



La disciplina della manovra finanziaria annuale e pluriennale e dei suoi strumenti

Una proposta di riforma

*(Ricerca svolta per incarico della Presidenza
del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro)*

Il gruppo di Astrid che ha elaborato questo paper è stato coordinato da Franco Bassanini e Giorgio Macciotta. Ne hanno fatto parte Anna Ancillotti, Francesco Battini, Antonio Brancasi, Manin Carabba, Ascanio Cinquepalmi, Davide Colaccino, Federico Enriques, Riccardo Faini, Luigi Fiorentino, Ermanno Granelli, Beniamino Lapadula, Jair Lorenzo, Nicola Lupo, Antonella Manno, Mariateresa Mazzitelli, Laura Pennacchi, Rita Perez, Giuseppe Pisauro, Stefano Pozzoli, Enzo Russo, Alessandra Sartore, Andrea Simi, Silvano Topi.

FEBBRAIO 2007

La disciplina legislativa e regolamentare della manovra finanziaria pluriennale e annuale e dei suoi strumenti: una proposta di riforma

1. Ancora una volta, nel corso dell'iter parlamentare della legge finanziaria, si è aperta una discussione sulla disciplina delle procedure di bilancio in vigore in Italia. Più precisamente, sulla idoneità degli strumenti previsti dalle disposizioni vigenti (legislative e regolamentari) a rappresentare gli effettivi andamenti della finanza pubblica, ed a modificarli positivamente, al fine di determinare la crescita dell'economia reale.

Le obiezioni formulate sono state molteplici. Hanno riguardato la trasparenza della manovra, la sua compatibilità con le disposizioni costituzionali in materia, la possibilità, sulla base dell'attuale normativa (sia per i contenuti sia per le procedure di predisposizione, presentazione, approvazione), di incidere concretamente sulle cause di fondo degli squilibri.

Per quanto riguarda il primo aspetto (la trasparenza), mentre gli strumenti vigenti impongono di rendere chiari ed espliciti gli obiettivi in termini di saldi, non garantiscono la possibilità di verificarne l'effettiva realizzabilità, data l'opacità (e la dispersività) degli addendi (le poste di entrata e di spesa).

Per quanto riguarda il secondo aspetto, non è dubbio che la Costituzione (art. 71 e 72), se consente di limitare e condizionare il potere emendativo del Parlamento (art. 81), non consente tuttavia di azzerarlo: ma ciò è, invece, di fatto avvenuto, mediante la presentazione di maxiemendamenti del Governo e l'uso sistematico dello strumento della questione di fiducia per imporne l'approvazione "a scatola chiusa".

Per quanto riguarda il terzo aspetto (la concreta attitudine della manovra a risolvere i nodi strutturali che generano gli squilibri della finanza pubblica) è ormai convinzione diffusa che il concentrarsi dell'attenzione sui soli aspetti finanziari (ed in particolare sulle variazioni quantitative introdotte dalla legge finanziaria) comporta, quasi inevitabilmente, una scarsa attenzione per la quantità e la qualità della spesa storica, e per il merito delle scelte che incidono sull'una e sull'altra.

Gli obiettivi di riduzione della spesa sono, per lo più, perseguiti con interventi di riduzione lineare che non incidono sulle cause di fondo della sua espansione e/o

inefficienza e determinano, cessato l'effetto dell'intervento di riduzione, rimbalzi in aumento. Sul versante delle entrate l'esigenza che dalle misure derivino immediati effetti in materia di gettito comporta interventi spesso disorganici e, comunque, legati alle imposte di più immediata esigibilità.

Non di rado, questi interventi si sono tradotti in misure normative di dubbia legittimità costituzionale, anche per effetto della loro affrettata elaborazione e della

sottovalutazione dei vincoli istituzionali derivanti dalla riforma della forma dello Stato varata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 (nuovo titolo V della parte II della Costituzione). Com'era prevedibile – e sostanzialmente inevitabile – un crescente numero di disposizioni delle leggi finanziarie hanno così finito per venire impugnate di fronte alla Corte costituzionale, generando – nelle more dei giudizi di costituzionalità – incresciose situazioni di incertezza del diritto¹ ; e non poche, alla fine, sono state travolte dalle sentenze della Corte Costituzionale, e dunque cancellate dall'ordinamento in quanto costituzionalmente illegittime², accentuando i profili di farraginosità ed incertezza della complessiva manovra finanziaria, della quale venivano così meno, a distanza, alcuni dei tasselli, senza che il legislatore potesse adottare tempestivamente gli opportuni provvedimenti compensativi .

2. Deriva anche da tale improprio sconfinamento rispetto alle competenze di ciascun livello di governo se ai motivi di insoddisfazione in precedenza citati se ne è, progressivamente, aggiunto un altro, che deriva dal nuovo assetto istituzionale della Repubblica, e che, in misura crescente, si riflette sul clima di discussione parlamentare della manovra.

L'assetto costituzionale determinato dal nuovo Titolo V riconosce pari dignità ai diversi soggetti istituzionali (articolo 114), assegna alle Regioni e alle Province autonome la gran parte delle competenze legislative in materia di spesa (articolo 117, commi 3 e 4) ed ai Comuni (ed in subordine alle Province) l'esercizio, in via normale, delle competenze amministrative (articolo 118), stabilisce che su tali materie “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa” e che, a tali fini essi “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri” e “dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio” (articolo 119).

In un simile quadro il principale strumento che regola i conti della Pubblica Amministrazione non può più essere predisposto e deliberato secondo logiche che fanno riferimento solo alla contabilità dello Stato. Occorre passare da una legge di “contabilità dello Stato” ad una di “contabilità della Repubblica”, coerente con il disposto dell'attuale Titolo V.

Per far ciò occorre intervenire per modificare la struttura dei documenti di bilancio dello Stato ma anche la procedura della loro predisposizione ed approvazione. Occorrono, nel contempo, provvedimenti che rendano coerenti i bilanci degli altri livelli di governo nella prospettiva di costruire un conto consolidato della Pubblica Amministrazione che sia, ad un tempo, trasparente e tempestivo.

Si tratta di un processo tanto più indispensabile se si considera che, come ha osservato ripetutamente la Corte dei Conti, “il processo di ridimensionamento del bilancio dello Stato è un fenomeno di lunga durata, che risale alla fine degli anni settanta”. Esso non costituisce, già oggi “il baricentro della finanza pubblica e, nel

¹ Nel solo triennio 2004-2006 ben 83 decisioni della Corte costituzionale hanno avuto per oggetto la costituzionalità di disposizioni delle leggi finanziarie. Di esse 62 (spesso nate dalle riunioni di più ricorsi in un unico procedimento) hanno avuto per oggetto presunte violazioni delle disposizioni costituzionali concernenti al ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni.

² Si tratta, nel triennio 2004-2006, di 29 sentenze, che hanno dichiarato incostituzionali 50 disposizioni delle leggi finanziarie per violazione delle norme costituzionali sulle competenze delle Regioni

nuovo assetto di tipo federale che si sta delineando, è destinato ad una ulteriore marginalizzazione rispetto al conto consolidato della pubblica amministrazione, decisivo per l'osservanza dei parametri europei”.

3. In tale logica è necessario partire da una ricognizione, verifica e ridefinizione della tipologia, delle procedure di predisposizione e della tempistica di presentazione degli strumenti della programmazione finanziaria e dei documenti di bilancio: *si riportano in allegato l'elenco, il proponente e la tempistica di presentazione di ciascuno di questi strumenti e documenti, secondo la normativa attuale, evidenziando le proposte di modificazione che sono presentate e motivate nelle successive pagine del presente documento.*

La prima verifica va compiuta sulle procedure e i tempi previsti per la **chiusura dei conti** relativi all'esercizio precedente a quello in corso. Essi costituiscono infatti la base sia per gli aggiustamenti delle previsioni per l'esercizio in corso sia per la predisposizione delle proposte per l'esercizio successivo.

Attualmente, incertezze e contraddizioni nell'implementazione delle riforme approvate negli scorsi decenni e mancati adeguamenti normativi producono ritardi consistenti nella procedura di chiusura dei conti dell'esercizio, e la rendono talora inattendibile.³

³ Di tali fenomeni, che possono essere puntualmente ricostruiti anche utilizzando le osservazioni analitiche formulate annualmente dalla Corte dei Conti, si fornisce qualche esemplificazione:

1. La mancata attuazione delle modificazioni introdotte dal DPR 20 aprile 1994, n. 367, agli articoli 604, 607 e 608 del RCGS determina gravi ritardi. Non è stata, in particolare, completata la dematerializzazione di tutte le contabilità di tesoreria. Conseguentemente è oggi indispensabile adottare procedure cartacee con ritardi sia sulla chiusura dei conti sia nella determinazione dei residui.

2. Problemi derivano anche dal ritardo nella integrazione dei flussi informativi delle gestioni di bilancio e di tesoreria e nella riorganizzazione dei conti di tesoreria in modo da consentire il raccordo tra il conto di cassa del settore statale e il conto della pubblica amministrazione. Pare sempre più urgente la piena messa a regime del sistema SIOPE.

3. Per quanto concerne le *spese di personale*, ad esempio, la Corte dei Conti, nel consuntivo, tiene conto dei dati del Conto annuale relativi a *due anni* prima in quanto alle PAA è assegnato il termine del *31 maggio* di ogni anno per inviare il censimento dei costi del personale. Per ovviare a ciò si potrebbe inserire nell'art. 60 del D.Lgs 165/01 una disposizione che obblighi gli enti a trasmettere entro il 30 novembre i dati relativi ai primi 10 mesi dell'anno in modo da ottenere in tempo utile, anziché un dato censuario, una stima attendibile dei costi, da effettuare analizzando gli scostamenti dell'ultimo bimestre riportati dalle serie storiche.

4. In materia di entrate si registrano da anni numerose incongruenze tra il totale dei residui e la somma algebrica dei dati che dovrebbero determinarlo. Non sono, inoltre, ancora convincenti i criteri utilizzati per la svalutazione dei residui attivi in relazione al loro grado di esigibilità il che determina uno squilibrio dei saldi che nella parte passiva - nonostante il finora mancato ridimensionamento dei residui di stanziamento - riflettono, invece, per la quasi totalità, impegni effettivi cui occorrerà far fronte con i pagamenti.

5. Non minore attenzione dovrebbe essere dedicata all'esame dei motivi del sempre più ricorrente fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie, che da anni si muovono in un circuito gestionale separato e producono la perdita di visibilità degli effettivi andamenti di pertinenza dell'esercizio.

6. Al consolidato fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie si è affiancato negli ultimi anni l'emergere delle cosiddette "eccedenze di spesa", derivanti dal superamento degli stanziamenti di bilancio legati ad alcune leggi di spesa. Le risultanze formali del rendiconto generale dello Stato non esprimono più l'effettivo andamento della gestione annuale; i dati di consuntivo incorporano vicende gestorie relative ad esercizi pregressi e non riportano oneri che, per la carenza di mezzi finanziari, troveranno evidenziazione solo negli esercizi successivi. Il fenomeno è preoccupante ed evidenzia sia il permanere di una inadeguata quantificazione degli oneri all'atto della predisposizione delle leggi di

Si tratta di anomalie che andrebbero corrette con interventi sia sulle norme di contabilità sia sulle leggi sostanziali che regolano l'entrata e la spesa.

4. Conclusa la procedura relativa alla chiusura dei conti del precedente esercizio, il primo atto che va riconsiderato è costituito dalla **circolare** con la quale si dettano le **direttive per la predisposizione del bilancio a legislazione vigente**.

Una prima questione da esaminare concerne la significatività della esposizione del bilancio con la formula della "legislazione vigente": Essa, se ha il vantaggio di consentire un'esposizione idonea a contenere l'espansione inerziale della spesa, rischia tuttavia di produrre una grave sottovalutazione della reale dimensione della spesa pubblica. Basti pensare all'esigenza di prevedere in bilancio le risorse indispensabili per consentire la continuità di servizi essenziali (dall'ANAS alle Ferrovie), o per il rinnovo di contratti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni scaduti, per i quali, attualmente, il bilancio a legislazione vigente prevede la sola previsione dell'incremento di spesa connesso al meccanismo della cosiddetta carsica.

Non riteniamo che convenga abbandonare l'esposizione delle poste di entrata e di spesa sulla base della legislazione vigente. Ma riteniamo preferibile l'ipotesi di affiancarla, come era previsto dalla legge 362 del 1988, da una parallela esposizione che dia conto se non delle previsioni di entrata e spesa a **"politiche invariate"**, almeno di quelle a **"politiche essenziali"** (e così, nei due esempi ora citati, la stima delle risorse strettamente indispensabili ad evitare il blocco di servizi essenziali come quello ferroviario e a finanziarie incrementi nelle retribuzioni pubbliche pari, almeno, all'inflazione programmata, così da evitare una troppo marcata riduzione del potere d'acquisto delle famiglie dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni).

Si potranno in tal modo far emergere i differenziali tra le due esposizioni e avere un quadro realistico degli spazi effettivamente disponibili per interventi di spesa discrezionale già prevedibili nella legge di bilancio e delle dimensioni della manovra di correzione da programmare poi con il DPEF e da attuare con la legge finanziaria.

Sarebbe anche utile prevedere che, "con particolare riguardo alla spesa corrente di carattere discrezionale che presenta tassi di variazione significativamente diversi da quello indicato per le spese correnti" (come previsto dalla legge 468/78, articolo 2, comma 4 *quater*) la Circolare indichi i criteri omogenei cui dovrà attenersi la nota introduttiva ad ogni stato di previsione.

La Circolare potrebbe inoltre stabilire che, nelle stesse note introduttive ai singoli stati di previsione, sia ricostruito un aggregato contabile delle entrate e delle spese relativo agli enti nazionali operanti nel settore di competenza di ciascun ministero. Sarebbe un modo per rendere esplicita la dimensione complessiva della spesa della Pubblica Amministrazione, significativa per i parametri dell'Unione.

spesa che attivano aspettative di diritti dei cittadini e delle imprese sia l'uso eccessivo di tale tecnica di copertura rispetto a quella del tetto di spesa.

La Circolare, infine, superando la tradizionale logica incrementale e individuando parametri di misurazione della efficacia ed efficienza della “spesa storica”, dovrebbe impostare quella ricognizione delle poste di finanza pubblica dalla cui conclusione dovrebbero scaturire sia proposte di innovazione nell’azione amministrativa sia, insieme, eventuali ipotesi di interventi correttivi della legislazione.

La Circolare, dunque, si deve configurare come uno strumento di indirizzo e decisione eminentemente politico, non riducibile a un banale adempimento amministrativo. Essa richiede una valutazione collegiale e dunque una discussione trasparente in sede di Consiglio dei Ministri. In una logica di crescente integrazione-ottimizzazione dell’azione complessiva della P. A., prevista dal nuovo Titolo V della Costituzione, e in coerenza con il principio di leale collaborazione, essa dovrebbe essere esaminata e valutata anche dalla Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali. La stessa Conferenza dovrebbe attivare forme di coordinamento *multilevel*, volte a promuovere analoghe iniziative a tutti i livelli di governo della Pubblica Amministrazione.

5. Alla predisposizione della base conoscitiva di tale azione potrebbe fornire un utile supporto il lavoro della Commissione Tecnica per la Finanza pubblica istituita dalla legge finanziaria per il 2007.

Tra i compiti della Commissione c’è, infatti, la formulazione di proposte per **migliorare la classificazione della spesa** e per rendere più trasparente la esposizione del bilancio: quest’ultima è, oggi, quasi incomprensibile per l’eccessiva frantumazione delle unità di voto, e per la difficile individuazione dei soggetti destinatari del prelievo e di quelli beneficiari della spesa. La frantumazione non contribuisce neanche alla trasparenza dei contenuti delle singole unità previsionali di base che sono spesso contenitori di materie diverse.

Questa scarsa leggibilità del bilancio dello Stato è oltretutto ostacolo ad una sua lettura in sistema con quello delle Regioni e delle Province Autonome, operazione indispensabile sia per tarare gli obiettivi complessivi di finanza pubblica sia per accompagnare la transizione della finanza regionale e locale dalla spesa storica alla spesa standard.

Occorre, dunque, una rivisitazione dei criteri di esposizione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni che parta, in primo luogo, da un accorpamento dei flussi di spesa in un **limitato numero di programmi e missioni**, concordemente individuati: la loro successiva ripartizione tra i vari ministeri e la loro articolazione, ai fini della gestione, in un limitato numero di unità previsionali di base, non deve essere tale da impedirne una lettura orizzontale unitaria.

Potrebbe risultare utile ripartire da una riconsiderazione della riforma del 1997 (legge 94/1997 e DPR 279/1997): l’attuale insoddisfacente situazione deriva infatti, almeno in buona parte, da alcune scelte discutibili compiute da quella riforma ma ancor più dalla sua assai incompleta attuazione.

Sotto il primo profilo, ricordiamo che la riforma del 1997, nella scelta tra la valorizzazione di una esposizione per programmi ed una per centri di responsabilità, ai fini dell’esame parlamentare del bilancio, optò, discutibilmente, per la soluzione meno innovativa, e dunque per una esposizione per centri di responsabilità. Sotto il

secondo profilo, è poi accaduto che della riforma è stata data una attuazione incoerente o, quanto meno, non sufficientemente rigorosa, dando luogo ad una ulteriore frantumazione che non agevola la comprensione dei conti pubblici. Come ha segnalato la Corte dei Conti, in occasione della parificazione del Bilancio del 2005, a 145 Centri di Responsabilità corrispondono, in quel bilancio, ben 1.672 unità previsionali.

Entrambe le scelte potrebbero essere oggi rimesse in discussione: un importante punto di riferimento potrebbe essere trovato nell'esperienza che la Francia sta compiendo in questi anni con l'attuazione della legge organica che ha ridefinito il bilancio per missioni e programmi (cosiddetta LOLF)⁴.

In questa fase dovrebbero, in ogni caso, essere definite le revisioni delle classificazioni del bilancio che risultassero necessarie a seguito di riorganizzazioni amministrative e/o di modifiche delle missioni. Si tratta di aspetti di grande rilievo anche in situazioni ordinarie e la cui rilevanza cresce, naturalmente, in una fase caratterizzata dal processo di attuazione del Titolo V della Costituzione e dal combinarsi di esigenze di risanamento della finanza pubblica e di azioni di sviluppo.

6. Il modello francese rappresenta – come si è accennato - una interessante opzione sul piano sia decisionale sia informativo rispetto allo stato dell'arte in Italia⁵. In prospettiva, però, si deve pensare anche al recepimento di un sistema di bilancio che faccia propri i principi, assai più rigorosi, di una **competenza economica** pura e che si sforzi di rappresentare correttamente gli andamenti economici, finanziari e patrimoniali delle pubbliche amministrazioni, sia in termini “individuali” che di **bilancio consolidato**.

In questo senso si è mossa la stessa Commissione Europea che, a partire dal rendiconto 2005, redige un consuntivo rispettoso dei principi contabili internazionali per le amministrazioni pubbliche (IPSASs).

Il dato più rilevante che traspare da questa prima adozione degli IPSASs è la differenza di “risultato” che offrono i principi contabili internazionali rispetto agli altri, anche di competenza economica, a cui si fa ricorso nelle pubbliche

⁴ Cfr. Frank MORDACQ, *La Lolf: un nouveau cadre budgétaire pour reformer l'Etat*, Paris 2006; Alain LAMBERT e Didier MIGAUD, *Guide pratique de la LOLF - Ce qui change concrètement dans le budget de l'État*, settembre 2006, in <http://www.astrid-online.it/Governo-de/Riforma-pr/Documenti/guidelolf.pdf>); Franc MORDACQ e Claudia FERRAZZI, *LOLF et agences*, in <http://www.astrid-online.it/Governo-de/Riforma-pr/Studi--ric/Mordacq-Ferrazzi-LOLF-et-agences.pdf>).

⁵ Nella direzione di predisporre una lettura semplificata e sistematica del bilancio dello Stato e delle istituzioni regionali e locali esistono anche due modelli italiani che (opportunitamente rivisitati e/o integrati) potrebbero costituire la base del successivo lavoro. Da un lato il modello di lettura CNEL del bilancio dello Stato e delle Regioni e dall'altro il lavoro di costruzione di un modello di lettura dei flussi di spesa articolati per settori, livelli di governo, e territori compiuto dall'Unità Conti territoriali del Ministero dell'Economia. Entrambe queste esperienze hanno il vantaggio di aver coinvolto, sia pur in modo diverso, le amministrazioni centrali e regionali e di possedere una banca dati di valenza pluriennale. L'esperienza del CNEL, partendo da un protocollo deliberato in Conferenza Stato-Regioni, ha costruito il suo modello con il lavoro di un'apposita commissione tecnica costituita da esperti del CNEL, del Governo, e delle Regioni. Anche l'esperienza dei Conti territoriali, compiuta presso il Dipartimento delle politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze (oggi Ministero dello Sviluppo economico), si è avvalsa della sinergia con i nuclei di valutazione presso le singole Regioni ed ha costruito una banca dati che copre dieci anni (1996-2005).

amministrazioni. Il rendiconto “finanziario” della Commissione Europea, infatti, si trova in situazione di sostanziale equilibrio mentre quello economico, più rigoroso, presenta una forte perdita.

L'adozione dei principi di competenza economica, in ultima analisi, non rappresenta soltanto una forse inevitabile prospettiva comunitaria ma consente anche di evidenziare il problema, assai più rilevante, della sostenibilità delle politiche pubbliche, estendendone la percezione degli effetti anche di lungo periodo.

Una possibile strada, transitoria o anche permanente, potrebbe essere quella di abbinare un bilancio economico ad uno di cassa, in ossequio al principio che non “esiste il lungo periodo senza il breve termine”.

L'adozione di un bilancio economico, ancora, potrebbe aprire la strada ad un reale bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni, perché permetterebbe di arrivare ad un consolidato contabile e non solo, come accade adesso, ad un consolidamento statistico dei conti pubblici. Su questa strada, ormai da qualche anno, si è mosso in Europa il Regno Unito, che non ha ancora reso pubblico il bilancio consolidato perché fino ad oggi esso è solo un bilancio sperimentale, di cui sta valutando la concreta affidabilità.

È chiaro, però, che il tutto deve passare da una reale armonizzazione dei bilanci pubblici, ad ogni livello della Pubblica Amministrazione e, per quanto riguarda i bilanci consuntivi, anche tra amministrazioni pubbliche e aziende che seguono i regimi privatistici, dal momento che i processi di esternalizzazione hanno portato porzioni crescenti del settore pubblico ad adottare le norme contabili delle società commerciali.

7. Dall'azione di ricognizione e di rigorosa determinazione delle quantificazioni di tutte le poste discrezionali del bilancio e dalle previsioni macroeconomiche circa l'andamento dell'economia (inflazione, andamento reale del PIL, occupazione) dovrebbe scaturire la proposta di bilancio.

Da tale ricognizione dovrebbero anche nascere, da parte di ciascuna amministrazione, per essere portate a sintesi dal Consiglio dei Ministri:

- a) le scelte discrezionali da tradurre in sede di bilancio dello Stato;
- b) le proposte, quantitative e qualitative, di correzione della legislazione vigente (con le connesse ricadute in termini di correzione dei saldi) da porre alla base della formulazione del DPEF.

Il **Documento di programmazione economica e finanziaria** dovrebbe continuare a costituire il quadro di riferimento, per il bilancio dello Stato; ma dovrebbe rappresentarlo anche per i bilanci delle altre istituzioni territoriali di cui all'articolo 114 della Costituzione.

L'articolo 3 della legge 468/78, prevede che esso abbia una struttura assai articolata. La ricchezza dei contenuti propri di tale documento va salvaguardata: ma è evidente che la loro definizione richiede di conseguenza, fin dalla fase iniziale della elaborazione del DPEF, una pluralità di apporti e un intreccio di responsabilità sia tecniche (per la ricostruzione “degli andamenti reali e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria” e per la individuazione delle “previsioni tendenziali”) che

istituzionali e sociali (per l'individuazione di condivisi "obiettivi macroeconomici" in particolare "relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione").

Fino ad oggi, nella fase di impostazione della ricognizione e della individuazione dei nuovi obiettivi si è realizzato, invece, un coinvolgimento assai limitato dei soggetti effettivamente interessati. Tale prassi è stata, storicamente, la causa principale della mancata definizione, in sede di DPEF, di precise priorità circa la natura e, soprattutto, la dimensione delle misure attraverso le quali realizzare risanamento e/o sviluppo. In particolare sono oggi nei DPEF quasi sempre carenti, pur essendo prescritte dalla legge, le indicazioni circa "l'articolazione degli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi"; manca anche, conseguentemente, "la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento".

Il DPEF, la sua discussione (nelle sedi istituzionali ma anche nell'opinione pubblica), le decisioni e i vincoli contenuti nelle Risoluzioni parlamentari conseguenti hanno finora riguardato, normalmente, linee di tendenza e obiettivi generali sui saldi rinviando ad un momento successivo, quello della presentazione della legge finanziaria, la individuazione della reale articolazione della manovra e la definizione concreta degli interventi nei diversi settori: una sorta di "riservatezza" sulle scelte di merito, che non di rado è stata praticata anche all'interno della compagine governativa, accentrando le predisposizioni della manovra nel solo Ministero dell'Economia. Le amministrazioni di settore vengono coinvolte solo nella fase finale, immediatamente precedente il varo della legge finanziaria, con una compressione della collegialità governativa che, negli ultimi anni, si è proiettata anche sulla decisiva fase finale della definizione/approvazione della manovra, concentrata nella predisposizione del o dei maxi emendamenti finali.

Si tratta di una prassi di dubbia costituzionalità e di dubbia efficacia e opportunità politica, come testimoniano le polemiche interne alle compagini governative succedutesi nel tempo: Essa non ha contribuito alla trasparenza della manovra ed alla sua tenuta, tecnica e politica. Alla luce delle recenti modifiche costituzionali, che affidano alle istituzioni regionali e locali una quota rilevante delle decisioni e della gestione di spesa, una simile procedura si rivela ancor più insostenibile sotto il profilo costituzionale e impraticabile dal punto di vista della efficacia delle scelte e della tenuta tecnica e politica della manovra.

8. Se "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" sono materie di competenza concorrente, ai sensi del nuovo articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ne discende che la predisposizione degli obiettivi della manovra, a partire dal DPEF, deve trovare una nuova cabina di regia nel sistema delle Conferenze coinvolgendo le rappresentanze regionali e locali.

Nel nuovo regime costituzionale ispirato al principio di "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" del sistema delle autonomie regionali e locali il perseguimento dell'obiettivo della riduzione dell' "indebitamento netto del conto

consolidato delle pubbliche amministrazioni” è difficilmente perseguibile senza il **coinvolgimento** convinto delle **rappresentanze di tutti i livelli istituzionali**.

Ma non si tratta di una generosa concessione. In realtà, se gli obiettivi, ed anche gli strumenti, non sono comunemente condivisi, i rischi che la manovra non abbia successo sono assai forti. Anche perché possono rifluire sulla finanze dello Stato esigenze di perequazione derivanti dal suo ruolo di garante “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, lettera m) e della “perequazione delle risorse finanziarie” (art. 117, comma 2, lettera e). Si tratta di competenze relative a materie (welfare, formazione, perequazione) la cui dimensione quantitativa supera largamente il 50% della spesa della P. A. al netto degli interessi.

D'altra parte il decentramento verso i poteri locali della responsabilità di una molteplicità di decisioni di spesa richiede, se si vuole realizzare un coordinamento delle politiche settoriali, il coinvolgimento delle istituzioni che sono titolari, spesso, della decisione e, quasi sempre, della gestione degli interventi.

Le scelte fondamentali della manovra devono nascere dunque da un confronto e una assai più larga ed effettiva partecipazione/concertazione tra le amministrazioni dello Stato e tra queste e le istituzioni territoriali, a partire già dalla elaborazione del DPEF.

Al fine di rendere più agevole il confronto sugli scenari contenuti nel DPEF occorre tuttavia ancorarlo a dati e previsioni non facilmente contestabili o manipolabili. Un risultato che si potrebbe ottenere prevedendo che la definizione dei fondamentali parametri macroeconomici che sono assunti come base del DPEF avvenga attraverso una procedura di confronto tra i principali centri di ricerca economica pubblici e privati. Sarebbe in tal modo possibile distinguere più nettamente nel documento una prima parte, contenente le previsioni, con un loro carattere di sia pur relativa oggettività, ed una seconda parte dedicata alle scelte politiche, concentrando su queste ultime la discussione ed il voto parlamentare.

La questione or ora sfiorata meriterebbe di essere affrontata a tutto tondo con una riflessione sulle modifiche da introdurre nel nostro ordinamento per garantire l'affidabilità e l'oggettività dei dati e delle stime rilevanti ai fini delle decisioni di finanza pubblica: questione complessa ma di crescente rilevanza in un sistema caratterizzato da una parte dalla avanzata realizzazione di un sistema istituzionale ispirato al modello della *multilevel governance*; e dall'altro da un sistema politico ed elettorale ispirato ai modelli della democrazia maggioritaria, nei quali i rilevanti poteri attribuiti al governo e alla maggioranza pro tempore debbono essere controbilanciati da efficaci contrappesi ed adeguate garanzie della disponibilità da parte dell'opposizione e dell'opinione pubblica di dati e informazioni attendibili necessari per potere valutare e criticare l'operato del governo e della maggioranza. Facciamo per il momento rinvio a quanto proposto in un paper di Astrid del dicembre 2005⁶.

⁶ V. ASTRID, *Gli strumenti di governo e coordinamento dei conti pubblici*, a cura di L.Lanzillotta, Roma 2005. Si riporta di seguito il paragr. 3 di questo paper:

“In questi anni come è noto la polemica politica si è molto spesso concentrata sulla affidabilità delle previsioni del bilancio tendenziale e dei dati relativi al fabbisogno in corso di esercizio. Anche a livello internazionale (Fondo monetario internazionale, Unione europea) viene segnalata una scarsa

trasparenza dei dati di finanza pubblica. Occorre superare questa situazione , per riacquistare credibilità a livello internazionale e nei confronti dei mercati, per riportare il confronto politico sulle politiche piuttosto che sulla attendibilità dei dati ma innanzi tutto per rendere comprensibile per i cittadini e per l'opinione pubblica l'impatto del bilancio in termini di allocazione delle risorse, ridistribuzione della ricchezza, modalità di gestione dell'amministrazione. Non può esistere responsabilità politica senza trasparenza dei conti pubblici.

Questo obiettivo è realizzabile con una serie di misure che da una parte rafforzino l'indipendenza degli organismi pubblici preposti alla raccolta e gestione dei dati di finanza pubblica e di contabilità nazionale e dall'altra rendano accessibili e trasparenti i dati stessi.

a) L'**ISTAT** deve divenire organismo al servizio dell'intero sistema istituzionale centrale, regionale e locale. Per questo deve esserne riconosciuta l'assoluta autonomia dall'Esecutivo. Ciò è possibile: 1) Stabilendo che la Commissione per la garanzia dell'informazione statistica riferisca al Parlamento e non al Governo; 2) Prevedendo che nel Consiglio dell'Istituto siedano due componenti indicati dal sistema Regioni-Comuni. Occorre infatti che all'Istituto sia riconosciuta la competenza in materia di contabilità regionale e locale affinché il monitoraggio e la gestione del Patto di stabilità interno si fondi su dati certi e condivisi.; 3) proponendo in sede europea che si stabilisca che nel board di ciascun istituto nazionale di statistica sieda un rappresentante di Eurostat e stabilendo che, fino a quando tale innovazione non sarà istituzionalizzata, l'ISTAT inviterà unilateralmente un rappresentante di Eurostat a partecipare alle riunioni del proprio board; 4) prevedendo che la nomina del Presidente dell'ISTAT avvenga su proposta del Presidente del Consiglio previo parere favorevole delle Commissioni bilancio delle due Camere da esprimere con voto di due terzi , vale a dire allineandone la procedura di nomina a quella delle altre Autorità indipendenti.

b) Gli **indicatori macroeconomici** su cui vengono costruite le previsioni tendenziali (crescita, inflazione) dovranno essere sottoposte ad una commissione composta dal Presidente dell'ISTAT, dal Presidente dell'ISAE e dai Presidenti dei principali istituti indipendenti di previsione economica per raggiungere un "**consenso condiviso**" sugli indici da adottare come base di costruzione dei documenti previsionali. In tal modo la discrezionalità insita in tali previsioni sarà comunque esercitata sulla base di un confronto trasparente il cui esito dovrà essere convenzionalmente accettato come base condivisa da tutti gli attori della politica di bilancio. In tal modo dovrebbe essere possibile migliorare la qualità del confronto politico-parlamentare.

c) La **Ragioneria generale dello Stato** pur essendo e non potendo che essere un Dipartimento del Ministero dell'economia come tale sottoposto all'indirizzo politico del Ministro deve operare in condizioni che ne garantiscano l'autonomia e la trasparenza per ciò che attiene alla costruzione delle previsioni di bilancio e il monitoraggio dei flussi di cassa. Nella figura del Ragioniere generale devono quindi conciliarsi i profili della fiduciarità del rapporto con il Ministro ed il Governo e della autorevolezza/indipendenza , profili la cui coesistenza è essenziale perché il Ragioniere sia un affidabile punto di riferimento per l'intero sistema istituzionale.

Per questo la posizione del Ragioniere generale dello Stato deve rimanere soggetta a spoil system ma il meccanismo della sua eventuale sostituzione deve essere legato a criteri prevalentemente tecnico-professionali.

All'insediamento del Governo il Ragioniere generale dello Stato sarà confermato salvo che non intervenga la revoca entro novanta giorni: in questo modo si introduce il principio della tendenziale stabilizzazione delle posizioni di vertice di settori dell'amministrazione cui siano demandate, allo stesso tempo, funzioni di attuazione di politiche fortemente condizionate dall'indirizzo di maggioranza e funzioni di carattere istituzionale per le quali deve essere assicurato un più alto grado di autonomia . Nel caso si opti per la revoca però alla nomina del nuovo Ragioniere si dovrà procedere non sulla base di una scelta puramente fiduciaria ma a seguito di una selezione da effettuare con procedure che garantiscano che la scelta cada su personalità di riconosciuta eccellenza professionale e autonomia di giudizio. A tal fine, analogamente a quanto avviene negli organismi internazionali, il Ministro potrà precedere ad un bando pubblico per l'acquisizione delle candidature di personalità dotate di adeguato CV e sottoporre al parere parlamentare la proposta di nomina della persona così selezionata. Analoga procedura andrebbe adottata anche per il Capo della Direzione generale del tesoro.

Sul piano funzionale la Ragioneria generale del bilancio dovrebbe poi enunciare, assumendone la responsabilità anche nei confronti del Parlamento, i criteri di costruzione delle previsioni del bilancio a legislazione vigente.

d) Alla **Corte dei Conti** potrà spettare il compito di svolgere , sia a livello statale che a livello regionale, una valutazione, in corso di esercizio, circa lo stato di realizzazione delle manovre correttive e , più in generale, delle decisioni incidenti sugli andamenti di finanza pubblica. Tale funzione implica un rafforzamento delle professionalità economico-statistiche delle sezioni regionali della Corte dei conti e un loro potenziamento. Peraltro qualsiasi orientamento delle amministrazioni pubbliche verso logiche

9. Occorre poi ripensare la **struttura dei diversi strumenti** nei quali si articola la manovra di finanza pubblica e **le modalità e i tempi della loro presentazione, discussione e approvazione**, in modo da assegnare a ciascuno di essi spazi e funzioni definite.

Si dovrebbe partire dalla individuazione di un primo sistema di documenti di finanza pubblica costituito, in sequenza logica, dal rendiconto dell'esercizio precedente, dall'assestamento per l'esercizio in corso, dal bilancio a legislazione vigente per l'esercizio successivo, esposto in modo da tenere conto anche dei vincoli derivanti, se non dalle politiche invariate, almeno dalle politiche "necessarie". Nel loro insieme, essi potrebbero consentire di analizzare in modo approfondito lo stock storico di spesa pubblica nei diversi settori, valutandone anche – in quanto possibile – la produttività e l'efficacia: così da offrire un valido fondamento, a partire da tale analisi, per le proposte di modifiche, quantitative e qualitative, da indicare, in sintesi, nel DPEF.

Una scelta simile era stata compiuta nel 1988 (legge 362) prevedendo l'anticipazione dei tempi di presentazione del bilancio di previsione. Ma tale scelta non si è mai tradotta in una coerente organizzazione dei lavori parlamentari che consentisse un'analisi del bilancio di previsione distinta dalla manovra realizzata con la finanziaria e funzionalmente collegata alla valutazione del rendiconto e del bilancio di assestamento: ciò ha favorito, nel 1999, la decisione di ristabilire la presentazione congiunta, il 30 di settembre, del BLV e della LF.

Occorre, dunque, non solo differenziare i tempi di presentazione dei diversi strumenti che realizzano la manovra di finanza pubblica, ma anche prevedere una adeguata regolamentazione della discussione parlamentare di tali documenti.

di efficienza ed efficacia risulterà vana se la logica della giurisdizione contabile rimarrà legata ad una valutazione puramente finanziaria del danno erariale e non evolverà verso una valutazione della economicità dell'azione amministrativa, valutazione pressochè impossibile se legata all'analisi degli effetti finanziari del singolo atto. Si tratta di un fattore non marginale della difficoltà di mettere in atto riforme profonde dell'agire amministrativo e di un riorientamento della cultura dei funzionari pubblici verso una logica di risultato.

e) Tutti i **dati di finanza pubblica** e quelli relativi alla gestione del bilancio statale e dei bilanci regionali **dovranno essere accessibili e consultabili**, sulla base di una specifica regolamentazione, da parte del Parlamento e delle Regioni. In questo senso, per quanto riguarda l'accessibilità dei dati delle contabilità regionali, occorrerà una specifica norma da inserire nella legge di coordinamento della finanza pubblica. E che potrebbe comunque essere sperimentata intanto sulla base di specifici accordi. Il principio della trasparenza e accessibilità dei dati di finanza pubblica deve essere assunto come principio generale della organizzazione delle relazioni interistituzionali. In via generale è comunque indispensabile la realizzazione di sistemi informativi integrati e affidabili capaci di garantire la "tracciabilità" delle risorse finanziarie che fluiscono da un livello istituzionale all'altro per valutarne modalità di impiego, efficienza ed efficacia dei risultati. Quella dell'attuazione di sistemi informativi integrati è oggi una priorità assoluta. In un contesto istituzionale articolato, decentrato e frammentato come il nostro, è impossibile pensare di potere coordinare e governare, o anche solo conoscere, i fenomeni di finanza pubblica senza sistemi informativi sofisticati ed efficienti. Un sistema istituzionale e organizzativo non più fondato sul principio di gerarchia ma costruito su quello della cooperazione tra soggetti equiordinati richiede condivisione, circolarità e trasparenza delle informazioni da parte di tutti i soggetti in campo."

Se infatti vengono presentati insieme il bilancio, che rappresenta lo zoccolo di spesa storica, e la legge finanziaria, che introduce le variazioni, è quasi inevitabile che vi sia la tendenza a concentrare l'esame solo su queste ultime (che rappresentano meno del 5% del totale dell'entrata e della spesa). Ed è altrettanto inevitabile il rischio che venga del tutto trascurata l'analisi della maggioranza delle poste di bilancio; e che venga eliminata quella sia pur limitata attenzione che, nella precedente procedura di esame dei documenti contabili, veniva dedicata all'esame dei singoli stati di previsione, degli stanziamenti in essi contenuti, ma anche della qualità dell'azione amministrativa dei diversi Ministeri e dei risultati ottenuti nel raggiungimento degli obiettivi-indicatori di performance eventualmente collegati ai programmi finanziati in bilancio.

Per quanto riguarda la tempistica di presentazione dei documenti sembra dunque opportuno (come suggerito anche dalla Corte dei Conti in occasione della parificazione del rendiconto del Bilancio dello Stato per il 2005) ripristinare la presentazione del bilancio in contemporanea con il rendiconto, con il bilancio di assestamento, con il DPEF, applicando alle poste del bilancio assestato dell'esercizio in corso, sulla base delle regole di evoluzione specifiche di ciascuna voce di entrata e di spesa, i parametri relativi ai principali andamenti macroeconomici (a partire dal PIL e dall'inflazione) previsti nel DPEF. Eventuali variazioni di tali parametri che dovessero determinarsi sia in occasione dell'esame parlamentare sia per il mutare delle condizioni macro economiche potrebbero essere introdotte con lo strumento già in uso delle note di variazione.

Si aprirebbe, di conseguenza, la possibilità di un esame approfondito delle singole voci di spesa, e dei programmi sottostanti, nelle diverse commissioni di merito, riservando la sintesi finale alla Commissione Bilancio.

L'esame del rendiconto, dell'assestamento, del DPEF e le relative votazioni potrebbero svolgersi, e concludersi, nel corso dei mesi tra giugno e luglio, mentre per il bilancio di previsione si potrebbe prevedere un eventuale prolungamento dell'esame e delle votazioni nel mese di settembre, in ogni caso con l'approvazione finale entro i primi giorni di ottobre..

In tale fase un contributo alla più attenta lettura dei singoli stati di previsione da parte delle Commissioni di merito potrebbe venire anche dall'esame degli appositi referti sui rendiconti, formulati dalla Corte dei Conti. Dovrebbe essere previsto, opportunamente armonizzando norme legislative e regolamenti parlamentari, che in ciascuna Camera le votazioni debbano prevedere, in sequenza, rendiconto, assestamento e bilancio di previsione e che, a somiglianza di quanto disposto in Francia dalla LOLF, nessuna Camera possa esaminare il bilancio di previsione se prima non ha approvato rendiconto, assestamento, DPEF.

La **legge finanziaria** dovrebbe essere **presentata entro il 20 di ottobre**. Nei giorni tra il 5 e il 20 ottobre dovrebbe essere presentato e approvato il documento di aggiornamento del DPEF, qualora si rivelasse necessario in relazione al modificarsi degli andamenti economici o di quelli della finanza pubblica.

Anche la definizione della proposta di legge finanziaria dovrebbe prevedere un adeguato, e non formale, esame in sede di Conferenze, da effettuarsi nel corso del mese di ottobre. Nel corso di tale esame dovrebbe essere condivisa

l'impostazione generale della manovra riservando, naturalmente, ai diversi livelli istituzionali l'esame delle decisioni di specifica competenza.

10. I **contenuti tipici della legge finanziaria** sono stati oggetto di ripetuti interventi del legislatore.

Dopo la sperimentazione del primo decennio, nel 1988, per evitare il sovraccarico decisionale che aveva progressivamente trasformato la legge finanziaria in una sorta di strumento multifunzione con perdita del suo ruolo fondamentale di regolatore dei dati aggregati di finanza pubblica, fu introdotta una precisa e trassativa tipizzazione del "contenuto proprio" della legge finanziaria, prevedendo la presentazione di un articolato agile accompagnato da un limitato numero di tabelle. Specifici disegni di legge settoriali, con ricadute immediate sul bilancio, potevano essere "collegati" alla finanziaria ed essere approvati in tempi contingentati. Essi tuttavia non avrebbero dovuto interferire con l'esame e l'approvazione della finanziaria, né comportare – come era inevitabile per le misure ordinamentali e di spesa contenute nelle finanziarie *omnibus* – la sostanziale emarginazione dell'esame delle Commissioni parlamentari competenti per il merito delle *policies* di settore. Apposite modifiche regolamentari regolavano tempi e modi di svolgimento della "sessione di bilancio", e tempi e modi di esame e approvazione dei collegati.

Negli anni successivi, tuttavia, l'introduzione (*contra legem* o, quanto meno, *praeter legem*) di un "collegato di sessione" destinato ad essere discusso ed approvato contestualmente alla legge finanziaria ed al bilancio e la dilatazione incontrollata delle disposizioni contenute in tale collegato di sessione avevano finito con il riproporre, in questo strumento, le stesse anomalie che erano state eliminate dalla legge finanziaria (compresa la sostanziale espropriazione delle competenze delle Commissioni parlamentari di settore). La riforma del 1999 eliminò il cosiddetto "collegato di sessione" ed introdusse tra i contenuti "tipici" della finanziaria la possibilità di inserire al suo interno "norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata ed il cui contenuto (fosse) finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia", ma con l'"esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale". Come si è visto, la nuova disciplina ha riaperto la strada a un nuovo sovraccarico di contenuti della legge finanziaria, culminato nelle mostruose dimensioni della legge finanziaria per il 2007 (1362 commi).

11. Appaiono oggi alquanto ridotte, rispetto al passato, le esigenze di utilizzare la legge finanziaria come l'unico contenitore legislativo con data certa di approvazione.

Incisive modifiche regolamentari hanno infatti notevolmente accelerato l'iter normale della legislazione prevedendo l'uso ordinario del contingentamento dei tempi di discussione. In ogni caso, *de jure condendo*, si potrebbe ulteriormente prevedere, attraverso apposite modificazioni dei regolamenti parlamentari, che i provvedimenti ritenuti essenziali per la traduzione operativa della manovra di finanza pubblica in specifici settori, indicati dal Governo nel DPEF e condivisi dal Parlamento nella mozione conclusiva della discussione su tale documento

(**provvedimenti collegati alla legge finanziaria**), abbiano un percorso temporale garantito, anche attraverso specifiche procedure di esame e di approvazione.

I provvedimenti dichiarati “collegati” potrebbero essere presentati dal Governo anche prima della presentazione della legge finanziaria. In particolare quelli essenziali per la determinazione dei saldi, dovrebbero essere presentati nei mesi di giugno o di luglio e potrebbero iniziare e, se possibile, concludere il loro iter già nella sessione estiva di bilancio (luglio e settembre), o, al più tardi, nel mese di ottobre.

Quando non siano stati definitivamente approvati prima dell’inizio della sessione autunnale di bilancio, i collegati dovrebbero essere discussi e approvati nel primo quadrimestre dell’anno successivo, insieme ai collegati eventualmente presentati dal Governo durante l’autunno. I regolamenti parlamentari potrebbero in ogni caso prevedere l’obbligo che essi siano messi comunque in votazione entro termini certi (per esempio entro il 15 febbraio dell’anno successivo nel ramo del Parlamento al quale siano stati assegnati in prima lettura ed entro il 31 marzo nel secondo ramo). Potrebbero anche prevedere che in caso di modifiche in seconda lettura rispetto al testo approvato dall’altra Camera in prima lettura, le competenti commissioni parlamentari delle due Camere siano tenute a procedere senza indugio ad un esame istruttorio congiunto al fine di definire un testo comune. Il testo comune sarebbe quindi sottoposto all’esame delle due Assemblee, con i limiti previsti per l’esame dei disegni di legge approvati dalle Commissioni in sede redigente (votazioni dei soli articoli e voto finale); e con l’obbligo di sottoporlo alla votazione finale entro il 30 aprile. E’ materia di discussione se possa essere fin da ora previsto dai regolamenti parlamentari una deliberazione comune delle due commissioni bilancio in seduta congiunta; ovvero se ciò presupponga una modifica costituzionale, in mancanza della quale si dovrebbe, per intanto, prevedere che l’istruttoria comune si concluda con deliberazioni disgiunte.

Un rafforzamento del percorso dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, in termini quantitativi ma anche qualitativi, potrebbe essere garantito attraverso una disciplina legislativa e regolamentare più stringente per la utilizzazione delle risorse accantonate nei fondi speciali per nuovi provvedimenti legislativi. Si potrebbe prevedere, in particolare, che usi “in difformità” (con trasferimenti da un settore all’altro) di tali accantonamenti, siano possibili solo attraverso un voto d’assemblea.

12. Restituire alla finanziaria il suo contenuto proprio, e ben delimitato, di strumento di regolazione dei riferimenti quantitativi della finanza pubblica, e di allocazione settoriale delle risorse, e restituire, nel contempo, a specifici momenti legislativi la regolazione degli interventi settoriali sarebbe, dunque, possibile senza mettere a rischio la realizzabilità della manovra ed anzi creando le condizioni per migliorarne la qualità.

Come dovrebbe essere definito, in tale prospettiva, e in termini tassativi, il **contenuto proprio della legge finanziaria?**

Fermi restando il divieto di contenere norme di delega e l’esigenza che le misure in essa previste abbiano effetti finanziari con decorrenza dal primo anno

considerato nel bilancio pluriennale, la legge finanziaria, dovrebbe disporre, in separati articoli, soltanto:

a) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale comprese le eventuali regolazioni contabili pregresse specificamente indicate;

b) le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del quantum della prestazione, afferenti imposte indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione;

c) la determinazione, in apposita tabella, per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati;

d) la determinazione, in apposita tabella, della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente, di natura corrente e in conto capitale, la cui quantificazione è rinviata alla legge finanziaria;

e) la determinazione, in apposita tabella, delle riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa;

f) gli stanziamenti di spesa, in apposita tabella, per il rifinanziamento, per non più di un anno, di norme vigenti classificate tra le spese in conto capitale e per le quali nell'ultimo esercizio sia previsto uno stanziamento di competenza, nonché per il rifinanziamento, qualora la legge lo preveda, per uno o più degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale;

g) La determinazione, in apposita tabella, degli stanziamenti di spesa in forma di contributo pluriennale da destinare alla realizzazione di investimenti;

h) gli importi dei fondi speciali previsti dall'articolo 11-bis e le corrispondenti tabelle;

i) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, a norma dell'articolo 15 della legge 29 marzo 1983, n. 93, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale;

l) altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalle leggi vigenti;

m) la quota delle nuove o maggiori entrate per ciascun anno compreso nel bilancio pluriennale che non può essere utilizzata per la copertura di nuove o maggiori spese o per la riduzione di entrate.

Adeguate modifiche dei regolamenti parlamentari dovrebbero consentire la verifica del “contenuto proprio” (ivi compresa la ripartizione in articoli) anche in relazione agli emendamenti presentati in sede di esame parlamentare.

Una finanziaria così asciugata potrebbe essere discussa ed approvata in una **sessione di bilancio di dimensione più ridotta (48 giorni, massimo 55 in caso**

di terza lettura), a partire dal 5 ottobre. La conclusione della sessione di bilancio anticipata al 10/15 dicembre darebbe modo alle amministrazioni di definire gli atti di programmazione strategica e di allocazione delle risorse per l'anno successivo senza i ritardi e l'affanno che oggi sono imposti dalla approvazione della legge finanziaria nell'ultima decade di dicembre.

13. Occorre, infine, inserire la legge finanziaria in un percorso di adeguamento degli strumenti di finanza pubblica alle esigenze del nuovo titolo V, rivedendo in contemporanea le norme della **contabilità regionale e locale**.

Si tratta di un processo che avrà, necessariamente, tempi non brevi. In attesa della sua conclusione potrebbero essere immediatamente assunte alcune misure funzionali a rendere possibile, senza ricorso all'esercizio provvisorio, la presentazione, la discussione e l'approvazione dei bilanci delle istituzioni di cui all'articolo 114 della Costituzione e l'avvio di una reale autonomia "di spesa".

Si potrebbe in primo luogo prevedere che nel quadro della attuale definizione di proiezioni almeno triennali a scorrimento gli stanziamenti del secondo esercizio relativi ai finanziamenti di Regioni e Province autonome, Province, Città metropolitane e comuni (nonché le previsioni in materia di entrate loro destinate) non siano modificabili salvo accordo da definirsi in sede di Conferenza unificata. In alternativa si potrebbe prevedere che tra i collegati di cui concludere l'esame entro la sessione parlamentare destinata all'approvazione del Bilancio di previsione ve ne sia uno destinato a definire la ricaduta della manovra di finanza pubblica sulle istituzioni regionali e locali. La sua approvazione entro il 20 ottobre, sulla base di indicazioni già incorporate nel DPEF (e nella risoluzione che conclude l'esame parlamentare), consentirebbe a Comuni, Province, Regioni e Province autonome, di predisporre, presentare e approvare la propria manovra di finanza pubblica prima dell'inizio del nuovo esercizio.

In secondo luogo andrebbe restituita a tali istituzioni, salvo il vincolo del rispetto dei "livelli essenziali delle prestazioni", la piena disponibilità delle risorse loro destinate ribadendo quell'inesistenza di ogni vincolo di destinazione decisa in occasione della manovra finanziaria per il 1996 ed oggi messa in discussione per molte delle risorse trasferite con il cosiddetto "federalismo amministrativo" (DPR. 112/98).

In terzo luogo l'azione delle amministrazioni centrali nelle materie di competenza concorrente potrebbe essere gestita, nei diversi territori, in regime di "intesa istituzionale di programma".

ASTRID - LA DISCIPLINA DELLA MANOVRA FINANZIARIA : UNA PROPOSTA

Documento	Legislazione vigente			Proposta di modifica		
	Proponente / iter formazione atto	Periodo		Proponente / iter formazione atto	periodo	
		Presentazione	Approvazione e/ Discussione		Presentazione	Approvazione / Discussione
<p>Operazioni accertamento residui con riferimento all'esercizio chiuso il 31 dicembre. (R.D. 23 maggio 1924, n. 827).</p>		gennaio				
<p>Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione - anno in corso (Artt.5 e 6 D.Lgs 286/99)</p>	<p>Ogni Ministro, su istruttoria del proprio Servizio di controllo interno (entro 10 giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria)</p>	10 gennaio		<p>Ogni Ministro, su istruttoria del proprio Servizio di controllo interno (entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria)</p>		
<p>Consuntivo risultati direttiva anno precedente (Artt.5 e 6 D.Lgs 286/99)</p>		Febbraio-marzo				
<p>Relazione sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso (Art. 30, comma 1, legge 468/1978)</p>	<p>Relazione al Parlamento da parte del Ministro dell'economia e delle finanze (MEF)</p>	febbraio				
<p>Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno in corso, a raffronto con i risultati dell'anno precedente . (Art. 30, legge 468/1978)</p>	<p>Relazione al Parlamento da parte del MEF</p>	febbraio				

ASTRID - LA DISCIPLINA DELLA MANOVRA FINANZIARIA : UNA PROPOSTA

Documento	Legislazione vigente		Proposta di modifica			
	Proponente / iter formazione atto	Periodo		Proponente / iter formazione atto	periodo	
		Presentazione	Approvazione / Discussione		Presentazione	Approvazione / Discussione
Atto di indirizzo per l'elaborazione degli atti di programmazione (Direttive PCM 23 e 27 dicembre 2004)	Ogni Ministro su istruttoria del proprio Servizio di controllo interno. Dovrebbe essere l'atto di innesco del processo di impostazione della programmazione finanziaria e strategica per l'anno successivo	28 febbraio				
Aggiornamento annuale del Programma di stabilità e di crescita al Consiglio e alla Commissione delle Comunità Europee. (Artt. 3 e 4, Reg. (CE) n. 1466/97 del 7 luglio 1997).		1° marzo				
Nota informativa riguardante le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica che si discostino da quelle contenute nel DPEF dell'anno precedente. (Art. 3, comma 4-bis, legge 468/1978)	Contestualmente all'aggiornamento del Programma di stabilità e di crescita, il Governo la presenta al Parlamento	1° marzo				
Relazione generale sulla situazione economica del Paese (Art. 2, legge n. 48/1967)	Il Ministro dell'economia e delle finanze presenta al Parlamento la Relazione approvata entro il 31 marzo dal Consiglio dei Ministri	marzo			marzo	

ASTRID - LA DISCIPLINA DELLA MANOVRA FINANZIARIA : UNA PROPOSTA

Documento	Legislazione vigente		Proposta di modifica			
	Proponente / iter formazione atto	Periodo		Proponente / iter formazione atto	periodo	
		Presentazione	Approvazione / Discussione		Presentazione	Approvazione / Discussione
Circolare sull'assestamento di bilancio per l'esercizio in corso e sui criteri di redazione delle previsioni di bilancio annuale e pluriennale	MEF – RGS	aprile			28 febbraio	
Circolare sui criteri per la elaborazione e la definizione del rendiconto generale dello Stato		marzo			28 febbraio	
Predisposizione Rendiconto di ciascuna amministrazione	Trasmissione alla RGS da parte di ciascun Ministero tramite l'UCB	30 aprile			30 marzo	
Rendiconto generale dello Stato (art. 23, legge 468/1978)	Trasmissione alla Corte dei conti da parte del MEF ai fini del giudizio di parificazione	31 maggio			30 aprile	
Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico e situazione di cassa al 31 marzo (Art. 30, legge 468/1978)	Presentazione al Parlamento da parte del MEF	Maggio				
d.d.l di assestamento del bilancio per l'esercizio in corso d.d.l. di rendiconto dell'esercizio precedente (conto del bilancio e conto del patrimonio), con il conto totale dei residui attivi e passivi.	Presentazione al Parlamento da parte del MEF	30 giugno			31 maggio	luglio

ASTRID - LA DISCIPLINA DELLA MANOVRA FINANZIARIA : UNA PROPOSTA

Documento	Legislazione vigente		Proposta di modifica			
	Proponente / iter formazione atto	Periodo		Proponente / iter formazione atto	periodo	
Presentazione		Approvazione / Discussione	Presentazione		Approvazione / Discussione	
<p>Giudizio di parificazione e Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato</p>		30 giugno			31 maggio	Giugno /luglio
<p>Relazioni della Corte dei conti sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (artt. 17, 21, L. 468/1978)</p>		30 giugno			31 maggio	Giugno/luglio
<p>Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF)</p> <p>Definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale (da 3 a 5 anni). Dal 1999, il periodo considerato nel DPEF (in conformità al Programma di stabilità) è stato prolungato da 3 a 4 anni. (Odg. 9/4354-<i>quinquies</i>-B/5.</p> <p>(art. 3, legge 468/1978)</p>	<p>Presentazione alle Camere da parte del Governo</p> <p>Parere Conferenza unificata</p> <p>Le Commissioni bilancio delle due Camere, sentito il parere delle altre Commissioni permanenti e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, presentano una relazione sul DPEF all'Assemblea. Deliberazione sul DPEF nelle due Assemblee attraverso un atto di indirizzo al Governo. (art. 118-<i>bis</i>, Reg. Camera; art. 125-<i>bis</i>, Reg. Senato)</p>	<p>30 giugno</p> <p>15 luglio</p> <p>luglio</p>	luglio		<p>30 giugno</p>	luglio

ASTRID - LA DISCIPLINA DELLA MANOVRA FINANZIARIA : UNA PROPOSTA

Documento	Legislazione vigente			Proposta di modifica		
	Proponente / iter formazione atto	Periodo		Proponente / iter formazione atto	periodo	
		Presentazione	Approvazione / Discussione		Presentazione	Approvazione / Discussione
<p>Nota aggiornamento DPEF</p> <p>nel caso di eventi imprevisti prima dell'approvazione e del disegno di legge finanziaria e del bilancio, il Governo presenta una eventuale Nota di aggiornamento del DPEF (art. 118-<i>bis</i>, Reg. Camera)</p>	Presentazione alle Camere da parte del Governo	settembre-dicembre (fino all'approvazione delle legge finanziaria e del bilancio)			15 ottobre	31 ottobre
<p>Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico e situazione di cassa al 30 giugno</p> <p>(Art. 30, legge 468/1978)</p>	Presentazione al Parlamento da parte del MEF	Agosto				
<p>Atto di indirizzo in materia di politica fiscale</p> <p>(Art. 59 D.Lgs 300/99)</p>	Ministro economia e finanze su istruttoria del Servizio di controllo interno MEF (è atto propedeutico alla stipula delle Convenzioni con le Agenzie fiscali)	30 settembre				

ASTRID - LA DISCIPLINA DELLA MANOVRA FINANZIARIA : UNA PROPOSTA

Documento	Legislazione vigente			Proposta di modifica		
	Proponente / iter formazione atto	Periodo		Proponente / iter formazione atto	periodo	
		Presentazione	Approvazione / Discussione		Presentazione	Approvazione / Discussione
Relazione previsionale e programmatica . Accompagnata dalle relazioni programmatiche di settore. In allegato: - Quadro riassuntivo; - relazioni delle amministrazioni interessate, concernenti le leggi pluriennali di spesa; - relazione del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici; - relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione ; - Relazione sullo stato dell'industria aeronautica; - relazione sull'andamento e sui risultati dell'intervento ordinario nelle aree depresse (gennaio) (Art. 1-bis e art. 15, legge 468/1978)	Presentazione alle Camere da parte del Governo	30 settembre			31 ottobre	
	Parere Conferenza unificata	15 ottobre			10 novembre	
d.d.l. di bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente. bilancio pluriennale programmatico . (art. 1-bis, L. 468/1978)	Presentazione alle Camere da parte del Governo	30 settembre	dicembre		30 giugno	5 Ottobre
	Parere Conferenza unificata	15 ottobre			20 luglio	

ASTRID - LA DISCIPLINA DELLA MANOVRA FINANZIARIA : UNA PROPOSTA

Documento	Legislazione vigente			Proposta di modifica		
	Proponente / iter formazione atto	Periodo		Proponente / iter formazione atto	periodo	
		Presentazione	Approvazione / Discussione		Presentazione	Approvazione / Discussione
bilancio pluriennale programmatico (art. 1-bis, L. 468/1978)	Presentazione alle Camere da parte del Governo	30 settembre	dicembre		30 giugno	5 ottobre
	Parere Conferenza unificata	15 ottobre			20 luglio	
Note di variazione						
d.d.l di allineamento del bilancio alla finanziaria (ex nota di variazione finale)					10 dicembre	15 Dicembre
d.d.l. finanziaria (art. 1-bis, L. 468/1978)	Presentazione alle Camere da parte del Governo	30 settembre	dicembre		5 ottobre	15 Dicembre
	Parere Conferenza unificata	15 ottobre				5 novembre

ASTRID - LA DISCIPLINA DELLA MANOVRA FINANZIARIA : UNA PROPOSTA

Documento	Legislazione vigente		Proposta di modifica			
	Proponente / iter formazione atto	Periodo		Proponente / iter formazione atto	periodo	
Presentazione		Approvazione / Discussione	Presentazione		Approvazione / Discussione	
	<p>SESSIONE DI BILANCIO</p> <p>La Commissione bilancio avvia l'esame generale del d.d.l. di bilancio</p>	<p>la sessione di bilancio ha la durata di 45 giorni per la Camera che li esamina in prima lettura e di 35 giorni per la Camera cui perviene in seconda lettura. L'Assemblea esamina congiuntamente i due d.d.l. votando prima gli articoli del d.d.l. di bilancio, poi quelli del d.d.l. finanziaria. Votazione finale sul d.d. l. finanziaria e, infine, sul d.d.l. di bilancio, come modificato dalla Nota di variazioni. (Art. 123, Reg. Camera, art. 129, Reg. Senato)(art. 119, Reg. Camera; art. 126, Reg. Senato)</p>			<p>la sessione di bilancio ha la durata di 28 giorni per la Camera che li esamina in prima lettura e di 20 giorni per la Camera cui perviene in seconda lettura. Una settimana è riservata all'eventuale terza lettura. L'Assemblea esamina congiuntamente i due d.d.l. votando prima il d.d.l. finanziaria e, successivamente il d.d.l. che assesta il bilancio sulla base della finanziaria (occorrono alcune modifiche del regolamento oltre alla introduzione legislativa della previsione di un primo ddl per l'assestamento del bilancio)</p>	
Nota di aggiornamento del DPEF nel caso di eventi imprevisti prima dell'approvazione del DDL finanziaria (art. 118 bis Regolamento della Camera)	Governo	Settembre dicembre			10 ottobre	

ASTRID - LA DISCIPLINA DELLA MANOVRA FINANZIARIA : UNA PROPOSTA

Documento	Legislazione vigente			Proposta di modifica		
	Proponente / iter formazione atto	Periodo		Proponente / iter formazione atto	periodo	
		Presentazione	Approvazione / Discussione		Presentazione	Approvazione / Discussione
Ulteriori Provvedimenti di variazioni al bilancio dell'esercizio in corso. (art. 17, legge 468/1978)	presentazione al Parlamento	31 ottobre				
Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. (art. 1- <i>bis</i> , legge 468/1978)	Presentazione alle Camere da parte del Governo E' previsto un regime particolare per l'esame dei disegni di legge collegati.. (art. 123- <i>bis</i> , Reg. Camera; art. 126- <i>bis</i> Reg. Senato)	15 novembre		Ddl collegati per i saldi e fondi negativi	Giugno/ luglio	20 ottobre prima dell'inizio della sessione di bilancio
				Ddl collegati per lo sviluppo	1 novembre	1° lettura: 15 febbraio 2° lettura: 31 marzo event. 3° lettura: 30 aprile
Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico e situazione di cassa al 30 settembre (Art. 30, legge 468/1978)	Presentazione al Parlamento da parte MEF	novembre				
Presentazione eventuale d.d.l. di autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio (Art. 16, legge 468/1978)	Presentazione al Parlamento da parte MEF					

ASTRID

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE SULLA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE
CORSO VITTORIO EMMANUELE II, 142 – 00186 ROMA – TEL. 06 6810261 – www.astrid.eu