



Nuove regole di finanza pubblica per contrastare il declino e governare il federalismo

di Linda Lanzillotta - Pubblicato in "ASTRID – Rassegna" n. 16 del 2005

(Versione 13 ottobre 2005)

1. Nell'avviare un nuovo ciclo di politica economica e finanziaria, la prossima Legislatura dovrà rapidamente aggiornare gli strumenti attraverso cui sono determinati gli indirizzi della politica economica e di bilancio e grazie ai quali è possibile (o almeno è stato possibile fino agli anni più recenti) governare l'effettivo andamento dei conti pubblici nonché i meccanismi che tale andamento alimentano e condizionano. La legge 468 del 1978, con tutte le modificazioni che con cadenza più o meno decennale ad essa sono state apportate, rappresenta il quadro normativo vigente: esso riguarda una pluralità di temi che richiedono praticamente tutti un sostanziale ripensamento. Tuttavia è possibile – e sicuramente opportuno – distinguere le aree nelle quali alcune modifiche possono avere impatto immediato e quelle che, pur rivestendo la medesima urgenza saranno in grado di divenire operative ed esplicare effetti in un arco temporale di medio periodo, con un tempo che consenta anche di riprendere e sviluppare una riflessione che in questi anni si è praticamente interrotta. Rientrano in questa seconda categoria, a mio avviso, le norme relative alla struttura del bilancio, norme che peraltro si intrecciano con quelle relative alla organizzazione amministrativa, alla responsabilità dei dirigenti e ai sistemi di controllo e di valutazione. Anche se, come si dirà, andrebbe affrontata subito quanto meno l'esigenza di costruire una sorta di "tracciabilità" dei flussi finanziari che oggi si disperdono tra diversi livelli di governo rendendo particolarmente arduo il monitoraggio delle politiche di spesa e la valutazione dei suoi effetti in termini di efficienza e ancor meno in termini di efficacia.

Peraltro, a tale proposito, occorre ricordare che una corretta applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione impone una legge di coordinamento della finanza pubblica e che, tra le precondizioni di una simile legge, si colloca una normativa che consenta la comparabilità

(orizzontale e verticale) dei bilanci tra le diverse amministrazioni con l'adozione di criteri di classificazione coerenti con quelli adottati a livello europeo.

Ma una profonda revisione esige anche l'assetto istituzionale degli organismi di analisi e di ricerca economico-finanziaria le cui competenze devono essere razionalizzate, coordinate e, in taluni casi, qualificate e circoscritte. In particolare è necessario costruire procedure di condivisione e validazione delle previsioni tendenziali da parte dei diversi organismi a ciò deputati sicchè il confronto politico-parlamentare possa svilupparsi sulle opzioni politiche e non sui dati di previsione. Ferma restando l'esigenza di una riflessione di medio periodo resta, nel breve, l'esigenza di fondare sia la costruzione del BLV sia la sua evoluzione tendenziale, a politiche costanti, su criteri di attendibilità e trasparenza. Si potrebbe prevedere che i parametri macro (inflazione ed evoluzione del PIL attesa) siano assunti sulla base di un consenso condiviso tra i principali istituti di ricerca e che dalla Corte dei Conti venga non una previsione ma una rilevazione della evoluzione delle entrate e della spesa che consenta di ragionare sulla efficacia delle manovre.

Ciò varrebbe anche a meglio qualificare il ruolo ausiliario della Corte dei Conti nel processo di bilancio.

In via generale va recuperata la trasparenza dei conti pubblici attraverso un rafforzamento dell'indipendenza dell'ISTAT e un coinvolgimento delle Regioni negli organi di vertice dell'Istituto. Occorre infatti che ad esso sia riconosciuta la competenza in materia di contabilità regionale e locale affinché il monitoraggio e la gestione del Patto di stabilità interno si fondi su dati certi e condivisi.

2. Alcuni temi vanno affrontati con la massima urgenza perché condizionano la possibilità di riprendere il controllo della finanza pubblica e di tradurre l'indirizzo politico in concreta azione di governo: si tratta in primo luogo degli strumenti della decisione annuale di bilancio e, in secondo luogo, delle regole e degli strumenti di decisione e gestione del patto di stabilità (e di crescita) interno. Negli ultimi anni questi strumenti hanno fatto emergere una situazione di grave crisi: le sessioni di bilancio hanno fatto quasi collassare il meccanismo decisionale e il Patto di stabilità interno mentre ha prodotto gravi problemi operativi al sistema delle autonomie regionali e locali non ha invece determinato apprezzabili risultati per la finanza pubblica.

E' quindi il caso di partire da queste due questioni che rappresentano altrettante emergenze istituzionali in quanto segnalano la crisi di istituti pensati in un contesto politico-istituzionale del tutto diverso dall'attuale: rispetto ad allora due sono state infatti le innovazioni che hanno profondamente messi in crisi gli strumenti di governo della finanza pubblica: innanzi tutto l'introduzione del sistema elettorale maggioritario e , in secondo luogo, il federalismo

(amministrativo prima e costituzionale poi). Si tratta di cambiamenti che hanno mutato la natura degli attori del processo decisionale e di gestione della decisione e della politica di bilancio e che hanno soprattutto rotto l'unitarietà/continuità dei comportamenti, delle politiche, dell'uso degli strumenti istituzionali, ivi compresi quelli di governo della finanza pubblica.

Allo stesso tempo una rilettura dei fenomeni dell'ultimo decennio impone una riflessione sulla reale efficacia di taluni degli strumenti utilizzati in questo arco temporale nel quale si sono avvicendate maggioranze politiche diverse, assetti istituzionali mutati, l'avvento dell'euro, e cicli economici diversi.

3. Se dunque si guarda all'andamento della finanza pubblica dal 1993 ad oggi si ricavano due ordini di considerazioni: da una parte le politiche di risanamento finanziario hanno consentito una poderosa riduzione del livello dell'indebitamento netto delle pp.aa. dall'11,8 del PIL del 1990 all'1,8 del 1999 (Spaventa, Degni, Pesole). Dall'altra parte però (come da ultimo e con ampiezza di dati evidenziano Faini, Giannini e Kostoris, nel rapporto sullo stato della finanza pubblica redatto per Romano Prodi in www.governareper.it) la struttura e il tasso di crescita della spesa primaria (cioè al netto della spesa per interessi) se rapportati al Pil si sono modificati ma se misurati in termini reali non hanno subito sostanziali variazioni. Ciò principalmente a causa del fatto che gli interventi adottati di anno in anno hanno puntato essenzialmente su meccanismi di contenimento della spesa basati su tetti, limiti quantitativi e modulazioni temporali e quasi mai hanno aggredito i fattori determinanti della spesa stessa né hanno messo mano ad una riorganizzazione profonda delle amministrazioni pubbliche, dei loro modelli operativi, dei sistemi di controllo interno. Se a ciò si aggiunge che, in realtà, se si eccettua l'onere relativo al servizio del debito, la spesa pubblica italiana è in linea con la media europea, risulta ancor più evidente che ciò che si pone oggi è un problema qualitativo ancor prima che quantitativo.

Se poi si va a scrutare meglio le dinamiche della spesa negli ultimi anni e a valutare come la politica dei tetti e dei saldi ha in effetti funzionato si può constatare che l'area in cui più inefficace si è dimostrato il tentativo di modificare il tasso di crescita della spesa, è stato quello della spesa regionale e locale (Parlato, Degni, Salvemini). In particolare a partire dal 1997, prima nella fase di convergenza per l'ingresso nell'euro e poi, dopo il 1999, con l'entrata in vigore dell'euro e l'introduzione del Patto di stabilità di crescita si osserva che mentre a livello statale sono stati tendenzialmente rispettati i vincoli del Patto di stabilità europeo, almeno fino a quando l'economia ha fatto registrare tassi di crescita costanti e in linea con la media europea, altrettanto non è invece avvenuto a livello regionale e locale. E' pur vero che a partire dal 1998 è iniziato un processo di

trasferimento di funzioni in materia sia di spesa corrente che in conto capitale (leggi Bassanini, programmazione negoziata, nuovi criteri della programmazione comunitaria) che hanno modificato i pesi tra i diversi livelli istituzionali: ma, almeno fino al 2001, a tale processo ha corrisposto un trasferimento di risorse ritenuto – sia dal Governo che dal sistema regionale e locale – coerente con i costi delle funzioni trasferite.

Negli anni successivi tali vincoli e limiti sono stati, in tutto o in parte, violati a livello statale in relazione al verificarsi di due fenomeni concomitanti: il rallentamento della crescita, a partire dal 2001, e il parallelo allentamento del controllo amministrativo sulla gestione delle entrate ordinarie e della spesa (è di pochi giorni or sono il referto della Corte dei conti in cui si segnala il fallimento assoluto della regola del 2% e si rileva che la spesa per consumi intermedi è cresciuta nel 2005 di ben il 10,8%). E' peraltro vero che tali eventi coincidono temporalmente con il cambio di maggioranza politica avutosi nel 2001 e con il conseguente mutamento di rotta della politica economica e di bilancio segnata dall'avvento del Ministro dell'economia Tremonti. Dunque, negli anni più recenti, il disallineamento dei conti pubblici da obiettivi coerenti con i Trattati europei è stato l'esito congiunto da una parte del malfunzionamento dei meccanismi istituzionali preposti al loro controllo e dall'altra di specifiche e volontarie policies. L'intento tremontiano di rianimare la crescita agendo sulla domanda attraverso tagli fiscali, condoni e aumento della spesa corrente piuttosto che impostando politiche dell'offerta ha avuto effetti negativi su tutti e due versanti: crescita e conti pubblici.

Negli stessi anni, come si è detto, diversa resa ha fatto invece registrare il Patto di stabilità interno, cioè quell'insieme di regole volte a contenere la crescita della spesa regionale e locale annualmente dettate dalla legge finanziaria: tali regole non hanno mai conseguito il risultato di far rispettare al sistema decentrato i limiti quantitativi posti dalla legge finanziaria. Ciò non è avvenuto neppure negli anni tra il 1999 e il 2001, cioè prima dell'inizio della fase di stagnazione economica.

Tali andamenti hanno cause diverse che riguardano sia alcuni elementi strutturali della finanza decentrata (rigidità delle entrate dei comuni legati in prevalenza ad una base imponibile non soggetta alle variazioni dei prezzi, meccanismi incontrollabili di crescita della spesa nel settore della sanità che condiziona l'80% della spesa regionale), sia il blocco del federalismo fiscale e addirittura l'arretramento di quel po' che si era avviato, sia infine le caratteristiche puramente quantitative imposte dal PSI.

4. Questa ricostruzione, ancorchè scarna e sintetica, una cosa ci indica con chiarezza: il risanamento finanziario richiede ormai politiche che agiscano strutturalmente sulle cause che alimentano spesa e disavanzo ma che, soprattutto, migliorino la qualità della spesa, stimolino la

crescita e possano così rappresentare un fattore di competitività. La riduzione dell'indebitamento – che richiede la ricostituzione dell'avanzo primario dilapidato in questi anni – è perseguibile con politiche di rigore e di contenimento basate però su una modificazione profonda della gestione della spesa, sull'efficienza della macchina amministrativa, su controlli penetranti e trasparenti. Da questo punto di vista gli strumenti utilizzati fino ad oggi non hanno dato risultati apprezzabili: hanno focalizzato la decisione, gli strumenti conoscitivi e di monitoraggio e la responsabilità degli attori sugli elementi puramente finanziari (ad esempio con operazioni di taglio lineare) e assai meno sulle politiche e sull'azione delle amministrazioni. Oggi rileviamo come il controllo dei flussi finanziari senza una politica forte di tipo strutturale non porta risanamento e non porta crescita.

Si tratta allora di ridefinire gli strumenti e le procedure di costruzione, discussione e decisione della politica di bilancio in modo da puntare a modificazioni strutturali delle sue componenti e concentrarsi sulle cause che generano i flussi.

Date queste premesse occorre allora capire cosa questa impostazione debba comportare sul piano della revisione degli strumenti attuali e delle procedure della decisione annuale. Quali contenuti, quali sistemi di monitoraggio e di gestione, quali sanzioni dovrebbe avere un patto di stabilità e di crescita interno che risponda alle esigenze.

5. Negli ultimi anni la legge finanziaria e il suo iter parlamentare si sono trasformati sempre più in un momento di penoso degrado istituzionale. Si tratta ora di ripensare questo strumento innanzi tutto in funzione del rapporto governo-Parlamento ma anche in funzione del rapporto Stato-regioni-autonomie dopo il Titolo V. In realtà la dilatazione del contenuto della legge finanziaria e la apparente dilatazioni del potere parlamentare ha comportato, a mio avviso, una sostanziale estraniamento del Parlamento dalla funzione di indirizzo politico (oltre che una sua forte delegittimazione); parallelamente l'assenza di una sede e di un percorso istituzionale adeguato, capace di ridefinire livello e qualità del rapporto Governo-Regioni nella fase di costruzione della manovra ha costretto il Parlamento a svolgere ruoli di mero sostegno corporativo in favore del sistema regionale e locale.

Ancor prima ha perso di senso il DPEF: collocato temporalmente troppo presto per rappresentare un affidabile strumento previsionale sia degli scenari macroeconomici sia dell'andamento dei conti pubblici, esso si limita ormai a identificare dei saldi di riferimento la cui unica funzione – almeno fino al 30 settembre – è quella di aiutare il ministro dell'economia a scrivere la legge finanziaria contrastando i ministri di spesa. Ma negli ultimi anni l'indicazione di parametri macro non attendibili ha attenuato anche questa valenza. Del tutto fittizia poi è divenuta

la determinazione nel DPEF delle politiche attraverso cui saranno conseguiti gli obiettivi di finanza pubblica. Troppo e troppo poco allo stesso tempo: troppo perché rispetto agli interventi congiunturali il DPEF interviene ancora presto e non rappresenta davvero la sintesi politica raggiunta dal Governo e dalla sua coalizione, sintesi che si realizzerà solo a ridosso della presentazione della legge finanziaria. Troppo poco perché, pur avendo portata pluriennale il DPEF rimane uno strumento di “supporto” alla legge finanziaria annuale ed ha quindi una visione di breve periodo che, per la parte di programmazione strategica, si configura come documento di carattere prevalentemente teorico piuttosto che assumere la forza dell’atto di indirizzo politico impegnativo per il Governo e per la sua maggioranza. E infatti il DPEF non è mai riuscito a rappresentare, in modo credibile e allo stesso tempo vincolante, il piano delle azioni strutturali da realizzare nei diversi settori. Ciò è avvenuto in certa misura nel caso dei provvedimenti collegati la cui adozione, una volta enunciata nel DPEF, è stata ritenuta obbligatoria limitatamente però agli interventi direttamente collegati alla realizzazione del saldo e non quindi a quelli aventi potenzialmente un impatto strutturale di medio-lungo periodo: caso eclatante di questa tipologia di interventi annunciati e mai realizzati sono la liberalizzazione di alcuni mercati ovvero gli investimenti in ricerca e innovazione.

Dunque il DPEF conserva oggi esclusivamente la funzione di “norma interposta” che vincola sul piano procedurale il Parlamento e ancor prima il Governo dentro uno schema contabile predefinito. Funzione particolarmente delicata allorché il contenuto della LF è dilatato come dopo la (contro)riforma introdotta nel 1999 (ahimé, dal centrosinistra). Ma molto circoscritta rispetto all’enfasi che ancora si mette sul DPEF la cui parte programmatica rimane assai spesso lettera morta e che per la parte dei saldi deve frequentemente essere corretto alla vigilia della presentazione della legge finanziaria per tenere conto dell’aggiornamento dei dati macroeconomici e contabili. Meglio sarebbe allora innanzi tutto collocarlo al momento in cui si possono avere elementi relativamente certi sul bilancio tendenziale, sulle previsioni di crescita e, di conseguenza, si è in grado di definire saldi coerenti con il vincolo europeo e di quantificare l’entità della corrispondente manovra correttiva. E poi asciugarlo radicalmente: operazione che peraltro andrebbe realizzata in corrispondenza con un altrettanto radicale asciugamento del contenuto della legge finanziaria. In questo modo la discussione del DPEF porterebbe in Parlamento il confronto vero, la discussione che agita la maggioranza nel mese di settembre e che si risolve in modo pasticciato la notte del Consiglio dei Ministri e spesso si travasa in un testo carico di troppe disposizioni e per questo difficile da leggere nelle sue scelte fondamentali. Un DPEF posticipato e stringato darebbe qualità, leggibilità, e forza alla costruzione della legge finanziaria. Ancorché a ridosso alla presentazione della Finanziaria questo nuovo DPEF conserverebbe la sua affidabilità di quadro macro e di vincolo

ai saldi senza essere piegato alle esigenze di quadratura politica della manovra se esso si inserisse in un sistema nel quale fosse stato già introdotto un meccanismo di validazione degli scenari macroeconomici e degli andamenti tendenziali del bilancio come quelli suggeriti sopra.

Ma anche la legge finanziaria andrebbe modificata nei contenuti e nella struttura e si configurerebbe, dal punto di vista politico-parlamentare, come un continuum rispetto al DPEF di cui sarebbe la immediata e diretta traduzione normativa.

Dal punto di vista della manovra la legge finanziaria dovrebbe ritornare ad avere le caratteristiche ante legge n.208/1999: essa dovrebbe cioè introdurre solo misure di tipo quantitativo nella parte fiscale e tributaria reintroducendo, per gli effetti che necessitano una struttura normativa più complessa, il sistema dei fondi negativi. La parte di spesa dovrebbe essere ristrutturata eliminando (o meglio, vietando) tutte le decisioni sostanziali di spesa per contenere in grandi envelopes (alla canadese) le scelte allocative. In questo modo la cornice finanziaria delle politiche, la definizione dei vincoli tornerebbe ad assumere una centralità che da anni ha perso a vantaggio delle parti normative che toccano direttamente interessi di gruppi di pressione, di settori economici, di specifici territori.

Ma la decisione, così ridefinita nei suoi contorni dovrebbe anche essere molto più serrata: non più di un mese per ciascuna Camera e, in parallelo ma con norme regolamentari che ne garantiscano una corsia preferenziale e una data ultimativa di approvazione, le misure, legislative e non, connesse alla decisione di politica economica e finanziaria. In questo senso si potrà anche qualificare diversamente le varie misure (misure congiunturali di attuazione della manovra annuale e misure strutturali cui associare riflessi sul bilancio di medio-lungo periodo) e per ciascuna prevedere regimi parlamentari diversi, tutti però caratterizzati da un termine certo per la loro votazione finale. In realtà il sistema dei collegati fallì proprio per questo: perché fatta la finanziaria, i collegati privi di garanzie regolamentari, si smarrivano per anni nei meandri parlamentari per rimbucare, dopo mesi o anni, come un torrente carsico totalmente trasfigurato.

6. Ma insieme al sistema DPEF/Legge finanziaria andrebbe anche profondamente modificato il modo di legiferare in materia di spesa tenendo presente il fatto che praticamente in tutti i settori le competenze a gestire e attuare gli interventi e le decisioni di spesa spettano ormai al sistema regionale e locale che, a sua volta, interviene spesso con risorse proprie. La legislazione di spesa dunque, partendo dalle envelopes messe a disposizione dalla finanziaria (cui riconnettere anche le risorse europee), dovrebbe trasformarsi in linee guida di programmi settoriali la cui gestione dovrebbe essere affidata a Governo e regioni. La legge dovrebbe determinare obiettivi, criteri, soggetti, parametri e procedure di verifica e valutazione. In tal modo inoltre il livello statale di governo, attraverso il cofinanziamento, potrebbe orientare verso obiettivi coerenti e convergenti con

le politiche nazionali non solo le risorse messe a disposizione dalla Unione europea ma anche l'esercizio delle competenze esclusive delle regioni nel tentativo di ottimizzare l'uso delle risorse e il perseguimento di obiettivi condivisi.

Questa ipotesi è decisiva se si tiene conto che la gran parte delle materie dovrebbero ormai (Titolo V) essere di competenza delle Regioni. Più che norme di dettaglio invasive giovano, dunque, al coordinamento i cofinanziamenti e procedure di codecisione (intese Stato-Regione). La legge 144 del 1999 aveva anticipato questa tipologia di codecisione e potrà essere ripresa e aggiornata.

La legislazione di spesa tradizionale dovrebbe lasciare il passo ad una legislazione per programmi che sia costruita a maglie larghe e presti attenzione al conseguimento di obiettivi fisici ma anche alla qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni, alla crescita del capitale umano. Anche la legge dovrebbe quindi evolvere da un modello gerarchico ad un modello a rete nel quale possano inserirsi una pluralità di soggetti, condividendo obiettivi, risorse, informazioni. E intrecciare, anche in Parlamento, alla decisione l'attività di verifica/valutazione/correzione: attività che, ovviamente, per avere ricadute significative sugli interventi in atto deve inserirsi in un contesto quanto mai flessibile, nel quale la correzione dei processi, degli obiettivi, degli strumenti possa essere rapida e appropriata.

E' necessario che al forte trasferimento di competenze attuato in favore di Regioni ed enti locali con il Titolo V corrisponda un mutamento profondo del ruolo e delle modalità operative non solo del governo ma anche del Parlamento nazionale.

DPEF, legge finanziaria, leggi di spesa devono dunque rimodellarsi in funzione del nuovo assetto di governance che si è venuto a determinare prima con la devoluzione di poteri nazionali in favore dell'UE e poi con l'attribuzione di competenze statali ad altri livelli di governo. Se in qualche misura – ancorchè solo parziale – ciò è avvenuto per il Governo è però urgente che anche il Parlamento muti i suoi modelli operativi e suoi strumenti decisionali. Diversamente rischia di divenire inarrestabile il processo di marginalizzazione delle assemblee elettive rispetto agli esecutivi. Ciò significa modificare strumenti decisionali, apparati conoscitivi, relazioni interistituzionali, fonti informative.

7. In questa medesima ottica deve essere modificato Il Patto di stabilità e di crescita interno. Se il Patto di stabilità europeo è stato "stupido" quanto meno qualche risultato lo ha realizzato; Il Patto interno invece si è dimostrato non solo "stupido" ma anche inutile (come si è prima ricordato). Occorre allora rifondarlo associando il vincolo quantitativo relativo al tasso di crescita delle spese e/o delle entrate alla realizzazione di politiche strutturali di carattere economico e organizzativo, di politiche mirate a contenere e qualificare la spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche

con effetti di lungo periodo e di concorrere attivamente alla crescita di competitività del sistema. Il complesso delle competenze attribuite al sistema regionale e locale incide ormai in misura decisiva sulla crescita e sulla competitività e dunque le relative politiche non possono svilupparsi fuori dal quadro delle grandi direttrici nazionali dello sviluppo. E' abbastanza inverosimile che l'Unione europea abbia nei confronti delle politiche economiche e di bilancio poteri di indirizzo, di monitoraggio e di sanzione più ampi e incisivi di quelli che ormai in Italia ha lo Stato nei confronti delle politiche regionali e locali secondo una maleintesa accezione dell'autonomia. Questo ovviamente non significa riappropriarsi di competenze programmatiche o gestorie ma deve significare che lo Stato ha il potere di fissare obiettivi quantitativi e anche politiche strutturali che concorrono al conseguimento degli obiettivi nazionali. Per evitare una deriva neocentralista la strada maestra è quella delle intese e del cofinanziamento di cui sopra, per la quota investimenti, e del progressivo riferimento alla spesa standard, per quanto riguarda la spesa corrente.

In assenza dell'adozione delle misure strutturali o del mancato conseguimento degli obiettivi devono però scattare sanzioni di carattere finanziario a carico dei bilanci regionali alla cui copertura la regione dovrà provvedere esclusivamente con proprie entrate tributarie. Ad esempio: il PSI può prevedere che per ridurre il consumo dei farmaci si instaurino sistemi informatizzati di tutto il ciclo della ricetta; se la Regione non adotta tale sistema lo Stato non interviene a risanare il disavanzo sanitario e la Regione deve provvedere con tasse (anche di scopo) a carico dei propri residenti. Ovvero: per stimolare la crescita regione ed enti locali devono procedere alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali; se tale politica non viene adottata lo Stato non eroga contributi destinati ai corrispondenti settori. E così via. Un processo di negoziazione degli obiettivi e degli strumenti, sedi e istituzioni dotate del know how ma anche dei poteri per un monitoraggio costante, penetrante e indipendente dei processi finanziari anche reali a livello locale, un costante confronto tra istituzioni centrali e locali, meccanismi incisivi di responsabilità delle istituzioni locali nella gestione della politica economica e di bilancio. Un nuovo Patto impostato in modo tale da riportare l'attuazione del federalismo alle sue ragioni originarie, cioè alla costruzione di un sistema istituzionale più fondato di altri sui principi della responsabilità e dell'accountability, pienamente coinvolto in una visione nazionale ed europea della loro missione.