



Garantire la corretta programmazione
e la rigorosa gestione
delle risorse pubbliche

L'ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DEL PAREGGIO DI BILANCIO

Legge 243 del 2012

2011

2012

2013

2014



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Ispettorato generale del bilancio

**L'attuazione del principio costituzionale del
pareggio di bilancio
Legge 243 del 2012**

Roma, febbraio 2013

PREMESSA. LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE EUROPEA

La crisi economica e finanziaria, registrata a partire dal 2009, ha spinto l'Unione europea verso una ampia revisione della propria *governance* con l'obiettivo di rafforzare gli strumenti e le procedure per una più rigorosa politica di bilancio, garantire la solidità finanziaria dell'area europea e rilanciare le proprie prospettive di sviluppo.

I momenti principali di questo percorso sono stati la *modifica del ciclo della governance europea*¹, la riforma del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), la *sottoscrizione di un accordo volto a costituire il c.d. fiscal compact (o patto di bilancio)*².

I conseguenti interventi hanno riguardato l'adozione del semestre europeo (settembre 2010)³; la firma del Patto Euro- plus (marzo 2011), con il quale gli Stati membri si sono impegnati a recepire nei propri ordinamenti le regole di bilancio definite nel PSC; le modifiche introdotte nel 2011 con il *six pack*⁴ al PSC - di cui sono state rafforzate

sia la parte preventiva che quella correttiva⁵; l'introduzione di nuove disposizioni sui quadri di bilancio nazionali e sulla sorveglianza degli squilibri macroeconomici eccessivi.

Un ulteriore rafforzamento della sorveglianza di bilancio per i paesi dell'area euro, in particolare per gli Stati soggetti alla procedura di *deficit eccessivo* o con difficoltà nel mantenimento della stabilità finanziaria, è previsto dal *two pack*⁶. Con la sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, (marzo 2012), nell'ottica di rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria, sono state adottate regole per rinsaldare la disciplina di bilancio, potenziare il coordinamento delle politiche economiche e migliorare la *governance* della zona euro. L'obiettivo è quello di sostenere il perseguimento degli scopi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale.

In materia fiscale, in particolare, il *fiscal compact* introduce la regola del pareggio di bilancio, stabilendo che esso si consideri realizzato qualora il saldo strutturale (definito come saldo corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*) delle amministrazioni pubbliche (PA) sia pari all'obiettivo di medio termine (MTO) specifico per il Paese, come definito nel PSC⁷, con un limite inferiore di disavanzo strutturale dello 0,5 per cento del PIL. Deviazioni temporanee dall'MTO sono consentite solo in caso di

¹ Sulle ragioni e gli obiettivi della riforma della *governance* europea si veda "La modifica della legge di contabilità e finanza pubblica alla luce del "Semestre europeo"", RGS, Note brevi, aprile 2011.

² Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria, sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 da 25 Stati dell'Unione Europea, ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca. Il *fiscal compact* è composto da un preambolo e da 16 articoli, suddivisi in un titolo I, relativo all'oggetto e all'ambito di applicazione, in un titolo II, relativo alla coerenza e al rapporto con il diritto dell'Unione, in un titolo III, relativo proprio al *fiscal compact* o patto di bilancio, in un titolo IV, relativo al coordinamento delle politiche economiche e convergenza, in un titolo V, relativo alla *governance* della zona euro, e in un titolo VI, relativo alle disposizioni generali e finali.

³ Con l'introduzione del c.d. "semestre europeo", che prevede una serie di procedure da adottare nei primi sei mesi dell'anno, gli Stati membri sono obbligati a definire e programmare le politiche economiche e di bilancio nazionali in funzione delle decisioni autunnali del Consiglio europeo.

⁴ Il *six pack* è composto da cinque regolamenti e una direttiva: Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1173/2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1175/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Reg. (CE) 8-11-2011 n. 1177/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di

attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva 8-11-2011 n. 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. I sei provvedimenti sono stati pubblicati sulla G.U.U.E. 23 novembre 2011, n. L 306.

⁵ Il Patto di Stabilità e crescita modificato prevede un maggior rigore della regola sui disavanzi di bilancio, la definizione di obiettivi di medio periodo differenziati in ragione della situazione degli stati membri, l'introduzione di regole quantitative sulla spesa e l'attribuzione di una maggiore rilevanza al parametro del debito pubblico.

⁶ Due proposte di Regolamento presentate dalla Commissione europea nel novembre del 2011 (rispettivamente la proposta COM(2011) 819 e COM(2011) 821) sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà con riferimento alla propria stabilità e sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

⁷ Il 24 gennaio 2012 sono state rese disponibili le "Specificazioni sull'attuazione del patto di stabilità e crescita e le *guidelines* sul formato e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza". Si tratta di una ulteriore versione del Codice di condotta sull'attuazione del patto di stabilità e crescita, riveduta rispetto a quella approvata dal Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010.

circostanze eccezionali o di gravi crisi economico-finanziarie e, comunque, nella misura in cui tale deroga non comprometta la sostenibilità del debito di lungo periodo. **Gli Stati firmatari del Trattato si impegnano all'inserimento della regola del bilancio in pareggio (in termini strutturali) all'interno del quadro legislativo nazionale con modifiche di carattere vincolante e permanente, preferibilmente a livello costituzionale, e a recepire gli specifici meccanismi di correzione da attivare nel caso di scostamenti tra i risultati conseguiti e l'obiettivo di medio termine.**

L'allineamento del sistema di regole interne con le nuove disposizioni europee è avvenuto per l'Italia con l'approvazione della legge costituzionale n. 1/2012. La legge delinea gli aspetti essenziali del principio del pareggio (strutturale) di bilancio nella Costituzione, rinviando il compito di stabilire la disciplina di dettaglio all'adozione di una legge da approvare a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera entro il 28 febbraio 2013.

1. IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE E L'INTRODUZIONE DEL PRINCIPIO DEL PAREGGIO DI BILANCIO NELLA COSTITUZIONE

Con la legge costituzionale n. 1 del 2012, il legislatore nazionale ha novellato gli articoli 81, 97, **117 e 119 Cost., introducendo nell'ordinamento un principio di carattere generale, secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria.**

In particolare, con la modifica dell'articolo 81 Cost., lo Stato deve assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi – avverse o favorevoli – del ciclo economico e delle misure *una-tantum*, in linea con quanto previsto dall'ordinamento europeo. Il ricorso all'indebitamento è dunque previsto solo entro i limiti degli effetti negativi sul bilancio derivanti dall'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali (gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali) previa autorizzazione del Parlamento, mediante l'approvazione di deliberazioni conformi delle due Camere sulla base di una procedura aggravata, che prevede un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

È inoltre prevista **l'introduzione di specifici meccanismi correttivi in caso di scostamento negativo tra i risultati di bilancio e le relative previsioni.**

Il principio dell'equilibrio dei bilanci e l'obbligo di concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione europea è introdotto anche per i livelli di governo decentrati con la modifica dei commi primo e sesto dell'art. 119 Cost.. Per gli Enti territoriali è prevista la possibilità di ricorrere all'indebitamento per le sole spese di investimento previa predisposizione di piani di ammortamento e con il vincolo di assicurare il rispetto dell'equilibrio per il complesso degli enti di ciascuna Regione, compresa la Regione medesima.

La mancata riproposizione del terzo comma dell'art. **81 Cost., eleva il rango legislativo della legge di bilancio da "formale" a "sostanziale"**, attraverso l'abolizione del divieto di introdurre, con essa, nuovi tributi e nuove spese.

Sono invece confermati il principio dell'annualità del bilancio di previsione e del rendiconto generale dello Stato (che devono essere presentati dal Governo e approvati dal Parlamento), nonché la possibilità **dell'esercizio provvisorio** per un periodo non superiore complessivamente a quattro mesi.

La legge costituzionale prevede inoltre:

- l'introduzione di verifiche preventive e consuntive sugli andamenti di finanza pubblica;
- l'introduzione di regole di bilancio sulla spesa volte a salvaguardare gli equilibri di bilancio e ad assicurare la riduzione del debito pubblico nel lungo periodo;
- l'istituzione, presso le Camere, di un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica;
- la definizione delle modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali, concorre ad assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali alla cui erogazione sono tenuti gli altri livelli di governo.

2. LA LEGGE DI ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DEL PAREGGIO DI BILANCIO

Con la legge 24 dicembre 2012, n. 243 sono disciplinati 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 pubblici e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, nonché degli altri aspetti trattati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

La legge fissa i principi fondamentali di ciascuno degli aspetti delegati dalla norma costituzionale.

In relazione alla particolare maggioranza necessaria per l'approvazione di eventuali successive modifiche (che si rendessero indispensabili a garantire la corretta operatività delle regole relative all'ordinaria gestione della contabilità e della finanza pubblica), non sono invece disciplinati gli aspetti di dettaglio per i quali si rinvia ad un successivo intervento sulla legislazione ordinaria di riferimento.

Per lo stesso motivo, non è previsto nella legge l'esplicitazione, qualora non necessario, di parametri e definizioni che discendono direttamente dall'ordinamento comunitario, preferendo a questo l'esplicito rinvio alla normativa europea. Viene assicurato così l'automatico recepimento nell'ordinamento interno di eventuali cambiamenti della normativa comunitaria.

Tra gli aspetti di carattere generale, meritano di essere sottolineati la **maggiore attenzione che il legislatore pone sull'attività di verifica ex post dell'effettivo conseguimento degli obiettivi programmati** (tramite la previsione di un meccanismo di monitoraggio intestato al Ministero dell'economia e delle finanze e di meccanismi correttivi da attivare in caso di mancato conseguimento di tali obiettivi), nonché la rilevanza che assume nel quadro delle regole fiscali il parametro del debito pubblico che diventa uno degli obiettivi di riferimento del quadro programmatico di finanza pubblica in coerenza con quanto previsto dalla normativa europea.

2.1. Equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche

Il Capo II della legge n. 243 del 2012 disciplina i principi e le regole di bilancio riferite al complesso delle amministrazioni pubbliche. Essi riguardano: la definizione dell'equilibrio di bilancio, l'introduzione di una regola sull'evoluzione della spesa e le regole in materia di sostenibilità del debito pubblico.

Il principio dell'equilibrio di bilancio per le pubbliche amministrazioni è definito, all'articolo 3, in relazione all'obiettivo di medio termine (MTO) stabilito dall'ordinamento dell'Unione europea quale parametro di riferimento per la valutazione della posizione fiscale di ciascuno Stato membro. In particolare, nella fase di programmazione gli obiettivi programmatici di bilancio devono essere stabiliti in misura tale da consentire "almeno" il raggiungimento del valore dell'MTO o comunque di rispettare il percorso di avvicinamento programmato a tale obiettivo. In fase di valutazione ex-post, l'equilibrio si considera conseguito se il saldo strutturale del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche risulta almeno pari

all'MTO, o coerente con il percorso di avvicinamento, secondo quanto indicato nei precedenti documenti di programmazione.

L'obiettivo di bilancio a medio termine (MTO)

L'obiettivo di medio termine (MTO) è definito da ciascuno Stato membro in relazione alle proprie caratteristiche di bilancio, al potenziale di crescita, nonché al rischio finanziario valutato con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche, anche tenuto conto delle passività implicite riferibili alla evoluzione attesa dei fattori demografici (in particolare con riferimento alla evoluzione della spesa pensionistica e sanitaria).

L'MTO indicato dagli Stati membri nei rispettivi Programmi di stabilità e crescita, **è definito in termini strutturali e dunque riferito al valore dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche calcolato al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee e una tantum (ossia quelle misure che hanno effetti transitori sul bilancio).**

Il perseguimento dell'obiettivo di medio termine dovrebbe consentire agli Stati membri di: 1) affrontare le normali fluttuazioni cicliche conservando un valore del saldo nominale al di sotto del 3 per cento; 2) garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche assicurando la rapida convergenza verso livelli di debito prudenti. Infine, l'MTO dovrebbe consentire di disporre di adeguati spazi di manovra per l'adozione di politiche di bilancio, in particolare, con riferimento alla componente relativa agli investimenti pubblici.

Da un punto di vista analitico, ciascun governo deve fissare il proprio MTO obiettivo per esser almeno pari al valore più stringente tra tre parametri specifici:

- 1) il valore dell'MTO inclusivo delle cosiddette implicit liabilities (MTO^{ILD});
- 2) il valore, stabilito dalla Commissione Europea, del saldo strutturale di Minimum Benchmark che identifica un margine di sicurezza contro la probabilità che a seguito di un peggioramento inatteso delle condizioni cicliche il saldo nominale aumenti e superi il livello soglia del 3% del PIL (MTO^{MB});
- 3) il valore del disavanzo non inferiore all'1 per cento per i paesi aderenti agli accordi di cambio ERM II ($MTO^{Euro/ERM2}$).

Quanto descritto sopra può essere sintetizzato secondo la seguente formula:

$$MTO = \max (MTO^{ILD}, MTO^{MB}, MTO^{Euro/ERM2})$$

La metodologia di calcolo dell' MTO^{ILD} (inclusivo delle implicit liabilities) è esplicitata nel Codice di condotta e prevede che esso sia definito in relazione a tre elementi:

1. il livello del saldo di bilancio che consente di stabilizzare il debito al livello del 60 per cento;
2. lo sforzo fiscale supplementare necessario, per i paesi con un livello di debito più elevato del 60 per cento, a conseguire una rapida convergenza verso il parametro europeo;

3. la presenza di costi valutati in relazione al valore attuale dell'incremento di spese legate all'evoluzione demografica.

L'obiettivo di medio termine è rivisto, per ciascuno Stato membro, ogni tre anni (in coincidenza della pubblicazione "Ageing Report") o nel caso di adozione di riforme strutturali che determinino effetti rilevanti sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Una deroga al principio dell'equilibrio di bilancio è prevista qualora si verificano eventi eccezionali, che la stessa legge indica nei casi di:

a) grave recessione economica;

b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, incluse le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

In queste circostanze, il ricorso all'indebitamento è ammesso, su richiesta del Governo, sentito il parere della Commissione europea e previa autorizzazione delle due Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti. Contestualmente alla richiesta formulata dal Governo, sono aggiornati gli obiettivi di finanza pubblica con una apposita relazione e indicato il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico.

Le regole sul saldo sono integrate con la previsione di una specifica regola fiscale sulla spesa (articolo 5). La norma prevede che il tasso di variazione annuo della spesa delle amministrazioni pubbliche non possa crescere oltre il tasso di riferimento calcolato in coerenza con la normativa europea. I documenti di programmazione dovranno indicare il valore nominale della spesa coerente con tale regola. Il suo effettivo rispetto sarà oggetto di specifico monitoraggio nel corso dell'esercizio e qualora si manifesti il rischio del superamento di tale soglia, il Governo dovrà trasmettere una specifica relazione al Parlamento.

La regola sulla spesa delle amministrazioni pubbliche

Nel quadro della riforma europea in tema di sorveglianza multilaterale, è stata introdotta una esplicita regola sull'evoluzione della spesa. Il Patto di stabilità e crescita (PSC), come modificato dal six pack, stabilisce in proposito che, nel valutare i progressi ottenuti dagli Stati membri verso l'MTO, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea tengano conto dell'evoluzione della spesa pubblica rispetto al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale (calcolato come media delle stime dei precedenti 5 esercizi, dell'esercizio corrente e delle proiezioni per i 4 esercizi successivi).

Il benchmark di spesa è differenziato in relazione alla posizione fiscale di ciascun Paese. In particolare, per quelli

che hanno conseguito il proprio MTO, è stabilito che l'incremento dell'aggregato di spesa di riferimento, valutato in termini reali, non possa risultare superiore al tasso di variazione di medio periodo del PIL potenziale. Per i paesi che non hanno raggiunto l'MTO, invece, la variazione della spesa soggetta al vincolo deve risultare inferiore a quella del PIL potenziale di medio periodo di una misura tale (shortfall) da consentire una riduzione annua del saldo strutturale di bilancio di almeno 0,5 punti in termini di PIL.

L'aggregato di spesa soggetto al vincolo è individuato, annualmente, dal totale delle spese delle amministrazioni pubbliche (definite a politiche invariate), al netto di quelle per interessi, di quelle finanziate con fondi comunitari e della variazione delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione, nonché della variazione discrezionale delle entrate. Inoltre, l'aggregato di spesa così valutato è depurato della volatilità della spesa per investimenti pubblici, sostituendo al valore annuale la media della spesa sostenuta nell'anno di riferimento e nei 3 esercizi precedenti.

In termini analitici, il tasso di variazione di questo aggregato (e_t), da confrontare con il benchmark di spesa, è espresso nella seguente formulazione:

$$e_t = (E_t - \Delta U_t - \Delta R_t - E_{t-1}) / E_{t-1}$$

dove:

- E_t rappresenta l'aggregato di spesa al netto di quella per interessi, della spesa finanziata con fondi comunitari e delle spese per investimenti definite tenendo conto del loro valore medio negli ultimi tre anni,

- ΔU_t rappresenta la variazione non discrezionale delle spese relative alle indennità di disoccupazione,

- ΔR_t indica la variazione delle entrate discrezionali.

È previsto inoltre, un principio generale per la sostenibilità del debito pubblico (articolo 4) in coerenza con quanto stabilito dall'ordinamento europeo. Gli obiettivi relativi al rapporto debito/PIL dovranno essere indicati nei documenti di programmazione e, nell'ipotesi in cui sia superata la soglia di riferimento europea (attualmente stabilita nel Trattato europeo nel 60 per cento del PIL), in sede di definizione degli obiettivi di bilancio si dovrà tenere conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore secondo quanto previsto dal medesimo ordinamento europeo⁸.

La regola sul debito pubblico

L'ordinamento europeo prevede che ciascun Paese, qualora il rapporto debito pubblico/PIL ecceda il limite del 60 per cento (previsto dal Trattato UE), si impegni a

⁸ Articolo 2, comma 1 bis del Reg. (CE) n. 1467/97, come modificato dal Reg. (CE) n. 1177/2011, e art. 4 del Trattato sul fiscal compact.

conseguire una riduzione annua pari, in media nell'ultimo triennio, a un ventesimo della differenza tra il valore atteso del debito e la medesima soglia del 60 per cento.

La verifica della regola sul debito per gli Stati che presentano un valore superiore al 60 per cento avviene in tre fasi⁹.

In primo luogo, considerando un generico anno t, si controlla se lo Stato membro abbia realizzato nel triennio una riduzione del differenziale tra debito e valore soglia di un ventesimo all'anno.

Qualora tale condizione non sia verificata, si valuta congiuntamente se nel biennio successivo all'ultimo anno del triennio di valutazione, il livello di debito, stimato a politiche invariate, è tale da assicurare una riduzione del differenziale dal parametro del 60 per cento di un ventesimo all'anno e se lo scostamento dal benchmark di riferimento può essere attribuito agli effetti del ciclo economico.

In questo caso, la regola sul debito si considera comunque soddisfatta.

La Commissione europea poi, nell'ambito della sua attività di sorveglianza, valuta l'osservanza delle regole sulla sostenibilità del debito di ciascun Paese tenendo conto anche di altri fattori. Tra questi si ricordano, in particolare, la struttura delle scadenze del debito, le garanzie prestate, ed in particolare quelle collegate al settore finanziario, nonché le eventuali passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione e al debito privato, nella misura in cui queste possano rappresentare potenziali passività implicite per le amministrazioni pubbliche.

Nel quadro delle disposizioni che mirano a rafforzare la disciplina fiscale, il Capo III dispone la previsione (articolo 7) di una attività di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica da svolgere nel corso dell'esercizio finanziario. In tale senso, qualora emerga il rischio di scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici con riguardo al conto consolidato delle PA o al saldo strutturale, il Governo è obbligato a rendere comunicazioni alle Camere.

Nella stessa direzione, l'articolo 8 prevede che qualora a consuntivo dovessero riscontrarsi scostamenti "significativi"¹⁰ e tali da pregiudicare il

conseguimento dell'MTO negli esercizi successivi, il Governo indichi, nei documenti di programmazione, le cause e gli interventi che intende adottare per riportare il saldo strutturale al valore dell'MTO. Le misure dovranno essere definite per i sottosettori delle PA anche in relazione alla quota di sfioramento loro attribuibile.

Ad ulteriore rafforzamento delle attività di verifica degli andamenti di finanza pubblica, è istituito presso le Camere, un Ufficio parlamentare di bilancio che opera con autonomia e indipendenza di giudizio (articolo 16). Si tratta di un organismo collegiale composto da tre componenti, di cui uno con funzioni di presidente. I membri del Consiglio sono nominati per sei anni (non rinnovabili), con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica¹¹. È inoltre prevista, la possibilità di istituire un Comitato scientifico con il compito di fornire indicazioni metodologiche in merito all'attività dell'Ufficio.

L'articolo 18, comma 1, elenca le funzioni attribuite dalla legge all'Organismo indipendente. Tra queste figurano i compiti di effettuare analisi, verifiche e valutazioni:

- sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica;
- sull'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo;
- sugli andamenti di finanza pubblica, anche ripartiti per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio;
- sulla sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo;
- sull'attivazione e l'utilizzo dei meccanismi correttivi e sullo scostamento dagli obiettivi per il verificarsi degli eventi eccezionali.

2.2. Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali

Il principio dell'equilibrio dei bilanci per le Regioni e gli Enti locali è declinato dall'articolo 9 in relazione al conseguimento, sia in fase di programmazione che di rendiconto, di un valore non negativo, in termini di competenza di cassa, del:

- a) saldo tra le entrate finali e le spese finali;

per cento del PIL in media annua per due anni consecutivi".

¹¹ In particolare i componenti del Consiglio sono individuati tra un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti.

⁹ Cfr. Operationalizing the debt criterion in the Excessive Deficit Procedure Clarification of open issues - Note for the Economic and Financial Committee Alternates, European Commission Brussels 2011.

¹⁰ L'art. 6, par. 3, lettera a), del Reg. (CE) n. 1466/1997, come modificato dal Reg. (CE) n. 1175/2011, prevede che la "deviazione significativa" si determini qualora la deviazione del saldo strutturale corrisponda "almeno allo 0,5 per cento del PIL in un singolo anno o almeno allo 0,25

b) saldo tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Nel caso, a consuntivo, sia registrato uno scostamento dall'obiettivo, ciascun ente provvede ad assicurare il recupero del disavanzo entro il triennio successivo. Nell'ipotesi in cui si registrassero avanzi di bilancio, tali risorse saranno destinate al ripiano del debito o al finanziamento delle spese di investimento. Con legge dello Stato sono definite le sanzioni da applicare alle regioni e agli Enti locali che non conseguono l'equilibrio nonché gli ulteriori obblighi in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, sulla base di criteri analoghi a quelli dello Stato e tenendo conto di parametri di virtuosità.

A differenza della regola generale, l'indebitamento per gli Enti territoriali è consentito solo per finanziare spese di investimento¹² e contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento stesso. In ogni caso, il ricorso all'indebitamento potrà essere effettuato sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti della Regione interessata, compresa la medesima Regione. In caso di complessivo scostamento dall'equilibrio, il disavanzo concorre alla determinazione dell'equilibrio di cassa dell'esercizio successivo ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto.

Per tener conto dei riflessi del ciclo sul bilancio degli Enti territoriali, l'articolo 11 prevede¹³ che nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico e in caso di eventi eccezionali, lo Stato contribuisca al finanziamento dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali, tenendo conto della quota di entrate proprie delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano influenzata da ciclo economico. A tal fine è costituito un fondo presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la cui dotazione è stabilita nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e alla cui ripartizione si provvede, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenuto conto della quota di entrate proprie

di ciascun ente, influenzata dall'andamento del ciclo economico.

Simmetricamente a quanto disposto nel caso di ciclo sfavorevole, è richiesto – nelle fasi favorevoli - agli stessi Enti un contributo da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato, definito e ripartito, tra gli Enti stessi, tenendo conto della quota di entrate proprie influenzata dal ciclo economico¹⁴. In ogni caso, gli enti sopraindicati devono concorrere alla sostenibilità del debito pubblico, secondo modalità da definire con legge dello Stato.

2.3. Equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali

Il principio dell'equilibrio dei bilanci per le amministrazioni pubbliche non territoriali (articolo 13) è definito, per gli enti che operano in contabilità finanziaria, sia in fase di previsione che di rendiconto, come il conseguimento di un saldo non negativo in termini di cassa e di competenza tra le entrate e le spese finali, mentre si rinvia a criteri da stabilire con legge dello Stato per gli enti che adottano esclusivamente la contabilità economico-patrimoniale. Ancora con legge dello Stato potranno essere disposti ulteriori criteri per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali, anche tenendo conto delle "caratteristiche" dell'ente, nonché il recupero di eventuali disavanzi e sanzioni conseguenti al mancato conseguimento dell'equilibrio.

2.4. Il bilancio dello stato

Il Capo VI reca le norme relative al bilancio dello Stato, definendo il principio dell'equilibrio del bilancio e il contenuto della legge di bilancio, in coerenza con quanto previsto dalla nuova formulazione dell'art. 81 Cost.

In particolare, l'articolo 14 disciplina il principio dell'equilibrio per il bilancio dello Stato, stabilendo che esso corrisponde al valore, per ciascuno degli anni del triennio di riferimento, del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici di equilibrio stabiliti nei documenti di programmazione finanziaria. È inoltre previsto che, a rendiconto, l'obiettivo di bilancio si consideri conseguito se il saldo netto da finanziare risulta conforme a quanto indicato nella legge di bilancio. Eventuali scostamenti dovranno essere evidenziati

¹² Il comma 1 dell'art. 10 ribadisce il principio già contenuto nell'art. 119 Cost., in base al quale è consentito il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane soltanto per finanziare spese di investimento.

¹³ In attuazione di quanto previsto all'articolo 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale n. 1/2012.

¹⁴ Anche la ripartizione tra gli enti di tale contributo avviene con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

nella relazione allegata alla legge del rendiconto generale dello Stato, tenendo conto delle variazioni derivanti dall'applicazione delle procedure utilizzate per il calcolo del valore strutturale del saldo.

Una novità di particolare rilievo, già anticipata, riguarda la nuova veste di legge sostanziale che la legge di bilancio assume con l'eliminazione del terzo comma dell'articolo 81 Cost. In virtù di ciò, la legge n. 243 del 2012, stabilisce che l'attuale contenuto della legge di stabilità confluisca nello stesso disegno di legge di bilancio e che, per ragioni di trasparenza circa il contenuto e il peso delle innovazioni legislative, esso sia composto di due distinte sezioni. Sebbene non risulti articolato il contenuto di ciascuna sezione, la legge di attuazione del principio del pareggio stabilisce che la prima sezione rechi le innovazioni legislative e il livello del saldo netto da finanziare¹⁵; e la seconda contenga la previsione di bilancio a legislazione vigente¹⁶. Entrambe le sezioni sono redatte sia in termini di competenza che di cassa

È sostanzialmente confermata la struttura del bilancio, in relazione alla quale si prevede che le entrate siano ripartite in titoli, entrate ricorrenti e non ricorrenti e tipologie, mentre, per quanto riguarda le spese, il bilancio sia articolato in missioni e programmi¹⁷.

Per rendere espliciti gli effetti in termini di contabilità nazionale è previsto (al comma 6 dell'articolo 15) che il disegno di legge di bilancio sia accompagnato da una nota tecnico illustrativa che ha carattere conoscitivo ed espone il raccordo tra il disegno di legge di bilancio e il conto consolidato della PA, i contenuti della manovra annuale e i relativi effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

Allo scopo di consentire un'adeguata valutazione delle innovazioni proposte, il comma 7 dispone che il disegno di legge di bilancio sia corredato di una relazione tecnica riguardante le disposizioni innovative contenute nella prima sezione e le proposte di rimodulazione contenute nella seconda.

¹⁵ Resta confermata l'impossibilità di introdurre nell'ordinamento, mediante la legge di bilancio, norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, nonché interventi di natura localistica o microsettoriale.

¹⁶ Tenuto conto dei parametri economici indicati nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e delle proposte di rimodulazioni da introdurre nei limiti di quanto previsto con legge dello Stato.

¹⁷ Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica, mentre i programmi costituiscono aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni.

È inoltre prevista per ciascuna disposizione, la quantificazione degli effetti, e le relative coperture finanziarie, nonché la redazione di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari complessivi della norma.

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.

Una rilevante innovazione riguarda la definizione del vincolo finanziario a cui soggiace la legge di bilancio. A differenza di quanto attualmente previsto per la legge di stabilità e per la legge di bilancio - la prima soggetta ad un autonomo vincolo di copertura; la seconda al rispetto del vincolo programmatico del saldo netto da finanziare fissato nella nota di Aggiornamento al DEF -, è previsto che la nuova legge di bilancio sia assoggettata esclusivamente ad un vincolo di coerenza tra il saldo netto da finanziare (del bilancio dello Stato) e l'indebitamento netto strutturale delle amministrazioni pubbliche. Sarà dunque, in questo caso, la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica¹⁸ a qualificare ulteriormente i vincoli "di copertura" da applicare alla legge di bilancio, nonché il dettaglio del contenuto di ciascuna delle due sezioni della stessa legge.

3. Disposizioni finali ed entrata in vigore

Il Capo VIII reca norme volte ad affidare nuove funzioni di controllo alla Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche e alcune disposizioni finali e transitorie. In particolare, si stabilisce che la Corte dei conti sia competente a svolgere il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, nonché delle amministrazioni pubbliche non territoriali.

È inoltre autorizzata una sperimentazione per la predisposizione del bilancio dello Stato "a base zero" con l'obiettivo di favorire il superamento del criterio della spesa storica e rafforzare il ruolo programmatico e allocativo del bilancio. La sperimentazione, affidata al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, dovrà concludersi entro il mese di giugno del 2014.

Ad eccezione del Capo IV, concernente l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, e della

¹⁸ Che dovrà essere disposta per adeguare la normativa ordinaria alle innovazioni introdotte con la legge n. 243 del 2012.

nuova disciplina in materia di contenuto della legge di bilancio, di cui si prevede l'applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2016, le disposizioni della legge n. 243 del 2012 si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014.

APPENDICE

Prospetto riepilogativo delle regole fiscali per livelli di governo.

EQUILIBRIO DEI BILANCI	<p>PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Ex-ante</u>: obiettivo di medio termine (MTO) specifico per ciascun Paese o obiettivi annuali coerenti con il percorso di avvicinamento all'MTO • <u>Ex-post</u>: indebitamento netto strutturale almeno pari all'MTO o coerente con il percorso di avvicinamento
	<p>STATO</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Ex-ante</u>: Saldo netto da finanziare coerente con l'MTO delle AP per ciascun anno del triennio di programmazione • <u>Ex-post</u>: saldo netto da finanziare effettivamente conseguito nell'anno di riferimento
	<p>ENTI TERRITORIALI</p> <p><i>(ex-ante ed ex-post)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Saldo non negativo tra entrate finali e spese finali di competenza e cassa • Saldo non negativo tra entrate correnti e spese correnti (a cui aggiungere le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti)
	<p>AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NON TERRITORIALI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enti in contabilità finanziaria - si considerano in equilibrio quando, sia in fase di previsione che di rendiconto, se registrano un saldo non negativo in termini di cassa e di competenza tra le entrate e le spese finali (utilizzo dell'avanzo nei limiti di quanto previsto con legge dello Stato) • Enti in contabilità economico-patrimoniale - si considerano in equilibrio quando il bilancio risulta conforme ai criteri stabiliti dalla legge dello Stato

REGOLA SULLA SPESA	<p>PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI</p> <p>Crescita del valore complessivo della spesa delle AP, al netto delle spese finanziate dall'Unione europea, della spesa per gli interessi passivi, delle spese non discrezionali per le indennità di disoccupazione, della variazione annua delle entrate discrezionali e sostituendo al valore annuale degli investimenti la media del triennio, in linea con il tasso di variazione di medio periodo del PIL potenziale per i paesi che hanno raggiunto l'MTO e di un valore inferiore – tale da garantire la riduzione del saldo strutturale di 0,5% annuo – per quelli lontani dall'MTO</p>
	<p>STATO (art. 40, L. 196/2009)</p> <p>Fissazione di limiti per le spese del bilancio dello Stato in coerenza con la programmazione triennale delle risorse</p>
DEBITO	<p>PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI</p> <p>Il debito non deve superare il 60% del PIL. In caso di mancato raggiungimento di tale soglia, è necessaria una diminuzione dell'eccedenza di debito al ritmo di 1/20 all'anno in media negli ultimi tre anni.</p>
	<p>STATO</p> <p>È autorizzato a ricorrere all'indebitamento nei limiti degli effetti del ciclo economico e degli eventi eccezionali</p>
	<p>ENTI TERRITORIALI</p> <p>È possibile solo per finanziare spese di investimento</p>

*Per informazioni e approfondimenti contattare la segreteria
dell'Ispettorato generale del bilancio
della Ragioneria Generale dello Stato allo 06.47613811
o scrivere a rgs.segreteria.igpb@tesoro.it*



[www.rgs.mef.gov.it]



La contabilità e la finanza pubblica a portata di click