

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

**N. 1184-A**

## RELAZIONE GENERALE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE TECCE)

*concernente anche lo stato di previsione del Ministero dell'economia  
e delle finanze (Tab. 2)*

*con allegati: rapporti delle altre Commissioni permanenti sui rimanenti stati  
di previsione e sul disegno di legge n. 1183 (v. stampato n. 1184-A  
Allegato 1); rapporti di minoranza delle altre Commissioni (v. stampato  
n. 1184-A Allegato 1-bis); nonché ordini del giorno ed emendamenti trattati  
nelle Commissioni (v., rispettivamente, stampati n. 1184-A Allegato 2-I e  
n. 1184-A Allegato 3/I)*

Comunicata alla Presidenza l'11 dicembre 2006

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2007  
e bilancio pluriennale per il triennio 2007-2009 (n. 1184)

**presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze**

*approvato dalla Camera dei deputati il 19 novembre 2006*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 19 novembre 2006*

## **RELAZIONE GENERALE**

ONOREVOLI SENATORI. – Il disegno di legge di bilancio al nostro esame è redatto a legislazione vigente. Il dibattito che si è svolto nella Commissione bilancio e i rapporti che abbiamo ricevuto dalle altre Commissioni hanno confermato, in larga misura, ciò che avevo affermato nella mia relazione in Commissione: il bilancio di previsione per il 2007, come modificato dalla manovra correttiva proposta dal Governo, corrisponde pienamente agli obiettivi programmatici contenuti nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nella relativa Nota di aggiornamento. Ciò risulta chiaramente anche dalla seconda Nota di variazioni trasmessa dalla Camera dei deputati, dalla quale risulta che il progetto di bilancio per il 2007 ha recepito già sia le disposizioni del disegno di legge finanziaria, come approvato dalla stessa Camera dei deputati, sia le ulteriori norme introdotte con il decreto-legge fiscale n.262 del 2006, collegato alla legge finanziaria, recentemente approvato in via definitiva al Senato.

Da più parti è stata sollecitata nel dibattito una rapida modifica degli strumenti, dei tempi e delle procedure di esame del bilancio e della legge finanziaria. Ovviamente nel dibattito non è emersa una soluzione al problema. Mi limito quindi, in qualità di relatore, a sottolineare che effettivamente si tratta di un tema che la stessa Commissione bilancio dovrebbe approfondire, eventualmente in maniera congiunta con quella della Camera, dato che il tema è stato richiamato in ogni intervento, sia in Commissione sia nel dibattito pubblico fra le forze politiche, soprattutto per quanto concerne l'abbreviamento dei tempi e la semplificazione della materia. Sostenere che sia già stata prospettata una soluzione mi sembrerebbe eccessivamente ottimistico, anche se è assolutamente giusto sottolineare le esigenze emerse.

Le regole che guidano la formazione e l'approvazione del bilancio riflettono l'equilibrio di poteri che – in un certo periodo storico e in un determinato sistema istituzionale – si realizza in materia di politica fiscale tra Parlamento e Governo. Nel nostro sistema istituzionale, l'articolo 81 della Costituzione attribuisce al Parlamento il potere di approvare il bilancio dello Stato, pur riservandone la presentazione al Governo. Dal punto di vista delle entrate, l'articolo 23 della Costituzione prevede che qualsiasi prestazione personale o patrimoniale possa essere imposta solo per legge. Dal lato della spesa, la decisione del Parlamento sul bilancio indica le priorità dell'azione pubblica e diventa un limite alla discrezionalità dell'Esecutivo nella gestione delle risorse. In tale contesto, il principio di specificazione, cioè la definizione dell'unità di voto parlamentare, diventa l'elemento da prendere in considerazione per comprendere come il Parlamento, di fatto, vincoli l'azione del Governo.

La legge n. 94 del 1997 e il decreto legislativo di attuazione n.279 del 1997, che hanno riformato la materia, hanno previsto un riordino dei capitoli di bilancio individuando nelle unità previsionali di base (u.p.b.) l'unità di voto parlamentare. Le u.p.b. costituiscono aggregazioni di risorse finanziarie (indicate nei capitoli, considerati unità per la gestione e la rendicontazione delle risorse) attribuite ad un centro di responsabilità amministrativa ossia alla responsabilità di un dirigente; la presentazione della spesa per centri di responsabilità viene accompagnata da una classificazione per funzioni-obiettivo. Nell'attuazione del citato decreto-legislativo si passò da circa 6.000 capitoli alle circa 1.500 u.p.b. del bilancio attuale. Si è trattato quindi di una riorganizzazione che da un lato ha ridotto in modo significativo il livello di dettaglio della decisione parlamentare, dall'altro ha introdotto la distinzione tra bilancio «politico» e bilancio «gestionale», fra funzione di indirizzo e controllo dell'organo politico e quella di gestione affidata alla struttura dirigenziale.

Tale nuova classificazione di bilancio, nella quale l'individuazione degli obiettivi dell'azione pubblica si incrocia con la evidenziazione della responsabilità amministrativa, nella legge di riforma è altresì accompagnata dalla previsione di indicatori di misurazione e di risultato dell'azione pubblica, connessi con la definizione degli obiettivi. Tali informazioni aggiuntive dovrebbero essere contenute negli allegati alle tabelle di bilancio relative agli stati di previsione e costituire un parametro per valutare l'incisività delle politiche pubbliche in termini di risultato.

Tale riforma era visibilmente illuminata negli obiettivi; purtroppo, la situazione attuale sembrerebbe non confermare una attuazione in linea con tali aspirazioni. Nel bilancio al nostro esame, come del resto in quelli presentati al Parlamento dal 1999 in poi, la classificazione per centri di responsabilità non è facilmente raccordabile con la conoscenza delle politiche di settore, cioè con la classificazione per funzioni-obiettivo; gli indicatori di risultato e gli obiettivi per l'amministrazione sono scarsamente sviluppati e insufficienti; gli stanziamenti destinati alla medesima finalità sono sparsi tra diversi stati di previsione, privilegiando logiche amministrativo-contabili e non di trasparente evidenziazione delle scelte politiche di assegnazione delle risorse.

L'esperienza degli anni più recenti ha poi visto emergere un binomio «flessibilità-riduzioni di spesa»; la concessione ai Ministeri di spesa di una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse ha costituito la contropartita delle iniziative di contenimento generalizzato della spesa.

Sono stati introdotti gradualmente, nell'articolato dei disegni di legge di bilancio e nella legge finanziaria, norme di cosiddetta «flessibilità» che istituiscono fondi specifici (fondi unici per gli investimenti, per trasferimenti alle imprese, per consumi intermedi, etc.) che consentono, altresì, a seconda delle fattispecie, trasferimenti di risorse tra u.p.b. afferenti allo stesso stato di previsione. Con l'articolo 22, comma 21, del disegno di legge di bilancio per l'anno 2007 sono rese possibili compensazioni di cassa, nell'ambito di ciascun titolo di bilancio, tra capitoli delle u.p.b. del medesimo stato di previsione. A tal proposito ho proposto,

come relatore, un emendamento approvato dalla Commissione che obbliga il Governo ad informare le competenti Commissioni parlamentari di tali variazioni nell'ambito dei vari titoli di bilancio, in particolare per quanto riguarda i fondi rotativi per le imprese.

Tale flessibilità – che naturalmente interferisce con il principio di specificazione illustrato in precedenza, cioè con il limite che il Parlamento dovrebbe imporre all'azione dell'Esecutivo – è stata presentata come condizione per la realizzazione del consolidamento stesso, in quanto strumento diretto a rendere più sostenibili le riduzioni operate. Esempio specifico è quello che viene concesso nell'ambito dei commi 206 e 207 dell'articolo 18 del disegno di legge finanziaria nel testo approvato dalla Camera dei deputati, che consente entro il 31 marzo 2007 di distribuire diversamente i risparmi disposti dal medesimo comma 206.

Tuttavia, con riferimento alle spese di funzionamento, la flessibilità non sembra aver incentivato riorganizzazioni amministrative per ricondurre le amministrazioni pubbliche verso un uso migliore delle risorse, più in linea con le priorità della maggioranza di Governo.

La flessibilità sembrerebbe essere stata introdotta per sopperire ad una incapacità di individuare fin da subito – nel momento in cui il Parlamento decide sul bilancio – le priorità dell'azione pubblica e quindi ove è possibile operare con il contenimento della spesa. Ne consegue che le riduzioni vengono operate in modo lineare nella fase di decisione e poi, in corso di gestione, vengono assegnate le risorse sulla base delle priorità, come guidate dalle emergenze.

Per certi versi, tale flessibilità di bilancio per le caratteristiche stesse con cui si presenta – non riferita a specifici obiettivi dell'azione pubblica, ma riguardante la dotazione di un intero Ministero, non accompagnata da strumenti di controllo, quali gli indicatori di finalità o misurazione dei risultati – sembra più vicina all'arbitrio, che non ad uno strumento di efficienza.

Ciò consente di affermare che urge un riordino sistematico della materia. L'occasione dovrebbe essere utilmente impiegata per rivalutare l'attuale impostazione di esame del bilancio e la struttura dei documenti, con l'obiettivo di valorizzare, secondo la stessa filosofia che ha ispirato la riforma del 1997, gli strumenti per la valutazione delle politiche pubbliche in un'ottica di un più forte raccordo tra le risorse finanziarie e gli obiettivi. Seguendo un approccio comune a quello seguito in altri Paesi, il Parlamento potrebbe valutare l'opzione di concentrare la sua iniziativa e il suo ruolo di decisione di spesa sui grandi settori di intervento, nonché di esercitare un reale potere di controllo sul risultato dell'azione del Governo, rinunciando ad occuparsi prevalentemente degli strumenti di gestione delle risorse. La flessibilità concessa all'Esecutivo non riguarderebbe più la possibilità di spostare risorse da un obiettivo all'altro, ma la modalità di realizzazione delle priorità indicate dal Parlamento.

Occorrerebbe a tal fine che le unità di voto parlamentare in cui vengono aggregate le spese del bilancio dello Stato si avvicinassero maggiormente alla rappresentazione per funzioni-obiettivo, ad un livello corrispon-

dente ai fini primari perseguiti dalla pubblica amministrazione o ad aree di intervento più specifiche. Si potrebbe anche immaginare un voto preliminare sugli aggregati di settore, che non si limiti alla valutazione delle modifiche al margine operate con la finanziaria ma che incorpori anche la parte relativa alle dotazioni di bilancio.

Qualsiasi riforma del bilancio e delle relative procedure di approvazione dovrebbe avere come obiettivo auspicato una maggiore trasparenza ed informazione. Vi sono una serie di azioni che potrebbero essere facilmente promosse e che contribuirebbero in modo significativo al miglioramento della decisione in materia finanziaria. Mi riferisco alla realizzazione di un corredo informativo che non si limiti al bilancio dello Stato ma - in termini di conti consolidati della pubblica amministrazione - consenta di cogliere le più ampie connessioni della decisione operata nelle aule parlamentari (necessariamente riferita agli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato). Ad esempio, si potrebbe richiedere che siano predisposti allegati informativi connessi con alcuni grandi aggregati di spesa. Per la spesa previdenziale - sempre a titolo di esempio - potrebbe essere evidenziato l'apporto degli stanziamenti inseriti a vario titolo nel bilancio che, trasferiti all'INPS, finanziano la spesa previdenziale complessiva, evidenziando altresì quanta parte della spesa previdenziale complessiva viene coperta dai contributi e quanto dalla fiscalità generale.

Oppure - per fare riferimento a temi trattati direttamente in questa sessione di bilancio, quali la spesa per investimento delle Ferrovie dello Stato spa e l'accollo dei relativi debiti - riorganizzare l'informazione relativa ad alcuni servizi pubblici, quali appunto le Ferrovie dello Stato, o le Poste, evidenziando le quote di risorse ordinarie per contratto di servizio, di investimento, distinguendo tra quote di finanziamento del contratto di servizio, progetti speciali e servizi aggiuntivi, in modo tale da avere una visione più chiara e coerente dell'impegno finanziario in tali segmenti di servizi pubblici fondamentali.

Con riferimento al versante delle entrate appare opportuna anche una riflessione metodologica sulle tecniche di costruzione del bilancio a legislazione vigente. Rispetto all'attuale struttura, il bilancio dovrebbe fornire in modo più trasparente gli strumenti conoscitivi per individuare, nell'ambito degli andamenti complessivi del comparto delle entrate tributarie, la quota strutturale, destinata ad avere effetti permanenti sul bilancio pubblico; quella riferibile invece ad andamenti positivi di natura puramente congiunturale; la componente di entrate legata alle *una tantum*, non ripetibile negli esercizi successivi.

Tale corredo informativo per quanto attiene alle entrate tributarie appare importante, visto anche il rilievo che nel programma di governo assume l'obiettivo di una più equa ripartizione del carico fiscale da attuare mediante la lotta all'evasione, il recupero di base imponibile e conseguentemente una riduzione della pressione fiscale. L'attuale struttura del bilancio per quanto attiene alle entrate espone infatti l'andamento dei tributi sulla base di criteri di classificazione prevalentemente giuridico-formali (attinenti alla natura dei singoli tributi e alle strutture amministrative pre-

poste alle diverse fasi – accertamento, riscossione, eccetera – dell’acquisizione delle entrate), mentre sembrerebbe rilevante disporre di strumenti di classificazione ed evidenziazione conoscitiva delle diverse componenti delle entrate alla luce dei fattori economici sopra richiamati.

Qui si innesta poi una problematica di ordine più generale circa l’esigenza di assicurare la correttezza e la veridicità delle previsioni di entrata, alla luce di fattori istituzionali che – data l’attuale cornice di norme di contabilità – possono introdurre incentivi alla sottostima o alla sovrastima delle entrate e quindi a una rappresentazione non del tutto veritiera dei flussi di entrata attesi per l’esercizio successivo.

In linea con un obiettivo di migliore trasparenza nella decisione di bilancio, occorrerebbe, altresì, intervenire sul disegno istituzionale delle strutture che forniscono il supporto tecnico alle decisioni di politica fiscale. Negli ultimi anni, è più volte emersa l’esigenza di fare il punto sulla gestione in corso di esercizio, attraverso un sistema di monitoraggio e un affidabile aggiornamento delle previsioni.

Personalmente desidero inoltre sottolineare la novità rappresentata dall’introduzione di uno schema di «bilancio ambientale» all’interno del disegno di legge di bilancio. In proposito mi permetto di avanzare una riflessione: vanno enormemente valorizzati tutti gli strumenti che permettono una lettura sintetica del bilancio ed una sua semplificazione: tali strumenti sono utili sia per il controllo e l’indirizzo del Parlamento, sia per la possibilità di comunicazione con i cittadini. Ovviamente, mi riferisco a tutta l’elaborazione relativa al tema del bilancio sociale, inteso non soltanto come bilancio degli effetti contabili ma anche per gli effetti sociali che determina. Sapendo che il bilancio sociale, che analizza la spesa per obiettivi aggregati e risultati visibili, è la premessa del bilancio partecipativo.

In ogni caso, credo che questa discussione innanzi tutto abbia confermato che, anche così com’è, il documento di bilancio ha un’importanza notevole soprattutto rispetto all’organizzazione del lavoro e dell’attività dei Ministeri; in secondo luogo, credo che abbia confermato l’esigenza di muoversi verso una semplificazione e una precisazione dei criteri, delle modalità e degli strumenti per l’approvazione della legge finanziaria; in terzo luogo, che abbia fatto emergere l’utilità di un’attenzione futura del Senato e della Commissione bilancio a questo aspetto. Quanto al resto, è ovvio che dovremo tenere conto di ciò che sarà introdotto nel disegno di legge finanziaria per modificare in termini emendativi – quando le proposte di modifica saranno state formalizzate – anche i capitoli e le tabelle del bilancio.

Il Parlamento sembra rappresentare la sede più idonea dove sviluppare competenze tecniche al servizio delle istituzioni, adatte a promuovere una informazione trasparente e indipendente sulla situazione dei conti pubblici. La legge finanziaria per l’anno 2007 prevede un primo passo in tale direzione. Si fa riferimento in particolare al comma 181 dell’articolo 18, nel testo approvato dalla Camera dei deputati, che stanziava risorse per favorire il potenziamento ed il collegamento delle strutture di supporto

del Parlamento per l'analisi ed il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, in concomitanza con l'istituzione di una Commissione tecnica per la finanza pubblica (prevista dal comma 174).

Si tratta di temi di grande complessità, che richiedono un impegno di tutte le parti politiche e di tutte le istituzioni coinvolte per la definizione di percorsi di cambiamento e di discontinuità significativi. Penso che siano maturi i tempi per voltare pagina.

*TECCE, relatore*