

Gli strumenti di governo e coordinamento dei conti pubblici per contrastare il declino e governare il federalismo

Il gruppo di Astrid che ha elaborato questo paper è stato coordinato da Linda Lanzillotta. Ne hanno fatto parte: Franco Bassanini, Manin Carabba, Alfonsina Caricchia, Luca Castelli, Marco Causi, Gian Candido De Martin, Riccardo Faini, Ermanno Granelli, Jair Lorencó, Giorgio Macciotta, Michele Morciano, Luisa Picozzi, Marco Piredda, Vincenzo Russo, Andrea Tardiola, Silvano Topi, Adriana Vigneri, Walter Vitali.

DICEMBRE 2005

1. I problemi da affrontare

Nell'avviare un nuovo ciclo di politica economica e finanziaria, la prossima Legislatura dovrà rapidamente aggiornare gli strumenti attraverso cui sono determinati gli indirizzi della politica economica e di bilancio e grazie ai quali, fino agli anni più recenti, governare l'effettivo andamento dei conti pubblici e i meccanismi che tale andamento alimentano e condizionano.

La legge 468 del 1978, con tutte le modificazioni che con cadenza più o meno decennale ad essa sono state apportate, rappresenta ancora oggi il quadro normativo di riferimento: esso coinvolge una pluralità di temi che richiedono praticamente tutti un sostanziale ripensamento alla luce dei mutamenti profondi della nostra economia, della sua connessione sempre più stringente con il sistema europeo e, ancor di più, in relazione ai mutamenti radicali intervenuti in questi anni nel nostro sistema politico e istituzionale. Veridicità e attendibilità dei conti pubblici, raccordo tra i diversi livelli di governo, strumenti e procedure della decisione annuale di bilancio, governo qualitativo della spesa pubblica: sono tutti temi altamente problematici che richiedono preliminarmente una riflessione e una rilettura dell'ultimo decennio per valutare la resa che, nei fatti, hanno avuto gli strumenti utilizzati. Un arco di tempo nel corso del quale si sono avvicendate maggioranze politiche diverse, sono mutati gli assetti istituzionali, è stato introdotto l'euro, si è esaurito un lungo ciclo di crescita economica, sono state introdotte riforme importanti – dell'amministrazione, della struttura del bilancio, della struttura del governo – strettamente connesse con la politica di bilancio e con la gestione della finanza pubblica.

2. Dai limiti finanziari alla qualità della spesa: obiettivo prioritario per la competitività

Se dunque si guarda all'andamento della finanza pubblica dal 1993 ad oggi si ricavano due ordini di considerazioni: da una parte le politiche di risanamento finanziario hanno consentito una poderosa riduzione del livello dell'indebitamento netto delle pp.aa. dall'11,8 del PIL del 1990

all'1,8 del 1999 (Spaventa, Degni, Pesole). Dall'altra parte però (come da ultimo e con ampiezza di dati evidenziano Faini, Giannini e Kostoris, nel rapporto sullo stato della finanza pubblica redatto per Romano Prodi (in www.governareper.it) la struttura e il tasso di crescita della spesa primaria (cioè al netto della spesa per interessi) se rapportati al Pil si sono modificati ma se misurati in termini reali non hanno subito sostanziali variazioni. Ciò principalmente a causa del fatto che gli interventi adottati di anno in anno hanno puntato essenzialmente su meccanismi di contenimento della spesa basati su tetti, limiti quantitativi e modulazioni temporali e quasi mai l'imposizione di tali limiti è stata legata a misure dirette ad aggredire i fattori determinanti della spesa o alla attivazione a processi di riorganizzazione profonda delle amministrazioni pubbliche, dei loro modelli operativi, dei sistemi di controllo interno. Processi che, pure, in parte sono stati realizzati ma senza che nella fase di progettazione delle nuove architetture amministrative e dei processi operativi se ne valutasse (e poi, nella fase attuativa, se ne monitorasse) l'impatto in termini di efficienza/efficacia sulla spesa.

Se a ciò si aggiunge che, in realtà, escludendo l'onere relativo al servizio del debito e la spesa previdenziale, la spesa pubblica italiana è in linea con la media europea, risulta ancor più evidente che ciò che si pone oggi è un problema qualitativo ancor prima che quantitativo.

Andando poi a scrutare più in profondità le dinamiche della spesa negli ultimi anni per valutare come la politica dei tetti e dei saldi abbia in effetti funzionato, si può constatare che l'area in cui più inefficace si è dimostrato il tentativo di modificare il tasso di crescita della spesa, è stato quello della spesa regionale e locale (Parlato, Degni, Salvemini). In particolare a partire dal 1997, prima nella fase di convergenza per l'ingresso nell'euro e poi, dopo il 1999, con l'entrata in vigore dell'euro e l'introduzione del Patto di stabilità e di crescita, si osserva che mentre a livello statale sono stati tendenzialmente rispettati i vincoli del Patto di stabilità europeo, almeno fino a quando l'economia ha fatto registrare tassi di crescita costanti e in linea con la media europea, altrettanto non è invece avvenuto a livello regionale e locale. E' pur vero che a partire dal 1998 è iniziato un processo di trasferimento di funzioni in materia sia di

spesa corrente che in conto capitale (leggi Bassanini, programmazione negoziata, nuovi criteri della programmazione comunitaria) che hanno modificato i pesi tra i diversi livelli istituzionali: tuttavia, almeno fino al 2001, a tale processo ha corrisposto un trasferimento di risorse ritenuto – sia dal Governo che dal sistema regionale e locale – coerente con i costi delle funzioni trasferite. In quegli anni dunque l'attribuzione di nuove responsabilità al sistema decentrato non avrebbe dovuto di per sé produrre squilibri finanziari e dunque giustificare il mancato rispetto dei limiti del Patto di stabilità interno.

Negli anni successivi tali vincoli e limiti sono stati, in tutto o in parte, violati a livello statale in relazione al verificarsi di due fenomeni concomitanti: il rallentamento della crescita registratosi in Europa ma in misura assai più netta in Italia a partire dal 2001, e il parallelo allentamento del controllo amministrativo sulla gestione delle entrate ordinarie e della spesa (al riguardo è assai chiaro il referto della Corte dei conti al Parlamento del settembre 2005 in cui si segnala il fallimento assoluto della regola del 2% e si rileva che la spesa per consumi intermedi è cresciuta nel 2005 di ben il 10,8%). E' peraltro vero che tali eventi coincidono temporalmente con il cambio di maggioranza politica avutosi nel 2001 e con il conseguente mutamento di rotta della politica economica e di bilancio segnata dall'avvento del Ministro dell'economia Tremonti.

Dunque, negli anni più recenti, il disallineamento dei conti pubblici da obiettivi coerenti con i Trattati europei è stato l'esito congiunto da una parte del malfunzionamento dei meccanismi istituzionali preposti al loro controllo e dall'altra di specifiche e volontarie *policies*. L'intento tremontiano di rianimare la crescita agendo sulla domanda attraverso tagli fiscali, condoni e aumento della spesa corrente piuttosto che impostando politiche dell'offerta ha avuto effetti negativi su tutti e due versanti: crescita e conti pubblici.

Negli stessi anni, come si è detto, diversa resa ha fatto invece registrare il Patto di stabilità interno, cioè quell'insieme di regole volte a contenere la crescita della spesa regionale e locale dettato annualmente dalla legge finanziaria: tali regole non hanno mai conseguito il risultato di

far rispettare al sistema decentrato i limiti quantitativi posti dalla legge finanziaria. Ciò non è avvenuto neppure negli anni tra il 1999 e il 2001, cioè prima dell'inizio della fase di stagnazione economica.

Tali andamenti hanno cause diverse che riguardano sia alcuni elementi strutturali della finanza decentrata (rigidità delle entrate dei comuni legati in prevalenza ad una base imponibile non soggetta alle variazioni dei prezzi, meccanismi incontrollabili di crescita della spesa nel settore della sanità che condiziona l'80% della spesa regionale), sia il blocco del federalismo fiscale e addirittura l'arretramento dei margini di autonomia impositiva attribuita negli anni precedenti nell'ottica di una progressiva responsabilizzazione della fiscalità locale che si registra a partire dal 2002 con il blocco delle addizionali comunali e regionali sui tributi erariali; sia infine le caratteristiche puramente quantitative imposte delle regole imposte dal Patto di stabilità interno adottato, perdi più, al di fuori di ogni procedura di confronto e di concertazione con il sistema delle regioni e delle autonomie. Punto quest'ultimo di non secondaria criticità che rivela l'idea (rivelatasi velleitaria) che sia possibile controllare un sistema così complesso dal centro, senza una assunzione di responsabilità collettiva dei soggetti coinvolti, senza una conoscenza profonda dei meccanismi di spesa, senza una condivisione/negoziazione di obiettivi, contropartite, strumenti di controllo.

Questa ricostruzione, ancorché scarna e sintetica, una cosa ci indica con chiarezza: il risanamento finanziario richiede ormai politiche che agiscano strutturalmente sulle cause che alimentano spesa e disavanzo e che, soprattutto, migliorino la qualità della spesa, stimolino la crescita e possano così rappresentare un fattore di competitività. La riduzione dell'indebitamento – che richiede la ricostituzione dell'avanzo primario dilapidato in questi anni – è perseguitibile con politiche di rigore e di contenimento basate però su una modificazione profonda della gestione della spesa, sull'efficienza della macchina amministrativa, su controlli penetranti e trasparenti. Su misure cioè che non riducano il volume delle prestazioni pubbliche ma che, al contrario, ne migliorino la capacità di risposta. Da questo punto di vista gli strumenti utilizzati fino ad oggi non

hanno dato risultati apprezzabili: hanno focalizzato la decisione, gli strumenti conoscitivi e di monitoraggio e la responsabilità degli attori sugli elementi puramente finanziari (ad esempio con operazioni di taglio lineare) e assai meno sulle politiche e sull'azione delle amministrazioni. Oggi rileviamo come il controllo dei flussi finanziari senza una politica forte di tipo strutturale non porta risanamento e non porta crescita.

Si tratta allora di ridefinire strumenti e procedure di costruzione, discussione e decisione della politica di bilancio che si pongano l'obiettivo di realizzare gli obiettivi quantitativi attraverso modificazioni strutturali delle componenti della spesa e siano focalizzati sulle cause che generano i flussi. E verso questo stesso obiettivo orientare anche la struttura del bilancio, i sistemi di gestione e di monitoraggio.

3. Prima condizione: conti pubblici credibili e trasparenti

In questi anni come è noto la polemica politica si è molto spesso concentrata sulla affidabilità delle previsioni del bilancio tendenziale e dei dati relativi al fabbisogno in corso di esercizio. Anche a livello internazionale (Fondo monetario internazionale, Unione europea) viene segnalata una scarsa trasparenza dei dati di finanza pubblica. Occorre superare questa situazione, per riacquistare credibilità a livello internazionale e nei confronti dei mercati, per riportare il confronto politico sulle politiche piuttosto che sulla attendibilità dei dati ma innanzi tutto per rendere comprensibile per i cittadini e per l'opinione pubblica l'impatto del bilancio in termini di allocazione delle risorse, ridistribuzione della ricchezza, modalità di gestione dell'amministrazione. Non può esistere responsabilità politica senza trasparenza dei conti pubblici.

Questo obiettivo è realizzabile con una serie di misure che da una parte rafforzino l'indipendenza degli organismi pubblici preposti alla raccolta e gestione dei dati di finanza pubblica e di contabilità nazionale e dall'altra rendano accessibili e trasparenti i dati stessi.

a) **L'ISTAT** deve divenire organismo al servizio dell'intero sistema istituzionale centrale, regionale e locale. Per questo deve esserne riconosciuta l'assoluta autonomia dall'Esecutivo. Ciò è possibile: 1)

Stabilendo che la Commissione per la garanzia dell'informazione statistica riferisca al Parlamento e non al Governo; 2) Prevedendo che nel Consiglio dell'Istituto siedano due componenti indicati dal sistema Regioni-Comuni. Occorre infatti che all'Istituto sia riconosciuta la competenza in materia di contabilità regionale e locale affinché il monitoraggio e la gestione del Patto di stabilità interno si fondi su dati certi e condivisi; 3) proponendo in sede europea che si stabilisca che nel board di ciascun istituto nazionale di statistica sieda un rappresentante di Eurostat e stabilendo che, fino a quando tale innovazione non sarà istituzionalizzata, l'ISTAT inviterà unilateralmente un rappresentante di Eurostat a partecipare alle riunioni del proprio board; 4) prevedendo che la nomina del Presidente dell'ISTAT avvenga su proposta del Presidente del Consiglio previo parere favorevole delle Commissioni bilancio delle due Camere da esprimere con voto di due terzi, vale a dire allineandone la procedura di nomina a quella delle altre Autorità indipendenti.

b) Gli **indicatori macroeconomici** su cui vengono costruite le previsioni tendenziali (crescita, inflazione) dovranno essere sottoposte ad una commissione composta dal Presidente dell'ISTAT, dal Presidente dell'ISAE e dai Presidenti dei principali istituti indipendenti di previsione economica per raggiungere un **“consenso condiviso”** sugli indici da adottare come base di costruzione dei documenti previsionali. In tal modo la discrezionalità insita in tali previsioni sarà comunque esercitata sulla base di un confronto trasparente il cui esito dovrà essere convenzionalmente accettato come base condivisa da tutti gli attori della politica di bilancio. In tal modo dovrebbe essere possibile migliorare la qualità del confronto politico-parlamentare.

c) La **Ragioneria generale dello Stato** pur essendo e non potendo che essere un Dipartimento del Ministero dell'economia come tale sottoposto all'indirizzo politico del Ministro deve operare in condizioni che ne garantiscano l'autonomia e la trasparenza per ciò che attiene alla costruzione delle previsioni di bilancio e il monitoraggio dei flussi di cassa. Nella figura del Ragioniere generale devono quindi conciliarsi i

profili della fiduciarietà del rapporto con il Ministro ed il Governo e della autorevolezza/indipendenza , profili la cui coesistenza è essenziale perché il Ragioniere sia un affidabile punto di riferimento per l'intero sistema istituzionale.

Per questo la posizione del Ragioniere generale dello Stato deve rimanere soggetta a spoil system ma il meccanismo della sua eventuale sostituzione deve essere legato a criteri prevalentemente tecnico-professionali.

All'insediamento del Governo il Ragioniere generale dello Stato sarà confermato salvo che non intervenga la revoca entro novanta giorni: in questo modo si introduce il principio della tendenziale stabilizzazione delle posizioni di vertice di settori dell'amministrazione cui siano demandate, allo stesso tempo, funzioni di attuazione di politiche fortemente condizionate dall'indirizzo di maggioranza e funzioni di carattere istituzionale per le quali deve essere assicurato un più alto grado di autonomia. Nel caso si opti per la revoca però alla nomina del nuovo Ragioniere si dovrà procedere non sulla base di una scelta puramente fiduciaria ma a seguito di una selezione da effettuare con procedure che garantiscano che la scelta cada su personalità di riconosciuta eccellenza professionale e autonomia di giudizio. A tal fine, analogamente a quanto avviene negli organismi internazionali, il Ministro potrà precedere ad un bando pubblico per l'acquisizione delle candidature di personalità dotate di adeguato CV e sottoporre al parere parlamentare la proposta di nomina della persona così selezionata. Analoga procedura andrebbe adottata anche per il Capo della Direzione generale del tesoro.

Sul piano funzionale la Ragioneria generale del bilancio dovrebbe poi enunciare, assumendone la responsabilità anche nei confronti del Parlamento, i criteri di costruzione delle previsioni del bilancio a legislazione vigente.

d) Alla **Corte dei Conti** potrà spettare il compito di svolgere , sia a livello statale che a livello regionale, una valutazione, in corso di esercizio, circa lo stato di realizzazione delle manovre correttive e, più in generale, delle decisioni incidenti sugli andamenti di finanza pubblica. Tale

funzione implica un rafforzamento delle professionalità economico-statistiche delle sezioni regionali della Corte dei conti e un loro potenziamento. Peraltro qualsiasi orientamento delle amministrazioni pubbliche verso logiche di efficienza ed efficacia risulterà vana se la logica della giurisdizione contabile rimarrà legata ad una valutazione puramente finanziaria del danno erariale e non evolverà verso una valutazione della economicità dell'azione amministrativa, valutazione pressoché impossibile se legata all'analisi degli effetti finanziari del singolo atto. Si tratta di un fattore non marginale della difficoltà di mettere in atto riforme profonde dell'agire amministrativo e di un riorientamento della cultura dei funzionari pubblici verso una logica di risultato.

e) Tutti i **dati di finanza pubblica** e quelli relativi alla gestione del bilancio statale e dei bilanci regionali **dovranno essere accessibili e consultabili**, sulla base di una specifica regolamentazione, da parte del Parlamento e delle Regioni. In questo senso, per quanto riguarda l'accessibilità dei dati delle contabilità regionali, occorrerà una specifica norma da inserire nella legge di coordinamento della finanza pubblica. E che potrebbe comunque essere sperimentata intanto sulla base di specifici accordi. Il principio della trasparenza e accessibilità dei dati di finanza pubblica deve essere assunto come principio generale della organizzazione delle relazioni interistituzionali. In via generale è comunque indispensabile la realizzazione di sistemi informativi integrati e affidabili capaci di garantire la “tracciabilità” delle risorse finanziarie che fluiscono da un livello istituzionale all’altro per valutarne modalità di impiego, efficienza ed efficacia dei risultati. Quella dell’attuazione di sistemi informativi integrati è oggi una priorità assoluta. In un contesto istituzionale articolato, decentrato e frammentato come il nostro, è impossibile pensare di potere coordinare e governare, o anche solo conoscere, i fenomeni di finanza pubblica senza sistemi informativi sofisticati ed efficienti. Un sistema istituzionale e organizzativo non più fondato sul principio di gerarchia ma costruito su quello della cooperazione tra soggetti equiordinati richiede condivisione, circolarità e trasparenza delle informazioni da parte di tutti i soggetti in campo.

4. Riorganizzare la decisione annuale: DPEF e legge finanziaria

Negli ultimi anni la legge finanziaria e il suo iter parlamentare si sono trasformati sempre più in un momento di penoso degrado istituzionale. Si tratta ora di ripensare questo strumento innanzi tutto in funzione del rapporto governo-Parlamento ma anche in funzione del rapporto Stato-Regioni-autonomie dopo la profonda riscrittura del Titolo V della Costituzione.

In realtà la dilatazione del contenuto della legge finanziaria e la - almeno apparente - dilatazione del potere parlamentare che ne è conseguito ha comportato, nei fatti, una sostanziale estraniazione del Parlamento dalla funzione di indirizzo politico (oltre che una sua forte delegittimazione). Parallelamente l'assenza di una sede e di un percorso istituzionale adeguato, capace di ridefinire livello e qualità del rapporto Governo-Regioni nella fase di costruzione della manovra ha costretto il Parlamento a svolgere ruoli di mero sostegno corporativo in favore del sistema regionale e locale.

Ancor prima ha perso di senso il DPEF: collocato temporalmente troppo presto per rappresentare un affidabile strumento previsionale sia degli scenari macroeconomici sia dell'andamento dei conti pubblici, esso si limita ormai a identificare dei saldi di riferimento la cui unica funzione – almeno fino al 30 settembre – è quella di aiutare il Ministro dell'economia a scrivere la legge finanziaria contrastando i ministri di spesa. Ma negli ultimi anni l'indicazione di parametri macroeconomici scarsamente attendibili ha finito per attenuare anche questa valenza. Del tutto fittizia poi è diventata la determinazione nel DPEF delle politiche attraverso cui saranno conseguiti gli obiettivi di finanza pubblica. Troppo e troppo poco allo stesso tempo: troppo perché rispetto agli interventi congiunturali il DPEF interviene ancora presto e non rappresenta in termini realistici la sintesi politica raggiunta dal Governo e dalla sua coalizione, sintesi che si realizzerà solo a ridosso della presentazione della legge finanziaria. Troppo poco perché, pur avendo portata pluriennale il DPEF rimane uno strumento di “supporto” alla legge finanziaria annuale ed ha quindi una visione di breve periodo. Tant’è che la parte di programmazione strategica

si configura come documento di carattere prevalentemente teorico senza riuscire quindi ad assumere la forza dell'atto di indirizzo politico, impegnativo per il Governo e per la sua maggioranza. E infatti il DPEF non è mai riuscito a rappresentare, in modo credibile e allo stesso tempo vincolante, il piano delle azioni strutturali da realizzare nei diversi settori. Ciò è avvenuto in certa misura nel caso dei provvedimenti collegati la cui adozione, una volta enunciata nel DPEF, è stata ritenuta obbligatoria limitatamente però agli interventi direttamente collegati alla realizzazione del saldo e non quindi a quelli aventi potenzialmente un impatto strutturale di medio-lungo periodo: caso eclatante di questa tipologia di interventi annunciati e mai realizzati sono la liberalizzazione di alcuni mercati ovvero gli investimenti in ricerca e innovazione.

Dunque il DPEF conserva oggi esclusivamente la funzione di "norma interposta" che vincola sul piano procedurale il Parlamento e ancor prima il Governo dentro uno schema contabile predefinito. Funzione particolarmente delicata allorché il contenuto della LF è dilatato come dopo la riforma introdotta nel 1999 (ahimè, dal centrosinistra). Ma molto circoscritta rispetto all'enfasi che ancora si mette sul DPEF la cui parte programmatica rimane assai spesso lettera morta e che, per la parte dei saldi, deve frequentemente essere corretto alla vigilia della presentazione della legge finanziaria per tenere conto dell'aggiornamento dei dati macroeconomici e contabili. Meglio sarebbe allora innanzi tutto collocare la definizione del Documento di programmazione e la sua discussione parlamentare al momento in cui si possono avere elementi relativamente certi sul bilancio tendenziale, sulle previsioni di crescita e, di conseguenza, si è in grado di definire saldi coerenti con il vincolo europeo e anche di quantificare in termini realistici l'effettiva entità della manovra correttiva. E poi asciugarlo radicalmente: operazione che peraltro andrebbe realizzata in corrispondenza con un altrettanto radicale asciugamento del contenuto della legge finanziaria.

In questo modo la discussione del DPEF, presentato dal Governo entro il 10 settembre, porterebbe in Parlamento il confronto vero, la discussione che agita la maggioranza nel mese di settembre. Una discussione che si risolve in modo pasticciato la notte del Consiglio dei

Ministri e spesso si travasa in un testo carico di troppe disposizioni e per questo difficile da leggere nelle sue scelte fondamentali. Un DPEF posticipato e stringato darebbe qualità, leggibilità, e forza alla costruzione della legge finanziaria. Anche se adottato a ridosso alla presentazione della Finanziaria questo nuovo DPEF conserverebbe la sua affidabilità di quadro macro e di vincolo ai saldi senza essere piegato alle esigenze di quadratura politica della manovra soprattutto se nel sistema fosse stato introdotto il meccanismo di validazione degli scenari macroeconomici e degli andamenti tendenziali del bilancio sopra ipotizzato.

Ma anche la legge finanziaria andrebbe modificata nei contenuti e nella struttura e si configurerebbe, dal punto di vista politico-parlamentare, come un *continuum* rispetto al DPEF di cui sarebbe la immediata e diretta traduzione normativa.

Dal punto di vista della manovra la legge finanziaria dovrebbe ritornare ad avere le caratteristiche ante legge n. 208/1999: essa dovrebbe cioè introdurre solo misure di tipo quantitativo nella parte fiscale e tributaria reintroducendo, per gli effetti che richiedono una struttura normativa più complessa, il sistema dei fondi negativi (un meccanismo già sperimentato in passato che subordina la effettiva iscrizione in bilancio di nuove o maggiori entrate – e la corrispondente autorizzazione di maggiori spesa – alla approvazione dei relativi provvedimenti legislativi).

La parte di spesa dovrebbe essere ristrutturata eliminando (o meglio, vietando) tutte le decisioni sostanziali di spesa, contenendo viceversa in grandi *enveloppes* (alla canadese) le scelte allocative: stanziamenti destinati a macro obiettivi la cui declinazione in specifici progetti è rimessa a successivi interventi legislativi.

In questo modo la cornice finanziaria delle politiche, la definizione dei vincoli tornerebbe ad assumere una centralità che da anni ha perso a vantaggio delle parti normative che toccano direttamente interessi di gruppi di pressione, di settori economici, di specifici territori.

Ma la decisione, così ridefinita nei suoi contorni, dovrebbe anche essere molto più serrata: non più di un mese per ciascuna Camera e, in parallelo, ma con norme regolamentari che ne garantiscano una vera corsia preferenziale e una data ultimativa di approvazione, le misure,

legislative e non, connesse alla decisione di politica economica e finanziaria.

In questo senso sarà anche possibile qualificare diversamente le varie misure (misure congiunturali di attuazione della manovra annuale e misure strutturali cui associare riflessi sul bilancio di medio-lungo periodo) e per ciascuna misura prevedere regimi parlamentari diversi, tutti però caratterizzati da un termine certo per la loro votazione finale. E', quest'ultima, una condizione essenziale per dare credibilità e interesse politico agli strumenti di attuazione della legge finanziaria. Il sistema dei collegati fallì proprio per l'assenza di corsie preferenziali e termini certi che ne garantissero l'approvazione: fatta la finanziaria, i collegati privi di garanzie regolamentari, si smarrivano nei meandri parlamentari per riemergere, dopo mesi o anni, come torrenti carsici, totalmente trasfigurati.

Dunque una sessione più serrata e più densa ma anche più aderente ai tempi veri della decisione politica. Settembre dedicato al DPEF, ottobre e novembre dedicati alla legge finanziaria e poi, già da dicembre, avvio di una sessione trimestrale che completi l'attivazione degli strumenti anticipati in termini quantitativi dalla legge finanziaria.

Ovviamente qualsiasi riorganizzazione, razionalizzazione, qualificazione del processo di bilancio può essere scardinato dal grimadello del decreto legge inserito a ridosso della legge finanziaria a forzare la decisione parlamentare. Non vi sono regole che possano impedire questo rischio se non il rispetto più rigoroso delle norme e dei principi costituzionali da far valere attraverso un rigido filtro presidenziale sulla decretazione d'urgenza.

4. Un ruolo nuovo per il Parlamento e per le assemblee elettive: legiferare per progetti. Migliorare la qualità della spesa per accrescere la competitività del Paese

Ma insieme al sistema DPEF/Legge finanziaria andrebbe anche profondamente modificato il modo di legiferare in materia di spesa tenendo presente il fatto che praticamente in tutti i settori le competenze a gestire e attuare gli interventi e le decisioni di spesa spettano ormai al

sistema regionale e locale che, a sua volta, interviene spesso con risorse proprie. Ma anche avendo presente che la tipologia degli interventi pubblici è sempre più basata su decisioni complesse che vedono l'intervento di una pluralità di soggetti pubblici e privati e il concorso di flussi finanziari derivanti da più livelli istituzionali che devono integrarsi per concorrere al perseguiti di obiettivi concertati sulla base di processi istruttori e di codecisione variamente articolati. Di conseguenza la allocazione delle risorse su obiettivi specifici e su interventi puntuali è sempre più prerogativa degli Esecutivi anche se questi si muovono nell'ambito di grandi progetti-missione decisi dal Parlamento (o dalle assemblee elettive degli altri livelli istituzionali). Si tratta di una evoluzione del processo decisionale che mette in crisi il ruolo delle Assemblee elettive che hanno sempre più la percezione di essere estromesse dalle decisioni relative all'impiego delle risorse che, viceversa, è stato storicamente il terreno su cui si è affermato il ruolo dei parlamenti.

Occorre definire allora nuovi modelli che concilino i due aspetti : da una parte la numerosità ed eterogeneità dei soggetti e dei finanziamenti coinvolti nella realizzazione di singoli progetti-obiettivo e, dall'altra, l'esigenza di riportare nei luoghi della rappresentanza democratica le decisioni di spesa. Perché ciò avvenga è necessario che la legislazione di spesa evolva verso nuove tipologie che riescano a coinvolgere le assemblee elettive nella impostazione dei grandi progetti di modernizzazione e di infrastrutturazione del Paese e di crescita della qualità dei servizi pubblici.

E' esattamente l'operazione che si sta tentando di realizzare in Francia con la sperimentazione di una impegnativa e radicale riforma del bilancio varata alla fine del 2001 (LOLF). Una riforma che ha riorganizzato in un numero limitato di "missioni" (circa 27) le poste di spesa del bilancio. Le missioni sono le unità di bilancio oggetto della decisione parlamentare e rappresentano la base di riferimento per il monitoraggio e la valutazione dell'azione delle amministrazioni pubbliche.

Così, anche in Italia, partendo dalle *enveloppes* messe a disposizione dalla finanziaria, la legge di spesa, nel nuovo modello che qui ipotizziamo, dovrebbe trasformarsi in linee guida di programmi settoriali la cui

gestione dovrebbe essere affidata al Governo e al sistema regioni/autonomie locali le quali conferirebbero le proprie risorse in vista della realizzazione di progetti condivisi.

Un bilancio articolato in poche “missioni” all’interno delle quali identificare piani di intervento articolati a loro volta in progetti ed azioni – obiettivo. E, per ciascuna di queste voci, definire un sistema di indicatori quali-quantitativi per misurare l’impatto finanziario, economico e organizzativo delle decisioni di spesa.

Si tratterebbe di rivedere e correggere una riforma del bilancio, quella del 1999, che non ha dato i risultati sperati perché troppo compromissoria nei confronti delle spinte burocratiche alla conservazione dei microbudget riservati alla gestione dei vari comparti amministrativi e orientarsi, invece, con decisione, verso un bilancio semplificato tutto orientato al governo delle politiche e definitivamente disancorato dal bilancio gestionale.

Si tratta di partire con gradualità definendo specifici comparti di spesa nei quali è particolarmente urgente affrontare il problema della qualità poiché essa incide in modo diretto sulla competitività del sistema: formazione, ricerca, università, servizi di giustizia potrebbero essere le aree su cui avviare la sperimentazione di questa nuova metodologia di decisione politico-legislativa e di convergenza concertata dell’azione dei diversi livelli istituzionali verso obiettivi di rilevanza strategica nazionale.

La legge dovrebbe determinare obiettivi, criteri, soggetti, parametri e procedure di verifica e valutazione. Attraverso la introduzione di meccanismi di cofinanziamento la legge potrebbe orientare verso obiettivi coerenti e convergenti con le politiche nazionali non solo le risorse messe a disposizione dalla Unione europea ma anche l’esercizio delle competenze delle regioni nel tentativo di ottimizzare l’uso delle risorse e il perseguitamento di obiettivi condivisi.

Se si considera che la gran parte delle materie che comportano interventi attivi per lo sviluppo e la competitività - agricoltura, incentivi alle attività produttive, territorio, infrastrutture, servizi locali, turismo, ricerca - rientrano ormai nella competenza delle Regioni risulta evidente l’urgenza di costruire meccanismi di concertazione e di codecisione che, pur nel rispetto delle autonomie e nella valorizzazione della specificità dei

territori, siano comunque in grado di evitare dispersione di risorse, duplicazione, sovrapposizione o contraddittorietà degli interventi, condivisione di priorità e di strategie del sistema Paese. Se, quindi, da un lato vanno evitate norme di dettaglio che invadendo ambiti regionali non fanno che suscitare contenzioso costituzionale, devono al contrario essere attivati meccanismi che inducano il sistema policentrico ad ottimizzare l'uso delle risorse ed una loro gestione coordinata. La legge 144 del 1999 aveva, almeno in parte, anticipato questa tipologia di codecisione con le "intese" Stato-Regioni: esse potranno essere riprese e aggiornate in modo da focalizzarle su obiettivi precisi e quantificabili e di corredarle di forti ed efficienti sistemi di monitoraggio e di valutazione cui far corrispondere stringenti effetti sanzionatori/premiali.

La legislazione di spesa tradizionale deve dunque lasciare il passo ad una legislazione per programmi che sia costruita a maglie larghe e presti attenzione al conseguimento di obiettivi fisici ma anche alla qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni e alla crescita del capitale umano.

L'urgenza di modificare il modello della decisione parlamentare deriva quindi dalla necessità di adeguare quel modello ai nuovi assetti istituzionali introdotti dalla modifica del titolo V e da una nuova organizzazione amministrativa. Istituzioni e amministrazioni sempre meno ordinate sulla base di relazioni gerarchiche e sempre più organizzate secondo un modello a rete nel quale possano inserirsi una pluralità di soggetti, condividendo obiettivi, risorse, informazioni. Anche il Parlamento deve evolvere nella stessa direzione pena il rischio di rimanere marginalizzato se non del tutto escluso dal processo di decisione strategica che si sviluppa nelle relazioni intergovernative. Così come il Parlamento deve poter intrecciare con la decisione anche l'attività di verifica/valutazione/correzione: attività che, ovviamente, per avere ricadute significative sugli interventi in atto, deve inserirsi in un contesto quanto mai flessibile, nel quale la correzione dei processi, degli obiettivi, degli strumenti possa essere rapida e appropriata.

Peraltro anche il Governo dovrà rafforzare le sedi in cui si svolgono le attività di concertazione interistituzionale dotandole di adeguati strumenti per l'istruttoria delle decisioni, per il monitoraggio e la

valutazione. Per questo occorrerà potenziare i sistemi informativi, integrando le banche dati dei diversi soggetti (a cominciare dalle banche dati dei diversi ministeri) e le strutture preposte alla costruzione e al monitoraggio degli indicatori di performance. Strutture che, ovviamente, per essere punto di riferimento accettato da tutto il sistema, dovranno essere in posizione di indipendenza e selezionate sulla base di criteri di alta professionalità.

Insieme al rafforzamento della Conferenza Stato-Regioni e al raccordo di questa con il Ministro per le politiche comunitarie cui spetterà di garantire, sul versante sovranazionale, la coerenza tra politiche interne e politiche europee, sarà però necessario potenziare il ruolo del Primo ministro nell'attività di impulso, di coordinamento e di monitoraggio dei progetti e delle azioni indicate dalle leggi di spesa e di attuazione della politica economica. Un ruolo che oggi, nel nuovo assetto istituzionale *multilevel* dovrebbe essere preminente per il Primo ministro e che, al contrario, è oggi di fatto delegato al Ministro dell'economia attraverso la presidenza del CIPE. Si tratta in realtà del retaggio di un assetto organizzativo e di un modello operativo del Governo nel quale la frammentazione dei Ministeri di spesa e la separazione tra Tesoro e Finanze aveva caratterizzato il Tesoro (specie dopo la sua unificazione con il Ministero del bilancio) come sede della programmazione degli interventi di politica economica, di contemporaneazione dei conflitti tra Ministri e coordinamento di interventi facenti capo a dicasteri distinti ma collegati o complementari (Territorio e Ambiente, Lavori Pubblici e Trasporti, ecc.). La riforma del Governo varata nel 1999 e attuata nel corso di questa legislatura ha ricomposto le competenze ministeriali e, unificando Tesoro e Finanze, ha assegnato al nuovo Ministero dell'economia il compito di definire gli indirizzi macroeconomici della politica governativa e la gestione della finanza pubblica. Rispetto a questa nuova fisionomia, peraltro analoga a quella degli omologhi Ministeri dei Governi europei, risulta incoerente - e configgente con lo stesso impianto della riforma del 1999 -, l'ulteriore compito di programmazione delle politiche pubbliche che ancor oggi è svolto attraverso il CIPE, compito che accentra nel Ministro dell'Economia poteri troppo ampi ed eterogenei

facendone un contraltare del Primo Ministro il cui ruolo di impulso, coordinamento, concertazione risulta privo di strumenti sostanziali e di poteri in ordine alla allocazione delle risorse. Per superare questo squilibrio sembra necessario innanzi tutto sopprimere il CIPE la cui funzione può essere assolta dal Consiglio dei Ministri ovvero dalla Conferenza Stato-Regioni (allorché le decisioni di politica economica coinvolgono e vincolano l'attività del Governo e insieme quella dei governi regionali e locali). Spetterà quindi al Presidente del Consiglio, eventualmente coadiuvato da un Ministro senza portafoglio (che sarà supportato dagli uffici che oggi compongono la segreteria del CIPE e che andranno quindi trasferiti dall'Economia alla Presidenza del Consiglio), il compito di istruire le decisioni e gestire l'attività di coordinamento interistituzionale relativa all'attuazione dei progetti per la crescita e per la competitività (ivi compresi, beninteso, i progetti e le azioni affidate, nei settori di loro competenza, a ministeri come quello delle Attività produttive, o quello delle Infrastrutture e trasporti).

DPEF, legge finanziaria, leggi di spesa, processi decisionali nel Governo e nel Parlamento devono dunque rimodellarsi in funzione del nuovo assetto di governance che si è venuto a determinare prima con la devoluzione di poteri nazionali in favore dell'UE e poi con l'attribuzione di competenze statali ad altri livelli di governo. Il che significa riorganizzare e riconvertire i relativi apparati di supporto, gli strumenti conoscitivi, i sistemi informativi.

5. Un nuovo Patto di stabilità e di crescita interno

In questa stessa ottica deve essere modificato Il Patto di stabilità e di crescita interno. Se il Patto di stabilità europeo è stato “stupido” quanto meno qualche risultato lo ha realizzato; il Patto interno invece si è dimostrato non solo “stupido” ma anche inutile (come si è prima ricordato). Occorre allora rifondarlo associando il vincolo quantitativo relativo al tasso di crescita delle spese e/o delle entrate alla realizzazione di politiche strutturali di carattere economico e organizzativo, di politiche mirate a contenere e qualificare la spesa di funzionamento delle

amministrazioni pubbliche con effetti di lungo periodo e di concorrere attivamente alla crescita di competitività del sistema.

Il complesso delle competenze attribuite al sistema regionale e locale incide ormai in misura decisiva sulla crescita e sulla competitività e dunque le relative politiche non possono svilupparsi fuori dal quadro delle grandi direttive nazionali dello sviluppo. E' abbastanza inverosimile che l'Unione europea abbia nei confronti delle politiche economiche e di bilancio poteri di indirizzo, di monitoraggio e di sanzione più ampi e incisivi di quelli che ormai in Italia ha lo Stato nei confronti delle politiche regionali e locali secondo una maleintesa accezione dell'autonomia. Questo ovviamente non significa riappropriarsi di competenze programmatiche o gestorie ma deve significare che lo Stato ha il potere di fissare obiettivi quantitativi e anche politiche strutturali in grado di concorrere al conseguimento degli obiettivi nazionali. Per evitare una deriva neocentralista la strada maestra è quella delle intese e del cofinanziamento (di cui sopra si è detto) per quanto concerne la politica degli investimenti pubblici; e, per quanto concerne invece la spesa corrente, la determinazione di costi standard relativi alle singole funzioni, standard rispetto ai quali misurare la spesa effettivamente sostenuta e, di conseguenza, il livello di efficienza/efficacia realizzato da ciascun ente regionale e locale nonché le variazioni in aumento o in diminuzione e, dunque, l'impatto delle politiche adottate.

In assenza dell'adozione delle misure strutturali o del mancato conseguimento degli obiettivi devono però scattare sanzioni di carattere finanziario a carico dei bilanci regionali alla cui copertura la regione dovrà provvedere esclusivamente con proprie entrate tributarie. Ad esempio: il Patto di Stabilità Interno può prevedere che per ridurre il consumo dei farmaci si instaurino sistemi informatizzati di tutto il ciclo della ricettazione; se la Regione non adotta tale sistema lo Stato non interviene a risanare il disavanzo sanitario e la Regione deve provvedere con tasse (anche di scopo) a carico dei propri residenti. Ovvero: per stimolare la crescita regione ed enti locali devono procedere alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali; se tale politica non viene adottata lo Stato non eroga contributi destinati ai corrispondenti settori. E così via.

Un processo di negoziazione degli obiettivi e degli strumenti, sedi e istituzioni dotate del *know how* ma anche dei poteri per un monitoraggio costante, penetrante e indipendente dei processi finanziari e reali a livello locale, un costante confronto tra istituzioni centrali e locali, meccanismi incisivi di responsabilità delle istituzioni locali nella gestione della politica economica e di bilancio. Un nuovo Patto impostato in modo tale da riportare l'attuazione del federalismo alle sue ragioni originarie, cioè alla costruzione di un sistema istituzionale fondato sui principi della responsabilità e dell'*accountability*, pienamente coinvolto in una visione nazionale ed europea.