

## **Osservazioni dei Gruppi PD-IDP, M5S, AVS, Italia viva della Camera e del Senato sul documento di lavoro per la riforma della normativa di contabilità e finanza pubblica trasmesso dalla Ragioneria generale dello Stato**

*Nel corso della riunione del Gruppo di lavoro del 7 maggio, la Ragioniera Generale dello Stato ha illustrato le principali linee di modifica della legge di finanza e contabilità pubblica, individuando il perimetro di competenza della riforma e inquadrando le priorità generali delle azioni di revisione previste. Al termine dell'incontro è stato preannunciato l'invio di un indice ragionato ed esplicativo dei punti trattati, sul quale i parlamentari avrebbero potuto fornire le proprie proposte di modifica e integrazione. Tuttavia, il documento trasmesso da RGS, tramite gli uffici di presidenza delle commissioni bilancio, ha completamente disatteso le nostre aspettative.*

*Ci viene chiesto di esprimere osservazioni su un testo che risulta carente di contenuti sostanziali e rende difficile formulare osservazioni pertinenti. Il documento fornisce pochissime informazioni utili a comprendere la traiettoria tecnica, e politica, che dovrebbe caratterizzare la nuova disciplina in materia di contabilità e finanza pubblica.*

*Il ritardo che si sta registrando porterà il Parlamento di fronte a un fatto compiuto: la necessità per la maggioranza di approvare il pacchetto già confezionato da parte del Governo, senza nessuna volontà di interlocuzione con l'opposizione.*

*Se questa è la situazione è necessario interrogarsi sul senso stesso di un gruppo di lavoro ridotto di fatto a un ruolo di comparsa. E valutare se non sia il caso di ipotizzare anche per questo importantissimo disegno di legge un percorso parlamentare classico con audizioni, emendamenti, ecc. e tempi di approvazione necessariamente più lunghi. Nella consapevolezza che ciò avviene non per indisponibilità delle opposizioni, sempre attivamente presenti a tutte le riunioni, ma per scelta di maggioranza e Governo.*

*Ciononostante, come segno di massima disponibilità e nell'estremo tentativo di provare a trovare spazi di confronto, inviamo osservazioni, per noi dirimenti, che per forza di cose non possono essere che molto generali, e che per alcuni aspetti rilevanti, vorremmo sottolinearlo, riprendono, come avevamo più volte ricordato anche nel dibattito relativo al DFP, quelli già assunti dalle Commissioni bilancio nel documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, in relazione alla riforma della governance economica europea del 25 settembre 2024.*

*Invitiamo altresì i Presidenti delle Commissioni bilancio a richiedere al Governo di fornire, come concordato nel corso dell'ultima riunione del Gruppo di lavoro, un documento che fornisca una dettagliata analisi delle proposte di modifica della normativa di contabilità e finanza pubblica, corredata da una chiara indicazione degli obiettivi e delle motivazioni che ne hanno guidato la stesura.*

*Riteniamo che questa sia l'ultima occasione per il Parlamento di intervenire unitariamente per definire una disciplina di così grande rilevanza, nell'interesse non di parte ma dell'istituzione e del Paese nel suo complesso.*

### **Controllo parlamentare (art. 5)**

“Perimetro di applicazione delle informazioni che in sede di controllo parlamentare possono essere richieste al Governo”: assoluta contrarietà, il Parlamento può chiedere qualunque informazione, possono essere definite solo le modalità.

In ogni caso, il monitoraggio in corso d’anno della finanza pubblica dovrà essere potenziato e i risultati, i dati utilizzati e le ipotesi alla base delle analisi dovrebbero essere resi pubblici.

### **Accesso alle banche dati (art. 6)**

Necessità di migliorare l’accesso da parte delle Camere ai fini di una maggiore trasparenza (es: possibilità di conoscere le disponibilità di bilancio per tutte le annualità).

È necessaria la pubblicazione in formato elettronico editabile anche degli altri atti normativi (es.: decreti ministeriali).

### **Relazioni (art. 7)**

Condivisibile.

### **PSB (art. 8)**

Del tutto indefinito. In coerenza con il citato documento conclusivo e con le posizioni espresse nelle audizioni svolte dal Gruppo di lavoro:

- a) sui tempi, si dovrebbe prevedere un minimo di venti giorni per la discussione e l’approvazione del PSB da parte del Parlamento, ma in considerazione del fatto che in caso di estensione del periodo di aggiustamento a sette anni gli impegni su riforme e investimenti sono vincolanti, appare necessario, in tali circostanze, prevedere nella normativa un periodo più lungo di venti giorni per una più approfondita discussione del PSB in Parlamento.
- b) Sui contenuti, è necessario che il contenuto dei PSB vada oltre quello minimo richiesto dalla Commissione europea, includendo le informazioni utili affinché il Parlamento possa svolgere il proprio ruolo di indirizzo e di controllo.

Il PSB dovrebbe contenere per l’intero periodo di programmazione:

- ✓ i conti tendenziali delle Amministrazioni pubbliche e dei diversi sottosettori in livelli e in rapporto al PIL;
- ✓ gli obiettivi di spesa netta articolati per sottosettore e indicazioni sullo scenario programmatico coerente con il sentiero di spesa netta, esplicitando gli obiettivi programmatici in termini di spesa netta e indebitamento netto, articolati per sottosettore, oltre che di saldi di cassa (fabbisogno del settore statale e del settore pubblico) per tutto il periodo del Piano;
- ✓ le innovazioni richieste dalla nuova governance europea in termini di specifiche voci necessarie per il calcolo della spesa netta, in livelli e in rapporto al PIL: trasferimenti dalla UE, impatto delle misure discrezionali dal lato delle entrate (DRM), totale e dettagliato per singole misure, e quello delle misure a tantum (totale e dettagliato per singole poste), cofinanziamento nazionale dei programmi finanziati dalla UE, componente ciclica per sussidi di disoccupazione (con evidenza delle sue sottocomponenti);

- ✓ l'aggregato relativo agli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale;
- ✓ gli obiettivi pluriennali dell'indebitamento netto articolati per i sottosettori e le linee generali dell'eventuale manovra necessaria per il conseguimento degli stessi;
- ✓ le informazioni necessarie per individuare traiettorie di spesa netta a livello di sottosettore, come ad esempio il dettaglio dell'impatto delle misure discrezionali sulle entrate locali;
- ✓ l'articolazione per sottosettore con riferimento alle voci di natura una tantum, anche in valore assoluto.

### **Il ciclo di bilancio e di finanza pubblica (artt. 9, 11, 12)**

Del tutto indefinito, ad eccezione delle date di presentazione, nel caso del DFPF persino peggiorative della legislazione vigente.

Nel merito:

a) per quanto riguarda il DFP:

- 1) pur essendo l'attuale orizzonte triennale dei documenti di programmazione compatibile con gli obblighi europei, è opportuno estenderlo a cinque anni in linea con il PSB, sia per le previsioni macroeconomiche sia per quelle di finanza pubblica. Il fatto che sia il PSB a indicare gli obiettivi di medio periodo non deve escludere, come successo di recente con il DFP in ragione dell'eccezionalità della situazione in cui è stato approvato, la programmazione annuale, che dovrà confermare gli obiettivi di spesa netta del PSB o stabilirne di più stringenti, individuare le misure necessarie per correggere eventuali sforamenti dei limiti della spesa netta, scegliere se utilizzare e con quali finalità eventuali margini positivi e trovare le coperture necessarie per nuove misure di spesa o riduzioni di entrate. Anzi, è necessario che il DFP continui a rappresentare il momento di avvio della programmazione annuale;
- 2) pertanto, oltre alle informazioni richieste dalla normativa europea per l'APR, che dovrebbe contenere anche quelle ritenute facoltative dalla comunicazione della Commissione europea C/2024/3975 del 21 giugno 2024, quali, a titolo esemplificativo, gli annunci rispetto alle nuove iniziative politiche pertinenti, in particolare nel settore delle riforme strutturali e degli investimenti, il DFP dovrebbe continuare a contenere le previsioni tendenziali, a legislazione vigente e a politiche invariate, le informazioni sui saldi nominali e strutturali fornite nella Sezione I, che rilevano ai fini della procedura per disavanzi eccessivi e per l'andamento del debito, e sugli andamenti di finanza pubblica compresi nella Sezione II del DEF, incluse le previsioni per sottosettori e con riferimento ai principali capitoli di spesa e di entrata, essenziali per monitorare eventuali scostamenti dal percorso di spesa netta;
- 3) va rafforzato e non ridotto come nel DFP recentemente approvato il ruolo dello scenario a politiche invariate;
- 4) come richiesto dall'UPB, l'approccio dovrebbe essere "a scorrimento" per l'orizzonte di programmazione. Per le annualità non contenute nel Piano andrebbero comunque garantiti obiettivi nazionali coerenti con il nuovo quadro di regole ovvero la riduzione plausibile e continua del debito in rapporto al PIL quando esso è superiore al 60 per cento oppure il mantenimento di tale livello. Gli obiettivi programmatici verrebbero poi definitivamente stabiliti nel PSB successivo;
- 5) è necessario mantenere le tavole relative all'impatto finanziario in termini di indebitamento netto degli interventi adottati nei dodici mesi precedenti, alla luce delle Raccomandazioni del

Consiglio europeo nell'ambito del Semestre europeo, le informazioni di dettaglio sul debito delle Amministrazioni pubbliche del DEF, il capitolo sul bilancio dello Stato;

- 6) è necessario che il DFP contenga indicazioni anche sulle aree su cui il Governo intende intervenire con una eventuale manovra correttiva in corso d'anno (qualora si debba correggere uno scostamento dal percorso della spesa netta dell'anno precedente) o con la successiva manovra di finanza pubblica e sui settori su cui dovrebbero gravare le coperture;
- b) per quanto riguarda il DPFP, è ragionevole riunire in un unico documento le informazioni contenute nella DPFP e nel DPB, a condizione che sia confermata la data di presentazione del 27 settembre attualmente prevista per la DPFP, così da consentire al Parlamento di discutere e approvare la struttura della manovra prima dell'invio del DPB. Il Governo dovrebbe quindi indicare in anticipo rispetto alle attuali scadenze l'impalcatura della manovra contenuta nella tavola del DPB relativa alle misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche e dalle Amministrazioni centrali, così consentendo di anticipare anche la presentazione del disegno di legge di bilancio, in modo tale da lasciare maggior tempo a disposizione del Parlamento per la sua discussione;
- c) appare necessario mantenere nel DFP e nella DPFP informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei principali settori di spesa, quali pubblico impiego, prestazioni sociali e spesa sanitaria, così come un'analisi dell'evoluzione della spesa per funzioni (COFOG), al fine di aumentare il contenuto informativo per il Parlamento e rafforzare all'interno del ciclo di bilancio gli strumenti che possano permettere sia una valutazione ex ante delle priorità di policy e del loro impatto atteso sia una valutazione ex post dell'efficacia degli interventi predisposti e dei risultati conseguiti.

### **Enti territoriali (art. 10)**

Del tutto indefinito. Probabilmente la disposizione intende ripercorrere quanto previsto dall'articolo 8 della legge 196/2009 e. Resta fermo che gli elementi essenziali della disciplina dovranno essere mantenuti nella revisione della legge rinforzata.

In ogni caso, gli elementi essenziali della nuova disciplina dovrebbero prevedere che il Piano strutturale di bilancio definisca, insieme al tasso di crescita della spesa netta del complesso delle Amministrazioni pubbliche, anche gli obiettivi per comparto, garantendo che l'evoluzione programmatica della capacità fiscale e dei trasferimenti perequativi garantisca il finanziamento dei fabbisogni relativi alle funzioni fondamentali degli Enti locali e ai LEP. La decisione politica sul livello del contributo degli enti territoriali dovrebbe essere il più possibile trasparente, informata e condivisa tra i diversi livelli di governo coinvolti. Questo richiede che tale decisione:

- ✓ sia presa in una sede istituzionale e con modalità, procedure e tempi che garantiscano il pieno coinvolgimento degli enti mediante un'effettiva attivazione della Conferenza permanente sul coordinamento della finanza pubblica;
- ✓ abbia un effettivo orizzonte pluriennale;
- ✓ sia assunta a partire da un benchmark dato dalla dinamica della spesa primaria netta a politiche invariate distinta per livelli di governo, che tenga conto del peso delle spese più difficilmente comprimibili come le funzioni fondamentali e le prestazioni garantite da LEP (sanità, servizi sociali, TPL, funzioni nell'istruzione, ecc.);

- ✓ porti ad esplicitare il percorso programmatico della spesa primaria netta articolato per livello di governo che rifletta le priorità decise nelle politiche pubbliche nazionali e sia coerente con il limite massimo riportato nel PSB per il complesso delle AP.

Una volta deciso il livello del contributo per il comparto, si potrebbe agire mediante la revisione dei trasferimenti erariali e delle aliquote sui tributi erariali compartecipati e gli accantonamenti nei bilanci degli Enti.

In generale, è auspicabile che la revisione delle disposizioni riguardanti le Amministrazioni locali conduca a un regime che, differentemente dal passato, sia caratterizzato da stabilità, coerenza e rispetto dell'autonomia gestionale degli Enti, così come previsto dal comma 2 dell'articolo 8 della L. 196/2009.

### **Disegno di legge di bilancio (art. 14)**

Occorre chiarire il riferimento alla razionalizzazione degli allegati informativi, che deve in ogni caso assicurare il patrimonio di dati e riferimenti garantito dalla normativa vigente

### **Disegni di legge collegati (art. 15)**

Va rivista la disciplina dei collegati alla manovra di finanza pubblica, al fine di restituire significatività allo strumento (il recente DFP ne indicava 31, dalla riforma del settore ippico a quella del sistema venatorio).

### **Assestamento (art. 16)**

Non è chiaro se si intenda modificare la natura del provvedimento. In ogni caso, va valutata con attenzione la proposta di fissare un termine di approvazione, seppure nel rispetto dell'autonomia parlamentare, in relazione al ruolo che si vuole attribuire all'assestamento e nell'ottica di assicurare un adeguato tempo per l'esame parlamentare.

### **Le autorizzazioni di spesa e le modalità di copertura finanziaria (art. 21)**

Per quanto riguarda le leggi delega, il meccanismo previsto dal vigente articolo 17, comma 2, che consente di rinviare l'obbligo di copertura alla fase delegata è diventata la prassi, a danno della trasparenza della decisione legislativa. È necessario prevedere che, in ogni caso, la delega preveda l'accantonamento necessario al suo finanziamento.

Incidentalmente, è necessario escludere la costituzione e il ricorso ai fondi a finalità indistinte, contraddistinti da opacità, privilegiando il ricorso ai fondi speciali.

### **Relazioni tecniche (art. 22)**

Per quanto riguarda le relazioni tecniche e i prospetti di riepilogo degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi (cosiddetti Allegati 3) agli impatti attualmente presenti in termini di saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto, sarebbe opportuno affiancare le valutazioni in termini di spesa netta.

In ogni caso, il problema non risiede tanto nella legislazione quanto nella sua concreta applicazione, come da tempo sottolineato dalla Corte dei conti nelle relazioni trimestrali al Parlamento, essendo esse frequentemente fornite in modo aggregato e mancanti della definizione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione, delle loro fonti e di ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare, come invece previsto dalla legge 196/2009, rendendo così impossibile per la Commissione bilancio effettuare le necessarie verifiche.

## **Il bilancio dello stato e gli strumenti di flessibilità (titolo VI)**

Il tema degli strumenti di flessibilità è accennato nel Titolo VI ma non affrontato nello schema e, pertanto, andrà esaminato tenendo presente che una norma che consentisse una gestione amministrativa delle risorse difforme rispetto al dato legislativo senza un adeguato presidio da parte delle Camere va attentamente valutata individuando, in ogni caso, 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.

Esprimiamo, inoltre, assoluta contrarietà all'eventuale innalzamento alle azioni del livello delle unità elementari di bilancio, in considerazione del numero troppo ridotto. In questo contesto, va anzi risolto il problema di un'adeguata informazione sulla connessione tra unità elementari di bilancio e disposizioni legislative. Come sottolineato dalla Corte dei conti, si tratta di rendere trasparente, per la spesa, il raccordo che passa tra il capitolo (e conseguentemente l'azione e il programma), il relativo titolo giuridico sottostante e, soprattutto, la quota di stanziamento corrispondente. Ciò permetterebbe di aprire l'informazione circa il singolo stanziamento in riferimento ai vari titoli sottostanti ed alla correlata quota di previsione di spesa, in sede sia previsionale che di consuntivo, con l'illustrazione delle relative determinanti.

La quota di manovra sulle leggi pluriennali di spesa nel senso della riprogrammazione, definanziamento e rifinanziamento, anche in ragione degli importi spesso molto rilevanti, potrebbe essere riportata nella Sezione I, di cui è più ragionevole che essa faccia parte e per la quale occorrerebbe disporre anche nel dettaglio per tali voci degli effetti delle singole modifiche su tutti e tre i saldi e non solo sul saldo netto da finanziare.

Come espresso nel Documento conclusivo, 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.

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.

Dovrebbero essere fornite le informazioni necessarie alla ricostruzione e al monitoraggio della "spesa netta": l'ammontare delle spese per i programmi interamente o parzialmente finanziati dall'Unione, la componente ciclica dei sussidi di disoccupazione, le misure temporanee, nonché le stime circa gli effetti di bilancio degli interventi discrezionali sulle entrate, in dettaglio per quelli con importo più rilevante. Non dovrebbero inoltre mancare informazioni tempestive circa l'andamento del cosiddetto "conto di controllo".

### **Legge 243/2012**

Rimane aperta la questione della 243/2012, in merito alla quale non vengono fornite indicazioni e che, invece, contiene importanti questioni per quanto riguarda la disciplina degli scostamenti, la finanza locale e il ruolo dell'UPB, questioni affrontate nel documento conclusivo e nelle audizioni svolte dal Gruppo di lavoro.

- a) Scostamenti: va aggiornato l'articolo 6 della L. 243/2012 sulle procedure che autorizzano il Governo a deviare dagli obiettivi programmatici, prevedendo sia l'autorizzazione delle Camere sia la raccomandazione favorevole del Consiglio della UE.
- b) Finanza locale: vedi articolo 10.
- c) UPB: la legge 243/2012 e la L. 196/2009 vanno aggiornate per tenere conto del recepimento della nuova Direttiva sui quadri di bilancio che rafforza il ruolo delle Istituzioni di bilancio indipendenti. Nello specifico, a seguito della riforma della governance della UE e tenendo conto di quanto già previsto dal Two-pack, è previsto che l'UPB svolga, tra gli altri, i compiti di elaborare o validare previsioni macroeconomiche annuali e pluriennali; controllare l'osservanza delle regole di bilancio numeriche nazionali; formulare un parere sulle previsioni macroeconomiche e sulle ipotesi macroeconomiche sottostanti il percorso della spesa netta contenuto nel PSB; fornire, su richiesta dello Stato membro, una valutazione della conformità dei dati di bilancio a consuntivo riportati nella APR; valutare l'omogeneità, la coerenza e l'efficacia del quadro di bilancio nazionale. Nella legge 243/2012, peraltro, si potrebbe inserire un rinvio mobile all'ordinamento della UE, che eviterebbe di dover modificare la legge qualora venissero aggiunte funzioni ulteriori rispetto a quelle esistenti. Sarebbe comunque auspicabile rafforzare il controllo parlamentare dotando, come proposto dalla Banca d'Italia, l'Ufficio Parlamentare Bilancio di maggiori risorse umane e finanziarie e, parallelamente, aumentandone le competenze, ad esempio affidandogli una verifica delle dinamiche di bilancio tendenziali, delle quantificazioni delle più importanti misure discrezionali e dell'impatto delle principali riforme incluse nel Piano strutturale di bilancio a medio termine, anche se non esplicitamente richiesto nella nuova governance europea. L'evidenza disponibile a livello internazionale, per quanto preliminare, suggerisce infatti che le valutazioni di un organismo indipendente aumentano la trasparenza e migliorano i risultati di finanza pubblica. Inoltre, la nuova Direttiva prevede che le Istituzioni di bilancio indipendenti abbiano "risorse stabili e adeguate a svolgere i propri compiti in maniera efficace". Per quanto riguarda il cosiddetto meccanismo "comply or explain", la nuova Direttiva prevede che, per i compiti specifici assegnati alle Istituzioni di bilancio indipendenti dalla nuova governance UE, gli Stati membri si conformino alle valutazioni di tali Istituzioni oppure spieghino perché non le seguono. Tale spiegazione deve essere pubblica e presentata entro due mesi dalla

pubblicazione delle valutazioni. Va mantenuto il comma 3 dell'articolo 18, ossia il meccanismo attivabile su richiesta da parte di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica.