



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori GUERRIERI PALEOTTI, BERTUZZI, CHITI, CUCCA, FABBRI, FEDELI, FORNARO, Rita GHEDINI, GOTOR, LAI, LUCHERINI, Mauro Maria MARINO, PEGORER, SCALIA e SOLLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 MAGGIO 2014

Modifiche e integrazioni alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, sui contenuti delle leggi di bilancio, in attuazione dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione. Politiche pubbliche di bilancio e amministrazione di risultato

ONOREVOLI SENATORI. – La disciplina delle procedure e dei contenuti del bilancio dettata dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243, ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione (come novellato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), deve essere integrata per rafforzare almeno tre elementi essenziali delle politiche di razionalizzazione del bilancio e di ammodernamento dell'amministrazione: la formulazione dei documenti di programmazione e di bilancio esclusivamente in termini di cassa e sulla base di una programmazione pluriennale con carattere vincolante per evitare sia la progressiva riproduzione dello scarto patologico tra competenza e cassa, che rende tali documenti scarsamente significativi, sia l'orizzonte corto dei soli impegni annuali non coerente con una valutazione dell'impatto pluriennale delle misure assunte e della loro sostenibilità nel tempo; la definizione, l'implementazione e la valutazione delle politiche pubbliche; l'orientamento dei modelli organizzativi e procedurali dell'attività amministrativa verso la soddisfazione della domanda dei cittadini e l'efficacia ed efficienza delle prestazioni finali delle pubbliche amministrazioni agli utenti. I processi di riforma del bilancio e dell'amministrazione, pur tracciati dalle norme sin dagli anni novanta, non hanno determinato il miglioramento atteso dell'effettiva esperienza amministrativa.

Il freno più grave all'innovazione ed all'efficienza ed efficacia dell'agire dei pubblici poteri è identificabile in un assetto procedurale dominato da categorie giuridico-contabili che non riescono mai a coniugarsi con una valutazione degli obiettivi e dei ri-

sultati, né in sede programmatica né in sede di misurazione *ex post*.

In principio viene l'esigenza di una nitida definizione delle politiche pubbliche intese come insieme degli indirizzi politico-programmatici orientati verso la soddisfazione dei bisogni da soddisfare e verso gli obiettivi da perseguire, con la correlata scansione dei modelli organizzativi e programmatici, dei tempi e dei modi del percorso di attuazione. La qualità delle politiche pubbliche si esprime sia a livello delle grandi missioni per i comparti settoriali dell'azione dei pubblici poteri, sia come utilità ed efficacia degli indirizzi politici e programmatici nel loro complesso. In questa direzione si muovono le norme del presente disegno di legge che definiscono i contenuti dei bilanci (in particolare l'articolo 3).

Il secondo elemento strutturale del processo dell'innovazione amministrativa risiede nella connessione fra politiche pubbliche definite in sede di bilancio e configurazione procedimentale, organizzativa ed operativa delle amministrazioni, sia nelle fasi ascendenti di definizione delle *policies*, sia nel percorso di implementazione delle politiche. Una delle debolezze più evidenti dell'inefficiente percorso di attuazione dei disegni normativi di riforma amministrativa risiede nell'incapacità di collegare, nel concreto dell'esperienza, le politiche di bilancio con la macchina burocratica e con l'effettiva azione delle amministrazioni pubbliche. In questa direzione è formulato l'articolo 4 del presente disegno di legge che sviluppa i documenti di *performance* introdotti dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 150 del 2009, in un sistema organico di pianificazione e di valutazione delle prestazioni rese da cia-

scuna amministrazione pubblica, articolate per missioni e programmi, connettendolo temporalmente e funzionalmente ai provvedimenti di programmazione finanziaria previsti dagli altri articoli.

La premessa maggiore per guidare l'ammmodernamento dell'amministrazione è identificata nel superamento di un sistema contabile e di una esperienza amministrativa fondati, in sostanza, sulla competenza giuridica, per passare a previsioni, autorizzazioni e consuntivi fondati sulle transazioni di cassa, ponendo così l'accento sulla chiarezza dei contenuti e dei percorsi di bilancio articolati per politiche pubbliche, sulla responsabilità delle unità organizzative e sui dirigenti responsabili dell'attuazione, cui compete la funzione di utilizzare al meglio le risorse assegnate. Questa connessione fra bilancio programmatico, responsabilità organizzative e misurazione delle prestazioni finali ai cittadini è, fra l'altro, un presupposto indispensabile per costruire metodi efficaci di revisione della spesa pubblica (*spending review*). Il criterio di cassa è considerato, dalle principali esperienze dei più avanzati Stati delle democrazie moderne ed in letteratura, il più semplice ed efficace per rendere omogenei, confrontabili e controllabili i bilanci dei soggetti compresi nel sistema di contabilità nazionale (conto consolidato delle pubbliche amministrazioni) che congloba le pubbliche amministrazioni ed è più vicino al criterio guida adottato dall'Unione euro-

pea per la valutazione degli andamenti della finanza pubblica degli Stati membri (criterio di contabilità nazionale SEC 95). In questo senso dispone l'articolo 2 del presente disegno di legge.

Infine il rafforzamento del legame fra le funzioni di *governance* e di implementazione dei bilanci e il Parlamento costituisce il nodo cruciale per la vitalità di un sistema di democrazia parlamentare. Si tratta di prefigurare un punto di equilibrio tra le prerogative del Governo, che deve essere in grado di definire ed attuare le politiche pubbliche, e il Parlamento, che deve avere sufficienti poteri di decisione e controllo per tenere l'esecutivo dentro la rotta costituzionale. Per questo fine l'articolo 5 del presente disegno di legge completa e integra l'essenziale innovazione introdotta dagli articoli da 16 a 19 della legge n. 243 del 2012 con l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

Una integrazione delle norme transitorie e finali della legge n. 243 del 2012 prevede infine l'adeguamento alla legge rinforzata delle norme ordinarie di contabilità dello Stato (legge n. 196 del 2009) - a partire dall'esercizio successivo all'entrata in vigore della presente legge - nonché delle regioni e delle province autonome. In questa sede si potranno meglio definire la portata e l'ambito dell'area del conto delle pubbliche amministrazioni rilevanti per la contabilità economica nazionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Sostituzione della rubrica del capo II della legge n. 243 del 2012)

1. La rubrica del capo II della legge 24 dicembre 2012, n. 243, è sostituita dalla seguente: «Equilibrio dei bilanci, sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche e armonizzazione dei bilanci pubblici».

Art. 2.

(Bilancio di cassa)

1. Nel capo II della legge 24 dicembre 2012, n. 243, dopo l'articolo 6 è aggiunto il seguente:

«Art. 6-bis. - *(Bilancio di cassa)*. - 1. Le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici che adottano la contabilità finanziaria formulano i documenti di programmazione e di bilancio annuali e pluriennali, esclusivamente in termini di cassa.

2. I criteri direttivi per la effettiva adozione del bilancio di cassa, in vista della operatività del nuovo ordinamento contabile per l'esercizio finanziario 2015, previa adozione, con legge ordinaria, delle modifiche necessarie alla disciplina delle contabilità di Stato e degli enti pubblici e alla disciplina dell'organizzazione amministrativa e delle funzioni dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, sono i seguenti:

a) l'assegnazione delle risorse di bilancio deve riguardare il periodo oggetto del bilancio pluriennale;

b) il dirigente responsabile della gestione non può assumere impegni contabili

per i quali non esista la corrispondente autorizzazione annuale di cassa;

c) gli ordini di pagamento non eseguiti alla fine dell'esercizio di emissione vengono riportati automaticamente all'esercizio successivo;

d) la gestione delle risorse autorizzate da parte del dirigente responsabile deve garantire l'equilibrio per cassa delle disponibilità e delle spese, anche sulla base di un cronoprogramma oggetto di monitoraggio mensile;

e) nessuna forma di controllo preventivo impeditivo di efficacia può essere introdotta sugli ordini di pagamento;

f) gli ordini di pagamento sono oggetto di controllo successivo della Corte dei conti con effetto impeditivo dell'efficacia in caso di carenza delle risorse di cassa.

3. Il Ministero dell'economia e delle finanze, in rapporto di leale collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e con l'Ufficio parlamentare di bilancio di cui all'articolo 16, redige sperimentalmente, a partire dall'esercizio 2015, il bilancio strategico pluriennale, di cui all'articolo 14-*bis*, e il bilancio annuale in termini di bilancio di competenza economica, secondo i canoni fissati in sede europea (SEC 95). Il bilancio di competenza economica è redatto distintamente per lo Stato e per il settore pubblico, considerando l'area coperta dal conto consolidato delle pubbliche amministrazioni nella contabilità economica nazionale».

Art. 3.

(Bilancio strategico pluriennale)

1. Dopo l'articolo 14 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, è inserito il seguente:

«Art. 14-*bis*. - *(Bilancio strategico pluriennale)*. - 1. Il disegno di legge di approvazione del bilancio strategico pluriennale è presentato al Parlamento contestualmente al disegno di legge di bilancio di cui all'arti-

colo 15, e attribuisce le risorse finanziarie ai Ministeri, ripartendo le entrate in base alla natura o alla provenienza dei cespiti e le spese per missioni e per programmi e definendo, per ciascun Ministero, le politiche pubbliche da adottare e da attuare per un periodo non inferiore al triennio.

2. La definizione delle politiche pubbliche nel programma strategico pluriennale è costruita sulla base delle proposte dei Ministeri, secondo le procedure disciplinate dall'articolo 15-*bis*.

3. In uno specifico allegato al bilancio strategico pluriennale, che ne costituisce parte integrante, è esposto un quadro contabile idoneo a rilevare le obbligazioni in termini di posizioni debitorie o di credito di ciascuna amministrazione, al fine di consentire la registrazione degli impegni per il periodo considerato».

Art. 4.

(Procedimento di formazione e criteri per l'attuazione del bilancio strategico pluriennale e del bilancio annuale)

1. Nel capo VI della legge 24 dicembre 2012, n. 243, dopo l'articolo 15 è aggiunto il seguente:

«Art. 15-*bis*. - *(Procedimento di formazione e criteri per l'attuazione del bilancio strategico pluriennale e del bilancio annuale)*. - 1. Al fine di assicurare il coordinamento tra la programmazione finanziaria e la programmazione delle prestazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, attraverso il collegamento tra l'assegnazione e l'utilizzo delle risorse finanziarie e la previsione e il conseguimento delle finalità e degli obiettivi assegnati alle rispettive funzioni, ciascuna amministrazione pubblica redige:

a) entro il 15 settembre dell'anno precedente il periodo pluriennale di riferimento, un Piano strategico pluriennale delle prestazioni relative alla missione di competenza,

articolato in Piani strategici per ciascuno dei programmi di cui all'articolo 21, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nel quale sono indicate:

1) le finalità e gli obiettivi generali della missione e di ciascun programma, nonché gli obiettivi specifici assegnati a ciascuna azione;

2) le modalità di conseguimento di tali finalità ed obiettivi, con la previsione dei processi operativi e delle risorse umane e finanziarie da assegnare a ciascun processo;

3) la suddivisione del Piano strategico in Piani annuali di prestazione, con particolare riferimento al Piano relativo al primo anno del periodo considerato dal Piano strategico;

b) entro il 15 settembre di ciascun anno, un Piano di prestazioni per l'anno successivo, riferito a ciascun programma e a ciascuna azione, nel quale sono indicati:

1) le finalità di prestazione da raggiungere per ciascuna attività, espresse in forma oggettiva e misurabile, salvo le forme alternative di cui al comma 2;

2) i processi operativi e le risorse umane e finanziarie da impegnare per ciascuno di essi;

3) gli indicatori di prestazione, i livelli di servizio e gli esiti di ogni attività; gli strumenti e le modalità di verifica e di convalida dei valori così misurati, sulla base del Sistema statistico nazionale;

4) il raffronto motivato con i risultati in corso di realizzazione per l'anno in corso, valutati al 30 giugno, nonché con i risultati realizzati nell'anno precedente, descritti nel Rapporto di cui alla lettera *c)*;

c) entro il 30 marzo di ciascun anno, un Rapporto consuntivo annuale sulle prestazioni realizzate nell'esercizio precedente, validate dagli strumenti prescelti e confrontate con le previsioni del Piano di cui alla lettera *b)* secondo gli indicatori, i livelli di servizio e gli esiti ivi definiti.

2. Per le funzioni e i servizi le cui prestazioni, con riferimento anche parziale alle finalità, ai livelli di servizio e agli esiti, non sono suscettibili di misurazioni quantitative, le amministrazioni competenti possono impiegare forme alternative di descrizione, utilizzando metodi quantitativi nei segmenti dove ciò è possibile e misurando comunque, conclusivamente, il livello di realizzazione del relativo programma. L'impiego delle forme alternative è autorizzato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri su conforme parere dell'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (ANAC).

3. I Piani strategici pluriennali di cui al comma 1, lettera *a*), possono contenere proposte, finalizzate alla migliore realizzazione delle prestazioni, di esenzione dall'applicazione di norme, controlli e vincoli all'impiego di risorse. I piani sono conseguentemente elaborati tenendo conto sia degli effetti positivi dell'eventuale accoglimento delle proposte, sia della situazione derivante dal mancato accoglimento delle stesse. Le proposte, laddove comportino modifiche o disapplicazioni di norme di legge, sono approvate mediante apposito articolo della legge di bilancio; nel caso incidano su norme regolamentari, sono approvate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme parere dell'amministrazione competente, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

4. I documenti di cui al comma 1 del presente articolo sono prodotti dall'organo di indirizzo politico-amministrativo competente per ciascuna missione e sono trasmessi entro i termini previsti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze, all'ANAC e all'Ufficio parlamentare di bilancio di cui all'articolo 16».

Art. 5.

(Rapporti con il Parlamento)

1. Dopo l'articolo 16 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, è inserito il seguente:

«Art. 16-bis. - *(Rapporti con il Parlamento)*. - 1. Il Ministero dell'economia e delle finanze presenta alle Camere e all'Ufficio parlamentare di bilancio, in allegato ai disegni di legge di bilancio strategico pluriennale e di bilancio annuale, i documenti di cui all'articolo 15-bis, comma 1, lettera a), all'inizio di ciascun periodo pluriennale, e lettera b), per ciascun anno, prodotti dalle amministrazioni e articolati per missioni e programmi. Ciascun documento è corredato da una relazione del Ministero dell'economia e delle finanze, in attuazione dell'articolo 23, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e da una relazione dell'ANAC.

2. Il Ministero dell'economia e delle finanze presenta alle Camere e all'Ufficio parlamentare di bilancio, in allegato al rendiconto generale di cui all'articolo 35, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, i documenti previsti dall'articolo 15-bis, comma 1, lettera c), della presente legge, prodotti dalle amministrazioni e articolati per missioni e programmi. Ciascun documento è corredato da una relazione del Ministero dell'economia e delle finanze, che sostituisce la nota integrativa prevista dall'articolo 35, comma 2, lettera a), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e da una relazione dell'ANAC».

Art. 6.

(Disposizioni transitorie e finali)

1. All'articolo 21 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti:

«*I*-bis. Con legge ordinaria sono modificate, in coerenza con la presente legge, la legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché la legge 4 marzo 2009, n. 15, e il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

I-ter. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano le loro norme di contabilità sulla base dei rispettivi statuti entro il secondo esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione».

