

ASTRID

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

Roma, 9 luglio 2009

Intervento di Stefano Pozzoli

La contabilità e la finanza pubblica sono l’oggetto del ddl 2555/2009, approvato con larghissima maggioranza alla Camera ed ora in discussione al Senato. Il disegno è di iniziativa parlamentare ma ricorda, nello stile, quello di un noto Ragioniere dello Stato a cui se premeva introdurre una norma la confondeva tra grandi affermazioni di principio, destinate poi a restare lettera morta, a differenza del comma che a lui interessava.

Il ddl presenta, infatti, una serie di giuste affermazioni di principio: centralità del Parlamento nelle decisioni di finanza pubblica, introduzione della contabilità economica (accanto alla finanziaria), aumento dei controlli, armonizzazione dei bilanci pubblici.

Di fatto però, questi principi trovano poi poca o nessuna applicazione.

In ogni caso il ddl presenta alcuni evidenti errori tecnici, fin dall’art. 1: “ai fini della presente legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall’Istituto nazionale di statistica”. Le regole statistiche prescindono dalla forma giuridica. In sostanza una società in house (ma questo vale anche per Trenitalia) dovrebbe passare alla contabilità pubblica!

Deve essere ancora una volta sottolineato che il Sec95 non è un sistema contabile in senso proprio: si tratta di un sistema statistico di rilevazione di determinati valori che servono a determinate cose; utilissimo, non se ne sta qui a discutere, però non è un sistema contabile ed anche la sua classificazione delle aziende, secondo un criterio market o no market è di natura convenzionale, non giuridica e, come tale, suscettibile di frequenti variazioni classificatorie.

In sostanza è chiaro che l’ottica del ddl è di controllo della finanza pubblica. Interesse legittimo, ma che viene anteposto, in maniera del tutto a-tecnica, a quelli che sono i principi più elementari dell’ordinamento giuridico italiano.

Sempre restando in tema di argomenti di carattere generale si devono evidenziare alcune forti contraddizioni, inspiegabili in un ddl di iniziativa parlamentare e che dovrebbe come tale avere a cuore la centralità del Parlamento.

L'art. 4 istituisce una commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici. Ad essa però non sono attribuiti poteri istruttori e di verifica e tutto resterà quindi in mano al MEF, che in teoria dovrebbe essere il controllato. Per le altre amministrazioni, inoltre, si aumentano i poteri di ispezione del MEF, e si estende la sua presenza nei collegi sindacali degli enti, a discapito di un controllo indipendente e professionale. Si tratta di un approccio centralistico, che pone tutte le amministrazioni pubbliche sotto il controllo del solo MEF.

Anche a livello centrale, come si è detto, si attribuisce di fatto ogni potere ad un solo Ministero e non riequilibra certo i poteri a vantaggio del Parlamento. Infatti, per quanto riguarda il processo di formazione delle decisioni di finanza pubblica viene ipotizzato un modello molto articolato ed all'apparenza rigoroso. Però al parlamento, con tanto di pareri obbligatori, il tempo affidato per l'approvazione è di appena 25 giorni, del tutto insufficiente per una lettura approfondita nelle aule. Curioso che il Senato abbia votato a larga maggioranza una norma che di fatto lo esautorava dei suoi poteri.

Viene da chiedersi se il Senato, che ha votato a larga maggioranza questo ddl, abbia piena consapevolezza del suo significato.

Connesso al ruolo del Parlamento è quello dei controlli, perché per dare i propri indirizzi in maniera consapevole occorrono dati affidabili.

In merito a ciò voglio porre una questione, solo apparentemente provocatoria: dove sta scritto che chi fa il bilancio di previsione debba essere lo stesso che redige il rendiconto?

Il controllo si può davvero realizzare se si è in grado di verificare, in termini di capacità concreta di audit, la veridicità dei numeri. Quindi, correttezza vorrebbe che chi fa il budget e lo gestisce – e che poi sui risultati deve essere valutato – non sia il medesimo che produce il rendiconto. Questo è il modo più efficace di controllare ed è l'approccio seguito in molti Stati degli USA e dallo stesso Comune di New York (che lo adottò dopo il dissesto degli anni '70).

La risposta a questa esigenza di audit non è certo inserire il controllato nei collegi dei revisori degli enti subordinati. Sinceramente questa sembra più dare soddisfazione ad esigenze retributive della Ragioneria Generale dello Stato, piuttosto che non alla necessità di un sistema che funziona.

Se proprio dovesse essere che questo esercizio di controllo rientri nei loro compiti ordinari, altrimenti finisce che tutto ciò si trasforma in un trasferimento di risorse tra enti pubblici, a vantaggio dei dipendenti del MEF.

La strada da seguire, però, dovrebbe essere quella di fare ricorso al mercato, e quindi a professionisti indipendenti, perché alla Ragioneria Generale dello Stato il ddl già attribuisce il compito di fare le ispezioni. Le faccia, come del resto già accade ora, ma

non pretenda anche di avere anche un ruolo di terzietà come quello che dovrebbe avere l'organo di revisione.

Ancora, come accade nel Regno Unito ed in USA perché non cominciamo a pretendere la certificazione dei bilanci, almeno dagli enti più grandi? Del resto alcune regioni lo stanno già sperimentando nelle aziende sanitarie e francamente non è realistico pensare che si possa dare fiducia ai rendiconti di grandi pubbliche amministrazioni soltanto perché nel collegio dei revisori c'è un membro scelto dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Un altro tema che è importante rilevare, sul piano tecnico, è quanto viene proposto in tema di contabilità, dove si stravolge il sistema attuale per arrivare ad un modello che nei paesi avanzati è stato abbandonato da tempo.

Si noti che nelle norme di principio si propone la contabilità finanziaria affiancata da quella economica secondo uno schema non innovativo ma consueto. Nelle regole dettate per lo Stato, però, non si preveda né l'una né l'altra ma solo la competenza di cassa. In sostanza: prima si dettano i principi e poi nella stessa norma, si contraddicono.

Ma a parte ciò, il fatto grave è che, se queste norme verranno approvate, si segnerà un grave passo indietro rispetto alla normativa vigente (dove per lo Stato si prevede contabilità finanziaria ed economica) che farebbe diventare l'Italia il fanalino di coda d'Europa in tema di accountability. L'International Public Sector Accounting Standards Board, l'organismo che redige a livello mondiale i principi contabili per le amministrazioni pubbliche (i medesimi adottati dalla Commissione Europea, dalla Nato, dall'Onu, ecc. tanto per avere una idea) ha redatto un principio che prende come base di competenza la cassa. Ma questo è destinato ai paesi in via di sviluppo, giudicati non in grado di tenere una contabilità affidabile e corretta. È una contabilità meno che di serie B, in sostanza.

Tra l'altro lo schema proposto è lacunoso sotto molti punti di vista, e merita un profondo ripensamento, anche ove si voglia percorrere la scelta incomprensibile della cassa. Ad esempio, bene prevedere un bilancio pluriennale per lo Stato, ma perché non ammettere allora gli impegni pluriennali? È chiaro che, altrimenti, tutto ciò che va oltre il 1° esercizio sarà scritto sulla sabbia.

Non si vede poi quale armonizzazione ci potrebbe in concreto essere, seguendo questa strada della cassa, con le altre amministrazioni pubbliche.

Non certo con gli enti locali, per i quali la nuova Carta delle Autonomie prevede tutt'altro. E certo neppure con le norme sul Federalismo, che chiedono a gran voce informazioni sui costi dei servizi. Ma, e questo è involontariamente comico, neppure con gli altri enti pubblici non economici che oggi, per volere del Parlamento, adottano un sistema duplice, economico e finanziario.

Sono elementi che mettono in ombra anche gli aspetti positivi, che pure ci sarebbero, come ad esempio l'introduzione del bilancio consolidato a competenza economica. Questa norma potrà avere effetti sugli enti locali (per i quali è già prevista dal Codice delle Autonomie e dalle norme sul Federalismo), ma certo non per lo Stato (al di là delle parole).

Ed ancora, si comprende che si voglia regolamentare a livello centrale il contenuto dei rendiconti, dove si devono misurare i risultati in modo oggettivo ed uniforme. Ma perché mai voler fare la medesima cosa sui preventivi, che dovrebbero essere l'espressione della autonoma azione di governo degli enti. Se riforma si deve fare dovrebbe proprio andare in questo senso, per tutelare la autonomia in senso gestionale di Comuni e Province, che oggi sono costretti a subire i ritmi di una gestione dettata da un ordinamento statale che mal si adatta alla varietà ed allo stato di capacità manageriale di molti enti locali.

L'impressione è che in nome della armonizzazione e della trasparenza si vadano a creare due mondi diversi: quello dello Stato, che diventa sempre più opaco e incontrollabile, e quello delle Regioni e degli Enti Locali che, contro ogni principio di autonomia e federalismo, si vogliono condizionare nelle loro modalità operative e di gestione.