

ASTRID

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

Roma, 9 luglio 2009

Intervento di Linda Lanzillotta

- Pur riconoscendo l'importanza del lavoro fatto al Senato per definire nuove regole in materia di processo decisionale di bilancio e di finanza pubblica nonché di controllo e monitoraggio dei conti pubblici (lavoro tanto più significativo in quanto esso potrebbe pervenire a concreti risultati in una fase iniziale della legislatura), tuttavia non si possono sottacere alcune osservazioni che attengono all'impianto stesso e alla visione istituzionale sottesi al disegno di legge. Il primo aspetto - in verità quasi sconcertante - è che la riforma ignora del tutto la nuova architettura istituzionale e amministrativa disegnata dal Titolo V della Costituzione e, di conseguenza, dalla legge delega per il federalismo fiscale. Il ddl 2555, infatti, non solo prescinde dalla nuova articolazione multilivello dell'amministrazione pubblica (e quindi delle spese e delle entrate), ma ignora anche l'altra grande (o presunta tale) riforma approvata da questo Governo e da questa maggioranza, cioè la legge 15/2009 relativa alla trasparenza e valutazione delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni. Una nuova organizzazione tutta fondata su sistemi di indicatori idonei a valutare l'efficacia e l'economicità delle prestazioni pubbliche e, di conseguenza, dei centri amministrativi cui fa capo la responsabilità della gestione della spesa e della erogazione di prestazioni o del raggiungimento di obiettivi di varia natura. Sembra paradossale che la riforma del bilancio, la cui struttura non può che essere la proiezione dell'organizzazione amministrativa e della sua attività, ignori le due grandi riforme destinate (almeno nelle intenzioni) ad innovare profondamente i modelli operativi delle pubbliche amministrazioni. Anche se, a ben vedere, è lo stesso vizio culturale che abbiamo denunciato nel corso della discussione parlamentare del ddl sul federalismo fiscale: quello cioè di definire la struttura finanziaria e fiscale senza prima identificare le funzioni sottostanti, i processi reali che determinano i livelli di spesa che, se non modificati, rischiano di cristallizzare in termini finanziari le attuali inefficienze e disparità distributive. Ora il rischio è esattamente lo stesso: che prevalga una impostazione contabile che ignora i processi amministrativi e quindi che, alla fine, il bilancio nel suo complesso non riesca a rappresentare i fenomeni reali e, di conseguenza, a consentire al decisore politico di capire come e dove intervenire; dunque che

fallisca l'obiettivo strategico della riforma. Il rischio è che di fatto si proceda a realizzare tre riforme parallele – federalismo fiscale, legge 15/2009, legge di contabilità – ognuna delle quali introduce set di indicatori diversi per misurare e valutare gli stessi fenomeni e le stesse attività pubbliche. Una giungla che certo non aiuterà allo scopo di dotarsi di sistemi semplici e standardizzati o standardizzabili per misurare amministrazioni pubbliche diverse. Occorre quindi assolutamente far convergere e consolidare queste diverse metodologie altrimenti non solo il pericolo ma la quasi certezza è che tutte e tre queste riforme falliscano. A questo punto l'operazione di raccordo non può che farla il Parlamento .

- Peraltro anche la decisione annuale e pluriennale di bilancio non può che essere ormai rimodellata sullo schema federalista. Regioni ed enti locali non possono essere più considerati “controparti” della concertazione con le quali ci si confronta su pezzi della manovra in una logica di corporativismo istituzionale di tipo negoziale. No. Ormai Regioni ed enti locali sono parte della Repubblica e devono condividere con lo Stato le priorità di spesa e la conseguente distribuzione tra i diversi livelli di governo delle entrate fiscali marginali in coerenza con le priorità di spesa che l'intero sistema ha assunto come tali e avendo condiviso il vincolo della pressione fiscale complessiva. Altrimenti non ci sarà assunzione vera di responsabilità da parte di Regioni ed enti locali e il federalismo fiscale si conformerà come un sistema non interrelato all'interno nel quale ogni soggetto potrà perseguire una propria strategia di finanza pubblica. Non credo che l'Italia possa permetterselo.
- Fasi della decisione annuale di bilancio e di finanza pubblica. Qui io sono personalmente d'accordo nel concentrare in autunno la decisione sui macro obiettivi e sulla legge finanziaria. Ciò consente di ragionare su un quadro tendenziale più aggiornato e realistico, di avere dati più aggiornati sulle entrate e sul fabbisogno e di evitare il rito della correzione del DPEF a settembre. Importante è anche il rafforzamento del ruolo parlamentare sul bilancio (pur con le riserve sopra rappresentate circa la effettiva significatività del bilancio) . Ma tutto questo ignora che prima della sessione autunnale si è ormai non solo consolidata ma anche teorizzata la prassi della manovra vera a luglio da adottare con decreto legge (e immancabile fiducia). La legge finanziaria e la legge di bilancio a settembre sono dunque la proiezione di una manovra correttiva e di spesa che si adotta tre mesi prima. Può allora il Parlamento accettare di intervenire sul processo di bilancio ignorandone una parte essenziale? Può l'opposizione discutere la razionalizzazione e semplificazione della decisione di finanza pubblica senza contestualmente definire un'intesa sui decreti legge e sui limiti della questione di fiducia sui decreti? Non mi pare!

- Monitoraggio e controllo parlamentare dei conti pubblici. Qui si tenta di rafforzare il potere parlamentare di lettura e monitoraggio del bilancio. Ma, a parte i limiti sopramenzionati derivanti dalla separazione tra andamenti contabili e processi amministrativi, ritengo che l'affidamento dei compiti di monitoraggio della spesa ad una Commissione bicamerale ad hoc e l'estrapolazione di questa funzione dai compiti delle Commissioni bilancio sia un errore. Noi stiamo per affrontare una grande sfida che è quella dell'attuazione del federalismo, una sfida che comporta la collaborazione dell'intera pubblica amministrazione ad un lavoro di disclosure dei bilanci pubblici, del costo delle singole prestazioni, della standardizzazione dei diversi sistemi al fine della costruzione di fabbisogni standard (reali e finanziari). Il ddl 2555 postula un ulteriore lavoro di trasparenza ad opera di apparati che hanno sempre resistito a perdere il potere dell'informazione sul bilancio. Ma il Parlamento intanto riuscirà – anche se faticosamente - a far valere la sua domanda di informazione (antica rivendicazione parlamentare!) solo in quanto potrà far valere nei confronti del Governo e degli apparati burocratici dello Stato il proprio potere di decidere in materia di bilancio, di finanza pubblica, di legislazione di spesa e di entrata, di organizzazione delle strutture burocratiche operanti in questi settori. Intestare ad un organo parlamentare bicamerale avulso dalle ordinarie procedure parlamentari di decisione in materia economica e finanziaria compiti di monitoraggio, di analisi e di controllo dei conti pubblici significa fare un'operazione astratta che rischia di indebolire il Parlamento e i suoi poteri sia legislativi che di controllo.
- Così come la previsione di creare un'unica struttura bicamerale a supporto della neo istituita Commissione bicamerale in cui confluiscono i Servizi bilancio di Camera e Senato e parte degli uffici che nei Servizi studi che nei due rami del Parlamento richiede un'operazione molto difficile da realizzare sul piano burocratico destinata ad incontrare enormi resistenze e assai poco realistica. Ciò che invece occorre assolutamente prevedere se si vuole dare al Parlamento uno strumento di solido supporto all'attività parlamentare di monitoraggio dei conti pubblici è una riforma dell'ISTAT che rafforzi l'autonomia di tale ente dal Governo, lo collochi in una posizione di ausiliarità nei confronti del Parlamento e lo colleghi strettamente ad Eurostat. La previsione del parere parlamentare sulla nomina dei vertici dell'Istituto a maggioranza qualificata è un primo passo ma evidentemente assolutamente insufficiente.
- Quanto poi ai poteri di controllo, ispezione, verifica dei conti pubblici a livello di governo e tra i diversi livelli di governo il testo assegna pieni e assoluti poteri al Ministro dell'Economia e alla Ragioneria Generale dello Stato (il pendolo oscillerà a favore del vertice politico o della struttura burocratica a seconda della forza politica del Ministro e dei rapporti di forza relativi che si

instaurano in termini diversi in ogni Governo). Ciò che è certo è che si arriva ad una concentrazione di potere che configura una sorta di mutazione della forma di Governo o quanto meno di una mutazione dell'istituzione Governo. Non solo infatti, dopo il decreto legislativo 300, con l'unificazione in un unico Dicastero di Tesoro e Finanze si è attribuito al MAE un enorme potere in grado di prevalere anche nei confronti del Presidente del Consiglio; ora, con gli ulteriori poteri che verrebbero assegnati in nome della funzione di controllo dei conti pubblici, si configurerebbe una pervasività del MAE e della RGS in tutti i gangli amministrativi della Repubblica. Senza dire che ai funzionari della RGS verrebbero attribuiti migliaia di incarichi in tutti i possibili collegi sindacali con imprevedibili conseguenze sulla operatività della stessa RGS che non potrebbe più fare fronte ai compiti di istituto.

Molte altre osservazioni si possono fare in ordine a disposizioni non secondarie del testo ma quelle sopraillustrate sono, io credo, le questioni di fondo che attengono a delicatissimi profili politico istituzionali.