

PARLAMENTO E AUTONOMIE TERRITORIALI ALL'OMBRA DEL GOVERNO NELLA RIFORMA DELLA LEGGE DI CONTABILITÀ

di Guido Rivosecchi
22 gennaio 2010

Sotto la spinta dei vincoli europei al governo dei conti pubblici, la riforma della legge di contabilità persegue il coordinamento delle finanze pubbliche e l'armonizzazione delle decisioni di bilancio tra i diversi livelli di governo. Ciononostante, anche alla luce della parallela riforma sul federalismo fiscale, essa rivela profonde contraddizioni, soprattutto sotto il profilo del mancato riconoscimento del ruolo delle assemblee elettive e delle autonomie territoriali.

1. La legge 31 dicembre 2009, n. 196 ("Legge di contabilità e finanza pubblica", pubblicata in G.U. n. 303 del 31 dicembre 2009 - suppl. ord.), si pone come organica riforma della legge di contabilità, intervenendo su diversi aspetti inerenti al governo dei conti pubblici. Il provvedimento 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.

Sotto il primo profilo, opportunamente si supera il tradizionale perimetro del bilancio dello Stato per ricollocare le norme di contabilità nella prospettiva più ampia dell'intero comparto delle pubbliche amministrazioni: nella consapevolezza che un'effettiva valorizzazione del controllo parlamentare nelle procedure di bilancio passa anzitutto per il raccordo con le regole di contabilità dell'Unione europea, per l'introduzione del criterio della cassa (in luogo della competenza) e per la ridefinizione delle modalità di classificazione del bilancio per missioni e programmi, come premessa per garantire una sistematica attività di analisi e di valutazione della spesa (c.d. *spending review*), già sperimentata dalla legge finanziaria per il 2008.

Tuttavia, quanto al coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo, la legge n. 196 del 2009 manifesta consistenti lacune, specie sotto il profilo della carenza di sedi di raccordo interistituzionale e intergovernativo che invece connotano la legge n. 42 del 2009 sul c.d. federalismo fiscale. Da questo punto di vista, le sedi di raccordo previste dal progetto e gli obblighi di informazione sullo stato di attuazione della riforma sembrano ancora largamente strumentali alle esigenze amministrazioni centrali. Ciò appare tanto più rilevante quanto più si riscontrano, nel provvedimento, numerosi interventi sulla stessa legge sul federalismo fiscale - anche in elusione, a tacer d'altro, di quanto previsto dall'art. 1 della legge n. 42, che sembrava attribuirsi la facoltà esclusiva di dettare disposizioni di attuazione dell'art. 119 Cost. - a partire da modificazioni ai principi e criteri direttivi delle deleghe, con conseguenti rischi di sfasature temporali nel processo di attuazione delle due riforme, nonché di potenziale lesione della potestà legislativa concorrente regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

2. Per quanto riguarda l'armonizzazione dei sistemi di contabilità, la delega di cui all'art. 2 si caratterizza per una certa contraddittorietà dei principi e dei criteri direttivi. Altro è, ad esempio, parlare di "regole contabili uniformi" nel governo dei conti pubblici e altro è fare riferimento a "comuni schemi di bilancio" per tutte le assemblee elettive, coerenti con la classificazione economica e funzionale. Nel primo caso, si esprime l'intento di armonizzare i bilanci degli enti territoriali attraverso sistemi di raccordo finalizzati a garantire l'effettiva misurabilità dei conti pubblici dei diversi livelli di governo alla luce dei parametri e dei criteri fissati dal diritto dell'Unione europea; nel secondo, invece, si esprime la tendenza ad introdurre veri e propri schemi unici ed uniformi nella redazione dei bilanci, che andrebbe attentamente valutata alla luce del principio autonomistico e del "diritto al bilancio" spettante alle assemblee legislative regionali.

Sotto questo profilo, la riforma sconta anche la mancata adozione di una tassonomia comune per la riclassificazione dei dati contabili, che viene invece pressoché integralmente rimessa al legislatore delegato, con presumibili ricadute negative sulle autonomie territoriali, private di gran parte della capacità di programmazione, di spesa e di governo delle politiche pubbliche.

3. La valutazione va invece distinta per quanto concerne la riforma degli strumenti di governo dei conti pubblici, che si esprime nella ridefinizione del ciclo annuale della decisione di bilancio. Da un primo punto di vista, sembra infatti positivo il tentativo di finalizzare la riforma al conseguimento di una effettiva programmazione degli obiettivi di finanza pubblica, basata, tra l'altro, su una consistente semplificazione degli strumenti decisionali tra Governo e Parlamento. Essa si esprime, in estrema sintesi, nei seguenti elementi: introduzione della "Relazione sull'economia e la finanza pubblica", che aggiorna le previsioni di finanza pubblica per l'anno in corso, avviando il ciclo annuale della programmazione; introduzione della "Decisione di finanza pubblica" in luogo del "Documento di programmazione economico-finanziaria"; sostanziale "compressione" dei tempi della sessione di bilancio; sostituzione della legge finanziaria con la "legge di stabilità" - che dovrà contenere esclusivamente "norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale", con una consistente semplificazione delle tabelle allegate - con

la quale, anche sulla scorta della riflessione dell'analisi economica del diritto, fa definitivamente ingresso nell'ordinamento contabile la cultura europea del vincolo di contenuto al processo di bilancio; tentativo di incorporare gli interventi per lo sviluppo ricollocandoli in appositi provvedimenti "collegati".

Tuttavia, dal punto di vista del Parlamento e delle autonomie, la c.d. sessione di bilancio risulta troppo "concentrata": in particolare, nei 25-30 giorni circa destinati all'esame parlamentare dei documenti di bilancio, le Camere rischiano di non avere tempi sufficienti per un'analisi particolarmente meditata e, soprattutto, non in grado di consentire un pieno coinvolgimento delle autonomie territoriali. Sotto questo profilo, sarebbe stata almeno auspicabile un'anticipazione dell'atto di presentazione della Decisione di finanza pubblica (previsto per il 15 settembre di ogni anno) - preferibilmente ad una data antecedente alla pausa estiva - al fine di consentirle di svolgere quella funzione di quadro di riferimento di compatibilità della successiva manovra autunnale - attualmente svolta dal DPEF - entro cui collocare un più compiuto coinvolgimento degli enti territoriali (anche mediante riforme dei regolamenti parlamentari).

4. Riguardo, infine, alla riforma del sistema dei controlli, si riscontra qualche lacuna, in quanto il provvedimento non sembra tenere in debito conto l'architettura autonomistica del Titolo V, nonché i processi in atto di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni e di talune tipologie dei controlli (si pensi alla legge n. 15 del 2009). Anche sotto questo profilo, sarebbe stata invece auspicabile una maggiore articolazione dei principi e criteri direttivi: con un più incisivo coinvolgimento di un Parlamento che legifera sempre meno e che, conseguentemente, non può integralmente spogliarsi della legislazione di principio sul sistema dei controlli. L'impressione è che il processo di armonizzazione dei sistemi contabili nasconda - complice, in certi casi, l'inerzia degli enti territoriali - una compressione del principio autonomistico e del ruolo della politica di bilancio regionale, che dovrebbe essere invece valorizzata nella prospettiva della trasformazione in senso federale dello Stato, a cui la Relazione illustrativa di accompagnamento al disegno di legge del Governo fa contraddittoriamente riferimento.