

CAPITOLO V

LA SESSIONE DI BILANCIO

1. È intenzione del Governo fornire prima dell'avvio della sessione di bilancio per il 2002, in apposita Nota di aggiornamento del Documento di programmazione economico-finanziaria, una precisazione circa i dati di finanza pubblica, a seguito del completamento dell'azione di loro verifica attualmente in corso, e sulla base della quale è stato redatto il presente documento, e della miglior stima relativa all'evoluzione delle entrate per la parte finale del corrente anno.

Nella stessa sede saranno apportate le indispensabili correzioni ai dati relativi al livello complessivo delle entrate e delle spese. Questa necessaria correzione consentirà anche di precisare le modalità tecniche utilizzabili per far fronte agli oneri recati dai provvedimenti che verranno collegati alla legge finanziaria e alla copertura del disegno di legge finanziaria stesso.

2. In questo quadro si inseriscono:

- (i) la costruzione del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria;
- (ii) la predisposizione dei disegni di legge collegati alla finanziaria medesima.

2.1. Quanto al disegno di legge di bilancio, questo, in adempimento alla circolare a suo tempo emanata, verrà costruito secondo l'approccio del cosiddetto "zero base budgeting". Questo metodo comporta la necessità:

- (i) di non procedere a variazioni meramente incrementali rispetto all'esercizio precedente;
- (ii) ma piuttosto di ripensare dalle fondamenta l'opportunità degli interventi pubblici nei diversi settori, la loro intensità e il relativo onere finanziario.

2.2. La legge di bilancio ha carattere formale. Perciò il relativo disegno di legge ha la possibilità di incidere esclusivamente sulla parte non determinata per legge della spesa (il cosiddetto fattore discrezionale). Esso pertanto dovrà porsi l'obiettivo di collegare strettamente il *quantum* di ciascuna spesa con il massimo livello di efficacia e di efficienza della spesa stessa. Lo scopo dovrà essere quello di arrivare alla maggiore riduzione possibile degli sprechi, facendo ricorso allo strumento dell'azione amministrativa. Il fattore legislativo non può essere modificato in sede di bilancio. Tuttavia, verrà condotta un'azione di rigoroso controllo della corrispondenza tra stanziamenti e spese legislativamente determinate.

3. È inoltre intenzione del Governo operare perché siano resi il più possibile convergenti gli stanziamenti di competenza e quelli di cassa.

3.1. Negli scorsi anni si è realizzato un patologico scollamento dei due valori; si tratta del sintomo di un fenomeno da correggere. Una prassi distorsiva ha consentito, in alcuni casi, di svuotare nei fatti le decisioni parlamentari relative ai flussi di finanza pubblica. È intenzione del Governo ritornare a dare valore alle scelte pubbliche operate dalle assemblee democratiche.

4. Un'ultima osservazione in merito alla struttura del bilancio riguarda la necessità di migliorarne la leggibilità, di ampliarne il contenuto e di fare del bilancio un efficace strumento di governo dei flussi.

4.1. Ciò comporta l'inderogabile conseguenza di operare una revisione della legge di contabilità, nella parte che ha modificato la struttura del bilancio, nel senso di:

- (i) privilegiare l'evidenziazione della ripartizione per funzioni della spesa;
- (ii) ampliare la latitudine del documento, al fine di superare gli angusti limiti dell'attuale bilancio, che include esclusivamente l'Amministrazione statale in senso stretto.

5. Quanto al disegno di legge finanziaria, occorrerà tener conto della negativa esperienza della legge finanziaria per il 2001. In questa occasione la vicenda preelettorale ha indotto ad operare una forzatura - che si è negativamente tradotta in un'incontrollata espansione dello spettro normativo, e del conseguente onere finanziario - della facoltà di ampliare il contenuto proprio della finanziaria stessa, concessa dalla recente modifica della legge di contabilità.

5.1. Il Governo ritiene sia stato un errore consentire che la legge finanziaria potesse tornare ad avere un contenuto ampio e indeterminato. Non a caso gli episodi negativi del passato avevano portato alla modifica della struttura della finanziaria, con la legge n. 362 del 1988. Il ritorno alla "finanziaria omnibus", come era sostanzialmente delineato nella legge n. 468 del 1978, ha immancabilmente riprodotto i medesimi guasti, cui si è aggiunta un'eccessiva latitudine di discrezionalità per Governo e Parlamento. Ciò ha provocato un incontenibile debordo, produttivo di pericolosi effetti finanziari, rispetto ai limiti contenutistici definiti nella novella del 1999.

5.2. Per questi motivi, non potendosi, ovviamente, arrivare ad una modifica della legge di contabilità prima della prossima sessione di bilancio, è intenzione del Governo autolimitare il contenuto della

finanziaria a ciò che costituisce il suo contenuto proprio e indispensabile, in sostanza:

- (i) il valore dei saldi;
- (ii) l'eventuale regolazione delle aliquote fiscali;
- (iii) le tabelle,

lasciando ai provvedimenti collegati la definizione, non esclusivamente ordinamentale, delle altre materie oggetto di intervento pubblico.

5.3. In questo quadro, sarà particolarmente accurata l'azione del Governo di definizione della quantificazione degli stanziamenti recati nelle Tabelle, con particolare riferimento a quella concernente le leggi di spesa permanente la cui quantificazione è affidata alla finanziaria (tabella C).

5.4. Questo metodo comporterà le conseguenze:

- (i) di disporre il disegno di legge finanziaria ridotto all'osso, il che ne agevolerà un sollecito e approfondito esame parlamentare;
- (ii) di poter trattare i provvedimenti collegati nella più consapevole sede delle commissioni di merito, senza creare un ingolfamento dei lavori delle commissioni bilancio dei due rami del Parlamento;
- (iii) di comporre il mosaico della manovra in tempi compatibili con la necessità di ottenere effetti finanziari e ordinamentali a decorrere dal 1° gennaio 2002.

6. I provvedimenti collegati costituiranno, pertanto, la vera struttura portante delle politiche del Governo nei vari settori: mediante essi si provvederà a trasformare in norme di legge il programma del Governo. Per mezzo dei collegati sarà inoltre possibile conseguire gli obiettivi, in termini di saldi finanziari e di effetti sul sistema economico, che il Governo si propone.

6.1. Il Governo si riserva di indicare, caso per caso, quando i singoli provvedimenti collegati si pongano come presupposti logici e contabili rispetto all'approvazione del disegno di legge finanziaria.

6.2. In adempimento all'obbligo di legge di indicare, nella presente sede, l'elenco dei provvedimenti collegati, si precisa che il Governo considera collegati i provvedimenti generali di riforma nei seguenti settori: fisco; devoluzione di poteri dallo Stato alle Regioni in materia di sanità, istruzione, sicurezza; previdenza, soprattutto costruendo il "secondo pilastro" della previdenza integrativa; istruzione e ricerca; infrastrutture e trasporti; pubblica amministrazione e sua informatizzazione; gestione del patrimonio pubblico; sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse; liberalizzazione dei mercati e dei servizi pubblici; tutela dell'ambiente.

6.3. Ciò corrisponde alla necessità di adeguare il concetto stesso di provvedimento collegato alla mutata realtà e, soprattutto, all'indispensabile

esigenza di tener conto, nella definizione di qualunque tipo di misura, del quadro d'insieme. In sostanza, è solo dalla revisione dell'azione complessiva di ogni specifico comparto che può derivare la razionalizzazione della spesa nei vari microsettori che lo compongono: organizzazione e razionalizzazione devono procedere di pari passo affinché si possano conseguire risultati coerenti con le politiche impostate.

7. Il programma qui delineato è vasto. La sua realizzazione, tuttavia, costituisce presupposto indispensabile per consentire un più elevato livello di sviluppo per il Paese e un miglioramento delle condizioni di vita di tutti i cittadini, soprattutto di quelli che si trovano in uno stato di maggiore debolezza.