

**CNEL**  
**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

**“La revisione delle procedure di Bilancio e di  
partecipazione delle forze sociali”**

**osservazioni e proposte**

Commissione per la Politica economica e la competitività  
del sistema produttivo (I) in sede deliberante  
2 febbraio 2011

## INDICE

Iter del documento	_____ pag.	ii
1) Le principali proposte del progetto di legge Atto Camera n° 3921 su "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri".	_____ pag.	1
2) L'interesse delle Parti sociali a procedure di bilancio trasparenti e partecipate	_____ pag.	2
3) I problemi emersi nella concreta attuazione delle disposizioni normative	_____ pag.	4
4) Alcune proposte del CNEL per migliorare la trasparenza e la partecipazione nelle procedure di bilancio	_____ pag.	5

## **Iter del documento**

Il presente testo di Osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione I per la Politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso delle riunioni del 12 e del 18 gennaio 2011.

L'Assemblea del CNEL ha autorizzato la Commissione I ad esprimersi in via definitiva sul tale documento nella riunione del 27 gennaio 2011 ex art. 2 comma 5 sexies del Regolamento degli Organi del CNEL.

La Commissione I ha approvato in via definitiva il documento nella riunione del 2 febbraio 2011.

Il relatore è il Cons. Giorgio Macciotta.

**1) Le principali proposte del progetto di legge Atto Camera n° 3921 su "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri".**

Alla Camera dei Deputati è stato presentato un testo di revisione delle procedure di bilancio che punta a farsi carico di alcune esigenze di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica.

Si tratta, anche in relazione all'esperienza dell'ultima sessione di bilancio, di un testo per molti versi insoddisfacente. Basta ripercorrere la Relazione introduttiva al disegno di legge per comprendere come esso non intervenga sul nodo fondamentale della ristrettezza dei tempi entro i quali dovrebbe svolgersi la concertazione istituzionale e sociale.

La proposta di legge, di iniziativa parlamentare, parte dal fatto che la Commissione europea, il 29 settembre 2010, ha presentato un pacchetto di 6 proposte legislative (5 di regolamento ed una di direttiva), volte al rafforzamento della *governance europea* in due ulteriori ambiti di intervento individuati dal Consiglio europeo nel giugno scorso. In particolare, il Consiglio europeo ha deliberato:

1) la creazione di una più forte sorveglianza macroeconomica, che includa meccanismi di allerta e di sanzione, per affrontare gli squilibri di competitività e crescita (a questo profilo si riferiscono due delle cinque proposte di regolamento);

2) l'applicazione più rigorosa il Patto di stabilità e crescita (cui si riferiscono le altre tre proposte di regolamento e la proposta di direttiva).

In primo luogo la Commissione intende rafforzare il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, in controtendenza rispetto alla prassi del passato, basata su un atteggiamento di compiacenza in periodi di congiuntura favorevole. Gli Stati membri, al fine di assicurare la convergenza verso l'obiettivo a medio termine del pareggio di bilancio, dovrebbero realizzare un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5% del PIL; per i Paesi con alto livello di debito e/o squilibri macroeconomici eccessivi il Consiglio potrebbe peraltro richiedere un aggiustamento superiore allo 0,5% del PIL.

Una seconda proposta è volta a accelerare e chiarire le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Essa prevede – tra le altre cose - che l'andamento del debito venga monitorato con più attenzione e trattato alla stessa stregua dell'andamento del disavanzo ai fini dell'adozione delle decisioni nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi. In particolare, gli Stati membri il cui debito supera il 60% del PIL dovrebbero dunque adottare misure per ridurlo ad un ritmo soddisfacente, definito come una riduzione di 1/20 della differenza rispetto alla soglia del 60% nel corso degli ultimi tre anni.

A tal fine con una proposta di direttiva si definiscono i requisiti minimi per la raccolta, redazione e trasmissione dei dati di bilancio degli Stati membri. Si propone inoltre l'introduzione di una pianificazione pluriennale (almeno triennale) del bilancio nazionale, con una indicazione di entrate e spese programmate e degli aggiustamenti richiesti per realizzare l'obiettivo di finanze pubbliche solide. Infine, si prevede l'obbligo, per il quadro di bilancio nazionale, di comprendere l'intero sistema di finanza pubblica, in particolare nei Paesi con assetti decentrati: l'assegnazione delle responsabilità di bilancio tra i diversi livelli di governo

dovrebbe essere chiaramente definita e soggetta ad adeguate procedure di controllo.

La proposta di legge affronta l'adeguamento delle regole nazionali al nuovo quadro europeo senza modificare nella sostanza una tempistica che rischierebbe di rendere meramente formale la concertazione istituzionale, che limiterebbe il ruolo delle Camere e che eluderebbe sostanzialmente la concertazione sociale.

Le proposte di modifica si limitano, infatti,

- a sostituire l'articolo 7 della legge n. 196, in materia di ciclo e strumenti della programmazione di bilancio, prevedendo la presentazione alle Camere, entro il 10 aprile di ogni anno, del Documento di economia e finanza, nel quale incorporare lo schema dall'aggiornamento del programma di stabilità e lo schema di Programma nazionale di riforma. È inoltre prevista la presentazione, entro il 25 settembre, di una Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza. Entrambi i documenti è previsto siano oggetto di deliberazioni parlamentari. Non figurano, invece, più tra gli strumenti della programmazione la Decisione di finanza pubblica e la Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica, i cui contenuti sono interamente assorbiti dal Documento di economia e finanza.
- a modificare l'articolo 9 della legge n. 196 che è adesso volto a chiarire che, in attuazione del Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma devono essere presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile.
- a ridefinire i contenuti del "Documento di economia e finanza" (che sostituisce la "Decisione di finanza pubblica") articolando in tre sezioni. La prima sezione reca il Programma di stabilità che dovrà contenere tutti gli elementi e le informazioni previsti dalle norme comunitarie. I contenuti della sezione sono in linea con quanto previsto dal Codice di condotta. In tal modo al Parlamento sarà sottoposto il medesimo documento destinato alle istituzioni europee. La seconda sezione contiene invece una serie di dati e di informazioni che in massima parte il Governo, nell'ambito della Relazione sull'economia e la finanza pubblica o della Decisione di finanza pubblica, era già tenuto a fornire alle Camere. La terza sezione del Documento conterrà infine lo schema del Programma nazionale di Riforma di cui sono enunciati i contenuti principali che, in ogni caso, potranno essere adeguati all'evoluzione della disciplina comunitaria. Anche in questo caso al Parlamento risulterà sottoposto il medesimo programma che sarà inviato a Bruxelles. Il Documento, entro il 10 aprile, oltre che alle Camere sarà trasmesso alla Conferenza unificata che dovrà esprimere il proprio avviso in tempo utile, in data quindi antecedente al 30 aprile, per l'invio dello stesso alle Camere e al Governo.

## **2) L'interesse delle Parti sociali a procedure di bilancio trasparenti e partecipate.**

Emerge con chiarezza da una simile proposta come da un lato giungano al pettine, nelle proposte europee, nodi irrisolti della finanza pubblica italiana (a partire dalla insostenibile dimensione del debito, e dalle procedure automatiche per la sua riduzione, dall'intreccio dei bilanci dei diversi livelli di governo e dei soggetti della P. A., o da essa interamente controllati, operanti nei diversi settori) e dall'altro come il processo di definizione di obiettivi e procedure si svolga in un

rapporto bilaterale tra Governo e istituzioni comunitarie e assegni al confronto interistituzionale e parlamentare e alla concertazione solo un brevissimo arco di tempo (tra il 10 e il 30 di aprile) che ben difficilmente consentirà di svolgere la complessa attività che un simile documento di portata pluriennale richiederebbe.

È, dunque, evidente l'esigenza di affrontare l'indispensabile modifica delle procedure di bilancio con un intervento di più ampio respiro che affronti questioni non più eludibili.

Aiuta a tal fine riprendere alcuni dei suggerimenti che nella precedente Consiliatura (pronuncia n. 25 del 30 maggio 2007) il CNEL aveva formulato per un nuovo assetto delle procedure di bilancio<sup>1</sup>.

C'è, infatti, un forte interesse delle Parti sociali a procedure di bilancio trasparenti e partecipate. Non sono infatti, mutate le condizioni che "a partire dal 1992, in un articolato rapporto di confronto, concertazione, contrattazione, (portarono) le parti sociali (a svolgere) 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."

È essenziale, per un consapevole contributo delle parti sociali al processo di risanamento e di sviluppo "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 (con l'introduzione di più stringenti vincoli di monitoraggio e di procedure automatiche per la riduzione del debito) 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."

Proprio in una logica di maggiore trasparenza e partecipazione "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

---

<sup>1</sup> CNEL, "La riforma delle procedure del bilancio pubblico nella prospettiva delle Parti sociali e dei cittadini", pronuncia n. 25 del 30 maggio 2007

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. A tali obiettivi sono state finalizzate anche le successive modificazioni della legge 468/1978 sino alla recente legge 196/2009.

### **3) I problemi emersi nella concreta attuazione delle disposizioni normative.**

Se dalle disposizioni normative si passa alla concreta attuazione è facile rilevare come "nel corso del tempo, invece, la soluzione dei problemi (sia) stata ricercata non in una maggiore trasparenza e articolazione, ma in una progressiva concentrazione dei momenti decisionali che si è tradotta:

a. nella costruzione dei Documenti di programmazione, nella progressiva eliminazione dei contenuti significativi, (riducendoli) 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;

b. 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;

c. 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."

Come già osservato in una precedente pronuncia del CNEL una simile "involutione 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."

Sin da allora il CNEL indicava come "in una realtà istituzionale e sociale articolata come quella italiana (fosse), peraltro, indispensabile che, nell'individuazione degli obiettivi programmatici e degli strumenti necessari a tradurli in misure operative, (venisse) ricercato, in ogni fase, il convinto consenso di tutti i livelli istituzionali e (fosse) realizzato un costruttivo confronto con le forze sociali." Si richiedeva, "dunque, una cabina di regia che, per quanto riguarda il livello istituzionale, (doveva trovare) la sua naturale collocazione nella Conferenza unificata e che, per quanto riguarda il confronto tra il Governo con le Parti sociali, avrebbe potuto svolgersi in sede CNEL.

Nel tempo queste ipotesi sono state rafforzate, per quanto riguarda il rapporto interistituzionale dall'approvazione della legge 42/2009 che, non casualmente, prevede, all'articolo 5, "l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica" con il compito di concorrere "alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; (e) alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi

di finanza pubblica” e di promuovere “l’attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza”. Dei decreti legislativi che avrebbero dovuto istituire la Conferenza, e regolarne il funzionamento non c’è traccia nella serrata discussione che in tema di attuazione della legge 42/2009 si va svolgendo. Non meno trascurato è il coinvolgimento delle parti sociali. Eppure si tratterebbe di scelte essenziali per promuovere quel processo di comune responsabilizzazione auspicato, autorevolmente, da ultimo dal Presidente della Repubblica.

#### **4) Alcune proposte del CNEL per migliorare la trasparenza e la partecipazione nelle procedure di bilancio.**

Da questi problemi e da una rivisitazione delle regole di decisione interna su queste materie occorre ripartire. Tenendo conto delle ineludibili scadenze europee che richiedono un adeguamento immediato delle procedure italiane si potrebbe in questa sede limitare l’intervento a due questioni essenziali:

- il processo di bilancio nazionale sarà fortemente segnato dalle decisioni europee il cui primo passo sarà rappresentato dalla presentazione dell’indagine annuale sulla crescita della Commissione europea al Parlamento europeo e dalla la predisposizione da parte del Consiglio europeo delle linee guida trasversali di politica economica e di bilancio, a livello dell’Unione, che gli Stati membri devono prendere in considerazione nella predisposizione del Piano di Stabilità e di Crescita PSC e del Piano Nazionale delle Riforme. Si dovrebbe introdurre nel progetto di legge un articolo 01 che, a valle della presentazione del documento sulla crescita della Commissione europea, preveda una procedura istituzionale attraverso la presentazione al Parlamento, alla Conferenza unificata, alla Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, al CNEL delle proposte con le quali il Governo si accinge a partecipare al Consiglio europeo per la predisposizione delle linee guida. La presentazione al CNEL darebbe attuazione all’art. 10 della legge n. 936 del 1986 che prevede, tra le attribuzioni del CNEL, l’esame degli atti di programmazione economica e finanziaria proposti dal Governo. La discussione sulla relazione del Governo potrebbe concludersi con documenti di indirizzo. Agli stessi interlocutori il Governo dovrebbe riferire in occasione di ogni Consiglio europeo.

Una simile interlocuzione in corso d’opera consentirebbe di affrontare, in modo non formale, la discussione del Documento di economia e finanza nei tempi ristretti previsti dal progetto di legge. Altre modifiche (legislative e regolamentari) potrebbero, più distesamente, costituire oggetto di successivi interventi.

L’indicazione tra i destinatari della comunicazione governativa della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica pone naturalmente il problema della emanazione dei decreti legislativi in attuazione dell’articolo 5 della legge 42/2009 che sembrano scomparsi tra quelli di cui è urgente l’emanazione.