



Ragioneria  
Generale  
dello Stato

# La Riforma del bilancio dello Stato

**Università degli studi del Molise  
Campobasso, 30 Gennaio 2016**

**Biagio Mazzotta  
Ispettorato generale del bilancio**



# Il quadro normativo nazionale di riferimento

---

- **Legge C. n.1/ 2012** e il nuovo art. 81 Cost.: 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 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
- **Legge 89/2014 (L. 196 del 2009, artt. 40 e 42):** a completamento del processo di riforma il governo è delegato a portare a compimento la revisione della struttura del bilancio dello stato e potenziare la funzione del bilancio di cassa

# Obiettivi della riforma di bilancio

L'efficacia dell'assetto istituzionale e delle regole di finanza pubblica si misura:

- a) sulla capacità di assicurare sia **l'equilibrio dei conti**, in un'accezione che tiene conto del contesto congiunturale
- b) 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 rilevante **opportunità per rafforzare il processo di programmazione finanziaria** valorizzando la **funzione allocativa del bilancio**

# L'aspetto allocativo del bilancio è stato poco valorizzato...

## 1. 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 comuni, inoltre, l'attuale definizione del patto di stabilità interno non assicura che il contributo richiesto si traduca in una riduzione della spesa;
- per la sanità, l'attuale sistema di *governance* consente anche interventi mirati.

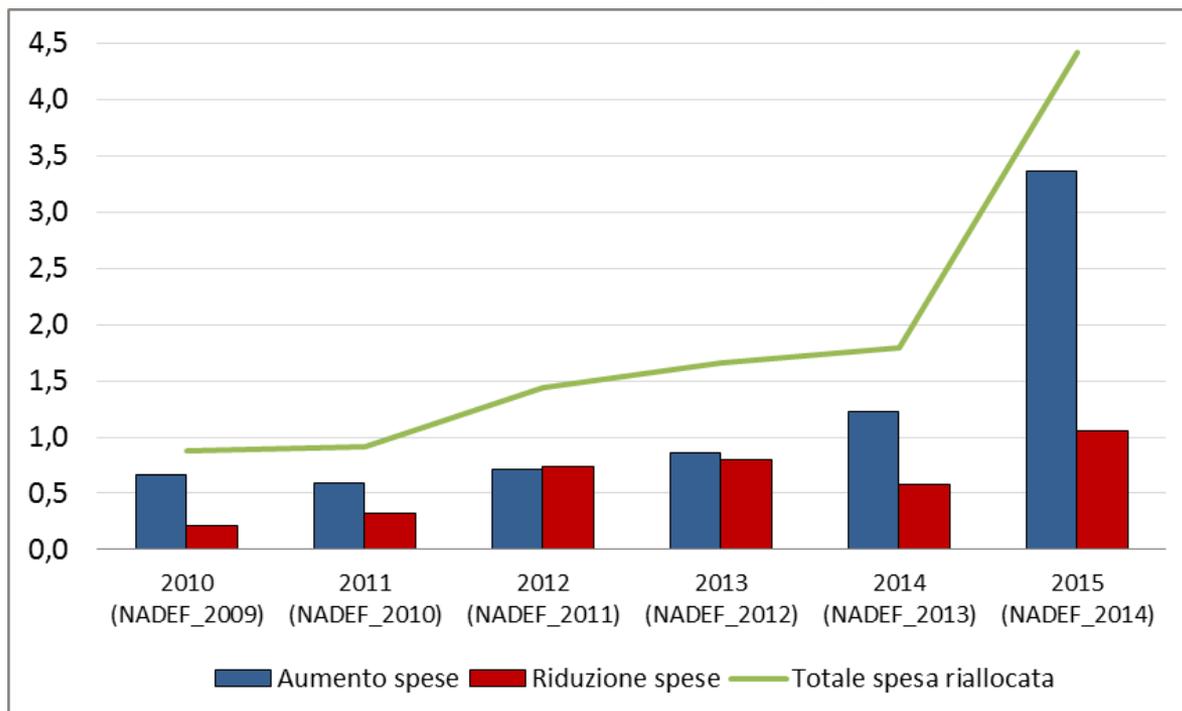
## 2. sul bilancio Stato i principali interventi adottati negli ultimi anni, salvo alcune eccezioni (scuola, cultura, forze dell'ordine), operano attraverso misure che non effettuano scelte esplicite settoriali, in particolare nel caso di:

- Riduzioni proporzionali degli stanziamenti di bilancio;
- Il blocco indifferenziato della spesa del pubblico impiego attraverso il blocco del turn over e dei trattamenti economici

# ... vi sono inoltre fattori legati al processo di definizione delle manovre di finanza pubblica

3. Visto dal lato della spesa, le variazioni disposte con la legge di stabilità incidono marginalmente

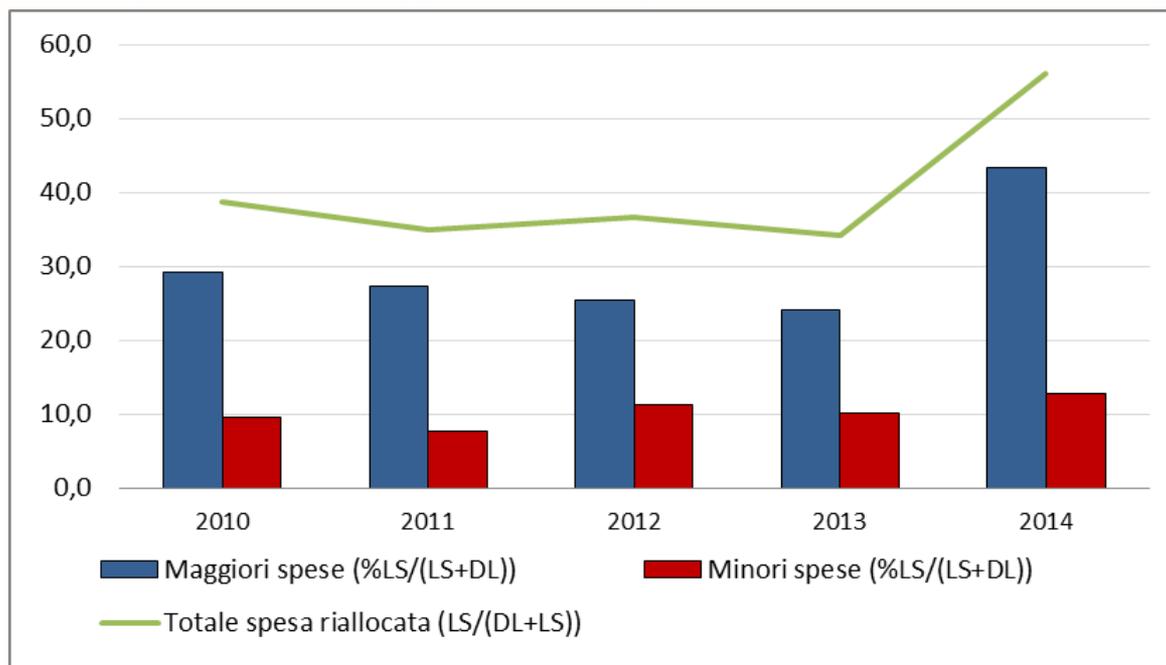
Effetti sulla spesa previsti delle leggi di stabilità 2010-2015 rispetto al totale delle spese primarie PA (effetti primo anno; valori %)



## ... e al momento in cui le decisioni sono prese

4. Una parte rilevante apportate al bilancio è definita in un momento differente dalla sessione di bilancio

Incidenza sulla spesa delle modifiche determinate dalle leggi di stabilità del 2009-2014 rispetto a quelle complessivamente apportate con i provvedimenti in corso d'anno (valori %)



# La riforma del bilancio rafforza la funzione allocativa, attribuendo un nuovo ruolo alla legge di bilancio ....

Il **bilancio dello Stato diventa più «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
  - a) un processo di programmazione che considera sin dalla sua fase iniziale le compatibilità tra le priorità e i vincoli macro-economici e finanziari
  - b) rafforzamento dell'approccio top-down nel processo di programmazione e integrazione della revisione della spesa nelle politiche di bilancio
  - c) Maggiore enfasi sulle misure di cassa del bilancio in fase sia di previsione che di gestione
  - d) ampliamento dell'area della spesa sotto il controllo del bilancio
  - e) una rivisitazione delle regole e procedure di flessibilità (in previsione e gestione)

# L'unificazione del disegno di legge di bilancio e legge di stabilità

Il disegno di legge del **nuovo bilancio** sarà articolato **in due sezioni**:

- **La Sezione I**, contiene le innovazioni legislative (fino ad oggi apportate con la LS) e il livello del SNF obiettivo **definito in termini non soltanto di competenza, come accade oggi, ma anche di cassa**.
- **La Sezione II**, dovrà contenere le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della "legislazione vigente". Potrà contenere proposte di **rimodulazione delle spese (FB e FL) finanziate da norme esistenti** (rifinanziamenti, de-finanziamenti e rimodulazioni spese pluriennali anche permanenti).

Vengono meno tabelle C,D,E della LS. Restano tabelle A e B (allegato alla sezione seconda). Allegati dimostrativi delle variazioni.

Inoltre, considerata la natura sostanziale che assume il documento contabile, **sarà possibile esplicitare nella programmazione e nella fase di definizione del bilancio le risorse per le esigenze indifferibili**, ossia le misure che finora sono state rifinanziate anno dopo anno con la legge di stabilità

# Relazione tecnica e copertura della nuova legge di bilancio

## La relazione tecnica

potrebbe contenere gli effetti finanziari delle disposizioni contenute nella sezione I e delle rimodulazioni proposte nella sezione II.

Per rimodulazioni, si intendono

- le proposte compensative formulate in fase di predisposizione del disegno di legge di bilancio dalle amministrazioni relativamente alle spese classificate come "fattore legislativo",
- "rimodulazioni" connesse con rifinanziamenti e definanziamenti di leggi esistenti

## La copertura della legge di bilancio:

- non sarebbe 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 potrebbe essere assicurata attraverso un **prospetto che dimostri la coerenza tra il saldo netto da finanziare e gli obiettivi programmatici per la Pubblica Amministrazione**
- 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 con la fissazione di un **vincolo specifico sul saldo delle partite correnti**

# Emendamenti alla legge di bilancio

Attualmente, è previsto **il divieto di coprire** (attraverso c.d. **emendamenti "a scavalco"**, che in questo caso 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.**

Occorre valutare come affrontare la questione nel nuovo contesto. Si potrebbe a tal fine **prevedere che, nel corso della discussione parlamentare, le modifiche alla seconda sezione possano essere definite esclusivamente attraverso misure da proporre nell'ambito della prima sezione del bilancio.**

Anche nel caso in cui si volessero apportare cambiamenti alle proposte effettuate nella seconda sezione del bilancio in merito a rimodulazioni, rifinanziamenti e definanziamenti di autorizzazioni legislative di spesa già in essere, queste dovrebbero trovare espressa previsione in apposite norme da collocare nella prima sezione.

Pur assicurando la possibilità di disporre modifiche a tutto il bilancio, ciò consentirebbe di ricondurre a un unico contesto le proposte normative di modifica della legislazione vigente.

# Conseguenze sulla 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**
- Infine, **potrebbe essere opportuno prevedere 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. Negli scorsi anni l'approvazione è a volte giunta a ridosso dell'avvio delle operazioni di chiusura dell'esercizio.

# Modifiche della tempistica di presentazione del disegno di legge di bilancio / 1

Ciclo di programmazione economico finanziaria attuale	Ciclo di programmazione economico finanziaria post riforma
Documento di economia e finanza (incluso il Programma di stabilità) <b>(presentazione entro il 10 aprile, approvazione entro il 30 aprile)</b>	Documento di economia e finanza (incluso il Programma di stabilità e il livello complessivo della spesa sostenibile per il complesso della PA (benchmark UE)) <b>(presentazione entro il 10 aprile, approvazione entro il 30 aprile)</b>
	<b>DPCM attribuzioni obiettivi spesa</b> Su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze con il quale si attribuisce un obiettivo di spesa alle amministrazioni <b>(entro il 15 maggio)</b>
<b>Rendiconto generale dello Stato</b> <b>(presentazione entro il 30 giugno)</b>	<b>Rendiconto generale dello Stato</b> <b>(possibile anticipo dei termini di presentazione)</b>
<b>Disegno di legge di Assestamento</b> <b>(presentazione entro il 30 giugno)</b>	<b>Disegno di legge di Assestamento</b> <b>(possibile anticipo e inserimento termine di approvazione)</b>
<b>Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza</b> <b>(20 settembre)</b>	<b>Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza</b> <b>(20 settembre)</b>

# Modifiche della tempistica di presentazione del disegno di legge di bilancio / 2

Ciclo di programmazione economico finanziaria attuale	Ciclo di programmazione economico finanziaria post riforma
<p>Disegno di legge di stabilità Disegno di legge di bilancio <b>(presentazione entro il 15 ottobre)</b></p> <p>Documento Programmatico di Bilancio (DPB) <b>(tramesso alla CE entro il 15 ottobre)</b></p>	<p>Disegno di legge di bilancio (sezione I e II) <b>(entro il 5 ottobre)</b></p> <p>Documento Programmatico di Bilancio (DPB) <b>(tramesso alla CE entro il 15 ottobre)</b></p> <p>Integrazione della sezione seconda con gli effetti della sezione prima (quantificazione puntuale delle modifiche della manovra alla legislazione vigente) <b>(entro il 20 ottobre)</b></p>
<p>Prima nota di variazione del bilancio (quantificazione puntuale delle modifiche della legge di stabilità e degli emendamenti approvati alla legislazione vigente indicata nella legge di bilancio) <b>(al primo passaggio tra le Camere, seconda meta novembre)</b></p>	<p>Prima nota di variazione del bilancio (quantificazione puntuale delle modifiche degli emendamenti approvati sulla seconda sezione) <b>(al primo passaggio tra le Camere, seconda meta novembre)</b></p>
<p>Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica <b>(entro il mese di gennaio)</b></p>	<p>Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica <b>(entro il mese di gennaio)</b></p>

# La struttura del bilancio: missioni, programmi e azioni

Si conferma della struttura per **missioni e programmi**, più adatta a evidenziare il legame tra le risorse stanziare e le finalità perseguite

- **su questa struttura potrebbe innestarsi la revisione del bilancio con l'introduzione delle "azioni" sottostanti i programmi.** Tale modifica dovrebbe portare all'avvio di un **processo di razionalizzazione delle autorizzazioni legislative sottostanti, nel senso del loro accorpamento**
- le azioni **potrebbero divenire l'unità gestionale del bilancio** con possibili vantaggi anche in termini di flessibilità gestionale (**si dovrà effettuare una sperimentazione in tal senso**)
- le azioni saranno accompagnate da **un dettagliato piano dei conti**

# La struttura del bilancio per azioni

Incrocio con il piano dei conti: es MIUR LB2014 per azioni

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 ristrutturazione 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
	...					
	Investimenti fissi lordi			10.000.000	60.000.000	70.000.000
	...					
	Contributi agli investimenti					
	...					
<b>Totale</b>		<b>293.635</b>	<b>163.654.108</b>	<b>23.644.087</b>	<b>69.712.957</b>	<b>257.304.787</b>

Unità di gestione finanziaria

Unità di voto

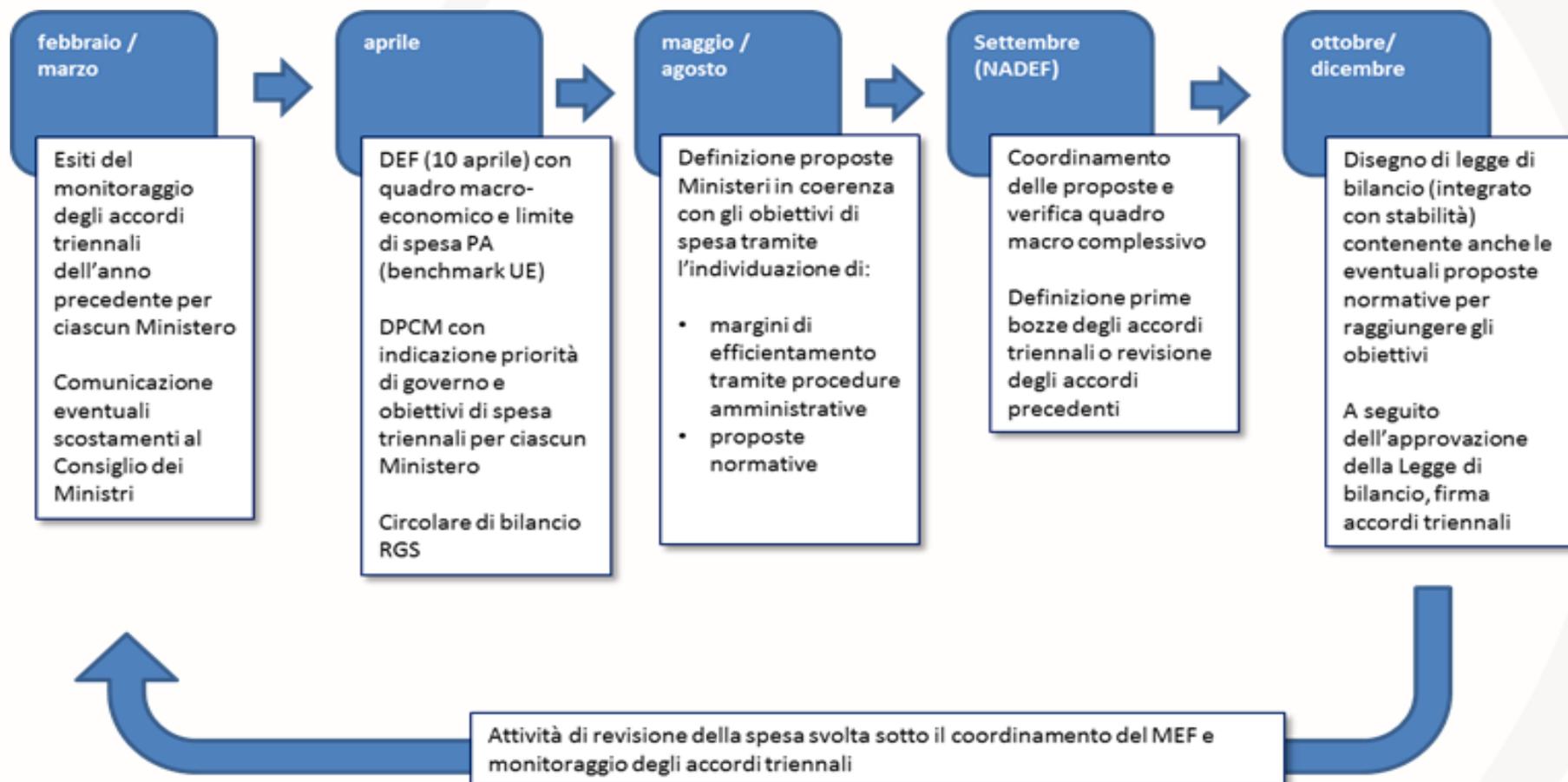
*Note: Green arrows point from the 'Unità di gestione finanziaria' box to the 'Spese di Personale per il programma', 'Sostegno agli studenti...', and 'Promozione di attività...' columns. A red arrow points from the 'Unità di voto' box to the 'Totale Programma' column.*

# Integrazione della revisione della spesa nel ciclo di bilancio / 1

Il processo di bilancio prenderebbe avvio con la fissazione di obiettivi di finanza pubblica di medio termine coerenti con il quadro delle compatibilità macroeconomiche e delle priorità politiche, in relazione alle quali quantificare, sulla base della legislazione vigente (Sez. II), l'ammontare complessivo delle risorse per il successivo triennio.

- **Definizione obiettivi per ciascun Ministero tramite un DPCM, per es. :**
  - **obiettivi di risparmio** opportunamente parametrati (per. es, rispetto all'anno precedente, al totale delle dotazioni di bilancio, etc.);
  - indicazione di un **ammontare predefinito di risorse, coerente con la legislazione vigente** e riferito alle spese che non hanno il carattere di diritti soggettivi e che sono sotto il controllo diretto delle amministrazioni;
  - indicazione delle principali priorità politiche a cui dedicare risorse;
  - **adozione di accordi triennali** in cui vengono monitorati gli obiettivi (non solo finanziari) da conseguire nel triennio

# Integrazione della revisione della spesa nel ciclo di bilancio / 2



# Motivazioni per rafforzare il ruolo del bilancio di cassa

**Il potenziamento della funzione del bilancio di cassa è un'opportunità per:**

- a) una **immediata comprensione dell'azione pubblica** e una **migliore gestione** degli andamenti di finanza pubblica **con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico**
- b) **rafforzare la funzione parlamentare di controllo**
- c) una maggiore **responsabilizzazione di chi gestisce le risorse**
- d) arginare **la formazione dei residui attivi e passivi.**

# Strumenti per rafforzare il ruolo del bilancio di cassa

Questo dovrebbe avvenire attraverso diversi strumenti:

- l'istituzionalizzazione del c.d. **cronoprogramma** dei pagamenti, anche **in fase di previsione**
- per le spese a carattere pluriennale, possibilità di adeguare nel tempo la competenza alla cassa tramite **rimodulazione «orizzontale»**
- **revisione della definizione delle fasi dell'entrata e della spesa:**
  - Nuovo concetto di accertamento che privilegi la fase della riscossione, piuttosto che quella della formazione dell'obbligazione alla corresponsione di una somma verso l'erario
  - L'individuazione puntuale dei presupposti per procedere all'impegno
- **Revisione sistematica dei residui** per provvedere al loro accertamento
- **raccordo più stretto tra autorizzazioni di cassa del bilancio e gestione della Tesoreria** tramite appositi allegati al bilancio

# Ampliamento l'area della spesa sotto il controllo del bilancio dello Stato

A tal fine, si può prevedere:

- **graduale passaggio al regime di contabilità ordinaria dei titoli di pagamento in modalità dematerializzata**, anche tramite allacciamento al sistema integrato di contabilità del bilancio (SICOGE)
- **soppressione in via definitiva delle contabilità speciali e riacquisizione delle giacenze al bilancio**
- **previsione di uno schema classificatorio armonizzato con il bilancio dello Stato per la rendicontazione annuale per le gestioni fuori bilancio** escluse dal processo di progressiva eliminazione

