



www.lavoce.info

Conti Pubblici

VERSO UN NUOVO PROCESSO DI BILANCIO

di [Giuseppe Pisauro](#) 24.04.2009

E' in discussione al Senato un ambizioso progetto di riforma delle procedure di bilancio. Molte le novità previste, dall'abolizione del Dpef all'adozione di un bilancio di cassa. Soprattutto si cerca di ridefinire l'equilibrio dei poteri, entrato in crisi negli anni 2000, tra governo e Parlamento nella decisione di bilancio. Perché con un ampliamento dei margini di flessibilità nella fase di esecuzione, diventa decisiva la capacità del Parlamento di svolgere una funzione di controllo. Non c'è solo il modello Cbo.

L'attenzione sulle **procedure di bilancio**, molto viva in autunno quando la legge Finanziaria è discussa in Parlamento, tende a dissolversi nel resto dell'anno. Nelle ultime due legislature, la sessione di bilancio si è sempre chiusa con propositi solenni, *bipartisan*, di mettere mano alla sua riforma. In effetti, progetti di **riforma** sono stati discussi in questi anni dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato ma non hanno fatto molta strada.

COSA E' CAMBIATO DAGLI ANNI OTTANTA

A rovesciare il tavolo è intervenuta la riforma di fatto realizzata con la sessione di bilancio dello scorso anno, quando in sostanza tutta la manovra è stata veicolata attraverso un **decreto legge**, presentato a giugno e convertito in legge nel giro di poco più di un mese con **voto di fiducia**. Per di più, la manovra era in buona parte definita solo dal punto di vista finanziario, ma rimandava per la sua attuazione concreta a scelte successive, affidate in larga misura all'esecutivo.

Apparentemente una profonda cesura nell'equilibrio dei poteri tra governo e Parlamento. In realtà quell'equilibrio era già cambiato nel corso degli anni 2000. Innanzi tutto, si era affermata la tendenza ad approvare per decreto legge parti importanti della manovra di finanza pubblica. A partire dal 2003, ogni anno veniva emanato, il 30 settembre o nei primissimi giorni di ottobre, un decreto legge che conteneva la parte di politica tributaria della manovra, lasciando alla legge Finanziaria, sempre molto corposa, le norme in materia di politica di spesa. La sessione di bilancio, poi, si concludeva negli ultimi giorni di dicembre con l'approvazione con voto di fiducia di un maxi-emendamento presentato dal governo. Ciò è avvenuto per tutte le cinque leggi Finanziarie votate negli anni 2003-2007.

Il contrasto con il passato è impressionante: in tutto il periodo 1995-2002 il ricorso al voto di fiducia si era verificato solo nel novembre 1997 sul collegato alla manovra. Insomma era evidente che le procedure che avevano governato la sessione di bilancio per tutti gli anni Ottanta e Novanta, e che



www.lavoce.info

vedevano un ruolo forte del Parlamento accanto a quello del governo, erano ormai rispettate solo formalmente.

IL NUOVO PROGETTO

Un sistema di bilancio non può funzionare in modo soddisfacente se per troppo tempo le sue regole formali sono molto diverse da quelle che lo governano nei fatti. Una riforma esplicita è quindi necessaria e non più rinviabile. In questi giorni, è in discussione presso la **Commissione bilancio** del Senato un importante progetto, AS 1397, che ha come primo firmatario il presidente di quella Commissione, il senatore Azzollini e che ridisegna le procedure di bilancio. Una discussione che si sta sviluppando un po' in sordina, su un tema di grande importanza per il funzionamento delle nostre istituzioni. Vediamo i principali contenuti del progetto.

Innanzitutto, viene **semplificato** l'insieme dei documenti ufficiali e si riduce la durata della sessione, che oggi in pratica inizia con la presentazione entro il 30 giugno del Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef). Nel nuovo sistema, il Dpef sarebbe sostituito da un documento, la Decisione quadro di finanza pubblica (Dqfp) da presentare entro il 20 settembre. Il progetto di bilancio e il disegno di legge Finanziaria verrebbero presentati entro il 15 ottobre (ora il termine è fissato al 30 settembre). La Relazione previsionale e programmatica sarebbe abolita e sostituita da una Nota illustrativa che accompagnerebbe la Finanziaria.

Le altre questioni affrontate sono numerose e di rilievo. Qui ne ricordiamo solo alcune.

Molta enfasi riceve, opportunamente, l'**armonizzazione** dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, che risolverebbe uno dei più seri difetti di trasparenza dei conti pubblici. Si prevede poi l'adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende e società partecipate (un fenomeno, quello della creazione di società partecipate con capacità di indebitarsi, negli ultimi anni pervasivo specie nelle amministrazioni locali). Per il bilancio di previsione si dovrebbe passare a una redazione in termini di sola **cassa** con separata evidenziazione conoscitiva delle previsioni di competenza finanziaria ed economica: il sistema italiano è uno dei rari casi, se non l'unico tra i paesi avanzati, in cui si dà preminenza alla competenza giuridica e in cui non viene predisposto un "vero" bilancio di cassa, con conseguenze molto negative sulla capacità di programmazione finanziaria, come è testimoniato dalla creazione fittizia di residui passivi.

Il tema più importante è forse quello dell'**equilibrio dei poteri** tra governo e Parlamento. Il disegno di legge interviene sui margini di manovra lasciati all'amministrazione nella fase di esecuzione del bilancio. Va ricordato che oggi il bilancio dello Stato è ripartito in 13 stati di previsione (uno per ministero) e 34 missioni (22 delle quali interessano più di un ministero), a loro volta ripartite in 163 programmi; la spesa di ogni programma è distinta in «macroaggregati» (spese per funzionamento e spese per interventi, di parte corrente e in conto capitale), che costituiscono le unità di voto per il Parlamento. Con la riforma l'unità di voto si sposterebbe al livello del programma, garantendo così un più ampio margine di **flessibilità** rispetto alla situazione attuale. Inoltre è prevista la possibilità, in sede di approvazione del bilancio e senza bisogno di ulteriori modifiche legislative, di rimodulazioni compensative tra programmi nell'ambito di ogni missione (entro certi limiti).



www.lavoce.info

DOVE FISSARE I CONFINI

Come valutare queste novità? Vi è una tendenza generale, a livello internazionale, verso una maggiore flessibilità nella fase dell'**esecuzione** del bilancio, insieme a un maggiore accentramento nella fase della formazione. L'idea, che è difficile non condividere, è che sono possibili guadagni di efficienza se, invece di fissare nel dettaglio la composizione delle spese per una determinata finalità, ci si limita a definire un **budget complessivo**. Il problema è fin dove si deve spingere questa impostazione.

Certamente deve riguardare le spese di funzionamento di un ufficio (non ha senso stabilire per legge quanto si dovrà spendere per il riscaldamento e quanto per i servizi telefonici), ma deve estendersi alla composizione per programmi dei grandi settori di spesa? Nel concreto, fino a che punto è accettabile un grado di flessibilità che consenta di spostare risorse, non solo destinate al funzionamento della macchina amministrativa, all'interno di «missioni» così ampie come «Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia», «Istruzione scolastica», «Politiche per il lavoro», «Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente», «Giustizia», «Competitività e sviluppo delle imprese»? **(1)** Dove va fissato il confine tra spazio della decisione politica e spazio della decisione amministrativa? È una questione aperta che, in ogni caso, richiede uno sforzo di chiarezza nella definizione dei rispettivi ambiti. Oggi vi è troppa ambiguità nella distinzione tra **spese vincolate** e **spese discrezionali**. Vi sono le spese "obbligatorie" definite dalla legge di contabilità e i "fattori legislativi" e gli "oneri inderogabili" nella classificazione interna della Ragioneria generale (e il progetto di riforma esclude esplicitamente dalla flessibilità solo gli "oneri inderogabili"). Nozioni che gli stessi addetti ai lavori fanno fatica a distinguere.

Con un ampliamento dei margini di flessibilità nella fase di esecuzione del bilancio, diventa decisiva la capacità del Parlamento di svolgere una funzione di **controllo** e un ruolo dialettico nei confronti del governo (e, soprattutto, dell'amministrazione). Ciò richiederebbe di sviluppare una capacità di interlocuzione, anche a livello **tecnico**. Periodicamente emerge la proposta di creare una "autorità" sulla politica fiscale e sui conti pubblici. Nel nuovo processo di bilancio che si sta delineando, sembra naturale pensare che una tale "autorità" debba collocarsi nel Parlamento, attraverso una radicale trasformazione e potenziamento degli attuali Servizi bilancio. L'esempio sempre citato è quello del Cbo, l'organismo tecnico del Congresso americano, ma esperienze simili sebbene su scala ridotta sono presenti in molti altri sistemi.

(1) Sono alcuni esempi delle 34 missioni nelle quali si articola il bilancio dello Stato.