

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 luglio 2007

Modalità per la predisposizione della legge finanziaria.

IL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Vista l'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Vista la legge 5 agosto 1978, n. 468, recante «Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio»;

Vista la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze del 5 giugno 2007, n. 21, relativa alla «previsione di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010 - Budget per l'anno 2008»;

Considerato il generale processo di razionalizzazione della spesa pubblica e dei relativi processi, ivi compresa la riclassificazione del bilancio dello Stato e l'avvio del programma di revisione della spesa pubblica;

Ritenuta la necessità di individuare le modalità per la predisposizione delle proposte di modifica alla legislazione vigente in materia di spesa pubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 28 giugno 2007;

Sulla proposta del Ministro dell'economia e delle finanze;

Emana
la seguente direttiva:

Premessa.

La presente direttiva - preannunciata dal Ministro dell'economia e delle finanze con la circolare n. 21 del 5 giugno 2007 concernente «Previsione di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010 - Budget per l'anno 2008» - rappresenta una novità di rilievo per la predisposizione della legge finanziaria e si inserisce all'interno di un generale processo di razionalizzazione della spesa pubblica e dei processi che la governano, che include la riclassificazione del bilancio dello Stato e l'avvio del programma di revisione della spesa pubblica (cosiddetta spending review) previsto dalla legge finanziaria per il 2007. Le motivazioni che giustificano la presente direttiva sono molteplici:

a) la discussione sulla spesa pubblica sia in sede governativa, sia in sede Parlamentare si concentra prioritariamente su due livelli estremi: i saldi di bilancio, ovvero gli obiettivi da perseguire nell'ambito del Trattato di Maastricht da una parte; gli interventi puntuali e di dettaglio per individuare specifiche iniziative di spesa dall'altra. La riclassificazione del bilancio dello Stato presentata con la citata circolare del 5 giugno 2007 offre uno strumento al Governo per orientare la discussione verso i programmi, insiemi omogenei di azioni immediatamente e univocamente individuabili;

b) gli obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica illustrati nel DPEF rimangono spesso scollegati dai processi amministrativi di gestione della spesa pubblica; è necessario individuare modalità che permettano di rendere coerenti i macro obiettivi all'interno delle specifiche azioni perseguite dalle amministrazioni;

c) il processo di presentazione delle proposte di variazione della legislazione vigente non è definito né dalla normativa, né dalla prassi e si realizza attraverso un approccio a volte disorganico che non garantisce una coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica non solo con riferimento ai saldi, ma anche agli obiettivi di contenimento della dinamica della spesa pubblica; ciò implica una predisposizione convulsa durante le ultime settimane di settembre, con il rischio di errori materiali e formali;

d) l'obiettivo dello «spendere meglio» è centrale per coniugare il processo di consolidamento strutturale dei conti pubblici con il sostegno al rilancio economico in un contesto di progressiva riduzione delle iniquità sociali. Per qualificare la spesa pubblica è necessaria una valutazione

interna alle amministrazioni sulle iniziative in corso e sulla loro effettiva congruità con gli obiettivi strategici fissati dai livelli politici;

e) il processo di formazione del disegno di legge finanziaria si concentra nel mese di settembre; per rendere tale processo più efficace e facilitare la discussione politica è auspicabile disporre già dall'inizio del mese di un quadro complessivo di proposte che possano essere discusse e vagliate al fine della predisposizione del disegno di legge per il 30 settembre. La citata circolare 5 giugno 2007 anticipa il cambio di passo ed il nuovo approccio alla spesa pubblica, presentando la nuova classificazione del bilancio per missioni e programmi. La presente direttiva individua le modalità per la predisposizione delle proposte di modifiche alla legislazione vigente in materia di spesa pubblica.

1. Quadro di finanza pubblica di riferimento.

Il Documento di programmazione economica e finanziaria 2008-2011 pone l'indebitamento netto programmatico per il 2008 al 2,2% del Prodotto interno lordo. Ciò implica che - per la prima volta dopo anni - non è necessaria una manovra correttiva di finanza pubblica per raggiungere gli obiettivi prefissati.

D'altra parte, vi sono misure per le quali esistono impegni, ancorchè non vincolati da leggi, a cui tutti i Governi hanno tradizionalmente dato attuazione, oppure impegni presi dall'attuale Governo che devono essere tramutati in legge, oppure ancora iniziative che si intende attuare e finanziare attraverso variazioni normative nell'ambito del disegno di legge finanziaria. La predisposizione di tale disegno deve porsi in continuità con le azioni intraprese in questi mesi per aumentare l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica. In particolare, l'insieme delle proposte di modifica che verranno avanzate dai dicasteri deve determinare una invarianza del tendenziale della spesa primaria in valore assoluto al fine di non richiedere aumenti della pressione fiscale.

Per ottenere tale quadro a livello complessivo dell'intera pubblica amministrazione, l'invarianza di spesa deve essere ricercata all'interno di ciascun Ministero. In pratica, ogni proposta di aumento delle risorse deve trovare una compensazione con proposte di contenimento di qualche altro programma già in essere presso lo stesso Ministero.

Il raggiungimento di tale ambizioso obiettivo - l'unico possibile per coniugare la tenuta dei conti pubblici con la riqualificazione della spesa per favorire crescita ed equità - richiede una rivisitazione dei propri programmi di spesa. Su tale fronte, alcuni Ministeri (giustizia, interni, infrastrutture, trasporti, pubblica istruzione) hanno avviato insieme alla commissione tecnica per la finanza pubblica, su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, gruppi di lavoro per l'analisi e valutazione della spesa pubblica (spending review).

2. Modalità di presentazione delle proposte di variazione della legislazione vigente.

Il nuovo bilancio - organizzato in 34 missioni e 169 programmi - crea le premesse per una profonda razionalizzazione del processo di formazione del disegno di legge finanziaria. Essa sarà strutturata in modo da ricondurre alle missioni e programmi individuati nel bilancio le risorse che verranno movimentate. Per fare ciò, le proposte dovranno essere presentate utilizzando l'allegata scheda-programma (allegato 1), una per ogni programma che si intende modificare in senso espansivo.

Per raggiungere l'obiettivo di una manovra netta nulla e una invarianza della pressione fiscale, le modifiche legislative di aumento di risorse da destinare ad un programma devono trovare idonea compensazione nel definanziamento o ridimensionamento di altri programmi, con riduzione delle relative autorizzazioni di spesa.

A tale scopo, dovrà essere compilato l'allegato 2. L'allegato 3 sintetizza l'insieme delle proposte di modifica (sia in senso espansivo che restrittivo).

Come si evince dai documenti allegati, ogni proposta deve allora contenere i seguenti elementi:

- 1) risorse aggiuntive richieste per il triennio di riferimento della legge finanziaria;
- 2) ragioni che giustificano la movimentazione delle risorse (in aumento e in diminuzione) e legame con gli obiettivi enunciati nel DPEF;
- 3) ordine decrescente di priorità;
- 4) obiettivi che persegue la proposta (collegandolo con gli obiettivi strategici del Ministero);
- 5) elementi o parametri utilizzati per quantificare gli effetti delle variazioni proposte;
- 6) eventuali norme vigenti da modificare e formulazioni dell'ipotesi di modifica;
- 7) eventuale bozza di articolato per interventi normativi.

Ogni amministrazione potrà proporre una variazione dei programmi ad essa assegnati e quelli di pertinenza inclusi nel bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, elencando le

proposte di variazione alle risorse stanziare nelle tabelle allegate alla legge finanziaria e indicando la compensazione.

Le proposte normative dovranno garantire il rigoroso rispetto dell'art. 11 della legge n. 468/1978 sul contenuto proprio del disegno di legge finanziaria (sono escluse norme di delega, di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, microsettoriali e tutte quelle norme prive di effetti finanziari a decorrere dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale).

Nel predisporre le proposte, è infine auspicabile che i cinque Ministeri che hanno avviato la spending review facciano coincidere questo processo di elaborazione con quello in corso con il coordinamento della commissione tecnica per la finanza pubblica.

3. Tempi e modalità di invio delle proposte.

Le schede-programma, debitamente compilate e sottoscritte dal Ministro proponente, andranno inviate entro il 10 settembre 2007 al Gabinetto del Ministro dell'economia e delle finanze, utilizzando l'indirizzo di posta elettronica specificatamente dedicato (finanziaria.2008@tesoro.it).

Data di aggiornamento: 18/07/2007 - Il testo di questo provvedimento non riveste carattere di ufficialità e non è sostitutivo in alcun modo della pubblicazione ufficiale cartacea. Tale testo è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 159 del 11/07/2007