato) contiene le innovazioni legislative (fino ad oggi apportate con la LS) necessarie a realizzare la manovra, la determinazione del livello massimo del ricorso al mercato e del SNF, **indicato in termini di competenza e di cassa (nuovo vincolo) coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica**; allegata alla sezione sono le tabelle dei Fondi Speciali (A e B) per copertura nuove leggi. Restano i limiti contenutistici attuale LS (più stringenti, su norme ordinamentali, microsettoriali e con effetti finanziari(?))
- ▶ **La Sezione II**, (articolato, stati di previsione, quadri riassuntivi, ecc.) potrà contenere le previsioni di entrata e di spesa, in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della “**legislazione vigente**”, ivi incluse le:
 - ▶ proposte di **rimodulazioni verticali compensative nell’anno delle dotazioni finanziarie relative a FL e rimodulazioni orizzontali (pluriennali) nel rispetto del limite di spesa complessivo autorizzato dalla legge, sulla base delle previsioni del cronoprogramma**;

- ▶ **La sezione II potrà contenere nell'ambito degli stati di previsione dei Ministeri anche parte della manovra che non necessitano di innovazioni legislative, relativa a:**
 - ▶ **rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni**, per un periodo temporale anche pluriennale, di dotazioni finanziarie di spesa relative a FL. In sostanza ingloberà i contenuti delle attuali tabelle C, D, E della LS e gli allegati dimostrativi delle variazioni per autorizzazione di spesa;
 - ▶ **risorse per soddisfare eventuali esigenze indifferibili (o politiche invariate)**, ossia le misure che finora sono state rifinanziate anno dopo anno con la LS;
 - ▶ **Regolazioni meramente quantitative** rinviate alla LB da leggi vigenti.
- ▶ **La relazione tecnica** alla LB deve contenere:
 - ▶ la **quantificazione degli effetti finanziari disposizioni contenute nella sezione I**
 - ▶ i **criteri essenziali per la formulazione previsioni a LV** della sezione II,
 - ▶ un **prospetto riepilogativo effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica** di ogni singola disposizione della sezione I (ex allegato 3), incluso un riassunto degli effetti delle riprogrammazioni e variazioni quantitative (definanziamenti e rifinanziamenti) contenute nella sezione II.
 - ▶ **elementi di informazione sulla coerenza** del SNF programmatico e obiettivi DEF.
- ▶ Le rimodulazioni della LV derivanti dall'aggiornamento del cronoprogramma dei pagamenti non dovrebbero trovare diretta evidenza nella RT.

IL BILANCIO SOSTANZIALE – RELAZIONE TECNICA

COPERTURA DELLA LEGGE DI BILANCIO

► La copertura della legge di bilancio

- non è più prevista una autonoma copertura degli oneri correnti derivanti dalle innovazioni legislative disposte nell'ambito della sezione prima del bilancio dello Stato;
- la copertura della legge di bilancio dello Stato è assicurata attraverso un **prospetto dimostrativo della coerenza tra il saldo netto da finanziare e gli obiettivi programmatici fissati nel DEF in termini di Indebitamento netto PA**;
- Per evitare di dequalificare la spesa attraverso una traslazione di risorse dalle spese in conto capitale a quelle di parte corrente, si potrebbe integrare il principio di coerenza del saldo complessivo del bilancio: i regolamenti parlamentari potrebbero prevedere una regola che escluda la possibilità di peggiorare **il saldo delle partite correnti risultante dalla proposta del Governo**.

EMENDAMENTI ALLA LEGGE DI BILANCIO

► La proposta di legge attualmente all'esame del Parlamento prevede **il divieto di coprire** (attraverso c.d. **emendamenti "a scavalco"** che opererebbero tra le due sezioni della legge di bilancio) **innovazioni legislative mediante la sola riduzione dello stanziamento del capitolo di spesa iscritto nel bilancio a legislazione vigente.**

► Nel corso della discussione parlamentare, le modifiche alla sezione I potranno trovare copertura su spese determinate nella sezione II solo attraverso norme che incidano sui parametri di evoluzione della spesa da proporre nell'ambito della sezione I del bilancio.

► Con la sezione I è vietato disporre la variazione diretta sui capitoli. Conseguentemente divieto di coperture con tagli lineari.

► Sembrerebbero possibili emendamenti compensativi nell'ambito della sezione II

LA LEGGE DI ASSESTAMENTO DEL BILANCIO

► **Il carattere sostanziale attribuito alla legge di bilancio non si estende alla legge di assestamento**, con la quale potranno essere disposte soltanto **variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie, anche se di unità di voto diverse. Di fatto l'assestamento potrà aggiornare il contenuto della sezione II della legge di bilancio.**

► **RGS aveva proposto la fissazione di un termine per l'approvazione della legge di assestamento**, al fine di consentire alle amministrazioni di proseguire più tempestivamente nella sua attuazione.

► **Obbligo di aggiornamento del budget**

► **Relazione tecnica**

► E' necessaria una RT all'assestamento che dimostri coerenza del SNF risultante con obiettivi programmatici.

IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

PRINCIPI DI COORDINAMENTO E AMBITO DI APPLICAZIONE

Le disposizioni contenute nella legge n. 196/2009 e nei decreti legislativi che verranno adottati in base alle deleghe in essa contenute costituiscono principi fondamentali di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

Tali disposizioni sono finalizzate alla "tutela dell'unità economica della Repubblica italiana", obiettivo che in base all'articolo 120, comma 2, della Costituzione può giustificare l'intervento sostitutivo del Governo rispetto agli organi delle autonomie locali. In base all'articolo 1, comma 1, della legge, tutte le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci e del coordinamento della finanza pubblica e condividono la responsabilità del perseguimento di tali obiettivi.



Per amministrazioni pubbliche si intendono in questo contesto gli enti e i soggetti che rientrano nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche come individuato dall'ISTAT. Quest'ultimo deve svolgere il compito basandosi sulle definizioni comunitarie volte alla costruzione del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni ai fini dell'applicazione della procedura sui disavanzi eccessivi. L'aggancio con la normativa europea rende non arbitraria l'inclusione o meno degli enti ai quali applicare la disciplina. L'elenco delle amministrazioni viene aggiornato annualmente dall'Istat e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale entro il 31 luglio

ARMIONIZZAZIONE DEI CONTI PUBBLICI

PRINCIPI DI
COORDINAMENTO E
AMBITO DI APPLICAZIONE

Per un governo unitario della finanza pubblica i bilanci dei diversi soggetti inclusi nella definizione di amministrazioni pubbliche devono essere redatti in modo uniforme, anche al fine di consentire il consolidamento dei conti pubblici secondo criteri coerenti con gli standard europei.

- ▶ L'articolo 2 della legge n. 196/2009 attribuisce al Governo la delega ad adottare entro il 1° gennaio 2011 i decreti necessari per armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche (escluse regioni e enti locali) e i relativi termini di presentazione e approvazione “in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica”.

IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA 117 COST 2c

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) **moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;**
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA 117 COST 3c

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; **coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato

IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

▶ Si è da alcuni anni affermata la legittimità delle disposizioni dello Stato che impongono alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di trasmettere i dati utili a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, perché "principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica" che, all'evidenza, vale negazione di ogni autonomia giuridica nei confronti della gestione dei dati stessi

▶.

IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

La necessità di una "visione unitaria" di finanza pubblica è garanzia d'unità della Repubblica italiana talora intesa come "Stato comunità" talaltra e più propriamente come "Stato ordinamento", secondo un costrutto istituzionale che travalica le semplici considerazioni di finanza pubblica e di patto di stabilità interno.

Più precisamente se è vero che i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica traggono fondamento dal carattere unitario della Repubblica italiana (art. 5 cost.) occorre riconoscere che negli ultimi anni la sua definizione unitaria ha assunto un carattere sovranazionale, soprattutto come parte costitutiva dell'Unione europea (art. 117, co. 1, Cost.).

Obblighi di risanamento della finanza pubblica che riguardano tutti gli organi ed enti che sono ritenuti tradizionalmente parte costitutiva della Repubblica italiana - come le autonomie ordinarie speciali, ed ancor prima lo Stato in tutte le sue articolazioni - ma che logicamente riguarda inevitabilmente anche le istituzioni dell'Ue, come parti di un ordinamento più generale, cui partecipano gli ordinamenti degli Stati membri, che solo nella vulgata può essere definito come principio di reciprocità, ma che più esattamente attiene al carattere più intimo dei rapporti tra istituzioni dal punto di vista delle istituzioni

IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

Dal diritto positivo - così come interpretato dalla Corte costituzionale italiana - emerge una linea interpretativa che appare di grande interesse. I poteri di coordinamento della finanza pubblica assumono a fondamento l'esistenza di un unico patrimonio pubblico, perché unica è la popolazione di riferimento organizzata in comunità unitaria, che trova descrizione seppure sommaria anzitutto nel bilancio e collegati finanziari della Repubblica italiana, che attraverso la moneta è strettamente collegata al patrimonio e alla comunità sovrana di ciascuno degli altri Stati Ue.

Un unico patrimonio che è alla base di tutti gli enti pubblici, fruibile dai creditori secondo regole che procedimentalizzano e parzialmente impongono preventive escussioni sulle partite dei bilanci di ciascuno, ma che non li separano mai nettamente in ragione della personalità giuridica di ciascuno, secondo enunciati che trovano conferma nella letterale definizione di comuni, province, città metropolitane e regioni (art. 114, co. 2° Cast.) come enti autonomi, con definizione che non erge l'autonomia patrimoniale perfetta di ciascuno (personalità giuridica (54)) a una separazione giuridica netta dei patrimoni tra parti e insieme "della Repubblica italiana (art. 114, co.1°, Cast.), ivi compresa l'appartenenza all'Unione europea di ogni Stato membro.