

ASTRID

Seminario su “La riforma del Bilancio e della Legge finanziaria”

Roma, 9 luglio 2009

Intervento di Antonio Brancasi

Punto centrale del disegno di legge è l’armonizzazione dei bilanci pubblici che, ai sensi dell’art 2 comma 2, dovrebbe consistere sia nella fissazione di regole contabili uniformi per tutti gli enti pubblici sia nella determinazione di un comune piano dei conti. Operazioni che sono entrambe particolarmente insidiose perché implicano una serie di problematiche di cui non sembra si abbia sempre piena consapevolezza.

Ed infatti, la questione delle regole contabili uniformi è, di per sé, abbastanza semplice, in quanto si tratta di estendere a tutti gli enti pubblici la medesima definizione di cosa si deve intendere per spesa ed entrata, giacché altrimenti, se ciascun ente qualificasse come tali fatti gestionali differenti, qualsiasi operazione di consolidamento sarebbe compromessa. La questione è però insidiosa perché a questo fine non è sufficiente estendere a tutte le amministrazioni la contabilità di competenza, quella di cassa oppure entrambe, ma è anche necessario che sia identico il modo di intendere ciascuno di questi tipi di contabilità (ad esempio, che, relativamente alla competenza, sia seguita la stessa definizione di impegno di spesa). Di tutto ciò non sembra esserci piena consapevolezza nel disegno di legge, tanto che l’art 2, nel delegare il Governo a stabilire regole contabili uniforme, non fornisce alcuna indicazione su quale nozione di competenza debba essere adottata, mentre invece l’art 35, a proposito del sistema contabile dello Stato, ripropone quella specifica definizione già attualmente vigente proprio per lo Stato. Il fatto è che si tratta di definizione completamente diversa sia da quella che attualmente la stessa legislazione statale prevede per le Regioni sia da quella che stabilisce per gli EE.LL, per cui il legislatore delegato, nel definire - ad esempio - l’impegno di spesa, non si troverà nella condizione di scegliere tra le molte definizioni possibili (come sembrerebbe lasciar intendere l’art 2) ma, per assicurare uniformità delle regole contabili, sarà costretto ad estendere anche a Regioni ed EE.LL la definizione già attualmente prevista per lo Stato.

Vi è poi da tener presente che questa definizione (che il legislatore delegato sarà costretto a seguire, nonostante un esito del genere non sia espressamente voluto dalla legge di delega) è quella meno coerente con il disegno complessivo di riforma. L’art 43 conferisce, infatti, una ulteriore delega al Governo per operare il graduale passaggio da un sistema di competenza e di cassa ad uno di sola cassa: come noto,

questa ulteriore, e più radicale, riforma è il punto più controverso del disegno di legge; in realtà, le obiezioni che vengono mosse al riguardo sarebbero più agevolmente superabili estendendo a tutti gli enti pubblici la nozione di competenza già prevista dalla legislazione vigente per le Regioni. Si tratta infatti di una definizione che ha l'effetto di "schiacciare" la competenza sulla cassa e che quindi, pur mantenendo le caratteristiche della competenza ritenute irrinunciabili dai critici dell'art 43, soddisfa quelle esigenze che si intende soddisfare con il passaggio ad un sistema contabile di sola cassa.

La sensazione di una scarsa consapevolezza di tutte le implicazioni che può presentare l'operazione di armonizzazione dei bilanci pubblici è confermata anche dal modo in cui è risolta l'esigenza di disporre di un comune piano dei conti. Bisogna al riguardo tener presente che nella contabilità pubblica il bilancio non è soltanto un conto, cioè lo strumento mediante cui fornire la rappresentazione di dati finanziari da realizzare (preventivi) o realizzati (consuntivi), ma è anche e soprattutto uno strumento di governo che, come tale, concorre con la propria struttura (cioè mediante i criteri con cui sono in esso classificate le grandezze finanziarie) a qualificare le modalità di governare. A fronte di ciò bisogna aggiungere che autonomia significa, in definitiva, possibilità di decidere come governare, per cui costituisce una vera e propria negazione della autonomia voler imporre agli enti territoriali il modo di strutturare i loro bilanci, cioè quegli atti che, in tanto costituiscono strumenti di governo, in quanto sono sottoposti alla approvazione degli organi politici di vertice. D'altra parte, la necessità di consolidare le grandezze complessive di finanza pubblica ripropone certamente l'esigenza di un comune piano dei conti, ma questa esigenza non va soddisfatta omologando al bilancio dello Stato gli strumenti di governo di Regioni ed EE.LL, come è previsto dal disegno di legge, quanto piuttosto va perseguita prescrivendo la riclassificazione dei dati contabili. In definitiva, il disegno di legge mostra scarsa consapevolezza degli inconvenienti che derivano dalla pretesa di risolvere tutte le esigenze di trasparenza e conoscibilità mediante gli strumenti della contabilità pubblica (e senza quindi ricorrere ad apposite e separate rilevazioni).

Anche in ordine ai rapporti tra il disegno di legge in esame e la l. 2009 n. 42 sul federalismo fiscale va segnalata una scarsa consapevolezza delle relative problematiche. E' stato già rilevato dal prof. Zanardi, nel suo intervento, il dato abbastanza emblematico di come nel disegno di legge non si faccia alcun cenno ai LEP (livelli essenziali delle prestazioni) nonostante su di essi sia invece incentrata tutta la costruzione del federalismo fiscale. In effetti il punto in cui maggiormente si avverte il difetto di questa omissione è l'art 20, relativo alle leggi con oneri a carico del settore pubblico. La norma ripropone, inalterata, la disciplina attualmente stabilita dall'art 27 della l. 468 del 1978: si tratta di una delle norme che hanno generato il maggior contenzioso costituzionale e già questo fatto avrebbe di per sé richiesto un intervento riformatore. Un intervento del genere era poi reso ancor più necessario dal nuovo contesto delineato dalla riforma del titolo V della Costituzione. Infatti, una sicura componente del federalismo fiscale è il carattere separato e contrapposto degli ambiti finanziari di ciascun livello di governo territoriale; però, in uno scenario del

genere, permane comunque la potestà dei livelli di governo superiore di disciplinare (nel caso dello Stato, mediante appunto i LEP e, nel caso anche delle Regioni oltre che dello Stato, mediante il superamento del parallelismo delle funzioni) le attività dei livelli inferiori, fino al punto di rendere per questi doverose determinate spese. Attorno alla copertura di questi oneri finisce così per ruotare la tenuta di tutto il modello di federalismo fiscale: basti pensare a come questo modello sarebbe di fatto vanificato qualora la potestà impositiva degli enti, invece di servire loro ad esprimere l'opzione delle rispettive collettività in ordine alla più desiderabile combinazione di pressione fiscale e servizi pubblici, dovesse essere utilizzata, fino magari ai limiti consentiti, per fronteggiare oneri imposti dal livello di governo superiore. Di tutti questi problemi dovrebbe farsi carico una apposita disposizione che, accanto alla generale disciplina della copertura degli oneri a carico del settore pubblico, stabilisca apposite regole con specifico riguardo al sistema del federalismo fiscale, tenendo anche conto che, proprio ai sensi della l. 2009 n. 42, alla copertura di maggiori LEP non si potrebbe più provvedere mediante trasferimenti finanziari da parte dello Stato.

Vi sono poi nel disegno di legge altre omissioni particolarmente rilevanti sia sul versante degli strumenti contabili che su quello delle regole destinate a supportare il federalismo fiscale.

Quanto agli strumenti contabili, va segnalato il completo disinteresse per la contabilità economica. Dalla metà degli anni 90' si sta cercando di supportare la ricerca di efficienza ed economicità nell'agire amministrativo con l'introduzione della contabilità economica generale e di quella analitica per centri di costo; la strada intrapresa è ancora molto lunga, non soltanto perché richiede il radicale cambiamento delle logiche decisionali nei processi sia di programmazione che di gestione, ma anche perché l'attuale disciplina non ha ancora sciolto alcuni "nodi" concettuali di fondo. In primo luogo si avverte l'esigenza di far fare una sorta di "salto di qualità" alla contabilità economica, in modo che le valutazioni che essa è in grado di consentire presentino un rilievo giuridico sulle decisioni finanziarie, fino al punto di condizionarne la legittimità. In secondo luogo, vi è da dubitare che i dati forniti dal conto economico e dallo stato patrimoniale possano servire a valutare, e quindi anche a responsabilizzare, gli amministratori di fronte alle loro collettività se non si supera la concezione aziendale che, nella individuazione delle componenti attive del patrimonio, si limita ad attribuire esclusivo rilievo al dato proprietario (investimenti diretti) senza considerare che certe iniziative, pur non accrescendo il patrimonio dell'ente, aumentano quello della collettività (investimenti indiretti).

Sul versante delle regole che dovrebbero supportare il federalismo fiscale va segnalata la mancanza di una disciplina generale delle situazioni di crisi finanziaria. Attualmente la materia è disciplinata esclusivamente con riguardo agli EE.LL ed è comunque una disciplina che non tiene conto del nuovo contesto costituzionale, per cui vi è l'esigenza sia di estenderla anche alle Regioni che di provvedere ad un suo radicale adeguamento.

Ultimo punto, a mio parere critico, del disegno di legge è quello in cui viene confermato il sistema introdotto dal c.d. decreto "taglia spese". In particolare mi riferisco alle disposizioni di tale decreto che riguardano la copertura finanziaria delle

leggi e che pongono a queste l'alternativa tra il concepire come limite massimo di spesa la quantificazione effettuata a fine di copertura, oppure prevedere una "specificata clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni" effettuate dal legislatore a fini di copertura; queste disposizioni, inoltre, stabiliscono che, in mancanza della clausola di salvaguardia, le leggi hanno effetto entro il limite della spesa per la quale è stata fornita la copertura e cessano di avere efficacia "a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto" dirigenziale che accerta l'avvenuto raggiungimento del predetto limite. Il senso della norma è che i diritti ad ottenere prestazioni finanziarie dall'amministrazione, riconosciuti da una legge, sono destinati ad essere finanziariamente condizionati, poiché, qualora comportino per la finanza pubblica oneri maggiori di quelli preventivati, sono destinati a venir meno oppure a sottostare ad un meccanismo di salvaguardia che ripristini la corrispondenza.

Merita rilevare che la figura dei diritti finanziariamente condizionati è ben nota ma essa ha fin qui riguardato i diritti costituzionali e la necessità di una legge ordinaria per rendere effettivi, e non più condizionati, i diritti dello Stato sociale; qui siamo invece in presenza di un fenomeno completamente diverso, perché ad essere (o meglio a restare) finanziariamente condizionati sono proprio quei diritti riconosciuti dalle leggi ordinarie attuative delle norme costituzionali. A mio parere un sistema del genere è completamente estraneo modello costituzionale di legislazione di spesa, ha il senso di rendere meno rigoroso l'obbligo di copertura e produce l'effetto di deresponsabilizzare il legislatore: in realtà, secondo il modello costituzionale, il diritto ad ottenere prestazioni finanziarie dall'amministrazione, quale riconosciuto dalla legge, non è mai finanziariamente condizionato, ma è un diritto pieno fin tanto sia eventualmente dichiarata incostituzionale, per mancanza della copertura (magari sub specie di inattendibile quantificazione degli oneri da coprire), la norma che lo riconosce. In altri termini, il diritto, se c'è, è pieno e non condizionato, altrimenti non c'è, perché la norma che lo riconosce è incostituzionale per difetto di copertura. E la mancanza di copertura, per inattendibilità della quantificazione, non ricorre semplicemente a causa della mancanza di corrispondenza tra la spesa coperta e la spesa effettiva, quanto piuttosto per il fatto che al momento della decisione fossero disponibili i dati per una più realistica quantificazione della spesa.

In realtà, gli effetti destabilizzanti di questa disposizione sono stati, in questi anni, neutralizzati da una interpretazione che, forzando il senso della norma, ha considerato non necessaria la previsione della clausola di salvaguardia ad opera della specifica legge e che ha ritenuto implicita l'esistenza di una clausola generale, secondo la quale è la successiva legge finanziaria ad assicurare questa salvaguardia, fornendo la copertura alle spese eccedenti. Ciò rende ancor più discutibile la acritica riproposizione di questa norma da parte del disegno di legge, tenuto conto che in tal modo il legislatore mostra di non avere neppure consapevolezza delle problematiche a cui essa ha dato luogo in sede attuativa. D'altra parte, non si può neppure ritenere che il legislatore non si sia posto il problema di modificare la norma in considerazione che in via applicativa sono stati superati i problemi che essa poneva: infatti, il meccanismo che ha fin qui consentito di superare questi problemi è stato

rimosso dal disegno di legge nella parte in cui non è più stabilito che la legge finanziaria è essa stessa sottoposta all'obbligo della copertura limitatamente alle spese correnti e non è più previsto che a tale copertura essa debba provvedere con il miglioramento del risparmio pubblico.