



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

di Franco Bassanini e Giorgio Macciotta

Schema per la riflessione del gruppo di Astrid - 27 dicembre 2006

1. Ancora una volta, nel corso dell'iter parlamentare dei documenti di Bilancio, si è aperta una discussione circa l'idoneità delle attuali disposizioni (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 ed hanno riguardato sia la trasparenza della manovra e la sua compatibilità con le disposizioni costituzionali in materia, che la possibilità, sulla base dell'attuale normativa (che regola sia i contenuti sia le procedure di predisposizione, presentazione, approvazione), di incidere concretamente sulle cause di fondo degli squilibri.

Per quanto riguarda il primo aspetto (la trasparenza) mentre, almeno in termini di obiettivi, paiono chiari i saldi risulta sempre più difficile verificarne l'effettiva realizzabilità in relazione all'opacità (ed alla 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, come di fatto è avvenuto mediante l'uso dello strumento della questione di fiducia sui maxiemendamenti presentati dal Governo.

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, in prospettiva dei saldi (ed in particolare sulle variazioni quantitative introdotte dalla legge finanziaria), comporta, quasi inevitabilmente, una disattenzione alla quantità ed alla qualità della spesa storica 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.

A questi motivi di insoddisfazione se ne è aggiunto uno, 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), prevede 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 richiamano solo alla contabilità dello Stato.

Se si vuole passare da una legge di "contabilità dello Stato" ad una di "contabilità della Repubblica", coerente con il disposto dell'attuale Titolo V, occorre, dunque, intervenire per modificare non solo la struttura dei documenti di bilancio ma anche la procedura della loro predisposizione ed approvazione.

2. In tale logica è necessario partire da una verifica delle procedure con le quali si procede alla determinazione dei documenti di bilancio.

Il DPEF dovrebbe costituire il quadro di riferimento all'intera manovra di finanza pubblica. La ricca articolazione dei contenuti, indicati nell'articolo 3 della legge 468/78, rende esplicito come, per perseguirli, sarebbe indispensabile, sin dalla fase iniziale, 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 politiche (per l'individuazione di condivisi "obiettivi macroeconomici" in particolare "relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione").

Nella fase di predisposizione degli obiettivi si realizza, invece, un limitato coinvolgimento di tutti i soggetti effettivamente interessati. Tale prassi è, storicamente, la causa della permanente assenza, nel DPEF, di alcuni dei fondamentali parametri di riferimento che dovrebbero caratterizzarlo. In particolare è, normalmente, assente ogni indicazione 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" e

manca, conseguentemente, “la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento”.

DPEF, discussione (nelle sedi istituzionali ed in quelle pubbliche), decisioni e vincoli parlamentari hanno riguardato, normalmente, linee di tendenza e obiettivi generali sui saldi rinviando alla successiva legge finanziaria la individuazione della reale articolazione della manovra e la definizione concreta degli interventi nei diversi settori.

Una “riservatezza” sulle scelte di merito che si è spesso praticata anche all’interno della compagine governativa accentrando le predisposizioni della manovra nel solo Ministero dell’Economia e coinvolgendo solo nella fase finale della approvazione le amministrazioni di settore (con una compressione della collegialità governativa che, da ultimo, si è proiettata anche sulla decisiva fase finale della definizione della manovra, concentrata nella predisposizione del o dei maxi emendamenti finali).

Una prassi che, come testimoniano le polemiche interne alle compagini governative succedutesi nel tempo, non ha contribuito alla trasparenza della manovra ed alla sua tenuta, tecnica e non solo politica. Alla luce delle recenti modifiche costituzionali, che affidano ai poteri locali una quota rilevante delle decisioni e della gestione di spesa, una simile procedura si rivela sempre più insoddisfacente e ... impraticabile.

3. Se “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” sono materie di competenza concorrente 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 di “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” del sistema delle autonomie regionali e locali il perseguimento dell’obiettivo di “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 finanza 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” e della “perequazione delle risorse finanziarie”.

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, la cui sede dovrebbe essere, appunto, quella del DPEF, il coinvolgimento delle istituzioni che sono titolari, spesso, della decisione e, quasi sempre, della gestione degli interventi.

4. Il secondo obiettivo da perseguire è quello di definire modalità e tempi di presentazione del bilancio a legislazione vigente che consentano di analizzare in modo approfondito lo stock storico di spesa pubblica nei diversi settori.

Si tratta in questo caso di differenziare i tempi di presentazione dei diversi strumenti che realizzano la manovra di finanza pubblica.

Se infatti vengono presentati insieme il bilancio a legislazione vigente, 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 su queste ultime (che rappresentano meno del 5% del totale dell'entrata e della spesa) trascurando, quindi, l'analisi della maggioranza delle poste di bilancio.

Non si tratta, peraltro, solo di una questione di tempi. Il bilancio è oggi quasi incomprensibile per l'eccessiva frantumazione delle unità di voto e per la difficile comprensione dei soggetti del prelievo e delle reali destinazioni 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 individuate la cui successiva articolazione in Unità previsionali di base ed in Capitoli, e la cui ripartizione tra i vari ministeri, non deve impedire una lettura orizzontale unitaria. Assai utile può essere, al riguardo, l'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).

In tale direzione esistono due modelli di lettura semplificata e sistematica del bilancio dello Stato e delle istituzioni regionali e locali che (opportunamente rivisitati e/o integrati) potrebbero costituire la base del successivo lavoro.

Da un lato il modello di sperimentazione del CNEL sul 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 dal gruppo sui 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, attraverso il lavoro di un'apposita commissione tecnica costituita da esperti del CNEL, del Governo, e delle Regioni una ipotesi di lavoro che potrebbe essere opportunamente rivisitata e validata.

L'esperienza dei conti territoriali compiuta presso il Dipartimento delle politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia (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 otto anni (1996-2003).

Per quanto riguarda la tempistica di presentazione dei documenti sembra opportuno ripristinare la presentazione del bilancio a legislazione vigente in contemporanea 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 in tale documento.

Eventuali variazioni di tali parametri che dovessero determinarsi sia in occasione dell'esame parlamentare sia a seguito del modificarsi delle andamenti tendenziali dell'economia o della finanza pubblica 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 e si consentirebbe una sintesi nella Commissione Bilancio.

L'esame preliminare del BLV e le relative votazioni potrebbero svolgersi nel corso dei mesi tra giugno e metà ottobre prevedendo la presentazione della legge finanziaria il 30 di ottobre.

5. I contenuti tipici della legge finanziaria sono stati oggetto di ripetuti interventi dei legislatori.

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 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. Apposite modifiche regolamentari regolavano tempi e modi di svolgimento della “sessione di bilancio”.

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. 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 (sia) finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia”. Malgrado fosse prevista la “esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale”, tale norma ha finito tuttavia per consentire un nuovo sovraccarico di contenuti della legge finanziaria.

6. 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 abbiano un percorso temporale garantito, con l'obbligo di metterli comunque in votazione entro termini certi (per esempio entro il 31 gennaio dell'anno successivo nel primo ramo del Parlamento al quale siano stati assegnati ed entro il 31 marzo successivo nel secondo ramo).

Restituire alla finanziaria il suo contenuto proprio, e ben delimitato, di strumento di regolazione dei riferimenti quantitativi della finanza pubblica 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.

Una finanziaria così asciugata potrebbe essere discussa ed approvata in una sessione di bilancio di dimensione più ridotta (50 giorni) rendendo compatibile l'esame preliminare (nel corso dei mesi di settembre ed ottobre) della legge di bilancio a legislazione vigente, la cui istruttoria potrebbe avvenire a partire dal mese di luglio e la cui discussione potrebbe recuperare significato attraverso un più approfondito esame sul merito delle singole tabelle nelle diverse commissioni parlamentari.

Anche la predisposizione della finanziaria dovrebbe prevedere un adeguato, e non formale, esame in sede di Conferenze. Nel corso di tale esame dovrebbe essere condivisa l'impostazione generale della manovra riservando, naturalmente, ai livelli istituzionali competenti l'esame delle specifiche decisioni di settore.

7. 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 per favorire la leggibilità integrata dei bilanci della P. A. non solo da parte degli addetti ai lavori, ma anche di quel più vasto fronte il cui convinto consenso è condizione non marginale per il successo di ogni manovra di finanza pubblica.