

IL DDL “LEGGE DI CONTABILITA’ E FINANZA PUBBLICA”: PRIMI INTERROGATIVI E CONSIDERAZIONI  
SULLA SUA COMPATIBILITA’ CON LA LEGGE SUL FEDERALISMO FISCALE.

di Veronica Nicotra

8 luglio 2009

Il disegno di legge dal titolo “Legge di contabilità e finanza pubblica”, approvato in prima lettura dal Senato il 24 giugno e trasmesso alla Camera dei Deputati, sollecita alcune considerazioni ed impressioni di ordine generale e fa sorgere alcuni dubbi e perplessità su specifiche disposizioni. Considerazioni e perplessità che si proverà ad illustrare.

Fuor di dubbio siamo in presenza di un provvedimento ampio, complesso e di grande significato, che tocca vari istituti ed aspetti del sistema di finanza pubblica, introducendo innovazioni da lungo attese e dibattute. Il disegno di legge, in estrema sintesi, prevede una delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili; detta principi rientranti nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica e riguardanti la finanza degli enti territoriali; riforma la disciplina finanziaria e di bilancio quanto ad atti, tempi e procedure; introduce nuove regole in tema di copertura finanziaria delle leggi; disciplina il nuovo ordinamento contabile dello Stato con l’abrogazione della legge n. 468 del 1978.

Si tratta di un provvedimento d’iniziativa parlamentare, la cui presentazione ed esame giunge poco dopo l’entrata in vigore della legge n. 42 in tema di federalismo fiscale, presentando in varie parti indubbe intersezioni, interferenze, oltrechè forse sovrapposizioni e contraddizioni con la stessa legge.

A tale proposito vorrei fare alcune notazioni sintetiche conseguenti proprio alla comparazione fra il provvedimento in gestazione e la legge di recente approvata.

#### 1. DIFFERENZA DI METODO

E’ noto che il testo sul federalismo fiscale è stato il frutto di un confronto intenso fra Governo e Autonomie territoriali prima della presentazione in Parlamento, e poi di uno scambio costante

durante l'iter parlamentare fra il Ministro Calderoli, le Commissioni competenti, in una dialettica costruttiva fra maggioranza ed opposizioni, e i soggetti rappresentativi degli interessi territoriali.

Questo non è avvenuto per il ddl in oggetto, almeno sin qui.

Ci si chiede: come mai i rappresentanti delle forze politiche, indistintamente di una parte e dell'altra, non abbiano avvertito l'esigenza o l'opportunità di ascoltare il punto di vista dei Comuni, delle Province e delle Regioni almeno su quelle parti del provvedimento, tante e di rilievo, che direttamente interessano questi livelli di governo?

Si proverà certamente a recuperare durante l'esame alla Camera nelle prossime settimane o più probabilmente dopo la pausa estiva.

Voglio però far emergere la profonda differenza in ordine al metodo adottato, in questa prima fase dell'iter legis, per il ddl in questione, rispetto a quello praticato per il federalismo fiscale. Ferma restando la mai discussa sovranità del Parlamento, la qualità delle relazioni istituzionali che hanno contraddistinto l'elaborazione del provvedimento sul federalismo fiscale dovrebbe sostanziare sempre più "il" metodo e non "un" metodo, per governare un sistema istituzionale complesso e articolato.

Appare ancora la lunga strada da percorrere per arrivare ad avere la presenza stabile, in carne ed ossa, degli interessi territoriali dentro il Parlamento, innesto che peraltro costituisce una delle soluzioni da praticare per superare la crisi della stessa rappresentanza politica generale e per adeguare la forma di Governo ad una forma di Stato in mutamento.

## 2. POSSIBILI DISARMONIE NEL SISTEMA DI *GOVERNANCE* DELLA FINANZA PUBBLICA. LA NECESSITA' DI COSTRUIRE UN COORDINAMENTO DINAMICO SEMPLICE E TRASPARENTE.

Il ddl in questione prevede una disciplina in tema di coordinamento dinamico della finanza pubblica che appare non del tutto in linea con le previsioni contenute nella legge sul federalismo fiscale.

E' ampiamente decorso il termine previsto dall'articolo 4, ossia trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, per l'istituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, avente il compito di acquisire ed

elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi, quindi atti, elementi informativi e dati, basilari e preliminari, per l'avvio del lavoro.

Il carattere paritetico della composizione della Commissione rappresenta, considerata anche la grande rilevanza delle attività assegnate, una novità positiva nel panorama della *governance* istituzionale. Novità che, ad avviso di chi scrive, potrebbe aiutare a correggere e superare molte difficoltà oggettive e deficit conoscitivi, evidenziatisi in questi anni, consistenti anche in una limitata e stentata condivisione dei dati economico finanziari necessari per stabilire gli obiettivi annuali.

Commissione tecnica che, vale la pena ricordare, conosce il proprio contraltare politico-istituzionale nella Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dall'articolo 5 della legge, da istituire con decreto legislativo con compiti assai penetranti, che potrebbero ancor di più assicurare la capacità di concorso di tutti i livelli di governo nella definizione degli obiettivi fondamentali di finanza pubblica.

Una delle ragioni, addebitabile sia ai Governi di centro-destra che di centro-sinistra, che ha determinato una forte fibrillazione delle relazioni istituzionali, se non la rottura, è stata appunto la scarsa trasparenza nella costruzione del dato economico-finanziario e l'inadeguata o insufficiente spiegazione dello stesso, anche in relazione al contributo per assicurare la stabilità finanziaria richiesto a Comuni, Province e Regioni, annualmente ovvero dalle manovre finanziarie adottate anche in corso d'anno.

Il sistema delle Autonomie territoriali, pertanto, sconta una grave difficoltà a comprendere il *quomodo*, il *quantum*, il peso proporzionale di ciascun comparto sia in relazione al totale dell'obiettivo di finanza pubblica, sia in relazione al contributo richiesto a ciascun livello di governo.

Una seria questione di veridicità ed affidabilità dei dati economico-finanziari.

Su questo, i Compiti assegnati sia alla Commissione tecnica e ancor di più alla Conferenza fanno ben sperare, se non ritorneranno o prevarranno resistenze "tecnocratiche" da parte di specifici apparati.

Su questo bisogna essere netti: non potrà mai esserci un vero e praticato federalismo se non ci sarà lealtà, trasparenza e fiducia fra le componenti che compongono la nostra Repubblica e la

capacità di essere partecipi, attraverso la conoscenza e poi la condivisione, nel raggiungimento di obiettivi che possono essere meglio conseguiti, se compresi in modo soddisfacente.

L'attuazione dell'articolo 114 della Costituzione significa allo stesso tempo sia perseguimento della parità sul piano istituzionale, che parità nell'assumersi e nel condividere le responsabilità verso il Paese e i cittadini. Per questo è indispensabile che siano effettivamente attuati e resi operativi gli strumenti che lo possono consentire, pur rafforzando il ruolo di coordinamento dello Stato, titolare di una indefettibile funzione unificante.

La sensazione, con l'auspicio che rimanga tale e sia prontamente smentita, è che invece alcune previsioni contenute nel disegno di legge in commento possano impedire di compiere quel passo in avanti che la legge 42 prospetta, o peggio siano un tentativo di controriforma.

Si tratta soltanto di considerazioni impressionistiche che vengono in superficie dopo la lettura, soprattutto della prima parte del provvedimento, dove sembra essere disattesa o ancor peggio annullata la concezione più avanzata del sistema di coordinamento dinamico della finanza pubblica che ha ispirato la legge sul federalismo fiscale.

\*\*\*\*

Faccio qualche esempio. Il ddl prevede l'istituzione di un nuovo organismo chiamato Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche con il compito di predisporre i decreti aventi ad oggetto l'armonizzazione dei bilanci, sulla cui delega si dirà di seguito, la cui composizione sembra non rappresentare in modo equilibrato i soggetti interessati alla materia trattata. Così su ventidue componenti abbiamo un solo rappresentante dei Comuni, quindi siamo lontano dal carattere paritetico della Commissione tecnica sul federalismo fiscale.

\*\*\*\*

Ancora relativamente alle procedure di concertazione per l'adozione dei nuovi strumenti della programmazione finanziaria disciplinati dall'articolo 8 del ddl.

L'impressione che si ricava dalla disciplina complessiva non è quella di un salto di qualità nel coinvolgimento degli altri livelli di governo nelle scelte che li riguardano direttamente, prospettiva che invece la legge sul federalismo fiscale sembra indicare. Così, ad esempio in relazione ai contenuti della nuova Decisione di finanza pubblica, come disciplinata dagli articoli 8 e ss e che dovrebbe sostituire il DPEF, non c'è traccia del ruolo della Conferenza per il coordinamento della

finanza pubblica che a norma di legge, ove istituita, dovrebbe concorrere alla definizione delle grandezze finanziarie che riguardano le autonomie territoriali, concorso che si dovrebbe sostanziare in un ruolo certamente più pregnante del semplice parere reso dalla Conferenza unificata, unica previsione contemplata nel testo in commento.

\*\*\*\*

Ancora un altro esempio sempre riguardante la questione nodale della conoscibilità e attendibilità dei dati economico finanziari ai fini della condivisione delle decisioni che vengono adottate.

L'articolo 14 del ddl prevede l'istituzione della Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, incardinata presso la Ragioneria generale dello Stato, con la finalità di assicurare il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e con il compito di acquisire gli elementi informativi necessari a dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale.

Ben venga l'istituzione di un'unica sede di raccolta.

Le perplessità sorgono in relazione alla necessaria integrazione di tale previsione con il ruolo assegnato dalla legge n.42 alla Commissione tecnica, quale appunto sede di raccolta e condivisione delle basi informative, Commissione che poi peraltro assumerà stabilmente la veste di segreteria tecnica della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, notoriamente incardinata presso altro Ministero.

Sorprende, quindi, sul punto non tanto o non solo la sovrapposizione di soggetti e luoghi (ragioneria, conferenza e via discorrendo) ma l'assenza di regole di raccordo di un sistema che dovrebbe necessariamente armonizzarsi e parlare una lingua comune.

Riassumendo si è cercato di evidenziare che nell'attesa, speriamo breve, dell'avvio dell'attuazione della legge sul federalismo fiscale ed in particolare dell'insediamento delle sedi di lavoro per la predisposizione dei decreti legislativi, interviene un nuovo provvedimento il quale utilmente disciplina alcuni istituti e temi non toccati dalla legge sul federalismo, anche se sembra non farlo del tutto in coerenza con quest'ultima oppure sembra farlo per recuperare un'impostazione che invece si è cercato di superare.

\*\*\*\*

Infine un'ultima considerazione. Voglio sottoporre all'attenzione una tendenza che sembra emergere che può scaturire da ragioni diverse ed anche opposte, ma che va contrastata.

Sembra profilarsi all'orizzonte il rischio che la giusta e necessaria esigenza di costruire una *governance*, utile ad accompagnare e fluidificare i processi decisionali in un modello istituzionale e statutale che vuole decentrare poteri, risorse e responsabilità dal centro alla periferia, si risolva in un eccesso o abuso di *governance*, ossia in una moltiplicazione di luoghi, senza un disegno unitario e ben costruito.

Troppi soggetti che controllano, nessun controllo; più sedi aventi i medesimi o analoghi compiti, nessuna che decide e pesa effettivamente.

A parte la difficoltà a trovare il bandolo della matassa per coordinare i diversi soggetti e luoghi decisionali, il pericolo peggiore è che ciò porti all'insuccesso per vizi all'origine del sistema di federalismo fiscale.

### 3. CRITICITA' NELLA DELEGA. QUANTE DELEGHE AVENTI LO STESSO OGGETTO?

Un altro aspetto che ritengo opportuno evidenziare, derivante sempre dal confronto con la legge n. 42, attiene alla previsione, contenuta nell'articolo 2 del ddl in commento, relativa alla delega al Governo per l'adozione di uno più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche.

Una previsione analoga in relazione ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni è contenuta nell'articolo 2 della legge n. 42, dove appunto al comma 2, let. h) si stabilisce che i decreti legislativi provvederanno anche all'"individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici..", nonché il comma 6 dello stesso articolo stabilisce che "almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge e reca i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici..".

Siamo in presenza di una delega pienamente in corso su cui potrebbe intervenire una nuova norma avente, in tutto o in parte, il medesimo oggetto di delega, magari con principi e criteri non del tutto omogenei e uniformi, in relazione a taluni destinatari della disciplina.

Infatti, è pur vero che la delega *in fieri* potrà riguardare le amministrazioni pubbliche nel loro complesso, e quindi una platea più vasta di soggetti, ma è altrettanto vero che bisogna sottolineare l'assenza di un sostanziale raccordo con la legge sul federalismo fiscale.

Nel senso che si dovrebbe o potrebbe escludere dal campo di applicazione i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, cosa che allo stato non sembra, e a dimostrazione di ciò basta ricordare che la stesura dei decreti legislativi è attribuita al quel Comitato per i principi contabili nel cui ambito ci sono anche rappresentanti territoriali.

Se così non fosse ovvero se non fosse si delimitato l'ambito oggettivo della delega rispetto a quella già assegnata, si aprirebbe un problema, forse inedito, di ordine generale e costituzionale circa la doppia attribuzione al Governo di una/due deleghe aventi lo stesso oggetto da parte di due leggi diverse nello stesso arco temporale.

#### 4. LA DISPOSIZIONE CONTENENTE I PRINCIPI IN MATERIA DI COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA. C'E' LEGIFERAZIONE IN UNA MATERIA GIA' DELEGATA AL GOVERNO?

Ultime considerazioni sull'articolo 9 del disegno di legge che contiene alcune regole in materia di coordinamento della finanza pubblica e in particolare sulla riguardanti una possibile "regionalizzazione", ai fini di una maggiore flessibilità, del Patto di stabilità per i Comuni e per le Province.

La nuova disposizione prevista dall'articolo 9 del ddl, in particolare i commi 5,6 e 7, pur integrandosi con i principi e i criteri contenuti nell'articolo 17 della legge sul federalismo fiscale, laddove si contempla che i decreti legislativi potranno disciplinare la possibilità per "le regioni di adattare, previa concertazione, le regole e i vincoli imposti dalla legislazione nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziari esistenti nelle diverse regioni.." pone un problema analogo a quello evidenziato in relazione alla delega sull'armonizzazione dei bilanci.

Infatti, disciplina parzialmente con disposizioni di diretta applicazione una materia che la legge n.42, ha già rimesso al legislatore delegato.

Anche in tal caso il rapporto fra le fonti appare problematico.

Dovrà il legislatore delegato astenersi dal disciplinare gli specifici aspetti previsti oggi dal ddl, qualora arrivi al traguardo? Ovvero potrà modificare tale disciplina ?

\*\*\*\*

Ancora alcune riflessioni finali sul contenuto della disposizione.

In questi anni abbiamo assistito alla continua e infruttuosa ricerca della giusta regola, con un continuo mutamento del quadro normativo, che di fatto ha pregiudicato la programmazione finanziaria e impegnato gli enti in processi faticosi di adattamento contabile e finanziario.

Ricerca che ha portato gradualmente ad introdurre deroghe e una certa limitata differenziazione fra i Comuni, in ragione dello stato finanziario, nella consapevolezza che la rigidità ed uniformità di fatto neutralizza le specificità finanziarie dei singoli Comuni e non tiene conto né dei benefici che talune spese hanno sul complessivo sistema economico, né dell'incidenza dell'andamento del ciclo economico locale sui bilanci. Una delle ragioni fondamentali che sta alla base della rigidità è la semplicità amministrativa che sicuramente agevola l'applicazione delle regole sul monitoraggio. Come ogni schema rigido risulta però necessariamente generico per potersi applicare ad uno spettro ampio di enti, non consentendo un processo di adattamento ad un contesto strutturalmente variegato con due conseguenze negative principali: difficoltà a perseguire uno degli obiettivi del Patto, ossia migliorare la qualità della spesa e difficoltà a considerare alcuni fattori che influenzano i bilanci dei Comuni i quali, a differenza degli altri livelli di governo, hanno margini ridotti per operare compensazioni interne, risultando così la spesa corrente certamente rigida ed incapace di sbloccare risorse a favore degli investimenti.

Si è così affermato prepotentemente il problema di un diverso bilanciamento del vincolo sui saldi sulla spesa corrente e sulla spesa per investimento. Le spese per investimento spesso presentano un'elevata variabilità annuale e quindi un tetto rigido sul saldo complessivo rischia di essere penalizzante per alcuni e un bonus per altri in modo del tutto casuale, dando ragione a chi sostiene la superiorità di modelli che consentono una certa flessibilizzazione del vincolo a livello di singolo Comune, in modo da determinare una modulazione della ripartizione fra i Comuni del contributo richiesto dal Patto.

La strada già indicata dalla legge sul federalismo fiscale e declinata su singoli aspetti dal ddl è quella di ritagliare un ruolo alle Regioni nell'adattamento del Patto di stabilità di Comuni e Province.

Il ddl in sostanza si limita a prevedere in termini eccessivamente sintetici la flessibilizzazione del livello di indebitamento, indirizzato agli investimenti, fissato a livello nazionale riconoscendo alla regione la possibilità di modulare la quota consentita fra i Comuni modulando, attraverso la compensazione o contemporanea contrazione (la norma non è chiara) di altro comune.

Si è fatta una scelta, se ne potevano fare di diverse. Dovrà esserci lo spazio e il tempo necessario per una riflessione attenta che sia complessiva e che riesca ad integrare, nel processo di attuazione del federalismo fiscale, una visione generale che valorizzi autonomia e responsabilità, assicurando ai Comuni anche in sede regionale la possibilità di concorrere alle scelte che li riguardano. L'importante è che non ci sia solo lo spostamento del baricentro dei problemi, sarebbe una pessima soluzione.