



Politiche pubbliche e programmazione di bilancio

Le riforme del 2016 nella
decisione di bilancio

Le funzioni del bilancio

- Stabilizzazione dei conti pubblici
- Ridistribuzione del carico fiscale e delle risorse destinate alle politiche pubbliche,
- le scelte allocative (a chi i benefici della spesa, a chi l'onere dei tributi)
- Crescita,
- non sono un esercizio stilistico da lasciare alla competenza dei tecnici.
- Incidono direttamente sulla vita dei cittadini e devono pertanto essere spiegate e comprese.

Effetti delle recenti innovazioni normative

- Primo. Migliora lo strumentario della programmazione finanziaria?
- Secondo. È perfezionato il processo di costruzione del bilancio?
- Terzo. Si riesce a dare al bilancio pubblico maggiore significatività?
- Quarto. È più utile il nuovo bilancio integrato rispetto allo schema precedente, che ha visto, negli ultimi quarant'anni, l'affiancamento al bilancio della legge di stabilità (fino al 2009 denominata legge finanziaria)?

La programmazione di bilancio

- Se si scorre a ritroso la bibliografia sui temi del bilancio pubblico, ci s'imbatte, tra gli anni Cinquanta e l'inizio dei Settanta, nella letteratura sulla programmazione economica, variante occidentale della pianificazione.
- Il periodo ricompreso dall'avvio del tentativo di intraprendere in Italia un'esperienza di programmazione economica, associabile al Piano Vanoni (1955-1964) coincide, non a caso, con la prima riforma delle regole di governo del bilancio pubblico, risalenti al 1923

La legge Curti

- Nel 1964, anno terminale del piano, con la legge 62, si introducono nel bilancio dello Stato
 - la classificazione economica e funzionale, che affianca quella amministrativa,
 - si unifica in un unico disegno di legge la rappresentazione dei conti relativi ai diversi ministeri, fino a quel momento elementi disgiunti nel percorso legislativo,
 - si unificano anno solare e finanziario.
- Tutte innovazioni finalizzate a sintonizzare programmazione economico-finanziaria e decisione di bilancio

Programmazione e bilancio (1)

- La programmazione prova a intersecarsi con la politica di bilancio.
- Il “Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969” si occupa della legge del 1964, che, si afferma,
 - “ha adeguato per molti aspetti la politica della spesa alle esigenze della programmazione”,
- ed evidenzia criticità per alcuni aspetti ancora attuali, come l’eccessiva “divergenza tra bilancio di competenza e bilancio di cassa”.

Programmazione e bilancio (2)

- Anche i successivi documenti di programmazione
 - la “Nota aggiuntiva al programma di sviluppo economico 1965-1969 per il quinquennio 1966-1970”
 - Il “Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970”, approvato con la legge 685 del 1967)
- cercano, senza successo, di collegarsi meglio con la struttura del bilancio pubblico.

Programmazione e bilancio (3)

- Appare evidente come l'integrazione tra i due aspetti avrebbe dovuto passare per una riforma profonda dell'amministrazione, dalla cultura dell'adempimento a quella del risultato, per colmare l'enorme distanza tra le nuove tecniche decisionali
 - La progettazione organizzativa,
 - l'analisi costi-benefici,
 - il PPBS – Planning Programming Budgeting System,
 - l'RCB, rationalization des choix budgétaires
- e il calco giuscontabile italiano, risalente agli anni Venti del Novecento.

La programmazione di bilancio

- La programmazione economica si esaurisce in Italia nella prima metà degli anni Settanta e la sua trasfusione nella programmazione di bilancio stenta a materializzarsi, nonostante l'importante riforma del 1978 (legge 468)
- Dovranno trascorrere altri dieci anni affinché, con la legge 362 del 1988, si preveda la redazione di un documento programmatico.

II DPEF (1)

- L'elemento caratterizzante del documento di programmazione
- economico-finanziaria (DPEF) si ritrova, in primo luogo, nella separazione tra
 - l'analisi degli andamenti tendenziali e programmatici
 - e le misure da attuare per approssimarli;
- un vincolo esterno alla manovra, per temperare la prevalenza dei fini sui mezzi, ineliminabile impulso elusivo del decisore.

II DPEF

- Il sistema originale per garantire la condivisione del Parlamento è quello della risoluzione parlamentare,
 - atto d'indirizzo, che i regolamenti della Camera e del Senato si preoccupano di rafforzare, disponendo la votazione del progetto di risoluzione appoggiato dal governo e la preclusione degli altri in seguito alla sua approvazione.
- Il DPEF rappresenta un'innovazione rilevante nel processo decisionale, anche se non riesce a permeare la struttura del bilancio, che continua a essere governato dalle vecchie logiche autorizzatorie
 - orizzonte annuale,
 - scollamento tra competenza e cassa,
 - scarsa connessione tra amministrazioni centrali e altri centri di spesa.

La governance europea

- Lo stimolo alla programmazione finanziaria arriva dalla riorganizzazione della governance europea della decisione di bilancio,
 - dapprima con il Patto di stabilità e crescita (1997)
 - e, più significativamente, con le riforme del 2011 (six pack) e del 2013 (two pack).
- Il PSC risucchia il vincolo esterno che il legislatore del 1988 aveva saggiamente separato dalla composizione degli interessi confliggenti della sessione di bilancio autunnale.
- Il contenuto si riversa nel braccio preventivo del patto, riempito dai governi, dal 1999, con il programma di stabilità.

I tempi della previsione (1)

- Delle più recenti e stringenti misure, la prima prevede la scansione del semestre europeo, che introduce due rilevanti novità rispetto ai tempi e al contenuto.
- Si anticipa significativamente il momento in cui sono predisposte le previsioni per l'anno $t+1$ (e quelli successivi), invertendo la tendenza opposta, che aveva caratterizzato le intenzioni del governo sind alla prima introduzione del documento nel 1988.

I tempi della previsione (2)

- Dall'originario termine del 15 maggio si passa al 30 giugno con la legge 208 del 1999 e, dieci anni più tardi, al 15 settembre, con la legge 196 del 2009 (decisione di finanza pubblica).
- Non è un caso. L'attenzione preminente all'anno successivo tradisce una scarsa considerazione dell'orizzonte di medio periodo, essenziale per un'efficace programmazione finanziaria.
- La scarsa consistenza delle basi informative di finanza pubblica spinge a procrastinare la previsione a ridosso del nuovo anno; in questo modo si ottengono stime scarsamente indicative, riviste sensibilmente di anno in anno.

Il semestre europeo

- Il semestre europeo determina l'anticipazione del documento programmatico (DEF, Documento di economia e finanza) al 10 aprile (legge 39 del 2011) e ne modifica significativamente la struttura, con la predisposizione, accanto al programma di stabilità (PNS), del programma nazionale di riforma (PNR).
- Con esso s'intende garantire agli interventi di carattere strutturale un maggiore profilo economico-finanziario, correlandoli agli obiettivi di medio periodo puntualmente definiti a livello europeo (Europa 2020).
- Programma di riforma e di stabilità divengono sezioni del documento programmatico, sottoposto dal governo alla sanzione parlamentare,

Il plusvalore procedurale del governo

- il restringimento dei tempi per l'approvazione (entro il 30 aprile devono essere presentati agli organismi europei) e soprattutto la complessità della contrattazione comunitaria (soprattutto quella riguardante gli equilibri congiunturali) **rendono difficile** il coinvolgimento approfondito dell'assemblea rappresentativa.
- L'equilibrio complessivo dei conti pubblici, funzione primaria del bilancio, assegna all'attore governo un plusvalore procedurale, che la riorganizzazione della governance europea ha accentuato.

La funzione redistributiva del bilancio

- Analogo processo si è delineato anche per la funzione redistributiva del bilancio pubblico, che deve invece sviluppare un grado di decisione congiunta tra governo e Parlamento, attraverso un'analitica rappresentazione delle politiche pubbliche.
- In questa direzione si muove la disposizione, di complessa attuazione, che dispone l'inserimento nel documento delle previsioni per i “principali aggregati del conto economico delle amministrazioni pubbliche”.

Le riforme del 2016 e il DEF

- Le riforme del 2016 lasciano immutato l'impianto del DEF, limitandosi a richiedere la correlazione degli obiettivi programmatici e della manovra del programma di stabilità, al saldo strutturale e, nella seconda sezione (quella che ha assorbito i contenuti della Relazione unificata di economia e finanza, RUEF), l'esplicitazione della spesa per interessi correlata a strumenti finanziari derivati.
- Il DEF è ricco di allegati.
- A quelli previsti nell'impianto originario (**provvedimenti collegati, interventi nelle aree depresse, opere infrastrutturali, ambiente, risorse destinate alle regioni, risultati delle manovre di finanza pubblica**) le riforme del 2016 aggiungono l'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile (predisposto dal MEF su dati ISTAT).

Nuove funzioni del bilancio

- Questi indicatori, che da alcuni anni l'ISTAT propone in un rapporto annuale, integrano le misurazioni tradizionali di finanza pubblica e sono aggiornati annualmente, entro il 15 febbraio, sulla base della legge di bilancio.
- Queste disposizioni (e altre analoghe) ampliano contenuto e attese di ritorno informativo del bilancio pubblico, rispetto al calcolo originario, che si limitava alla conoscibilità.
- Si tratta di implementazioni possibili, ma di non semplice realizzazione: più si chiede al bilancio e maggiore deve essere la consistenza delle basi informative e il grado d'integrazione con la struttura amministrativa preposta alla gestione.
- Le nuove disposizioni si propongono di realizzare, come vedremo, anche questo.

La scansione del semestre (1)

- Nel mese di gennaio la Commissione presenta l'indagine annuale sulla crescita, sulla cui base, nei due mesi successivi, il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica per l'Unione e gli Stati membri.
- In conformità a questo input i paesi elaborano i PNR e i PNS, che forniscono la documentazione necessaria alla definizione delle raccomandazioni di politica economica e di bilancio redatte dalla Commissione

La scansione del semestre (2)

- Il Parlamento riceve, contestualmente alla loro acquisizione, “gli atti, i progetti di atti e i documenti adottati dalle istituzioni dell’Unione Europea nell’ambito del semestre” e il ministro dell’Economia, entro quindici giorni dalla trasmissione delle linee guida, riferisce alle commissioni bilancio “fornendo una valutazione dei dati e delle misure” ed delle implicazioni per l’Italia, ai fini della predisposizione di PNS e PNR.
- In conformità a questi documenti che alla fine di aprile sono inviati a Bruxelles, la commissione, a inizio giugno, elabora le raccomandazioni per i singoli paesi (CSR); nel mese di giugno gli organismi europei approvano le raccomandazioni

Il regolamento 473 del 2013

- La scansione del semestre prevedeva che, nella seconda metà dell'anno, i singoli paesi elaborassero, sulla base delle rispettive discipline, i documenti di bilancio.
- In seguito, nel 2013, è intervenuto il regolamento 473, che prescrive la presentazione, entro il 15 ottobre, del **Documento programmatico di bilancio** (DPB), da parte di ciascun paese dell'area euro alla Commissione europea e all'eurogruppo.

La struttura del DPB

- La struttura del documento prevede l'indicazione
 - del saldo obiettivo ripartito per sotto-settori,
 - l'andamento tendenziale a politiche invariate,
 - l'andamento programmatico,
 - informazioni disaggregate sulle spese per funzione e sulle entrate,
 - la quantificazione delle misure che compongono la manovra (che hanno un impatto superiore allo 0,1 del PIL),
 - ipotesi macro sottostanti,
 - metodologie impiegate

La procedura del regolamento 473

- È prevista una procedura di tipo correttivo.
- La commissione adotta un parere, entro il 30 novembre, a sessione di bilancio ancora aperta; ma può, entro due settimane (30 ottobre), se riscontra “un’ inosservanza particolarmente grave”, adottare un parere in cui chiede “la presentazione di un documento riveduto”.
- La forza di questa disposizione è evidente. Di fronte a una richiesta, motivata e resa pubblica, il decisore nazionale, alle prese con la composizione del conflitto d’interessi che caratterizza la decisione di bilancio, fronteggiato da un’ opposizione incisiva, potrebbe trovarsi in difficoltà.
- In caso di bocciatura del DPB deve essere presentato “un progetto riveduto”, sul quale è espresso un nuovo parere.
- La riforma del 2016 (legge 163) ha stabilito che anche il DPB sia trasmesso alle Camere, contestualmente alla presentazione agli organismi europei

Lo strumentario della programmazione di bilancio

- Lo strumentario della programmazione di bilancio si presenta, in seguito alla riforma costituzionale del 2012, significativamente innovato.
- La principale modificazione, consiste nell'eliminazione della legge di stabilità.
- A questa si aggiunge lo spostamento della data di presentazione della nota di aggiornamento al DEF, dal 20 al 27 settembre e della presentazione del disegno di legge di bilancio (dal 2017 principale strumento legislativo della sessione), dal 15 al 20 ottobre.

La nota di aggiornamento al DEF (1)

- La nota di aggiornamento ha assunto negli ultimi anni un rilevante consolidamento, dovuto al maggiore distacco temporale con il DEF (dal 10 aprile al 27 settembre) e, soprattutto, alla complicazione della decisione di finanza pubblica, sotto il profilo contenutistico e istituzionale.
- Introdotta dalla legge 39 del 2011, per compensare l'anticipazione del DEF, deve indicare l'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici per recepire le raccomandazioni approvate in sede europea

La nota di aggiornamento al DEF (2)

- La nota può indicare nuovi **provvedimenti collegati** alla manovra di finanza pubblica; una tipologia di progetti legislativi che potrebbe registrare, nella nuova configurazione della decisione (senza legge di stabilità e limitata alle variazioni quantitative), un maggiore sviluppo rispetto al passato.
- Rispetto al contenuto originario, (indicazione in valore assoluto degli obiettivi in termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, di fabbisogno di cassa del settore statale, e le osservazioni (ed eventuali modifiche) correlate a osservazioni del consiglio dell'Unione Europea sui programmi di stabilità e di riforma
- la riforma del 2016 aggiunge l'indicazione dei principali ambiti della manovra per il triennio, "**con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi**", in termini di entrata e di spesa.

Lo spostamento della Nota

- La ragione del leggero spostamento in avanti della data di presentazione della nota, dal 20 al 27 settembre, è dovuta all'esigenza di considerare la seconda nota ISTAT sul livello d'indebitamento e del debito pubblico, prevista per il 30 settembre e anticipata di qualche giorno.
- Diversamente, le previsioni della nota di aggiornamento al DEF sarebbero formulate considerando stime differenti da quelle sulle quali è elaborato il documento programmatico di bilancio, da inviare agli organismi europei entro il 15 ottobre.
- Il possibile disallineamento avrebbe potuto creare difformità nei due documenti, elaborati a pochi giorni di distanza; un percorso, ancora da perfezionare.

Lo spostamento della presentazione del bilancio

- Lo spostamento della presentazione del disegno di legge di bilancio, dal 15 al 20 ottobre, è stato originato dal tentativo di rendere più agevole la validazione delle previsioni del governo da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB)

L'ufficio parlamentare del bilancio

- L'UPB è uno dei prodotti della riforma costituzionale del 2012.
- Un organo di controllo macro-economico con protezione costituzionale (lettera f, art. 5, legge costituzionale numero 1 del 2012), **“un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio”**.
- Sotto il profilo sistemico, l'UPB si colloca al vertice della funzione di controllo, con un ruolo di validazione ex ante delle previsioni macro di finanza pubblica del governo, ferma restando la responsabilità politica finale del decisore democraticamente legittimato.
- Ciò ha determinato la definizione di un protocollo d'intesa tra UPB e MEF, per definire l'oggetto della validazione (i documenti), i criteri (requisiti informativi e tempi dello scambio d'informazioni) e “le modalità di rilascio della valutazione”

La difficoltà di costruire un quadro programmatico

- Farsi spazio nel processo decisionale di bilancio non è agevole, nonostante lo spostamento dei termini realizzato dalla legge 163 del 2016.
- Il problema, che ci differenzia ancora da altri paesi europei, è la **difficoltà ad avere con largo anticipo rispetto al progetto di bilancio gli elementi del quadro programmatico.**

Una questione strutturale

- Le informazioni sulla manovra tendono ancora ad essere povere, nonostante le implementazioni disposte dalle previsioni normative richiamate.
- La realtà mostra invece un lavoro che si protrae incessantemente per molti giorni dopo la scadenza fissata; è evidente la criticità del processo decisionale, in costante fibrillazione, tra stress fiscale e micro-decisioni.
- Sarebbe **necessario anticipare l'approvazione del progetto di bilancio integrato a prima della predisposizione del DPB** e bisognerebbe indicare nella nota di aggiornamento le **principali misure** da intraprendere per il conseguimento degli obiettivi;
- Ciò è possibile solo se già nel DEF di aprile le misure siano abbastanza definite.
- È una questione strutturale, affrontabile con l'implementazione di un nuovo processo di formazione del bilancio, di tipo **top down**, e un maggiore coinvolgimento del Parlamento nella funzione allocativa.
- Cose che, sulla carta, sono state in parte disegnate

Un approccio top down

- Per una decisione di bilancio efficace ed efficiente è necessario, si è detto, un **approccio top down nella ripartizione delle risorse, integrato da elasticità nella loro gestione.**
- Il contrario della prassi consolidata che connota il processo decisionale di finanza pubblica, in cui, fino all'ultimo (e anche oltre), si svolge una contrattazione serrata sul budget di ciascun centro di spesa e, definita la ripartizione, le amministrazioni dispesa sono sottoposte a un pervasivo controllo preventivo che ostacola la messa fuoco dell'obiettivo da conseguire.

L'unità di voto del parlamento

- Ciascuna missione dovrebbe avere un titolare responsabile e svolgersi in programmi intellegibili sui quali il decisore esercita la scelta (unità di voto).
- Le relative risorse dovrebbero essere assegnate sulla base delle disponibilità complessive e delle scelte allocative discrezionali del decisore.
- Nella nuova articolazione del bilancio, sancita dalla legge 196 del 2009 (dopo l'esperienza avviata, con deludenti effetti applicativi, dieci anni prima, dalla legge 94 del 1997), una questione rilevante è quella di garantire un adeguato livello di significatività alla sanzione parlamentare.

La delega sui programmi

- Per questo il programma di spesa è definito come “aggregato diretto al perseguimento degli obiettivi definiti nell’ambito delle missioni” che, a loro volta, rappresentano le “funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa”.
- Nel codificare la sperimentazione attivata, nel biennio 2006-2008, dal ministro Padoa-Schioppa, il legislatore colse la necessità di analizzare in modo ponderato quest’aspetto introducendo una specifica delega (art. 40) per il completamento della revisione della struttura del bilancio.
- Il processo di attuazione è stato lungo, e solo nel 2016, dopo numerose proroghe, è stato definito il decreto legislativo numero 90

Missioni e politiche pubbliche

- Le missioni coincidono tendenzialmente con le politiche pubbliche.
- La griglia, che si è stabilizzata negli ultimi anni, ne prevede trentaquattro, di cui ventisette direttamente identificabili.
- Due presentano un carattere di trasversalità:
 - i Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche e i Fondi da ripartire.
- Le restanti cinque raggruppano le risorse destinate a organi particolari (costituzionali, a rilevanza costituzionale e la presidenza del Consiglio), funzioni di raccordo e rappresentanza (Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di governo e dello Stato sul territorio e Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali) e funzioni tipiche del Tesoro (politiche economico-finanziarie e di bilancio e Debito pubblico).

Le missioni del bilancio

Missioni del bilancio dello Stato - Stanziamenti di competenza per il 2017 - Progetto di bilancio				
numero	Descrizione	LV	manovra	progetto integrato
01	Organismi costituzionali, rilevanzai costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.266,47	104,92	2.371,39
02	Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo dello Stato sul territorio	570,82	0,00	570,82
03	Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	117.766,39	-767,97	116.998,42
04	L'Italia in Europa e nel mondo	25.675,96	402,14	26.078,10
05	Difesa e sicurezza del territorio	18.608,89	1.215,87	19.824,76
06	Giustizia	8.220,56	-13,33	8.207,23
07	Ordine pubblico e sicurezza	10.266,19	-18,77	10.247,42
08	Soccorso civile	4.631,52	196,00	4.827,52
09	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	831,74	-5,20	826,54
10	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	226,19	0,00	226,19
11	Competitività e sviluppo delle imprese	19.741,43	214,70	19.956,13
12	Regolazione dei mercati	15,64	0,00	15,64
13	Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	11.606,70	-381,54	11.225,16
14	Infrastrutture pubbliche e logistica	5.077,86	28,60	5.106,46
15	Comunicazioni	697,14	47,84	744,98
16	Commercio internazionale e di internazionalizzazione del sistema produttivo	160,08	110,00	270,08
17	Ricerca e innovazione	2.741,24	25,50	2.766,74
18	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.215,45	-3,66	1.211,79
19	Casa e assetto urbanistico	248,92	0,00	248,92
20	Tutela della salute	1.034,81	994,04	2.028,85
21	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.671,61	284,55	1.956,16
22	Istruzione scolastica	45.208,41	667,05	45.875,46
23	Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.770,91	139,00	7.909,91
24	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	31.643,96	706,93	32.350,89
25	Politiche previdenziali	93.045,97	682,65	93.728,62
26	Politiche per il lavoro	9.570,94	274,00	9.844,94
27	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.864,05	320,00	3.184,05
28	Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.839,32	650,00	3.489,32
29	Politiche economico-finanziarie e bilancio e tutela della finanza pubblica	86.729,74	-182,10	86.547,64
30	Giovanisport	773,22	13,02	786,24
31	Turismo	46,27	0,00	46,27
32	Servizi istituzionali generali delle amministrazioni pubbliche	2.655,94	-114,29	2.541,65
33	Fondi di ripartire	8.740,36	3.916,36	12.656,72
34	Debito pubblico	326.472,81	-52,96	326.419,85
	SPESE COMPLESSIVE	851.637,51	9.453,35	861.090,86

Missioni e ministeri

- L'analisi della matrice tra le trentaquattro missioni e i tredici ministeri mostra una eccessiva pervasività del MEF, che interseca tutte le missioni e la presenza di molti capitoli fondo a destinazione multipla, ripartiti in fase di gestione.
- La concentrazione delle risorse si realizza in due centri di spesa:
 - il MEF, che assorbe il 50 per cento delle risorse
 - la PDC che, attraverso i ministeri senza portafoglio, alimentati con un capitolo indistinto collocato nel bilancio del MEF, gestisce competenze molto diverse
- Tali aspetti, insieme al controllo preventivo di cui si è detto, **limitano fortemente** l'autonomia dei diversi centri di spesa nella gestione del bilancio.

Programmi e leggi di spesa

- La delega prevedeva anche un raccordo tra la legislazione di spesa esistente (e quella futura) con l'articolazione in programmi.
- In pratica un riversamento nei programmi di spesa, che divengono il calco per le nuove decisioni, dell'intera legislazione in essere, manovrata annualmente con la nuova legge di bilancio sostanziale.
- La corretta individuazione del programma di spesa nell'ambito di ciascun ministero (e dei programmi trasversali, comuni a diverse attività) assume particolare rilievo nella decisione parlamentare, per l'esercizio della funzione allocativa.

Missioni e programmi

- Può il Parlamento esercitare un sostanziale potere decisionale, in forma sistematica, sul livello sottostante alle grandi politiche pubbliche?
- In altre parole, oltre a scegliere, ad esempio, se preferire, nella destinazione delle risorse al margine, la sanità o l'istruzione, può spingersi oltre, distinguendo, tra quanto, nel primo caso, assegnare
 - alla "Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria e umana"
 - e "Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario"?
- E, nel secondo, tra
 - "Istruzione prescolastica" e
 - "Istruzione elementare"?

La dimensione del programma

- La risposta, stando alle norme in vigore, è affermativa, poiché si tratta di programmi di spesa, che rappresentano l'unità di voto del Parlamento, definiti come articolazione delle missioni.
- Se ben ritagliati i programmi si consentirebbe di contemperare nuove scelte con la valutazione dei risultati conseguiti dalle scelte del passato e delle risorse impiegate, scoprendo, al margine, la parte discrezionale della spesa

I programmi del bilancio statale

- L'articolazione del bilancio statale, che ha oscillato tra i 160 e i 180 programmi dal 2007 a oggi, sconta un elevato grado di convenzionalità.
- Non è stato mai eseguito, com'era nelle intenzioni della richiamata delega legislativa, un lavoro di scavo profondo per identificare le unità amministrative preposte alla realizzazione degli obiettivi programmatici sostenuti dal decisore, combinando risorse umane, finanziarie e strumentali

La struttura del programma

- Il decreto legislativo 90 del 2016 si muove in questa direzione precisando meglio la struttura del programma (art. 21), che è definito come aggregato di spesa “con finalità omogenea”, diretto al “perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e servizi finali”.
- Le azioni, per la spesa, sono destinate a sostituire gli attuali capitoli, conferendo maggiore flessibilità all’azione amministrativa.
- L’azione dovrebbe identificare l’unità amministrativa (risorse, strumenti, addetti) preposta al conseguimento di un’articolazione, identificabile e misurabile, del programma votato dal Parlamento.

Servono metodologie raffinate

- Per ottenere un risultato di questa natura si deve avviare un lavoro di **controllo sistematico dei risultati delle politiche pubbliche da parte delle commissioni parlamentari**, sviluppando metodologie raffinate di analisi quantitativa, sulle quali modellare la struttura amministrativa.
- Il confronto dialettico tra ministeri di spesa e commissioni parlamentari dovrebbe cogliere la dinamica di questo fenomeno, per condurlo a un grado di stabilizzazione congruente con la griglia di riferimento della classificazione funzionale europea.
- In questo modo il bilancio integrato potrebbe porre a confronto, per ciascun programma, disposizioni in essere e innovazioni normative (a patto che, la sua prima parte, si limiti effettivamente alla dimensione quantitativa).

Uno strumentario fine

- Uno strumentario normativo di questa natura, da declinare per grande parte **nei regolamenti parlamentari**, potrebbe identificare una **seconda fase della scelta allocativa del Parlamento**, centrata sulle commissioni parlamentari, e successiva a quella riguardante le politiche pubbliche.
- La **prima fase** è svolta, nella risoluzione sul DEF, in correlazione alla definizione delle risorse assegnate ai ministeri di settore e si fonda sulla loro ripartizione dati i vincoli di finanza pubblica, definiti dal governo, in conformità a un approccio top down;
- Lo stadio successivo si muove su un terreno più fine e richiede la disponibilità anche d'informazioni della gestione, opportunamente rielaborate a fini di programmazione.
- Un lavoro enorme, in grande parte da compiere, di cui le innovazioni normative provano a fissare qualche elemento

Le azioni di spesa

- Sono successive specificazioni del programma, destinate a sostituire gli attuali macro-aggregati
- È necessario un lavoro complesso di profilatura dei programmi, in cui il Parlamento deve essere coinvolto pienamente.
- Un processo che deve essere programmato in un arco temporale ragionevole.

La struttura delle azioni

- Le azioni sono individuate con DPCM, su proposta del MEF, e sono finalizzate a specificare ulteriormente le finalità del programma.
- Con esse sono individuati:
 - il settore d'intervento;
 - le tipologie di servizi o categorie di utenti;
 - le attività omogenee;
 - le categorie di beneficiari di trasferimenti o contribuzioni in denaro;
 - le realizzazioni, scopi e risultati della spesa;
 - l'omogeneità, la significatività e la stabilità nel tempo
- Il DPCM è stato emanato il 14 ottobre del 2016 e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 14 dicembre 2016
- Un analitico lavoro di sperimentazione, che partirà dal 2017.

Programma e struttura amministrativa

- Il programma (insieme di azioni) deve essere “significativo” e costituire un criterio di riferimento per guidare il processo di riorganizzazione delle amministrazioni (la legislazione di spesa è ricondotta alle azioni e, per favorire un processo di semplificazione e razionalizzazione, le amministrazioni possono disporre la revisione della normativa sottostante le azioni).
- La sua realizzazione è affidata a un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei ministeri.
- È incardinato un processo annuale tendente ad assegnare i programmi all'amministrazione competente, operando un riequilibrio tra i ministeri

La sperimentazione

- La struttura attuale, fondata su capitoli e macro-aggregati, sarà affiancata dalla nuova per un periodo di sperimentazione, di cui non sono indicati i tempi (art. 25).
- Il timore di una loro eccessiva dilatazione è reale, visto il lungo periodo intercorso tra la delega sulla riorganizzazione e la sua attuazione (sette anni).

La programmazione top-down nel governo (1)

- La costruzione del bilancio nel governo è arricchita e potenziata.
- Si prevede una nuova fase di programmazione finanziaria, tra il DEF e la presentazione del bilancio, in cui i ministri propongono gli interventi e, entro il 31 maggio di ogni anno, con DPCM proposto dal MEF e deliberazione del Consiglio dei ministri, sono definiti, per il triennio successivo, gli obiettivi annuali di spesa di ciascun ministero (top down).

La programmazione top-down nel governo (2)

- Dopo l'approvazione del bilancio si sviluppa un'altra procedura nell'ambito
- del governo, basata su **accordi tra il MEF e ciascun ministero di spesa**.
- Entro il primo marzo di ogni anno, con decreti interministeriali, pubblicati sul sito del MEF, sono indicati i modi e i termini del monitoraggio degli obiettivi, qualità e quantità dei servizi erogati, gli interventi da porre in essere e il **cronoprogramma** da rispettare.
- Entro il 15 luglio di ogni anno ciascun ministro di spesa trasmette al presidente del Consiglio e al MEF, che informa il Consiglio dei ministri, le schede sullo stato di attuazione degli accordi.
- Infine, per verificare i risultati degli accordi dell'anno precedente, entro il primo marzo di ciascun anno, ogni ministro invia al MEF una relazione, allegata al DEF, sul grado di raggiungimento dei risultati e le motivazioni di eventuali divari.

La significatività del bilancio

- Il bilancio di competenza indica le **scelte allocative** del decisore.
- Ci dice che cosa vuole fare, tra conferma delle decisioni assunte in passato e nuove intenzioni, che hanno ridotto, incrementato, o modificato l'esistente.
- Per avere un'idea dell'effettiva realizzazione delle scelte assunte è utile, invece, osservare l'effettivo **flusso degli incassi e dei pagamenti**, rappresentati nel bilancio di cassa.
- L'immagine fornita dalla cassa è in realtà molto sfocata.
- Nel caso di trasferimenti (che rappresentano una parte rilevante del bilancio) il versamento in tesoreria indica fittiziamente la piena realizzazione dell'intervento e, anche in caso di azioni dirette, nulla sappiamo sul loro impatto e sugli effetti (per saggiare i quali abbiamo bisogno di appropriati indicatori)

Il bilancio di cassa

- Nel 1978 il legislatore ha affiancato al bilancio di competenza quello di cassa nell'intento, un po' illuminista, di conferire al Parlamento la possibilità di integrare la scelta allocativa con un impulso sulla sua realizzazione, modulando la dotazione di cassa.
- Era un'idea di difficile attuazione e, in pratica, lo stanziamento di cassa è stato di solito dimensionato, in modo meccanico, sul limite più elevato, quello della massa spendibile (somma tra competenza e residui).
- La gestione della cassa attraverso il movimento dei residui, è rimasta nella sfera dell'amministrazione, soprattutto di quella finanziaria, che li ha gestiti a un livello aggregato per il conseguimento degli equilibri di finanza pubblica

L'importanza del controllo della cassa

- A livello di singola unità amministrativa (azione) una maggiore attenzione alla cassa, basata su un piano finanziario dei pagamenti coordinato con l'assunzione delle obbligazioni, aumenta la responsabilità del dirigente.
- Inoltre il contenimento del fenomeno di **accumulazione dei residui, attivi e passivi**, che una maggiore attenzione alle dinamiche della cassa favorisce, è utile, poiché la situazione opposta indebolisce la programmazione di medio periodo, può creare problemi alla tesoreria in caso di liquidazione improvvisa, sminuisce la funzione di controllo parlamentare sulla gestione delle risorse

La delega sulla cassa (1)

- Per questo nel 2009 il legislatore introdusse nella legge di contabilità una delega (art. 42) per passare dal bilancio di competenza a quello di cassa.
- La delega è stata temperata nel 2011 (legge 39), nel senso del **potenziamento della funzione del bilancio di cassa**” e finalmente attuata con il decreto legislativo 93 del 2016.
- I rimedi proposti nella delega prevedono la definizione di un **cronoprogramma dei pagamenti e il rafforzamento della nozione d’impegno** (che si avvicina alla liquidazione) **e di accertamento** (che si avvicina alla riscossione).

La delega sulla cassa (2)

- In particolare si prevede per gli impegni l'applicazione puntuale dei criteri di contabilità nazionale relativi alla registrazione degli investimenti fissi lordi, che considerano il momento in cui il bene capitale entra nella disponibilità dell'acquirente o, nel caso di contratti pluriennali, ai vari **stati di avanzamento** dei lavori.
- Si prevede inoltre un più stretto raccordo tra bilancio e tesoreria e una più incisiva **revisione annuale dei residui** e della perenzione amministrativa, soprattutto per le spese in conto capitale.

La reinscrizione

- Per le spese d'investimento, che producono una consistente massa di residui passivi, s'introduce un sistema di **reinscrizione delle somme non impegnate nel bilancio dell'anno successivo**, di cui deve essere dato conto in uno specifico allegato concernente le rimodulazioni della spesa.
- Si amplia **la flessibilità del bilancio**, in più direzioni. L'assestamento, come indica anche la legge rinforzata, può includere maggiori variazioni compensative di competenza, anche tra dotazioni finanziarie di programmi appartenenti a diverse missioni di spesa

Le rimodulazioni

- Con decreto del MEF, proposto dal ministro competente, possono essere modulati stanziamenti appartenenti a titoli diversi dello stesso ministero, tra i consumi intermedi (categoria 2) e gli investimenti fissi lordi (categoria 21).
- Si rompe, per una quota rilevante della spesa (40 miliardi per ciascuna delle due categorie) l'impermeabilità tra spese correnti e d'investimento.

L'importanza di queste innovazioni

- Queste modifiche normative indicano due distinte innovazioni, entrambe allo stadio potenziale:
 - è ampliata l'elasticità del bilancio che il Parlamento registra (e in caso corregge) con l'approvazione della legge di assestamento;
 - si accresce l'impulso del ministero di spesa, rispetto a quello del MEF.
- Quest'ultima innovazione è correlata al grado di pervasività della verifica preliminare che, se eccessiva, potrebbe vanificarla.
- Una strutturazione così dinamica del reticolo contabile potrà essere governata, dal Parlamento e dalle amministrazioni di spesa, se per entrambi sarà disponibile uno strumentario fine, consistente e trasparente.
- Diversamente il tutto si esaurirà nel circuito giuscontabile della RGS e della Corte dei conti, importante ma non esaustivo per una gestione efficace ed efficiente della spesa pubblica.

Cambia la definizione di impegno

- È profondamente innovata la definizione d'impegno, correlata strettamente al pagamento (la rubrica dell'art. 34 diventa "impegno e pagamento").
- Sono assunti impegni con l'imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili;
- precondizione per l'impegno è
 - la copertura finanziaria,
 - la ragione del debito,
 - la determinazione degli importi da pagare,
 - l'individuazione degli esercizi su cui grava il pagamento
 - il soggetto creditore, che deve essere univocamente determinato (unica eccezione quella in cui il creditore possa essere individuato da una procedura legislativamente determinata).

I residui si ridurranno

- La massa dei residui passivi dovrebbe quindi, nei prossimi anni, **ridursi significativamente**, per la possibilità delle reinscrizioni e per la maggiore dinamica impressa alla formazione di economie e perenzioni.
- In questo nuovo schema appare valorizzata sia la possibilità di **scelta del decisore** che, con la legge di bilancio approva le diverse fattispecie, sia quella **delle amministrazioni**, che propongono (fermi restando i controlli) le diverse destinazioni delle somme.
- Per quest'ultima la discrezionalità è enfatizzata se si considera lo schema a regime di articolazione dei programmi, basato sulle **azioni**, che si configurano come unità elementari del bilancio.
- Il responsabile dell'azione avrà a disposizione, per il conseguimento dei suoi obiettivi (output), una dotazione di risorse unica,

La contabilità economico-patrimoniale

- Un importante principio della delega, attuato con la riforma del 2016, consiste nell'introduzione del sistema di contabilità economico-patrimoniale, **destinato ad affiancare, in un sistema integrato, la contabilità finanziaria.**
- Il fine è conoscitivo e di grande impatto potenziale.
- È la base per perseguire qualità e trasparenza dei dati di finanza pubblica e si fonda su un **sistema integrato di scritture contabili capace di registrare ogni evento della gestione contabilmente rilevante che, in forma coerente, alimenti entrambi i sistemi.**
- Per rendere possibile questo miglioramento tutte le amministrazioni dello Stato dovranno utilizzare il sistema informativo del MEF

Il cantiere della gestione del bilancio

- Si apre un enorme cantiere nella gestione del bilancio, che richiederà alcuni anni per andare a regime, e si riverbererà positivamente anche sull'attività di programmazione, se il decisore sarà messo in grado di conoscere, con opportuni strumenti digitali, l'andamento delle azioni e dei programmi.
- La connessione con l'armonizzazione dei bilanci è molto forte;

Il nuovo bilancio integrato

- La sessione di bilancio per il 2017 è stata la prima senza legge di stabilità.
- Dopo quasi un quarantennio, lo strumento individuato per veicolare la parte più rilevante dell'azione di finanza pubblica è riassorbito nella legge di bilancio.
- Una questione di cui nel passato si era discusso molto, e che è stata risolta senza grandi discussioni, sotto lo stimolo della riforma che ha inserito l'equilibrio di bilancio nella Costituzione.
- Nel 2012 il legislatore costituente ha, infatti, abolito il vecchio terzo comma dell'articolo 81, creando le condizioni per un bilancio integrato, capace di incidere sugli andamenti tendenziali.

Le misure quantitative

- La questione ha trovato sistemazione, nel sesto comma del nuovo articolo 81, che rinvia alla legge rinforzata (legge 243 del 2012, di cui si disciplinano i principi nell'art. 5 della legge costituzionale 1 del 2012), la definizione del contenuto della legge di bilancio.
- La legge rinforzata, nel declinare il principio costituzionale, definisce il contenuto del disegno di legge di bilancio come un corpo normativo composto di disposizioni di entrata e di spesa aventi a oggetto **“misure quantitative”**, connesse alla realizzazione degli obiettivi programmatici indicati nel DEF, oltre alle previsioni formate sulla base della legislazione vigente.
- La differenza con il soppresso articolo 11 della legge di contabilità, relativo alla legge di stabilità (che la legge 163 del 2016 ripropone nel nuovo articolo 21), **esclude quindi le variazioni “qualitative”, che non dovrebbero essere ammesse nel progetto di bilancio**

La nuova tipizzazione del bilancio

- La tipizzazione del bilancio integrato si configura in modo più netto rispetto a quella prevista dalla dicotomia normativa preesistente.
- La quantità dovrebbe, in altre parole, prevalere sulla qualità che, a sua volta, si dovrebbe collocare su altri veicoli normativi (magari collegati alla decisione di finanza pubblica).
- Il bilancio integrato può inoltre avere un carattere espansivo, poiché non è ripresentata la norma che tipizzava la legge di stabilità nel senso del miglioramento del saldo (“norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa”).

La due sezioni del bilancio integrato (1)

- Il progetto di bilancio si articola in due sezioni.
- La prima contiene le disposizioni con effetti finanziari nel triennio di riferimento.
- Include, in distinti articoli, per competenza e cassa, il saldo netto da finanziare (entrate finali meno spese finali) e il livello massimo di ricorso al mercato.
- Non possono essere previste norme di delega, di carattere ordinamentale e di organizzazione, né interventi di natura localistica.
- La caratterizzazione quantitativa della parte “innovativa” del progetto che emerge dalle norme è molto netta, anche se in controtendenza con la prassi consolidata delle ultime sessioni di bilancio

La due sezioni del bilancio integrato (2)

- l'innovazione è utile al processo decisionale se i programmi occuperanno il posto delle leggi di spesa.
- Se, in altre parole, le circa 23.000 leggi di spesa saranno riversate nei 175 programmi in cui si articola il bilancio e le nuove intenzioni di spesa saranno implementate sulla base dei programmi esistenti (ovviamente modificabili e integrabili).

La due sezioni del bilancio integrato (3)

- Dalla prima parte del progetto di bilancio si dovrebbe desumere la **correzione pluriennale delle politiche pubbliche** indicata dal governo.
- Le innovazioni legate a processi di riorganizzazione dovrebbero concentrarsi sulla loro dimensione finanziaria, da scontare negli equilibri del nuovo manufatto contabile, appoggiando su veicoli normativi distinti (collegati) gli aspetti di dettaglio.
- Nel bilancio integrato la scansione tra innovazioni normative e legislazione in **essere va mantenuta ben distinta**, per consentire l'azione di decisione del Parlamento
- Anche la base va adeguatamente definita, per consentire in modo chiaro alla seconda sezione di accogliere le modulazioni quantitative della soppressa legge di stabilità.

La due sezioni del bilancio integrato (4)

- Nella prima parte del bilancio integrato, che sarebbe opportuno raccordare ai programmi della seconda parte (o almeno alle missioni/politiche pubbliche) dovrebbero trovare sede le norme **che modificano i diritti soggettivi**.
- Nella seconda parte, opportunamente distinte, devono trovare sede le parti legate **a rifinanziamenti, definanziamenti, e riprogrammazioni**, fino a ora rappresentate nelle tabelle della legge di stabilità (art. 23, comma 3, lettera b), oltre a quelle dovute a esigenze indifferibili, regolazioni quantitative, effetti di sentenze.
- Inoltre, sempre nella seconda parte, devono essere considerate **anche le possibili rimodulazioni compensative delle dotazioni finanziarie riferite a fattori legislativi (e di quelle connesse al cronoprogramma dei pagamenti)**.

I regolamenti parlamentari

- I regolamenti parlamentari, che dovranno essere profondamente innovati, potrebbero definire una più soffice permeabilità tra le due parti del nuovo documento legislativo, regolando in modo più estensivo l'emendamento a scavalco, generalmente escluso tra bilancio e finanziaria.
- Questa novità, è confermata dalla prassi concernente la decisione di bilancio per il 2017.

Si completa un processo

- L'approdo al bilancio integrato e la sua articolazione in missioni e programmi completa un percorso avviato alla fine degli anni Settanta.
- Il manufatto contabile ha progressivamente cessato di essere, peraltro con un elevato tasso di convenzionalità, la **proiezione contabile della legislazione in essere**;
- arricchito, ogni anno in modo sempre più consistente, dal portato normativo della legge finanziaria e del collegato di "sessione" e, dopo il 2009, dalla legge di stabilità, ha progressivamente asciugato la legislazione "altra".
- La riforma costituzionale del 2012, abolendo il terzo comma dell'articolo 81, ha completato la riorganizzazione del processo, espungendo il termine dal vecchio quarto comma.

Una nuova dimensione del processo di bilancio (1)

- La ritrovata unitarietà dello strumento legislativo, la sua articolazione in missioni/politiche pubbliche e programmi/unità di voto, a loro volta articolate in azioni regolate da una contabilità integrata (piano dei conti), ci porta su un nuovo piano, che si riflette sul ruolo degli attori.
- L'esecutivo, nelle figure del ministro dell'Economia e del premier, contratta gli equilibri complessivi nell'ambito dello stringente governo europeo della finanza pubblica;
- il Consiglio dei ministri ripartisce le risorse disponibili, tra il DEF e il bilancio, tenendo conto dell'indirizzo sulle politiche pubbliche/missioni espresso dal Parlamento nella risoluzione di approvazione del DEF

Una nuova dimensione del processo di bilancio (2)

- le amministrazioni di spesa, in un confronto dialettico con le commissioni parlamentari, **definiscono e implementano i programmi/unità di voto**.
- A valle dell'approvazione del bilancio, le amministrazioni ne curano l'attuazione, attraverso gli accordi con il MEF, da un lato, e la specificazione **delle azioni**, dall'altro, con il supporto del sistema informativo.
- Sul piano del **controllo** l'Ufficio parlamentare di bilancio convalida le previsioni del governo, la Corte dei conti analizza le politiche pubbliche e gli organi di controllo interno seguono la gestione delle singole azioni.
- Il nuovo schema implica un **salto nei comportamenti decisionali** e amministrativi, che potrà essere verificato nella prassi dei prossimi anni (rispetto dei tempi della sperimentazione, implementazione dei sistemi informativi, conformazione delle strutture amministrative, modifica dei regolamenti parlamentari, completamento dell'impianto normativo).