

## Una riforma “federale” (ma statocentrica) della legge di contabilità

di Guido Rivosecchi

*L'armonizzazione dei sistemi di contabilità tra i diversi livelli di governo costituisce la necessaria premessa per garantire trasparenza dei processi decisionali, efficacia nel sistema dei controlli e coordinamento delle finanze pubbliche. Il disegno di legge approvato dalla Commissione bilancio del Senato persegue questi rilevanti obiettivi, anche in vista dell'attuazione del federalismo fiscale, ma in un'ottica che, dietro l'apparenza, rischia ancora una volta di essere penalizzante per il sistema delle autonomie territoriali.*

1. Si avverte ormai da tempo la necessità di procedere ad una sostanziale armonizzazione dei sistemi di contabilità tra i diversi livelli di governo, come necessaria premessa per conseguire trasparenza e coordinamento delle finanze pubbliche, nonché, ora, per l'attuazione del federalismo fiscale.

Il disegno di "legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica, nonché di delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli", approvato il 27 maggio dalla Commissione bilancio del Senato (XVI legislatura, A.S. 1397-A), tenta di mettere insieme diversi profili inerenti al governo dei conti pubblici, sotto la spinta dei vincoli europei e della (annunciata) "riforma federale della Repubblica", come si legge nella Relazione illustrativa al Ddl.

Il testo si muove lungo quattro direttrici fondamentali: coordinamento della finanza pubblica; armonizzazione dei sistemi contabili; riforma degli strumenti di governo dei conti pubblici; ridefinizione del sistema dei controlli.

2. La riforma verrebbe anzitutto a superare il tradizionale perimetro del bilancio dello Stato per ricollocare le norme di contabilità della legge n. 468 del 1978 nella prospettiva più ampia dell'intero comparto delle pubbliche amministrazioni, tentando anche di colmare quel problematico divario tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria, che tanti problemi ha da tempo creato alla luce della normativa comunitaria sul calcolo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Infatti, mentre negli ordinamenti contabili degli altri Stati membri dell'Unione europea il calcolo del disavanzo procede direttamente dalla verifica del bilancio dello Stato, nel caso italiano quest'ultimo rappresenta soltanto una minima parte dell'andamento complessivo dei conti pubblici, su cui Governo e Parlamento possono incidere soltanto indirettamente, specie a causa della "separata" gestione di tesoreria.

Viene, in tal modo, avvalorata una concezione ampia del coordinamento della finanza pubblica, finalizzata, tra l'altro, ad una rappresentazione contabile complessiva del "saldo di cassa del settore statale" come "risultato del consolidamento tra flussi di cassa del bilancio dello Stato e della Tesoreria statale" (art. 43, comma 1, Ddl approvato dalla Commissione).

Da questo punto di vista, il provvedimento esprime finalmente la consapevolezza che un'effettiva valorizzazione del controllo parlamentare nella decisione finanziaria passa anzitutto per il raccordo con le regole di contabilità dell'Unione europea, per la redazione del bilancio in termini di cassa (con indicazione separata della competenza) e per la ridefinizione delle modalità di classificazione per missioni e programmi (cfr. artt. 21 e 25, Ddl), come premessa per garantire una sistematica attività di analisi e di valutazione della spesa (c.d. spending review), già a suo tempo sperimentata dall'ultima legge finanziaria del secondo Governo Prodi.

3. Positiva pare anche la ridefinizione degli strumenti di governo dei conti pubblici, incentrata su una consistente semplificazione della programmazione finanziaria tra Governo e Parlamento.

E' paradossalmente proprio dal punto di vista più sbandierato del rapporto tra coordinamento della finanza pubblica e armonizzazione delle procedure contabili che il disegno di legge desta invece perplessità, a partire dalla genericità dei principi e criteri direttivi (art. 2 Ddl), specie sul passaggio – definito "in via sperimentale" – al sistema di contabilità finanziaria, a cui si aggiungono le lacune della delega al Governo per la riforma e il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa (art. 49 Ddl).

Si tratta di aspetti centrali per disporre di dati certi sulla finanza dei diversi livelli di governo nel quadro dei vincoli europei al governo dei conti pubblici e delle norme comunitarie di contabilità, al fine di garantire compiuta attuazione dell'art. 119 Cost. e della riforma sul federalismo fiscale. Ora, anche a prescindere dalla quanto meno discutibile tecnica redazionale – in odore di incostituzionalità, ponendo il disegno di legge delega principi e criteri direttivi che, a quanto sembra, dovrebbero valere anche per i decreti attuativi della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale (art. 8, comma 2, Ddl) – il provvedimento pone delicate questioni sotto il profilo di un insufficiente coinvolgimento delle assemblee elettive – non soltanto del Parlamento, ma anche dei consigli regionali – nonché dal punto di vista della lesione della potestà legislativa concorrente regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Il disegno di legge viene, tra l'altro, a limitare la facoltà di regioni ed enti locali di determinare i propri obiettivi di bilancio (art. 8 Ddl) – secondo quanto invece comporterebbero i principi di autonomia e responsabilità finanziaria di cui all'art. 119 Cost. – sostanzialmente rimessi alla "Decisione quadro di finanza pubblica" (che dovrebbe sostituire il DPEF) e ai mutevoli obiettivi delle manovre annuali di bilancio (in definitiva, allo Stato come "decisore di ultima istanza" sulla potestà tributaria e, soprattutto, come "pagatore di ultima istanza").

Resta quindi qualche dubbio che questa iniziativa del legislatore non si configuri come l'ultimo tassello di quella "logica del paravento" – per parafrasare il passaggio centrale del recente libro di Luca Meldolesi (Il nuovo arriva dal Sud. Una politica economica per il federalismo, Venezia, Marsilio, 2009, spec. pp. 73 ss.) – che ha troppo spesso ispirato riforme apparentemente finalizzate all'autonomia e al decentramento e sostanzialmente mosse da disegni centralistici, rivelando il provvedimento, dietro le mentite spoglie di una riforma della legge di contabilità di "accompagnamento" della riforma in senso federale, una concezione ancora statocentrica del coordinamento della finanza pubblica.