

Prime osservazioni sul disegno di legge A. C. 2555 di riforma della contabilità dello Stato

1. La riforma della legge di contabilità dello Stato recentemente approvata dal Senato (A.C. 2555, recante *Legge di contabilità e finanza pubblica*) contiene molte importanti innovazioni, che meritano una valutazione positiva.

Ci riferiamo innanzitutto a quelle che tendono a garantire “la trasparenza e la controllabilità della spesa” e a verificarne l’efficacia: così, il titolo II prevede (articolo 4) la costituzione di una apposita Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici (anche se con il limite di riferirsi solo ai livelli centrali di Governo: Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, Ministero dell’Economia e delle Finanze), disciplina (art. 5) i criteri di nomina del presidente dell’ISTAT, in modo da favorire la scelta di una personalità competente e indipendente (proposta del Governo e parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari espresso a maggioranza qualificata dei due terzi), garantisce (art. 6/1) una maggiore accessibilità del Parlamento alle banche dati “rilevanti per il monitoraggio della finanza pubblica, nonché ad ogni altra fonte informativa ritenuta utile”, dispone (art. 6/2-3) la tempestiva disponibilità, in formato elettronico, di tutti i provvedimenti relativi al bilancio ed alle risorse finanziarie, prevede (art. 7) il potenziamento ed il miglior coordinamento delle strutture parlamentari di supporto, sottopone agli indirizzi della (predetta) Commissione parlamentare (art. 4/3, lett b e c) la definizione delle metodologie per la “quantificazione delle innovazioni legislative” e dei loro effetti finanziari, per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica e per la predisposizione delle previsioni a politiche invariate.

Importanti anche – sebbene solo in parte innovative e, come si dirà, con una ambiguità nel rapporto tra determinazioni legislative e amministrative – le disposizioni sulla copertura finanziaria delle leggi (titolo V, art. 18), tra le quali meritano di essere segnalate quelle concernenti la copertura degli oneri prodotti dalle leggi di delegazione legislativa e la redazione della relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati dai disegni di legge, con speciali disposizioni per le leggi in materia pensionistica e di impiego pubblico.

Ancor più rilevanti appaiono le disposizioni che danno organica disciplina alla riforma della struttura del bilancio per missioni e per programmi, correlati ad obiettivi quantificati e misurabili e dunque a precisi indicatori di risultato (artt. 2, 22, 40-42), funzionale a rendere più comprensibili i macro aggregati di finanza pubblica, più trasparente e responsabile la decisione annuale e pluriennale sulla allocazione delle risorse, più evidente la correlazione tra le decisioni sul merito e sugli obiettivi delle politiche pubbliche e la ripartizione delle risorse necessarie per finanziare la loro attuazione; anche se sarebbe auspicabile che la Camera riflettesse sulla opportunità di fissare un limite quantitativo massimo al numero dei programmi, onde evitare che la innovativa scelta compiuta dal Senato venga poi in fatto vanificata nel tempo dalla tendenza alla moltiplicazione e frammentazione dei programmi derivante dalla incapacità di resistere alle pressioni di microinteressi burocratici o sociali. Nella stessa ottica, vanno ricordate e positivamente valutate: la previsione di un piano degli obiettivi correlati a ciascun programma, e corredato dei relativi indicatori di performance, da inserire nella nota integrativa al bilancio di previsione (art. 22); l'introduzione di norme per l'analisi e la valutazione della spesa (art. 40); la previsione di un rapporto triennale sull'evoluzione della spesa, con indicazioni sulle performance e conseguenti ipotesi di "possibili riallocazioni della spesa" (art. 42). Nel Capo V dello stesso Titolo VI ci sono disposizioni per il "completamento della riforma del bilancio dello Stato"¹.

Prende così corpo quella riforma del bilancio per grandi aggregati funzionali (le missioni fondamentali dello Stato) e un numero limitato di programmi caratterizzati da obiettivi definiti e valutabili, che da tempo era stata ritenuta condizione fondamentale per rendere trasparenti e responsabili le scelte di finanza pubblica, restituire al Parlamento il ruolo di indirizzo e di controllo che gli compete e introdurre nelle amministrazioni pubbliche la cultura della valutazione, dei risultati e della responsabilità. Obiettivo inseguito invano dalle riforme del 1988 e del 1997, perseguito con migliori risultati da più antiche e più recenti esperienze straniere (come la LOLF francese), oggi riportato in primo piano con strumenti e disposizioni a prima vista efficaci.

2. Ma una riforma della legge di contabilità dello Stato dopo l'entrata in vigore della legge Costituzionale 3/2001 (di riforma del titolo V) e, soprattutto, della legge 42/2009 di

¹anche se manca purtroppo quella revisione dei criteri di classificazione delle spese, che in ispecie per quanto concerne la distinzione fra spese di parte corrente e spese in conto capitale, è da molti anni attesa...

attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, dovrebbe proporsi di delineare questo riordino complessivo nella prospettiva (correttamente indicata dalla medesima legge 42/2009) della “contabilità della Repubblica”, come abbiamo cercato di dimostrare nel *paper* di Astrid del settembre 2008 su “*Principi di coordinamento della finanza pubblica e attuazione del federalismo fiscale*”². È una scelta esigita direttamente dal disposto costituzionale: l'articolo 117 della Costituzione, mentre assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” (comma 2, lett. r), attribuisce infatti alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni la “armonizzazione dei bilanci pubblici” e il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (comma 3). A tutto concedere, se ne può dunque dedurre che allo Stato spetti la competenza in materia di modalità del “coordinamento”; ma per quanto riguarda la sostanza della “armonizzazione”, in coerenza con la “autonomia di entrata e di spesa” di ciascun livello di Governo (art. 119/1 della Costituzione), la competenza è senza dubbio concorrente.

Occorre dunque verificare con rigore la coerenza del progetto di riforma della contabilità di Stato e degli strumenti per il governo della finanza pubblica approvato dal Senato con i principi costituzionali contenuti nel titolo V e con le leggi di riforma che vi hanno dato attuazione, nel caso essenzialmente con la legge 42 sul federalismo fiscale. Coerenza in linea di principio affermata dall'articolo 1 del ddl 2555, che al comma 4 qualifica come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli artt. 117 e 119 della Costituzione tanto le disposizioni della legge di riforma della contabilità dello Stato quanto le norme di attuazione del federalismo fiscale. Ma alcune delle successive disposizioni sembrano smentire questa affermazione di principio o suscitano, comunque, perplessità e problemi che – a nostro avviso – devono essere risolti nel corso dell'ulteriore iter parlamentare (e aprendo un trasparente confronto con i diversi livelli di Governo).

3. La legge 42/2009 contiene diverse disposizioni coerenti con questi principi costituzionali. In particolare essa prevede che alla “**individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici**” si proceda mediante

² Reperibile in http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Astrid_FederalismoFiscale_24092008-10.pdf . Vedi anche il successivo *paper* su *Proposta di modifica della legge 468 del 1978 e successive modifiche e integrazioni*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta (alla pagina http://www.astrid-online.it/Riforma-pr/Note-e-con/ nota-gruppo-procedure-bilancio_riforma-468_16_01_08.pdf)

decreti legislativi delegati “ *in modo da assicurare la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a **criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata**coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato*” (art. 2/2/h)”. Essa affida dunque la redazione dei criteri di redazione dei bilanci a una concertazione “forte” tra Stato e istituzioni territoriali; e consolida questo processo di concertazione prevedendo modalità particolarmente garantiste (per Regioni ed Enti locali) per il procedimento di definizione dei decreti legislativi intesi a identificare, come si è detto, i principi fondamentali della armonizzazione dei bilanci pubblici: anche gli schemi di decreto legislativo dovranno essere oggetto di “ *intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*” (art. 2/3/secondo periodo); “ *in mancanza di intesa nel termine di cui all’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere*”, nella quale “ *sono indicate le specifiche motivazioni per cui l’intesa non è stata raggiunta.*” (art 2/3/terzo e quarto periodo); “ *qualora, anche a seguito dell’espressione dei pareri parlamentari, il Governo non intenda conformarsi all’intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall’intesa.*” (art. 2/4).

Per superare la mancata intesa occorre, dunque, secondo il disposto della legge 42, una specifica e formale discussione d’aula in entrambi i rami del Parlamento, assicurando così alle Regioni e agli enti locali una tutela solo moderatamente meno rigorosa rispetto a quella contenuta nella legge costituzionale 3/2001. Quest’ultima, come è noto, attribuisce ad una maggioranza qualificata delle due Camere il potere di superare un parere contrario sui decreti delegati espresso dalla “Commissione bicamerale per le questioni regionali”, integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli Enti Locali; ma la soluzione non è mai decollata per la mancata integrazione della Commissione bicamerale.

Ulteriori indicazioni in direzione di una concertazione sui decreti delegati vengono dalla strumentazione che la legge 42 prevede per l’istruttoria degli schemi di decreti delegati: la “Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale”, di cui all’art. 3, disporrà infatti di un raccordo con il sistema delle autonomie attraverso il “ *Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell’ambito della Conferenza unificata*” e utilizzerà come strumento tecnico la “Commissione paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale” (art.

4), espressione a livello tecnico di un modello di cooperazione interistituzionale fra Stato, regioni ed enti locali.

4. Il pieno coinvolgimento “politico” delle autonomie regionali e locali nella predisposizione dei criteri di armonizzazione della finanza pubblica, garantito in tal modo dalla legge 42, si perde nel disegno di legge A. S. 1397/A (A.C. 2555)..

Quest’ultimo infatti, all’articolo 2, prevede il tradizionale iter governativo di elaborazione dei decreti, anche se filtrato, sul piano tecnico, da un “Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche”, (composto in netta maggioranza da rappresentanti tecnici delle Amministrazioni centrali) e dalla previsione di un raccordo tra tale “Comitato” e la “Commissione paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale” (prevista dall’art. 4 della 42/2009). A conclusione di un iter così depotenziato politicamente, si prevede il tradizionale parere alla Conferenza unificata (art. 2/4).

5. Anche più radicale appare – nel confronto fra le disposizioni della legge 42 e quelle del disegno di legge A. C. 2555 - la centralizzazione del monitoraggio dei conti pubblici, strumento essenziale nella gestione del processo di attuazione dell’articolo 119 della Costituzione: il successo della riforma del federalismo fiscale dipenderà infatti in buona misura dalla operazione di standardizzazione dei costi, dei fabbisogni, dei prelievi, decisiva ai fini della determinazione delle risorse da assicurare a Regioni ed enti locali mediante entrate proprie, compartecipazioni e quote del fondo di perequazione per i territori con minore capacità fiscale.

La legge 42/2009 prevede, anche su questo terreno, il pieno coinvolgimento di tutti i livelli di Governo attraverso un ventaglio di strumenti politici, tecnici e procedurali. Sul piano politico essa prevede infatti (art. 5) una “*Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*”, composta da “*rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo*” 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; ... delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l’attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza di cui all’articolo 18*”, di verificare “*la loro attuazione ed efficacia*”, di avanzare “*proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi*

incentivi”, di vigilare “*sull’applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento*”, sul “*corretto utilizzo del fondo perequativo*” nonché “*dei fondi per gli interventi di cui all’articolo 16*” (interventi speciali di cui all’articolo 19/5 della Costituzione) e, implicitamente, dei programmi per la perequazione infrastrutturale di cui all’articolo 22.

La “Conferenza” concorre, dunque, come organismo politico, ai fondamentali obiettivi di equilibrio (e riequilibrio) della finanza pubblica come si evince dalle funzioni che le sono state assegnate non solo in materia di “*definizione degli obiettivi di finanza pubblica*” ma soprattutto in materia di “*procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica*”. Inoltre, essa “*promuove l’attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, **in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza di cui all’articolo 18***”. La Commissione dialoga, a tali fini, con gli organi decisionali ad ogni livello di governo (“*la Conferenza mette a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti*”, art. 5/2/f). Sul piano tecnico la legge 42/2009 ha istituito (art. 4) la “*Commissione paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale*”, “*composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all’articolo 114*”, e con il compito di essere “*sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, (promuovere) la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi*”. La Commissione “*opera nell’ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza di cui all’articolo 5 a decorrere dall’istituzione di quest’ultima. Trasmette informazioni e dati alle Camere, su richiesta di ciascuna di esse, e ai Consigli regionali e delle province autonome, su richiesta di ciascuno di essi*”.

Il disegno di legge A. C. 2555 si limita invece alla istituzione di una “Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici”, il cui ruolo, pur importante, è, peraltro, limitato agli indirizzi metodologici ed alla verifica ex post, e il cui riferimento istituzionale è costituito solo dal Parlamento e dal Ministro dell’Economia e delle Finanze: si rischia così di perdere la ricchezza degli andamenti della finanza pubblica regionale e locale il cui peso sarà crescente, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione; ovvero di indicare una prospettiva di sostanziale centralizzazione delle procedure, entrando in

collisione con l'autonomia di entrata e di spesa prevista, per i livelli infrastatali di governo, dal medesimo articolo 119.

Una simile ricentralizzazione risulta ancor più evidente dalla lettura degli articoli 14 e 15. L'articolo 14 accentra la base informativa *“in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, accessibile alle ... amministrazioni pubbliche secondo modalità da stabilire con appositi decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, **sentita** la Conferenza unificata”*. L'articolo 15 assegna al *“Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato”* i compiti di *“consolidare le operazioni delle amministrazioni pubbliche”, “valutare la coerenza dei bilanci di previsione delle amministrazioni pubbliche (e) la coerenza della evoluzione delle grandezze di evoluzione della finanza pubblica nel corso della gestione”, “consentire l'accesso e l'invio dei dati alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica”*. Anche il sistema di sanzioni, previsto in caso di mancata trasmissione dei dati, risulta fortemente squilibrato per il mancato coinvolgimento dei livelli di Governo infrastatali. In coerenza con un simile orientamento anche l'organizzazione dei controlli, è centrata non sulla cooperazione interistituzionale ma sulla presenza *“nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche ... di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze”*. Sono in via di principio esclusi *“enti e organismi pubblici territoriali e ... enti e organismi da questi ultimi vigilati”* ma si prevede l'introduzione, con leggi regionali, di rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze negli organi di controllo delle strutture del servizio sanitario nazionale.

6. Il terzo punto rilevante del disegno di legge in discussione, ai fini dei corretti processi di bilancio ai diversi livelli di governo, è rappresentato dalla definizione del “ciclo” e degli “strumenti della programmazione e di bilancio” come emerge dall'articolo 8 del testo dell'A. C. 2555.

Contraddicendo la tendenza, ormai generalmente condivisa in sede tecnica e politica, ad una specializzazione dei diversi strumenti e ad una loro articolazione nel tempo, coerente con tale esigenza, il disegno di legge attua una tipizzazione e una concentrazione degli strumenti di governo centrale e dei tempi di loro presentazione e discussione in Parlamento, tale da:

- rendere praticamente impossibile ai livelli infrastatali di governo la approvazione in termini dei loro documenti finanziari;
- rendere difficile una effettiva partecipazione/interlocuzione del sistema delle autonomie territoriali, alla definizione delle decisioni di finanza pubblica;
- concentrare nel Ministero dell'Economia e delle Finanze e nella Commissione Bilancio la gran parte delle decisioni rilevanti non solo, come è naturale, in materia economico-finanziaria, ma anche sui profili ordinamentali e sul concreto impiego delle risorse destinate alle politiche pubbliche di settore;
- rendere di fatto marginale il ruolo dei ministri della spesa e delle correlative commissioni parlamentari nella determinazione del merito delle politiche pubbliche settoriali.

Si apre così la strada alla ripetizione di manovre che si sono storicamente rivelate inefficaci, sul terreno del controllo dei conti pubblici e della organizzazione della Pubblica Amministrazione. Come già è successo in passato, la concentrazione di tutte le decisioni aventi comunque implicazione finanziarie nel circuito MEF-Commissioni Bilancio non espropria soltanto le commissioni parlamentari e le amministrazioni competenti per le politiche pubbliche settoriali delle loro competenze, con perniciosi effetti di deresponsabilizzazione. Ma produce nel tempo effetti di reazione, che conducono alla riappropriazione di spazi decisionali spesso in forme e modi non rispettosi delle esigenze di programmazione e coordinamento della finanza pubblica che sono fisiologicamente (e costituzionalmente) affidata al raccordo istituzionale MEF-Commissioni Bilancio. Basterebbe ricordare, al riguardo, le esperienze delle manovre di bilancio e delle leggi finanziarie successive alla entrata in vigore della legge 468, e i processi degenerativi cui si cercò di porre rimedio con la legge 362 del 1988, purtroppo non compiutamente attuata.

7. Prendiamo in primo luogo in considerazione la tempistica:

- La presentazione di tutti i documenti di bilancio è concentrata tra il 20 settembre e il 15 novembre. Si ha così uno schiacciamento della “decisione di finanza pubblica” (presentata il 20 settembre) sugli strumenti attuativi (“legge di stabilità” e “legge di bilancio”, presentate il 15 ottobre), tale da rendere evidente l'inutilità della discussione parlamentare sul primo strumento ai fini di verificare l'attendibilità dei parametri macroeconomici su cui dovrebbero determinarsi le

grandezze e i contenuti qualitativi dei successivi strumenti legislativi: il risultato è la sostanziale esclusione del Parlamento da qualsiasi ruolo di indirizzo su questa materia. Si tratta infatti di scadenze temporali che, anche per i contenuti particolarmente analitici della “decisione di finanza pubblica”, scontano l’esistenza di un quadro quali-quantitativo dei successivi strumenti legislativi talmente definito nei dettagli da non lasciare alcun ruolo alla discussione parlamentare.

- Ancor più rilevante la conseguenza negativa di simile tempistica per quanto riguarda il coinvolgimento degli altri livelli di governo. Un reale processo di costruzione comune di obiettivi condivisi non può, infatti, fondarsi sulla trasmissione, il 20 di luglio, per ottenerne un parere, non del Documento come ipotizzato dal Governo nazionale ma di indefinite, e probabilmente generiche “linee guida per la ripartizione degli obiettivi” (art. 9/4); come si evince, peraltro, anche dalla limitazione della richiesta di parere agli “obiettivi programmatici”, e non anche alla “articolazione della manovra” (previsti, rispettivamente, dalle lettere e) ed f) del comma 2 dell’articolo 9).

8. Vediamo in secondo luogo l’articolazione degli strumenti:

- Il cuore della manovra resta ancora la “legge di stabilità”, nuova denominazione delle “legge finanziaria” (articolo 10): ma, lungi dal ridurne il carattere di onnicomprensività, che tanti limiti ha rivelato, il disegno di legge li accentua estendendo la possibilità di norme eterogenee con la previsione che essa possa includere anche norme di “carattere ordinamentale ovvero organizzatorio”, sin qui rigorosamente escluse, sia pur alla condizione che “esse si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi” (art.10/2/g); si riapre così la strada alle finanziarie *omnibus* anziché prevedere presidi e strumenti più robusti per impedire questa ricorrente ma pernicioso deriva degenerativa dello strumento principale della manovra finanziaria annuale.

- Nella legge di stabilità sono anche specificamente previste (art. 10/2/i) “le norme di coordinamento della finanza pubblica ... necessarie a realizzare il patto di convergenza” di cui all’art. 18 della legge 42/2009. La tempistica di presentazione e approvazione della “legge di stabilità” rende praticamente impossibile che i livelli di governo infrastatale possano approvare in termini i loro documenti di bilancio.

- Inoltre, le modalità di presentazione e di discussione del complesso dei documenti di bilancio (“decisione di finanza pubblica” e “legge di stabilità”) rischiano di determinare una discussione più sui valori che sugli obiettivi, con un sostanziale travisamento dei principi ispiratori del federalismo fiscale e, in particolare, di quelli di autonomia e responsabilità.
- Nella stessa direzione si muove la previsione di vincolare tutte le Pubbliche Amministrazioni al rispetto non dei saldi, ma di predeterminati “tassi di evoluzione delle spese sia correnti che in conto capitale” (art. 10/5), articolate per sottosectori (art.9/2/f).

9. Meritano qualche chiarimento anche le disposizioni in materia di copertura finanziaria delle leggi (art. 18) e di costruzione e gestione dei “programmi di spesa” (artt. 22/9/b, 24/3, 34/3).

- Per quanto riguarda il primo tema i commi dal 10 al 13 dell’articolo 18 introducono una incertezza rilevante circa l’effettività dei provvedimenti disposti con legge stabilendo che *“le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata ... e ... cessano di avere efficacia dalla data di pubblicazione del decreto ... dirigenziale del Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (con il quale) è accertato l’avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa”*. La disposizione, del tutto ragionevole se relativa a interventi con finanziamento predeterminato, merita di essere meglio definita se riferita a interventi concernenti diritti delle persone o rapporti interistituzionali miranti a prestazioni predeterminate (*entitlements*). Nel secondo caso, infatti, mentre è comprensibile che si proceda, per il futuro, alla *“revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri”* non è scontato che l’errore della quantificazione debba determinare la sterilizzazione delle disposizioni legislative.
- Per quanto riguarda il secondo tema l’articolazione del bilancio per missioni e programmi dovrebbe comportare un diverso rapporto nelle modalità di finanziamento che dovrebbero riferirsi più al programma complessivo mentre la specifica legge di settore dovrebbe definire modalità ed obiettivi degli interventi e vedersi attribuire a carico dello stanziamento complessivo riferito al programma le risorse necessarie agli interventi, al fine di consentire un’adeguata flessibilità nella

gestione amministrativa, sotto la responsabilità dei Ministri competenti, in un trasparente rapporto con le commissioni parlamentari competenti e con gli altri livelli di governo interessati. Dalle disposizioni del testo approvato emerge invece un programma inteso come mera sommatoria delle leggi di spesa (articolo 22, comma 9, lettera b), ed una flessibilità condizionata dal filtro “centralizzante” del Ministero dell’economia e delle finanze e delle commissioni Bilancio delle Camere (art. 24, comma 3 e art. 34, comma 3).

10. È sostanzialmente estranea alla legge la consapevolezza del fatto che, a norma del combinato disposto degli articoli 117 e 118 della Costituzione, una buona parte delle competenze in materia di spesa sono ormai trasferite, per le determinazioni legislative, alle Regioni e, per la concreta gestione amministrativa, ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province, e che questi livelli di governo sono tenuti ad esercitare tali funzioni con “autonomia di entrata e di spesa.” Naturalmente, questa prospettiva non esclude, al contrario impone, la ricerca di un efficace coordinamento delle scelte di finanza pubblica, a partire dalla possibilità di confrontare in modo trasparente le opzioni dei diversi livelli di Governo (da qui l’esigenza di definire regole omogenee per la riclassificazione delle poste di entrata e di spesa di ciascun livello di governo) e di coinvolgere tutti (livelli istituzionali, ma anche forze sociali) nella definizione di comuni obiettivi di politica economica.

Questo secondo obiettivo è tanto più rilevante in una fase di crisi, che impone una ridefinizione degli assetti del modello produttivo del Paese (prima ancora che della finanza pubblica) e che assegna, in relazione alle esigenze di flessibilità e tempestività degli interventi, un ruolo di particolare rilievo ai Governi ai vari livelli, e, in particolare, un ruolo centrale di coordinamento al Governo dello Stato. Ma – come è evidente - esso richiede un approccio assai diverso nella definizione degli interventi e del ruolo dei diversi livelli della pubblica amministrazione.

L’esigenza di mediare tra istituzioni, territori, forze sociali, con esigenze diverse e non meno differenti approcci culturali, l’esigenza di coinvolgere in un disegno il più possibile coerente ed unitario il massimo di risorse finanziarie ed umane, richiede di partire da una ricostruzione puntuale e comune del quadro di riferimento e, conseguentemente, di attribuire un ruolo ben più rilevante, rispetto a quello sin qui svolto, al disegno di legge di rendiconto e a quello di assestamento.

Essa richiede inoltre che, a partire da tali punti fermi, si definisca in modo concertato e condiviso, nella fase iniziale del processo di formazione della decisione finanziaria, un primo orizzonte quantitativo della nuova manovra mediante lo spostamento a livello politico della elaborazione del nuovo quadro di finanza pubblica (attualmente aperta, in via amministrativa, dalla Circolare della Ragioneria Generale dello Stato per la “formazione degli schemi degli stati di previsione” del nuovo bilancio), superando l’attuale formulazione (articolo 24) che esclude, sostanzialmente, gli stessi ministri di settore dalla discussione preliminare degli obiettivi. Con i ministri competenti per le politiche di settore, l’elaborazione del nuovo quadro di finanza pubblica dovrebbe invece coinvolgere tutti i soggetti costitutivi della Repubblica, come individuati dall’art. 114 della Costituzione.

11. Meriterebbe una discussione più attenta all’evoluzione della realtà della contabilità delle Amministrazioni Pubbliche la scelta di abbandonare il bilancio di competenza finanziaria, per quello di cassa. Il Senato non ha avuto infatti il coraggio di passare alla contabilità economica³, se non a fini meramente conoscitivi e in via sperimentale (art. 2, comma 2, lett d).

La soluzione adottata non sembra idonea a garantire meccanismi adeguati a gestire i conti pubblici, in una prospettiva di equilibri pluriennali.

Apprezzabile è invece la scelta di prevedere l’obbligo di consolidare i bilanci delle aziende, società o altri organismi controllati dalle PP.AA. E di prevedere che lo schema tipo per l’operazione di consolidamento debba essere concertato tra il Governo e le istituzioni territoriali in seno alla Conferenza unificata (art. 2, comma 2, lett e).

12. Forti perplessità genera infine la definizione dell’ambito di applicazione della nuova disciplina.

Esso concerne bensì tutte le amministrazioni pubbliche. Ma anziché far riferimento, come si fa usualmente nella nostra legislazione, alla elencazione contenuta nell’art. 1 del testo unico sul lavoro pubblico (art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), il d.d.l. 2555 rinvia alla individuazione degli “enti e soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche” che sarà effettuata dall’ISTAT, “sulla

³ Per una illustrazione delle ragioni che suggeriscono il passaggio alla contabilità economica, rinviamo ampiamente al già citato paper di Astrid su *“Principi di coordinamento della finanza pubblica e attuazione del federalismo fiscale”*

base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari” (*Franco Bassanini e Giorgio Macciotta*).

Roma, 8 luglio 2009.