

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**LA RIFORMA DELLE PROCEDURE DEL BILANCIO
PUBBLICO NELLA PROSPETTIVA DELLE PARTI SOCIALI E
DEI CITTADINI**

osservazioni e proposte

Assemblea, 30 maggio 2007

INDICE

Premessa	pag.	1
Osservazioni	pag.	2
Proposte	pag.	6

Iter del documento

L'istruttoria di questa pronuncia è stata curata dal gruppo di lavoro "Riforma del bilancio dello Stato e della manovra finanziaria annuale e pluriennale" coordinato dal Cons. Giorgio MACCIOTTA (riunione del 22/3/2007) e dalla Commissione per la politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) (riunioni del 14/3/2007, 29/3/2007, 18/4/2007).

La pronuncia è stata approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 18/4/2007.

La pronuncia è approvata all'unanimità in via definitiva dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 maggio 2007.

1. Premessa

L'interesse delle parti sociali alle modalità di elaborazione, presentazione, discussione ed approvazione dei documenti di bilancio discende dalle conseguenze che le scelte di canalizzazione delle risorse in tutti i campi dell'attività pubblica determinano, concretamente, nella vita dei cittadini e delle imprese.

La consapevolezza del ruolo che la manovra di politica economica, oggi costruita sulla base del DPEF e della legge finanziaria, esercita nella complessiva attività della pubblica amministrazione è pienamente coerente con il dettato della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", che, nel quadro della precedente normativa, prevedeva come obbligatorio l'esame, "in apposita sessione, (della) relazione previsionale e programmatica"¹ che con la legge finanziaria e con quella di bilancio fa sistema, a norma della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni.

L'attenzione delle parti sociali alla manovra è progressivamente cresciuta e, in particolare a partire dal 1992, in un articolato rapporto di confronto, concertazione, contrattazione, le parti sociali hanno svolto un ruolo assai importante nei processi che hanno consentito all'Italia di aprire un percorso di risanamento della finanza pubblica, finalizzato ad una maggiore equità e ad una utilizzazione delle risorse pubbliche in funzione di una ripresa dei processi di sviluppo, e, in sostanza, di una maggiore coesione sociale.

Essenziale, per lo svolgimento di tale azione, una esposizione dei conti pubblici e degli obiettivi di politica economica che consenta grande trasparenza circa la dimensione e la direzione dei flussi fondamentali delle risorse organizzati nel bilancio dello Stato, circa la qualità e la quantità delle variazioni che, grazie alla manovra di bilancio, si determineranno nel campo economico sociale e, in particolare, circa la ripartizione dei pesi e dei vantaggi per i cittadini e per le imprese.

Una simile trasparenza è resa ancor più necessaria per il nuovo quadro istituzionale nel quale deve muoversi ogni manovra di finanza pubblica, nel rapporto con l'Unione europea e con i nuovi poteri dei soggetti istituzionali costitutivi della Repubblica, a norma dell'articolo 114 della Costituzione.

La innovativa organizzazione istituzionale introdotta dalla riforma del Titolo V della II parte della Costituzione, che trasferisce alle Regioni ed agli Enti Locali rilevanti competenze, in materia di legislazione e di gestione amministrativa della spesa, e stabilisce la loro "autonomia di entrata e di spesa", ha accentuato tali esigenze di trasparenza ai fini di una rappresentazione unitaria degli aggregati di finanza pubblica.

Il nuovo assetto dei poteri istituzionali, infatti, limita l'intervento immediatamente operativo dello Stato in molti campi delle attività produttive e sociali ma ne accentua il ruolo in funzione dei "diritti essenziali dei cittadini" che devono essere garantiti in modo eguale in tutto il paese e della "perequazione delle risorse finanziarie", condizione essenziale per garantire una prospettiva di federalismo solidale.

L'esigenza di trasparenza si estende anzi, in funzione della perequazione, al complesso dei bilanci di tutti i livelli di governo, che devono consentire, nel rispetto dell'autonomia di ciascun livello istituzionale e di ciascun soggetto, una lettura che consenta la comparazione delle scelte, senza occultare eventuali egoismi territoriali e inefficienze gestionali.

Si tratta, in sostanza, a parere delle parti sociali, di affrontare un processo di bilancio, sempre più complesso con procedure che consentano a ciascuno dei soggetti coinvolti di svolgere limpidamente la propria funzione in un quadro di leale cooperazione.

¹ Art. 10

Era questo, d'altra parte, lo spirito con il quale, sul finire degli anni '70 il Parlamento riformò profondamente le procedure di Bilancio. L'obiettivo era quello di riaffermare il controllo parlamentare attraverso la concentrazione dell'attenzione sulle grandi scelte della politica di bilancio. Ci si proponeva, in sostanza, di non assecondare una tendenza alla espansione lineare della spesa in tutti i settori, di affrontare in modo analitico l'esame dei grandi aggregati di finanza pubblica e di assegnare risorse incrementali in modo selettivo, previa verifica della utilizzazione efficiente delle risorse precedentemente disponibili. La prassi applicativa ha finito per sortire l'effetto contrario. Si è assunta come data e sostanzialmente non modificabile la spesa storica, che costituisce in termini quantitativi la gran parte della spesa pubblica, e tutta l'attenzione si è concentrata sulla ripartizione delle risorse incrementali. Questa evoluzione non era affatto inevitabile, dal momento che la spesa storica può (e anzi deve) essere tenuta pienamente in considerazione in sede di decisioni incrementali: soltanto che, in Italia, questo non è avvenuto.

2. Osservazioni

2a. Il bilancio pluriennale e la legge finanziaria

L'attuale assetto della contabilità dello Stato è stato definito a partire dalla legge 5 agosto 1978 n. 468 che introdusse nel processo di bilancio importanti innovazioni di carattere generale quali il bilancio pluriennale (all'interno del disegno di legge di bilancio) e la legge finanziaria. La previsione di un bilancio pluriennale, accanto al bilancio annuale voleva essere, nelle intenzioni del legislatore, un utile supporto ai vari tentativi di programmazione economica nazionale.

Per evitare che il bilancio pluriennale si riducesse ad una semplice elencazione delle entrate e delle spese previste dalla legislazione vigente e costringere i responsabili della politica di bilancio ad uno sforzo di programmazione, l'art. 4 della legge 468 stabiliva che il bilancio pluriennale dovesse essere redatto in due versioni:

1. una prima versione a legislazione vigente, la cui funzione era quella di fornire al Parlamento l'andamento futuro delle entrate e delle spese qualora non venisse introdotta alcuna variazione nella legislazione;
2. una seconda versione programmatica (nella quale era esposto l'andamento delle entrate e delle spese "in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica nazionale") la cui funzione era quella di esporre l'andamento delle entrate e delle spese coerente con l'attivazione degli interventi programmati di politica economica.

Con l'introduzione della legge finanziaria, invece, l'intenzione del legislatore era quella di prevedere uno strumento di adeguamento ed assestamento, periodico, della legislazione finanziaria alle esigenze della politica di bilancio.

In particolare la legge finanziaria avrebbe dovuto:

1. Determinare il livello massimo del ricorso al mercato finanziario;
2. Determinare l'entità dei fondi speciali destinati a fare fronte alle spese originate da progetti di legge che si prevede siano approvati nel corso dell'esercizio;
3. Determinare le quote, destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, delle spese disposte da leggi a carattere pluriennale;
4. Modificare ed integrare le disposizioni legislative aventi riflessi sulle entrate e le uscite del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome e degli Enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, in modo da adeguarle agli obiettivi di politica economica cui si devono ispirare sia il bilancio annuale che il nuovo bilancio pluriennale.

Alla legge erano allegate quattro tabelle. Le prime due riportavano l'elenco delle leggi in corso di approvazione per le quali erano stabiliti i fondi di copertura (distintamente per le risorse di parte corrente e per quelle destinate agli investimenti), la terza individuava le risorse da destinare alle leggi di spesa ricorrenti, la quarta modulava, per il periodo regolato dalla legge finanziaria, le quote annuali destinate alle leggi pluriennali di spesa.

In sostanza il legislatore del 1978 non introdusse particolari limiti al contenuto della legge finanziaria e questo determinò, nel corso degli anni ottanta, il problema delle c.d. finanziarie *omnibus*. Il problema venne affrontato dalla Legge n. 362 del 1988 che individuò in modo dettagliato il contenuto della legge finanziaria.

2b. II DPEF e le altre innovazioni del 1988

La legge 23 agosto 1988 n. 362 introdusse nuove ed importanti norme in materia di programmazione economica e finanziaria e di processo di bilancio, modificando ed integrando la Legge 468/1978.

Le innovazioni principali furono:

- a) l'introduzione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF);
- b) la puntuale definizione del contenuto della Legge finanziaria;
- c) l'affiancamento alla legge finanziaria dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Al DPEF, da presentare entro il 15 maggio, venne attribuito il compito di definire le linee guida della manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nell'orizzonte temporale del bilancio pluriennale (tra i tre e i cinque anni), fissando i criteri, i parametri e gli obiettivi in base ai quali dovevano essere formulati il bilancio annuale di previsione, il bilancio pluriennale e la legge finanziaria.

In particolare nel DPEF dovevano essere indicati:

- a) i parametri economici essenziali utilizzati per identificare l'evoluzione dei flussi del settore pubblico allargato a "politiche invariate" (cioè assumendo, per la parte obbligatoria, l'invarianza della legislazione che stabilisce i diritti dei beneficiari ed il livello dei servizi da erogare e, per la parte discrezionale, la costanza dei comportamenti tenuti in passato dalle amministrazioni);
- b) gli obiettivi macroeconomici ed in particolare quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione;
- c) gli obiettivi, conseguentemente definiti in termini di rapporto al prodotto interno lordo, del fabbisogno del settore statale e del settore pubblico allargato, al netto e al lordo degli interessi, e del debito del settore statale e del settore pubblico allargato per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale e gli eventuali scostamenti rispetto all'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica e le relative cause;
- e) le conseguenti regole di variazione delle entrate delle spese del bilancio di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel settore pubblico allargato per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale;
- f) gli indirizzi per gli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi suddetti;

La Legge 362 del 1988, inoltre, vietava l'introduzione in legge finanziaria di nuove imposte, tasse e contributi e nuove spese, e ne stabiliva tassativamente il contenuto proprio. In particolare la legge finanziaria doveva provvedere alla regolazione annuale di alcune grandezze previste dalla legislazione vigente di spesa e di entrata (aliquote, detrazioni e scaglioni, quote delle leggi di spesa a carattere pluriennale destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati nel bilancio

pluriennale, importi dei fondi speciali, ecc.) al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi stabiliti nel DPEF, oltre a stabilire il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale. Un articolo della legge di bilancio definiva, inoltre, il livello auspicato del fabbisogno del settore statale, ponendo vincoli all'espansione indiscriminata delle emissioni di BOT per finanziare il disavanzo di Tesoreria.

La Legge 362 disancorava temporalmente la finanziaria dal bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente stabilendo che il relativo disegno di legge doveva essere presentato in Parlamento entro il 31 luglio, consentendo un più attento esame della spesa storica nei diversi settori. Il disegno di legge finanziaria doveva essere presentato entro il mese di settembre, e quindi contemporaneamente alla presentazione della Relazione previsionale e programmatica, del bilancio pluriennale programmatico e dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Il legislatore del 1988 stabilì, inoltre, che le modifiche non meramente quantitative alla legislazione sostanziale, necessarie per attuare la manovra di finanza pubblica, dovessero essere contenute in appositi disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, indicati nel DPEF, e da presentare in Parlamento entro il 30 settembre congiuntamente alla legge finanziaria, alla Relazione previsionale e programmatica e al bilancio pluriennale programmatico.

2c. L'attuale assetto normativo

La legge n. 208 del 1999 ha definito l'attuale assetto normativo introducendo alcune modifiche di rilievo al contenuto del DPEF e della legge finanziaria.

Con riguardo al DPEF si stabiliva che le previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di spesa delle pubbliche amministrazioni dovessero essere indicate non più secondo il criterio delle "politiche invariate" ma a "legislazione vigente", cioè tenendo conto esclusivamente delle norme vigenti al momento della elaborazione del documento. Inoltre il DPEF doveva fare riferimento al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e non più al settore pubblico allargato. A partire dal DPEF 2000-2003, approvato nel 1999, il periodo di riferimento, fino ad allora triennale, è divenuto quadriennale, al fine di assicurare la coerenza tra le previsioni approvate dal Parlamento Italiano e quelle elaborate per il Programma di Stabilità sottoposto all'approvazione dell'Unione Europea.

Con riguardo ai tempi di presentazione dei documenti la legge ha riunificato al 30 settembre il termine di presentazione del disegno di legge di approvazione del Bilancio a legislazione vigente (prendendo atto della mancata utilizzazione del periodo tra il 30 luglio e il 30 settembre per un esame della spesa storica), del disegno di legge finanziaria, della relazione previsionale e programmatica e del bilancio programmatico, ha spostato dal 15 maggio al 30 giugno il termine di presentazione del DPEF (in modo da avvicinare le previsioni macroeconomiche elaborate dal Governo alla compilazione dei documenti di bilancio) ed ha spostato al 15 novembre il termine di presentazione dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Per quanto concerne la struttura della legge finanziaria il divieto di introdurre nuove imposte, tasse e contributi e di disporre nuove o maggiori spese veniva attenuato e sostituito dal divieto di introdurre norme di delega o norme di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, di carattere localistico o microsettoriale.

Con lo spostamento del termine per la loro presentazione, i disegni di legge collegati, che possono contenere le norme di delega o norme di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio escluse dalla finanziaria, non erano più discussi nel corso della sessione di bilancio ma venivano esaminati dal Parlamento successivamente al 31 dicembre.

Il manifestarsi di crescenti problemi nel raccordo tra previsioni e consuntivi è stato infine affrontato con il cosiddetto "decreto tagliaspesa" (decreto legge 6 settembre 2002, n. 194 convertito con modificazioni dalla legge 31 Ottobre 2002, n. 246) attraverso il quale il Governo ha cercato di risolvere problemi di copertura con i meccanismi ex post dei "tetti di spesa" e della "clausola di salvaguardia". Anche questo tentativo, al di là del discutibile accentramento di poteri sul Governo e del corto circuito nel suo corretto rapporto con il Parlamento, si è rivelato insoddisfacente.

3. Punti nevralgici

La successione degli interventi normativi finora richiamati mostra la sensibilità ed il costante impegno del Parlamento italiano nell'opera di adeguamento dei meccanismi di governo della finanza pubblica. I risultati conseguiti sono di grande rilievo ma l'emersione, di volta in volta, di problemi tali da richiedere ulteriori riforme mostra il rilievo dei problemi, la poliedricità del loro riproporsi in forme diverse, sotto l'incalzare degli interrogativi affioranti nella società italiana. Sta di fatto che il complesso processo descritto, malgrado il combinato disposto delle norme di legge e dei regolamenti parlamentari, volti al contenimento delle materie oggetto della legge finanziaria, non è valso a garantire a pieno una limpida traduzione degli obiettivi di politica economica in provvedimenti legislativi. La tentazione di risolvere una molteplicità di problemi attraverso lo strumento "legge finanziaria", l'unico che, nel 1978, poteva garantire un tempo certo di approvazione, ha in un primo tempo portato alla cosiddetta finanziaria "omnibus". Poi, introdotti i limiti al contenuto proprio della finanziaria dalla 362/1988, le stesse anomalie si sono presentate nella predisposizione dei collegati, rapidamente unificati (anche per l'assenza di adeguato coordinamento in materia dei regolamenti parlamentari) nel cosiddetto "collegato di sessione", infine, dopo la novella costituita dalla legge 208/1999, si è, nella sostanza, tornati alla finanziaria "omnibus".

Nuovi motivi di inadeguatezza dell'attuale quadro normativo derivano anche dal fatto che, per una maggiore sensibilità sociale e per il modificarsi del quadro istituzionale, sono emerse esigenze di maggiore trasparenza, di maggiore chiarezza e, insieme, è cresciuta la complessità della manovra di politica economica. Basta pensare da un lato al ruolo rilevante svolto, nel governo dei processi di risanamento della finanza pubblica, dalla concertazione con le parti sociali e, successivamente, al ruolo crescente dei livelli di governo infrastatali sino alla importante riforma del Titolo V della II parte della Costituzione in materia di assetto dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali della Repubblica e di ripartizione dei poteri, a partire da quelli in materia "di entrata e di spesa".

Rispondere a simili problematiche avrebbe richiesto una serie di profonde modificazioni ed innovazioni tese, ad esempio, a sollecitare una integrazione tra la tradizionale contabilità finanziaria e quella economico-patrimoniale (*Accrual basis of accounting*). Questa tendenza, ampiamente suffragata in ambito internazionale dai principi contabili per il settore pubblico (IPSAS), si basa sulla considerazione che l'impiego della contabilità a base economico-patrimoniale consente di migliorare la rendicontazione delle amministrazioni pubbliche e di sensibilizzare i comportamenti verso un uso più razionale delle risorse disponibili.

I metodi di registrazione rappresentano, infatti, le regole ed i criteri in merito alla forma all'ordine e al collegamento che devono essere rispettati per la tenuta delle rilevazioni contabili. La contabilità finanziaria si basa sulla rilevazione in partita semplice ritenuta adatta a evidenziare i fatti che si estendono temporalmente dai preventivi ai rendiconti e che trovano riscontro nella finalità autorizzatoria riconosciuta ai documenti da essa promananti. Le scritture sono in partita doppia quando le operazioni vengono rilevate sotto un duplice aspetto (quello economico e quello

finanziario) in conti separati e distinti nei quali l'equivalenza degli ammontari accreditati ed addebitati viene continuamente garantita dalla rilevazione simultanea ed antitetica dei fatti di gestione. Questo consente di apprezzare integralmente ed in modo compiuto le conseguenze della gestione sugli equilibri patrimoniale-economico-finanziario in modo da consentire di evidenziare se il patrimonio dell'amministrazione ha avuto incrementi o decrementi per effetto delle scelte poste in essere.

Nel contempo sarebbe stato necessario, nella formulazione dei bilanci, tener conto del fatto che le amministrazioni si qualificano come sistemi caratterizzati da un pluralità di portatori di interessi (*stakeholder*) dei quali sono chiamate a soddisfare i bisogni e le aspettative mediante un sistema complessivo di rendicontazione.

Questa attenzione verso l'ambiente esterno tende ad enfatizzare il connotato di sistema aperto, che dovrebbe divenire tipico per le amministrazioni pubbliche come, d'altra parte, sta divenendo tipico per l'azienda.

Il "Bilancio sociale", in questa prospettiva, diviene l'ultimo anello, "l'epilogo", di un processo ben più ampio che la dottrina configura ormai in maniera univoca come processo di *accountability*, facendo riferimento con questo termine all'esigenza di rendere conto degli esiti dell'azioni poste in essere da coloro che si assumono delle responsabilità in relazione ad uno specifico mandato.

Il Bilancio sociale è dunque un documento destinato a fornire informazioni quali-quantitative sulle scelte intraprese dalle amministrazioni pubbliche nel perseguimento delle finalità socio-istituzionali ad esse riconosciute. È opportuno, dunque, sollecitare la redazione da parte delle amministrazioni di questo documento che ha trovato in alcuni standard nazionali (GBS) ed internazionali (GRI, SA8000, A1000 ecc..) i propri canoni di contestualizzazione ed applicabilità e nella direttiva del Ministero per la funzione pubblica (2006) un indubbio indirizzo di sostegno.

Nello stesso quadro si colloca l'esigenza del cosiddetto bilancio di genere che ha lo scopo di evidenziare il perseguimento di politiche pubbliche indirizzate al superamento delle disparità tra i sessi in relazione alla distribuzione e gestione delle risorse economiche, ai poteri, alla formazione ed alle posizioni lavorative rivestite.

La rendicontazione di questi aspetti può sfociare in un documento a se stante o confluire nello stesso bilancio sociale che, in tal caso, dovrà accogliere anche una sezione dedicata alla prospettiva di "genere".

Nel corso del tempo, invece, la soluzione dei problemi è stata ricercata non in una maggiore trasparenza e articolazione, ma in una progressiva concentrazione dei momenti decisionali che si è tradotta:

1. nella costruzione dei documenti, che hanno prodotto la progressiva eliminazione dei contenuti significativi del DPEF, ridotto sempre di più a semplice strumento per "testare" la praticabilità delle politiche, rinviando la sostanza delle scelte al momento di presentazione della legge finanziaria ed escludendo progressivamente dal confronto su questa delicata materia, funzionale anche alla costruzione di un convinto consenso tecnico-politico, non solo le forze sociali e i livelli istituzionali infrastatali, ma anche il Governo nella sua collegialità;
2. nella organizzazione normativa, affrontando la correzione degli andamenti delle entrate e della spesa di settore con il ripristino della finanziaria "*omnibus*" invece di percorrere, con la predisposizione di "collegati tematici", la strada di significative riforme settoriali;
3. nelle procedure parlamentari attraverso una progressiva concentrazione dei momenti di decisione culminata, nelle ultime esperienze, nella concentrazione all'interno del circuito "maxi emendamento-voto di fiducia".

La involuzione della fase decisionale si è riflessa, naturalmente nel rapporto con le parti sociali, cui è stato progressivamente preclusa la possibilità di rappresentare in modo compiuto le esigenze di cui sono portatrici.

Le parti sociali hanno piena consapevolezza della complessità della situazione economica attuale. L'Italia, per far fronte in modo adeguato alla sfida della globalizzazione senza sacrificare le caratteristiche essenziali del proprio modello di coesione sociale, ha l'esigenza di profonde riforme che riguardano il complesso della struttura produttiva e della organizzazione amministrativa. A questo impegno le forze sociali, nel rispetto del reciproco ruolo e della loro autonomia, vogliono fornire il contributo che può venire dalla ricchezza della loro articolazione e dal radicamento nella società.

Per svolgere un simile ruolo è essenziale la trasparenza delle scelte in materia di bilancio: degli obiettivi e dei risultati della gestione, che sempre di più richiamano ad un ruolo fondamentale gli esecutivi, ai diversi livelli istituzionali, ma anche delle procedure di decisione che devono rendere esplicito il ruolo svolto, in confronto dialettico, da esecutivo e legislativo.

Nasce da una simile convinzione l'esigenza di affrontare la tematica delle decisioni in materia di finanza pubblica e di formulare proposte utili a consentire che il confronto sociale si svolga nel modo più produttivo.

4. Le proposte

1. Il primo problema da affrontare, a parere del CNEL, è costituito dalla analisi dei diversi documenti che compongono la manovra di bilancio e da una loro ricollocazione in una sequenza logico-temporale che valorizzi al massimo i contenuti informativi e/o deliberativi di ciascuno di essi.
- In tale prospettiva acquistano un significato assai rilevante il rendiconto e l'assestamento. Si tratta infatti di partire dal consuntivo dell'esercizio precedente per impostare sia gli aggiustamenti per l'esercizio in corso sia la ricognizione delle esigenze per la nuova manovra. Con il supporto delle moderne procedure informatiche è oggi possibile anticipare sensibilmente i tempi di predisposizione del rendiconto non solo ai fini della sua presentazione al Parlamento ma anche ai fini di una sua utilizzazione per una gestione dinamica degli andamenti della finanza pubblica.
- Partendo da tali dati è infatti possibile procedere in primo luogo ad una ricognizione degli andamenti dell'esercizio in corso ed elaborare le proposte per l'assestamento.
- Dai valori storici dell'entrata e della spesa, dalla loro dinamica nel tempo, è anche possibile partire per impostare, attraverso la formulazione della circolare che dà inizio alla predisposizione della manovra per il successivo periodo pluriennale, una ricognizione circa l'efficacia della legislazione sottostante, gli andamenti qualitativi e quantitativi delle politiche pubbliche e definire gli obiettivi da porre a base della elaborazione sia del nuovo bilancio pluriennale a legislazione vigente sia delle proposte di correzioni normative (quantitative e qualitative) da inserire nel DPEF, nella legge finanziaria, nei provvedimenti collegati. La circolare configura, in tale prospettiva, un importante momento 2politico di cui deve assumere piena responsabilità non la struttura burocratica del Ministero dell'Economia ma l'intero Governo.
- In una realtà istituzionale e sociale articolata come quella italiana è, peraltro, indispensabile che, nell'individuazione degli obiettivi programmatici e degli strumenti necessari a tradurli in misure operative, sia ricercato, in ogni fase, a partire quindi dalla circolare, il convinto consenso di tutti i livelli istituzionali e sia realizzato un costruttivo confronto con le forze sociali. Occorre, dunque, una cabina di regia che, per quanto riguarda il livello istituzionale, trova la sua naturale collocazione nella Conferenza unificata e che, per quanto riguarda il confronto con

le parti sociali, potrebbe svolgersi in sede CNEL, sede istituzionale e pubblica delle rappresentanze delle parti sociali.

- Una procedura trasparente per la individuazione dei problemi e per la costruzione degli obiettivi può consentire, più facilmente, di restituire al DPEF la ricca articolazione di contenuti prevista dalla legge e, in particolare, di supportare le fondamentali previsioni macroeconomiche ed i saldi tendenziali e programmatici della finanza pubblica con precise 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 ... con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale" (Legge 5 agosto 468, n. 468 e successive integrazioni, articolo 3, comma 2, lettera f).
- Va poi affrontato il problema, comunemente sottolineato, di superare, nella predisposizione del Bilancio a legislazione vigente, sia una logica meramente incrementale sia una formale riduzione lineare delle diverse poste di bilancio che ha determinato, nel recente passato, consistenti adeguamenti di stanziamenti o in sede di assestamento o in sede di regolazioni delle poste negli esercizi successivi. A tal fine si potrebbe da una lato recuperare l'anticipazione dei tempi di presentazione di tale disegno di legge (al 30 di giugno), prevedendo una specifica fase per il suo esame e la sua approvazione. In secondo luogo sarebbe forse utile, ad evidenziare le motivazioni dei tradizionali incrementi inerziali della spesa, ripristinare la doppia presentazione dei dati accompagnando alla versione "a legislazione vigente" una versione che esponga le risorse, per così dire, "a politiche necessarie", ovvero che indichi l'ammontare delle risorse che sarà necessario prevedere, oltre quelle necessarie a "legislazione vigente, se non sarà riformata la legislazione sostanziale di spesa.
- Una simile procedura potrebbe consentire di individuare con maggiore precisione e trasparenza l'articolazione degli interventi da realizzare attraverso la legge finanziaria. A tal proposito il CNEL ritiene che l'esperienza degli ultimi esercizi abbia fatto emergere con chiarezza la debolezza dei meccanismi legislativi e regolamentari volti a contenere la legge finanziaria entro i limiti di una manovra sostanzialmente omogenea, rivolta a definire saldi e contenuti macroeconomici. Mentre infatti ha tenuto l'esclusione di deleghe legislative, la previsione di un divieto per norme di "carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, salvo che esse si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi" e per quelle di carattere "localistico e microsettoriale", richiedendo una valutazione di carattere politico, è stata soggetta a decisioni caratterizzate da un'eccessiva discrezionalità della maggioranza pro tempore ed ha comportato una progressiva espansione dei contenuti della legge finanziaria che sono ormai sostanzialmente incompatibili con il contenuto che dovrebbe essere tipico di tale legge ma, soprattutto, sono ai limiti della previsione dell'articolo 72 della Costituzione. Il CNEL ritiene opportuno che al fine di rendere più comprensibili dimensioni e caratteri della manovra e di consentire un trasparente confronto sulle misure di modificazione della legislazione settoriale di entrata e di spesa, sia necessario tornare ad una rigorosa "tipizzazione" della legge finanziaria definendo in modo puntuale il contenuto di ciascuno dei suoi articoli, limitando gli interventi alle quantificazioni e rinviando le modifiche qualitative della legislazione a specifici e distinti provvedimenti collegati.
- Per quanto riguarda i provvedimenti collegati il CNEL ritiene che l'attuale disciplina dei lavori parlamentari, in termini di programmazione dei lavori e di certezza dei tempi di conclusione dell'esame dei provvedimenti, consenta di superare le perplessità che portarono, nel passato, a concentrare le misure di modifica della legislazione sostanziale in un solo provvedimento (la legge finanziaria e/o il

cosiddetto "collegato di sessione") soggetto a consolidate procedure parlamentari in materia di tempi di approvazione. Le riforme regolamentari che si sono susseguite nel corso degli ultimi dieci anni hanno messo a punto procedure ordinarie per il contingentamento dei tempi e per la determinazione rigorosa del calendario dei lavori che rendono del tutto naturale una loro applicazione specifica ai provvedimenti dichiarati collegati alla manovra di bilancio.

- Tra i provvedimenti collegati è possibile individuare due precise tipologie: quelli essenziali per la realizzazione dei saldi e quelli funzionali al miglioramento della qualità, e dell'equità, del prelievo e della spesa. La disciplina dei tempi di presentazione, esame e approvazione di tali diverse tipologie di provvedimenti potrà essere opportunamente articolata. Per i primi andrà prevista una conclusione dell'esame in tempi che consentano di incorporare nella legge finanziaria le ricadute in termini di saldi delle misure in essi contenute. Per quei provvedimenti che incidono sulla qualità della spesa si potrebbe ipotizzare la conclusione dell'esame entro i primi mesi dell'anno successivo.
 - Una simile articolazione della manovra consentirebbe, tra l'altro di configurare, attraverso i singoli interventi, rispondenti a criteri di maggiore coerenza con le politiche dei settori, non solo riforme più organiche dei singoli comparti ma anche più idonee, per tenuta tecnica e per consenso degli interessati, a realizzare i prefissati obiettivi finanziari.
2. Un secondo ordine di problemi riguarda le modalità attraverso le quali definire le variabili macroeconomiche da utilizzare per costruire, partendo dai dati di consuntivo dell'esercizio precedente e dal preconsuntivo dell'esercizio in corso, il quadro tendenziale per il nuovo esercizio. Non si tratta semplicemente di rispondere alla ovvia esigenza che i dati di base siano di attendibilità inattaccabile. Dalla attendibilità condivisa delle previsioni macroeconomiche discendono, anche, conseguenze rilevanti nel successivo iter parlamentare del disegno di legge di bilancio.
- L'applicazione di parametri macroeconomici condivisi alle grandezze definite in sede di bilancio di assestamento e l'utilizzazione di parametri di evoluzione delle poste, come ricavabili dalle serie storiche delle singole voci di entrata e di spesa, rende possibile definire modalità rigorose (e fortemente limitative) in relazione all'emendabilità del bilancio a legislazione vigente salvo che per le poste la cui evoluzione sia esplicitamente discrezionale. Ciò sarebbe tanto più naturale se le relazioni introduttive ai singoli stati di previsione dessero conto dettagliatamente, come d'altra parte è previsto, dei criteri seguiti per la determinazione delle singole poste "con particolare riguardo alla spesa corrente di carattere discrezionale che presenta tassi di variazione significativamente diversi da quello indicato per le spese correnti" (legge 468/78, articolo 2, comma 4 *quater*).
- Si tratta, dunque, di costruire il quadro macroeconomico attraverso un processo di consenso che coinvolga gli uffici governativi preposti alla gestione del Bilancio della P. A. (la RGS, la DGT, ma anche, in misura crescente, le strutture analoghe degli altri livelli di governo), i principali centri di ricerca pubblici e privati e che utilizzi, ai fini delle previsioni, le proiezioni che possono trarsi dalle serie storiche della finanza della P. A., come rese disponibili dal lavoro sui consuntivi compiuto dalla Corte dei Conti e dall'ISTAT.
3. Occorre, poi, ripensare le modalità di predisposizione del bilancio riflettendo, non solo, come già indicato, sulla significatività dai dati a legislazione vigente ma anche su una modalità di esposizione per unità previsionali di base, collegate, in funzione della gestione, ai centri di responsabilità, la cui frantumazione non consente di cogliere la reale dimensione dei grandi aggregati settoriali.

In attuazione della legge 94/97 si è passati, ai fini della decisione parlamentare, dalla tradizionale esposizione per capitoli ad una esposizione per unità previsionali di base, ciascuna delle quali avrebbe dovuto essere collegata ad un centro di responsabilità. Questa scelta prevalse, allora, rispetto a quella di una riclassificazione dei dati per missioni e per programmi. L'attuazione della riforma, peraltro, come ha rilevato la Corte dei Conti, in sede di parificazione dell'esercizio 2005, non è coerente con l'originaria impostazione. Infatti a 145 Centri di Responsabilità corrispondono, nel bilancio di quell'esercizio, ben 1.672 unità previsionali. Anche l'accorpamento dei capitoli nelle Unità previsionali di base rivela, in taluni casi, elementi di scarsa coerenza ed andrebbe, in ogni caso, rivisitato.

Le attuali modalità di esposizione dei flussi delle entrate e delle spese sono, oltretutto, ostacolo ad una lettura, in sistema, del Bilancio dello Stato con quello delle Regioni e delle Province Autonome (e con quelli delle Autonomie locali) 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.

Il CNEL ritiene che sarebbe utile una delega legislativa, mirata anche a definire i principi di coordinamento della finanza pubblica previsti dall'articolo 117 della Costituzione. Il Governo dovrebbe avere mandato di procedere ad una rielaborazione delle norme di contabilità al fine di procedere alla riaggregazione delle poste in un limitato di missioni e di programmi, e di promuovere, in uno spirito di leale cooperazione con gli altri livelli di governo istituzionale, analoga riforma di tutti i documenti di Bilancio. Potrebbero trarsi utili indicazioni operative dall'analogo modello divenuto pienamente operativo in Francia nel quadro di attuazione della LOLF (*Loi organique relative aux lois de finances*). A tal fine sarà anche utile il contributo della Commissione tecnica della Finanza pubblica istituita con la legge finanziaria per il 2007. Dovrebbero essere, insieme, avviate sia la riclassificazione dei Bilanci della P. A. in termini di contabilità economica sia la predisposizione del Bilancio sociale, anche attraverso un periodo di opportuna sperimentazione.

La revisione delle modalità di esposizione del Bilancio dovrebbe infine consentire la puntuale confrontabilità delle poste del bilancio di previsione e del rendiconto, con il coordinamento delle relative norme legislative.

4. Il nuovo assetto costituzionale richiede, se si vogliono rispettare gli impegni internazionali in materia di politiche di Bilancio della P. A., che siano definiti, nel quadro della complessiva manovra di politica economica, non solo i saldi del Bilancio dello Stato ma anche quelli degli altri livelli di Governo previsti dall'articolo 114 della Costituzione. L'attuale legge di contabilità dello Stato prevede specifiche modalità di coordinamento per affrontare le ricadute della legislazione statale sui bilanci delle altre istituzioni (legge 468, articolo 27). Ma la nuova disciplina costituzionale che non solo prevede pari dignità repubblicana tra i diversi livelli istituzionali e "autonomia di entrata e di spesa" per le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni ma colloca il coordinamento della finanza pubblica tra le materie di legislazione concorrente non consente allo Stato di definire unilateralmente la manovra complessiva.

Si impone dunque un ripensamento delle modalità di predisposizione dei fondamentali documenti di finanza pubblica prevedendo che l'istruttoria sugli obiettivi, in termini di saldi ma anche in termini di direttrici delle politiche di entrata e di spesa, sia compiuta collegialmente e che sia garantita una adeguata capacità di programmazione dei livelli istituzionali sub statuali, anche al fine di accentuarne la responsabilizzazione.

Ciò significa valorizzare il ruolo di strutture quali la Conferenza unificata ma anche prevedere modalità di approvazione dei provvedimenti finanziari statali che abbiano ricadute sulla finanza regionale e locale in tempi che consentano a Regioni ed Enti Locali di approvare i loro bilanci nei termini previsti dalla legge e con la piena conoscenza del quadro complessivo all'interno del quale la loro manovra verrà a collocarsi.

5. Le decisioni in materia di finanza pubblica, in questi anni, sono state realizzate in un intreccio di disposizioni legislative e regolamentari. Anche l'auspicata riforma dovrà, a parere del CNEL, intrecciare norme legislative e previsioni regolamentari. In particolare andrebbero ripensati tempi e contenuti delle due sessioni di bilancio: quella estiva e quella autunnale.
- La sessione estiva (dal primo giugno al 31 di luglio) potrebbe essere dedicata all'esame del rendiconto, del bilancio di assestamento e, conclusivamente, del DPEF.
 - La sessione autunnale dovrebbe essere articolata in due fasi: la prima (dal 1 settembre al 15 ottobre) destinata all'esame del bilancio a legislazione vigente con un coinvolgimento reale, oltre che della commissione Bilancio e Programmazione, di tutte le altre Commissioni (ciascuna per gli stati di previsione di specifica competenza) che riacquisterebbero pieni poteri e responsabilità nell'esame degli stati di previsione di loro competenza. Sarebbe questa l'occasione per svolgere in Parlamento una trasparente discussione circa la politica dei singoli settori della pubblica amministrazione, per compiere analisi e assumere decisioni in funzione di una maggiore efficienza e produttività della spesa. Alla Commissione bilancio dovrebbe essere riservato, naturalmente, il giudizio sulle compatibilità finanziarie complessive.
 - Nello stesso periodo potrebbero essere esaminati dalle competenti commissioni anche quei provvedimenti collegati dei quali il DPEF avesse indicato la priorità in funzione dei saldi della successiva legge finanziaria.
 - Si dovrebbe prevedere che ciascun ramo del Parlamento possa procedere all'esame del Bilancio per il nuovo esercizio solo dopo aver deliberato sul rendiconto e sull'assestamento (anche in questo caso facendo riferimento a esperienze di altri paesi, a cominciare dalla Francia).
 - Nella seconda fase della sessione autunnale (dal 20 ottobre al 15 dicembre) dovrebbe svolgersi l'esame della legge finanziaria. La "tipizzazione" rigorosa dei contenuti potrebbe consentire ai Presidenti dei due rami del Parlamento un esercizio più rigoroso dei poteri di verifica circa l'ammissibilità (in termini di coerenza con le previsioni della legge di contabilità) dell'originario testo del Governo e, conseguentemente, degli emendamenti. Si potrebbe inoltre prevedere in modo rigoroso tipologia e tempi per la presentazione degli emendamenti e introdurre regole circa la loro struttura e circa le modalità di presentazione (emendamenti interamente sostitutivi dei singoli articoli e delle relative tabelle, numero di firme, preclusione a emendamenti non esaminati in sede di esame in commissione, etc.). I regolamenti parlamentari, d'altra parte, già contengono norme che regolano le votazioni (e le preclusioni) relative ad emendamenti ostruzionistici.
 - Infine si passerebbe all'esame dei provvedimenti collegati il cui esame potrebbe essere concluso dal ramo del Parlamento che li esamina in prima lettura entro il 31 di gennaio e dal secondo ramo entro il 15 marzo. Specifiche modalità di esame (procedure e tempi) potrebbero essere previste per i casi nei quali si imponga una terza lettura.

6. Nel processo di risanamento della finanza pubblica un contributo rilevante è venuto dal convinto consenso delle forze sociali coinvolte, a partire dal 1993, in positivi percorsi di concertazione. Nella nuova fase, d'intesa tra le parti sociali e i governi (ai diversi livelli istituzionali), andrà definito il quadro all'interno del quale svolgere il confronto tendente ad una più lineare ed efficace concertazione per favorire responsabilizzazione ed impegno intorno agli obiettivi comunemente condivisi.