

TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE DEL DEPUTATO FRANCESCO BOCCIA IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DELLA PROPOSTA DI LEGGE (A.C. 3828-A)

FRANCESCO BOCCIA, Relatore per la maggioranza.

Ricordo preliminarmente come la proposta di legge in esame si innesti in un più ampio processo di costruzione delle nuove regole di bilancio avviato con la legge costituzionale n. 1 del 2012, che nell'introdurre nella Carta costituzionale il principio del pareggio di bilancio ne ha demandato ad una successiva legge di natura rinforzata (in quanto da approvarsi a maggioranza assoluta di ciascuna Camera) la disciplina delle necessarie modalità di attuazione; tra queste « il contenuto della legge di bilancio », come previsto espressamente dall'articolo 5, comma 6, della legge medesima. È stata quindi approvata la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante, per l'appunto, le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, il cui articolo 15 definisce gli elementi essenziali che dovranno caratterizzare il contenuto della nuova legge di bilancio.

Questa dovrà ora assumere un contenuto profondamente diverso dalla disciplina che ne detta ora la vigente legge di contabilità n. 196 del 2009, che fa riferimento alla natura formale del bilancio conseguente al previgente terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, a norma dei quale, si rammenta, con la legge di bilancio « non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese ».

Con la mancata riproposizione di tale norma del nuovo testo dell'articolo 81 introdotto dalla legge costituzionale n.1 del 2012 si è ora determinato il passaggio da una concezione formale ad una concezione sostanziale della legge di bilancio.

L'innovazione comporta significative conseguenze sul piano dei contenuti di tale legge, consentendo il passaggio dal consolidato schema normativo della manovra annuale di finanza pubblica fondato sulla predisposizione di due distinti provvedimenti – la legge di bilancio e la legge di stabilità – ad uno schema radicalmente diverso che vedrà la presentazione di un unico provvedimento, costituito dalla legge di bilancio: questa, oltre alle poste contabili, potrà ora anche contenere disposizioni che integrano o modificano la legislazione di entrata o di spesa, incorporando in tal modo gli attuali contenuti della legge di stabilità.

In tal senso si esprime l'articolo 15 della legge n. 243 del 2012, il cui primo comma prevede che il disegno di legge di bilancio rechi « disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria », nonché le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente.

L'implementazione di questi contenuti – nonché delle altre disposizioni recate dall'articolo – nella disciplina contabile ordinaria viene demandata dallo stesso articolo 15 ad apposita legge dello Stato, con la quale si dovranno conseguentemente apportare le necessarie modifiche e integrazioni alla vigente legge di contabilità e finanza pubblica: ciò in quanto la legge n. 196 del 2009 sebbene già più volte modificata nel corso del tempo, riflette ancora un impianto di base che risale ad un'epoca anteriore – quanto al riferimento costituzionale – all'introduzione delle nuove regole di bilancio ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2012.

L'adeguamento delle regole contabili previste dall'attuale legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 al nuovo quadro ordinamentale costituisce pertanto l'oggetto della proposta di legge in esame, il cui principale obiettivo è quello di integrare in un unico provvedimento i contenuti degli attuali disegni di legge di bilancio e di stabilità.

L'integrazione persegue la finalità di incentrare la decisione di bilancio sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche, anziché sulla loro variazione al margine come avviene attualmente, portando al centro del dibattito parlamentare le priorità dell'intervento pubblico, considerato nella sua interezza. Ma non si tratta solo di adeguamento delle regole vigenti alle novità sopravvenute: la proposta di legge risponde certamente al compito di completamento normativo affidato dalla legge « rinforzata » n. 243 del 2012 alla legge ordinaria, ma ha l'ambizione di fare anche molto di più.

In primo luogo perché è una decisione legislativa che non sta viaggiando da sola all'interno del quadro di contabilità, ma si aggiunge organicamente all'importante ridisegno di una parte della legge n. 196 ora effettuato con l'attuazione delle due deleghe – l'una sulla riforma della struttura del bilancio e l'altra sul potenziamento della funzione del bilancio di cassa – recate rispettivamente dagli articoli 40 e 42 della legge di contabilità.

Ridisegno nel corso degli anni via via posticipato ma ora finalmente realizzato, dopo un intenso lavoro svolto dalle Commissioni bilancio delle due Camere, con i due decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 12 maggio 2016.

In secondo luogo perché a questa proposta si affianca il lavoro nel frattempo avviato presso la Commissione bilancio del Senato sull'altro importante disegno di legge – di iniziativa governativa – di modifica della stessa legge n. 243 del 2012, incentrato in particolare sulle regole di bilancio ivi previste per le regioni e gli enti locali.

Pur avendo contenuti diversi, le due iniziative, l'una parlamentare e l'altra governativa, hanno tra esse evidenti elementi comuni e di raccordo, venendo per tale motivo essere state ricomprese unitariamente in una specifica indagine conoscitiva condotta nel mese di maggio.

La proposta di legge al nostro esame cerca di cogliere questa molteplicità di esigenze, con un testo che già andava in questa direzione e che si è poi confermato ed arricchito di contenuti a seguito del lavoro svolto in Commissione. Mi soffermo quindi sugli aspetti più qualificanti del provvedimento al nostro esame. Il primo importante contenuto della proposta di legge attiene, all'articolo 1, al cambiamento dei tempi di presentazione dei documenti che compongono il ciclo di bilancio, rispetto a quanto ora disciplinato dall'articolo 7 della legge di contabilità.

In particolare viene postposto al 27 settembre (30 settembre nel testo iniziale, poi modificato in Commissione), rispetto alla attuale data del 20 settembre, il termine per la presentazione della Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza, e viene altresì introdotto il termine del 20 ottobre (ora 15 ottobre) per la deliberazione da parte del Consiglio dei ministri del (nuovo) disegno di legge di bilancio, Si interviene inoltre sul Documento programmatico di bilancio (DPB), disponendo che nello stesso termine (15 ottobre) ora previsto per la presentazione del Documento alle istituzioni europee, esso venga presentato anche alle Camere, colmandosi in tal modo una lacuna dell'ordinamento, che non prevede al momento tale trasmissione al Parlamento.

Sempre con riguardo al DEF, inoltre, si interviene sul contenuto della seconda sezione dello stesso (Analisi e tendenze della finanza pubblica), laddove si dispone che questa debba anche recare, almeno per il triennio successivo, le informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa (con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità), nonché sul debito delle amministrazioni pubbliche e sul relativo costo medio.

A tale contenuto viene ora aggiunto, con modifica introdotta in sede referente (lettera c-bis) del comma 5) che le informazioni in questione debbano concernere anche l'ammontare della spesa per interessi nel bilancio dello Stato correlata a strumenti finanziari derivati. Sui contenuti del DEF interviene poi, mediante l'inserimento di due nuovi commi (10-bis e 10-ter) nell'articolo 10 della legge di contabilità, già previsti nel testo iniziale e modificati durante l'esame in Commissione, si ricomprendono tra i contenuti informativi del Documento quelli riferiti al BES (benessere equo e sostenibile). In particolare si dispone che in apposito allegato al DEF, predisposto dal Ministro dell'economia sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, sono riportati l'andamento, nell'ultimo triennio, degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) selezionati e definiti dal Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito presso l'ISTAT medesimo, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica e dei contenuti del PNR (Programma nazionale di riforma), previsti nel DEF (comma 10- bis).

Si segnala che il suddetto Comitato viene istituito e disciplinato dall'articolo 13 della proposta di legge in esame, aggiunto nel corso dell'esame.

Si prevede inoltre (comma 10-ter), che con apposita relazione, predisposta dal Ministro dell'economia da presentare alle Camere entro il 15 febbraio di ciascun anno, è evidenziata l'evoluzione dell'andamento degli indicatori di BES medesimi, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso.

A tal fine, si prevede l'istituzione del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) presso l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Tale Comitato, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'economia e le finanze, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, è presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze o da un suo rappresentante delegato e composto dal Presidente dell'ISTAT, dal Governatore della Banca d'Italia e da due esperti della materia.

Esso è incaricato di selezionare e definire, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale ed internazionale, gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), che saranno successivamente adottati con decreto del MEF, previo parere delle Commissioni parlamentari. La norma prevede e la gratuità della partecipazione al Comitato e l'utilizzo delle risorse dell'ISTAT per il suo funzionamento. Una ulteriore modifica recata dall'articolo 1 attiene all'accesso alle banche dati delle pubbliche amministrazioni, già previsto nella legge di contabilità ma nel quale nella proposta di legge si è precisato che l'accesso in questione abbia anche altresì la finalità di consentirne la consultazione da parte dei membri del Parlamento.

Nel corso dell'esame in Commissione si è specificato che i software utilizzati ai fini della pubblicazione della legge di bilancio e di quelle di assestamento e rendiconto (nonché dei corrispondenti disegni di legge), siano in formato aperto e riutilizzabile di sensi della disciplina del Codice dell'amministrazione digitale.

L'elemento centrale della nuova disciplina è costituito, com'è noto dalla nuova legge di bilancio, che nell'articolo 2 viene articolata in due sezioni la prima delle quali, che assorbe in gran parte i contenuti dell'attuale legge di stabilità, reca esclusivamente le misure tese a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica indicati nei documenti programmatici di bilancio, vale a dire il DEF e la Nota di aggiornamento dello stesso.

La seconda sezione è invece dedicata alle previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e cassa e formate sulla base del criterio della legislazione vigente e delle proposte di rimodulazioni, da introdurre secondo le condizioni ed i limiti esposti nella proposta di legge.

Tra gli altri elementi più significativi contenuti nel testo all'esame, va ricordato anche l'ampliamento della flessibilità in sede di predisposizione della seconda sezione del disegno di legge di bilancio, ampliamento che mette a regime nel testo della legge di contabilità una esigenza di maggior elasticità gestionale spesso introdotta da alcune norme in via transitoria.

In ordine alla nuova struttura della legge di bilancio è opportuno segnalare come il suo contenuto, oltre che meglio definito in alcuni dei suoi aspetti, che qui non si dettagliano, nel corso dell'esame in Commissione sia stato anche oggetto di un significativo arricchimento, atteso che nell'esame sono state apportate (comma 7 dell'articolo 2 in commento) modifiche alla disciplina del bilancio di genere, recentemente introdotto dalla legge di contabilità (articolo 38-septies) ad opera di uno dei due decreti legislativi in precedenza citati (decreto legislativo n. 90/2016).

L'articolo richiamato prevede l'avvio di una sperimentazione dell'adozione di un bilancio di genere, ai fini della valutazione del diverso impatto delle politiche di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito.

La modifica introdotta dispone che la metodologia per la redazione del bilancio di genere, da definirsi come già previsto con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dovrà tenere conto anche delle esperienze già adottate nei bilanci degli enti territoriali; prevede inoltre una relazione al Parlamento da parte del Ministro dell'economia e delle finanze sulla sperimentazione del bilancio di genere e, successivamente, sugli esiti dell'adozione definitiva dello stesso.

Unitamente all'unificazione in un unico documento della legge di bilancio, un altro degli elementi centrali della proposta di legge concerne, all'articolo 3, l'intervento sull'articolo 17 della legge di contabilità in tema di copertura finanziaria delle leggi ed ivi, segnatamente, la questione delle

clausole di salvaguardia. Su tali questioni l'esame condotto in Commissione è stato particolarmente attento, ed ha portato ad un significativo miglioramento del testo iniziale. In questo, nel prendersi atto delle persistenti difficoltà che presentava l'applicazione della clausola come formulata dai commi 1 e 12 dell'articolo 17 della legge di contabilità, si era previsto un meccanismo nel quale, in presenza di leggi di spesa per le quali il monitoraggio evidenziava uno scostamento dell'onere rispetto alla previsione, si prevedeva, in presenza di determinate condizioni, la possibilità per il Ministro dell'economia di sospendere con proprio decreto, in attesa di misure correttive affidate alla successiva legge di bilancio, l'efficacia delle disposizioni di spesa.

Su tale potere sospensivo sono emersi alcuni profili problematici, anche a seguito delle audizioni tenute in Commissione, con riguardo principalmente a quelle fattispecie in cui le disposizioni di spesa attribuiscono diritti soggettivi, che hanno portato a riformulare le norme.

Nel confermare l'eliminazione della clausola di salvaguardia, è stata ora introdotta una specifica disciplina in caso di andamento degli oneri non in linea con le previsioni, diversamente articolata tra scostamenti compensabili nel medesimo esercizio in cui si verificano e scostamenti compensabili in più esercizi. Nel primo caso il Ministro dell'economia, in attesa delle misure correttive da adottare con legge di bilancio (che dovranno agire prioritariamente sulla spesa) con proprio decreto, provvede per l'esercizio in corso alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero competente. Qualora i suddetti stanziamenti non siano sufficienti alla copertura finanziaria del maggior onere, allo stesso si dovrà provvedere, su proposta del Ministro dell'economia, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa. Gli schemi di entrambi i decreti vanno trasmessi, corredati di apposita relazione che espone le cause che hanno determinato gli scostamenti alle Commissioni bilancio delle Camere, che dovranno esprimersi entro sette giorni dalla data della trasmissione, decorsi i quali i decreti possono comunque essere adottati. Resta fermo che, per gli anni successivi, alla compensazione dei maggiori oneri si provvede con legge di bilancio.

Sempre con riferimento alle leggi di spesa, l'esame in Commissione ha confermato, senza apportarvi modificazioni, la norma prevista nel testo iniziale – nonché contenuta nella proposta di legge C.2648 – con cui si esclude per la copertura finanziaria delle leggi che comportino oneri possa ricorrersi all'utilizzo della quota dell'otto per mille del gettito Irpef devoluta alla diretta gestione statale.

Tale divieto mira a risolvere una delle maggiori criticità emerse nell'esperienza applicativa della legge n. 222 del 1985, per cui la quota dell'otto per mille a diretta gestione statale che effettivamente viene annualmente portata a ripartizione risulta spesso notevolmente inferiore rispetto a quanto teoricamente spettante allo Stato, sulla base delle scelte dei contribuenti, poiché tale importo viene in corso di esercizio decurtato ai sensi di disposizioni legislative, che ne dispongono la destinazione ad altre finalità.

Parimenti è stato confermato l'analogo divieto disposto dalla proposta di legge anche per la quota del cinque per mille del gettito Irpef, per la parte delle risorse effettivamente utilizzate sulla base delle scelte dei contribuenti. Infine il provvedimento, come modificato nel corso dell'esame in sede referente, reca il posticipo di un anno – vale a dire dal 31 dicembre 2016 al 31 dicembre 2017 – dei termini per l'esercizio della delega relativa all'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di Tesoreria, di cui all'articolo 50, comma 2 della legge 196 del 2009, già più volte prorogato.

La necessità della nuova proroga deriva dalla entrata in vigore nel corso di quest'anno non solo delle nuove regole recate dal provvedimento all'esame, ma anche dei due decreti legislativi n. 90 e 93 già citati, che compongono nel loro insieme un corpus normativo la cui implementazione in un testo unico richiede un termine più ampio rispetto all'attuale data del 31 dicembre 2016. In questo modo verrà ricondotta ad un unico testo l'intera disciplina vigente in materia di contabilità di Stato e di tesoreria, di cui un tassello importantissimo è costituito proprio dall'intensa attività svolta dalla Commissione bilancio in questa legislatura.