



**Gruppo di lavoro**  
**Riforma della disciplina legislativa e regolamentare delle procedure di bilancio e**  
**degli strumenti della manovra finanziaria pluriennale e annuale**  
**(Coord.: FRANCO BASSANINI e GIORGIO MACCIOTTA)**

## **Osservazioni sulle prospettive della Legge Finanziaria.**

**di Vincenzo Russo**

*Nota per il gruppo di lavoro - bozza del 17 luglio 2007*

Le considerazioni che seguono prendono lo spunto dal convegno organizzato da Francesco Zaccaria nel trentennale della Legge Finanziaria.

Il dibattito sulla LF è più che mai attuale. Lo strumento è importante e insostituibile. Bisogna attuare la riforma Ciampi del 1997.

Le LF e le leggi di bilancio sono strumenti fondamentali che vanno rivisitati di tanto in tanto anche in relazione al contesto istituzionale in cui si collocano, ai comportamenti degli uomini che devono gestire gli strumenti.

Proprio per questi motivi ci dobbiamo porre la domanda: chi vogliamo mettere al centro del sistema istituzionale? Di quale sistema ?

Per rispondere bisogna sapere se la nostra forma di Stato e di governo è tuttora regionale oppure si stia avviando a divenire federale. Sono in fase di attuazione riforme che le modificano significativamente. È vero che in Italia le transizioni durano decenni, si protraggono troppo a lungo. Bisogna tuttavia sapere quale modello abbiamo in testa perché legiferando dobbiamo sapere se guardiamo in avanti o all'indietro: governo centralizzato o governo suddiviso? Governo del premier o governo parlamentare?

Sono ipotesi tendenzialmente alternative ma non inconciliabili. Vanno bilanciate perché i problemi da risolvere sono gli stessi e gli strumenti devono essere scelti in relazione alla loro potenzialità. Tenendo conto che DPEF, LF e documenti di bilancio sottendono tutti una logica di programmazione che implica uno sforzo di coordinamento più intenso in un contesto di governo suddiviso e sottoposto agli stringenti vincoli comunitari. Questo assetto ha una duplice conseguenza sulla posizione del governo centrale (comunitario) e dei parlamenti nazionali. Da un lato i relativi poteri sono erosi dai vincoli del Trattato di Maastricht e non solo (Pedone), dall'altro, dal crescente peso dei governi subcentrali che premono per un approccio meno dirigistico e più partecipato.

La LF è strumento. Va rivisitato non solo per attuare la riforma del 1997 ma anche per tenere conto del nascente assetto di tipo federale anche negli aspetti temporali, ossia, di calendario. Secondo me, bisognerebbe anticipare almeno di tre mesi l'approvazione della LF del governo centrale per lasciare il tempo necessario alle regioni e enti locali di approvare le loro LF e i loro bilanci.

So che si vuole rimediare a questo problema con collegati da approvare in anticipo ma non ritengo del tutto adeguata tale proposta.

Un altro elemento di contesto comportamentale riguarda il fattore uomo. In Italia nessuno decide niente da solo. Tutti vogliono la copertura legislativa. In barba alla retorica della delegificazione, tutto è deciso per legge anche problemi amministrativi che potrebbero o dovrebbero essere risolti con un decreto dirigenziale. La c.d. copertura amministrativa impropriamente viene sostituita dalla copertura legislativa, non di rado, lasciando la legge senza copertura amministrativa. Da qui l'alluvione legislativa e il gonfiamento anche della LF. Avendo la sessione di bilancio e dei termini piuttosto stringenti, questa viene infilzata di norme e normette che altrimenti avrebbero più basse probabilità di essere approvate.

(Qui potrei mettere alcuni dati recentemente pubblicati da il Sole 24 Ore per commentare il piagnisteo tanto infondato quanto ipocrita e falso sulla scarsa produttività del nostro Parlamento).

Condivido in toto quello che hanno detto il consigliere De Ioanna e il Presidente Schinaia. Perché succede tutto questo?

È chiaro che le cause sono molteplici anche di quadro politico. Procedo per grosse semplificazioni. Perché non c'è fiducia tra i poteri dello Stato, tra i cittadini e i politici, tra i cittadini e le amministrazioni pubbliche, tra maggioranza e opposizione, tra i partiti e nei partiti.

Perché c'è "collusione" – mi rendo conto di utilizzare un termine pesante – tra politici e alta dirigenza amministrativa, tenendo presente che fisiologicamente questa ultima è parte intrinseca del sistema costituzionale. La scarsa qualità della politica si riflette nella scarsa qualità della dirigenza pubblica anche per gli effetti dell'abuso del sistema dello spoils system recentemente introdotto nel nostro Paese.

Poi ci sono i limiti culturali dell'approccio amministrativo italiano. Prevale la cultura giuridica e amministrativista. Siamo arretrati nelle scienze del management, del problem solving, della gestione del personale, delle human relations, ecc. Qualcosa che non funziona sul terreno amministrativo? Risposta ordinaria è: riformiamo la legge anche se questa o non è stata attuata oppure, se attuata, non si è ancora capito perché non ha funzionato.

Esempio di stamani (6.07.07): secondo il Consiglio Superiore della Magistratura ci sono stati deviazioni del servizio segreto militare che spiava alcune centinaia di magistrati. La risposta è la solita: riformiamo i servizi.

Un altro esempio che tutti conosciamo meglio: quello della riforma dell'organizzazione del ministero delle finanze. Dalle direzioni generali siamo passati ai dipartimenti. Da questi alle agenzie. **Ieri** si è festeggiato il decennale dell'Agenzia dell'Entrate. Un grande successo? Per me è un fallimento se l'evasione fiscale continua a dilagare e l'AdE non ha mai dato alcun contributo significativo per scalfirla. Ogni anno, però, nella LF troviamo decine di norme che riguardano sia i poteri dell'Agenzia sia il suo assetto organizzativo, sia le norme che modificano le regole di determinazione del reddito d'impresa e di lavoro autonomo. Tutti abbiamo sotto gli occhi lo spettacolo indecente delle trattative politiche sugli studi di settore con le categorie all'interno delle quali si annidano gli evasori più protervi. Un fenomeno che non ha riscontro in nessun Paese occidentale avanzato.

Next step? Lo abbiamo già: le società miste, ossia, società per azioni pubbliche a partecipazione pubblica che probabilmente sarebbe più corretto definire a

partecipazione privata e l'uso o abuso dell'outsourcing senza alcuna seria analisi costi e benefici dell'opzione scelta. Un esempio macroscopico: la holding Equitalia SpA per la riscossione dei tributi erariali e locali. Secondo l'ultimo Rendiconto della Corte dei Conti non ci sono miglioramenti significativi nella riscossione delle imposte. E poco o nulla si sa sugli effettivi costi della gestione di tali strutture.

La situazione della nostra giustizia penale, civile, tributaria non è degna di un paese avanzato ma i ritardi cronici non vengono affrontati né scalfiti. Il problema di cui si discute da oltre un decennio è quello della separazione delle carriere dei pubblici ministeri e dei magistrati giudicanti. Questione ideologica che poco o punto ha a che fare con il giusto processo e i tempi lunghi del medesimo. Gli esempi potrebbero continuare ma quello che voglio sottolineare è l'aspetto di approccio metodologico. Si isola un problema puntuale e si cerca di risolverlo ma si trascura l'analisi di sistema. Il malfunzionamento di un sistema di norma trova diverse cause. Se ne affrontiamo una sola alla volta, il sistema continua a non funzionare.

Il Presidente Schinaia sintetizzando e commentando l'intervento di De Ioanna ha sottolineato come sia rilevante cogliere la correlazione tra le modifiche alla LF e quelle all'assetto organizzativo delle stesse amministrazioni pubbliche che devono implementarle. In un Paese dove la PA è deresponsabilizzata, dove la corruzione è stimata in 70 miliardi di euro dalla preposta Autorità anti-corruzione, bisogna arrestare l'ulteriore diffusione dell'illegalità. Bisogna promuovere la rigenerazione morale. Non c'è solo un problema di strumenti legislativi, di nuove forme organizzative che tengano conto dell'assetto decentrato. C'è anche un problema di uomini. Forse serve cambiare gli uomini anche se questo ovviamente è il problema più difficile da risolvere perché non è facile sostituire persone con decenni di esperienza. Non è che nella società civile siano disponibili le professionalità necessarie o le persone con standard etici e deontologici nettamente superiori rispetto a quelli che prevalgono nel settore pubblico.

Bisogna comunque cambiare e superare i rapporti "incestuosi" tra politici di governo e gli alti dirigenti. Non c'è soltanto un problema di contenuti e contenitori. C'è anche un problema di uomini dotati delle necessarie abilità tecnico-specialistiche e delle competenze gestionali. Le due capacità raramente sono possedute da una sola persona.

Risposta non è quella che purtroppo prevale oggi. Non è il premier forte o autocrate. Risposta in cui credo e spero è un Parlamento forte, fondato su un rinnovato rapporto di fiducia tra politici e cittadini, su un efficiente rapporto agente-principale che tra l'altro richiama l'esigenza di un sistema elettorale che certo deve promuovere la semplificazione del sistema dei partiti ma che, soprattutto, deve consentire la possibilità per gli elettori di scegliere i singoli politici e non solo di eleggere direttamente il leader del governo.

Un uomo solo non può governare bene un sistema complesso. Il modello monocratico con una sola persona al comando non funziona più neanche in azienda. Vedi il libro di Paolo Preti, *Da un uomo solo al comando al gruppo dirigente. L'imprenditore, l'impresa, il cambiamento*, Egea, quarta edizione, 2004.

Tornando alla PA serve un'amministrazione per collegi. Bisogna attuare sul serio la riforma amministrativa del 1992 e in particolare, il D.Lgs. n. 29/93. In testa alle singole amministrazioni, bisogna sterilizzare o disinfettare i rapporti tra ministri e

alta dirigenza. Come? Cambiando il sistema di governo e di alta amministrazione. Il Parlamento deve fare meno leggi e deve coltivare di più ma molto di più la sua funzione di controllo. Non sto divagando rispetto al tema specifico della LF. La mia proposta è pertinente. Ha molto a che fare con la LF e le procedure di bilancio qualsiasi siano le modifiche e/o le specializzazioni dei due strumenti (vedi al riguardo relazione di Conte).

Il modello che ho in testa è quello del Congresso USA nelle sue espressioni migliori. Il bilancio è presentato ai primi di febbraio subito dopo il messaggio del Presidente sullo stato dell'Unione. Da febbraio inizia un lavoro continuo di analisi del bilancio da parte delle commissioni parlamentari addette ai lavori e altre. Dove i capi, i responsabili dei diversi programmi rispondono direttamente al Congresso e al Senato. Come sapete, le commissioni parlamentari USA danno un parere preventivo pesante senza il quale non si perfeziona la nomina dei capi delle agenzie più importanti. Le Commissioni Ways and Means, quella di politica estera, quella sulle banche sono tra le più importanti. C'è un monitoraggio continuo da parte delle Commissioni sulle agenzie governative. Lo stesso Presidente della Banca federale riferisce mensilmente al Congresso e al Senato sulla gestione della politica monetaria. E anche negli States la FED gode di forte autonomia.

Solo se le commissioni parlamentari svolgono bene il lavoro di monitoraggio e di controllo saranno in grado di analizzare bene e approvare informata coscienza le nuove proposte o le varianti ai vari programmi settoriali, alle missioni. È il monitoraggio tecnico ed l'interazione con i manager delle varie agenzie che consente di sterilizzare i rapporti problematici tra ministri e alta dirigenza. Se sulla funzionalità dell'anagrafe tributaria viene chiamato a rispondere direttamente il ministro "competente", il discorso diventa inevitabilmente politico. Si presta il fianco a strumentalizzazioni politiche da parte dell'opposizione e le responsabilità dei tecnici passano in seconda linea. La sessione di bilancio proprio perché coniugata con quella di controllo non termina mai negli USA. Emissari del Presidente "negozano" continuamente con le Commissioni parlamentari nella sede preposta e con la massima trasparenza. Gli emissari del Presidente sono affiancati ed assistiti dai tecnici dell'Office of Budget management (alle dipendenze del Presidente), mentre i componenti delle commissioni sono assistiti da quelli del Congressional Budget Office. E lo stesso Presidente "negozia" direttamente con i capigruppo della maggioranza e della minoranza e con i presidenti delle Commissioni parlamentari.

In Italia dove stiamo andando. Da quello che so, prevale l'idea che il modello da imitare sia quello francese senza rendersi conto che esso è tipico di uno Stato centralizzato, anzi del prototipo – anche efficiente – di stato centralizzato. Ma noi stiamo andando verso un altro assetto istituzionale. Non c'è contraddizione? Condivido al 99% l'intervento di Cerulli Irelli e le cose che ha detto sulle disfunzioni del sistema ma dissento su questo punto.

Nel sistema francese al parlamento si lasciano solo due settimane per approvare il progetto di LF e di bilancio senza possibilità seria di emendarli. La mia modesta opinione è che tale modello non supera bene i test di democraticità e, comunque, come ho detto, prima o poi, entrerebbe in conflitto con l'assetto di tipo federale. A questo riguardo vedi l'intervento del prof. Conte che ha citato la riforma introdotta con la legge n. 421/1992 soprattutto per gli aspetti di adeguamento della nostra normativa alle previsioni del Trattato di Maastricht. I parametri ma più in

generale i vincoli comunitari incidono e incideranno sempre più anche in termini di sistemi di contabilità e di tipi di conti da elaborare. Il modello europeo non può essere che federale anche se gli ultimi accordi hanno cancellato questa parola dal miniTrattato che sostituirà quello Costituzionale ritenuto troppo grosso e farraginoso.