

SENATO DELLA REPUBBLICA
V COMMISSIONE PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO
Indagine conoscitiva sul processo di riforma delle norme di contabilità nazionale

Audizione dell'Istituto di Studi e Analisi Economica - ISAE

Mercoledì, 2 aprile 2003

Indice

1. Considerazioni preliminari.....	1
2. Metodologia e “qualità” dei conti pubblici.....	2
2.1. L’armonizzazione dei conti pubblici.....	3
2.2. Monitoraggio e rendicontazione.....	10
2.3. Cassa, competenza e riforma della Tesoreria.....	15
3. L’efficienza del processo di bilancio.....	21
3.1. Tempi del processo di bilancio e contenuti della Legge Finanziaria.....	21
3.2. Emendabilità della Legge Finanziaria.....	23
4. Federalismo e equilibri di bilancio.....	25
4.1. Il Titolo V, Seconda Parte della Costituzione e gli equilibri di bilancio.....	26
4.2. Vincoli europei e Patto di Stabilità Interno.....	30
4.3. Legge Finanziaria e “Legge di Stabilità”.....	32
4.4. Processo di bilancio e istituzioni federali.....	37

Il paragrafo “4. Federalismo e equilibri di bilancio” riprende parti del testo del Cap. 8 del “Rapporto annuale sull’attuazione del federalismo”, Roma, ISAE, febbraio 2003.

1. Considerazioni preliminari

Le innovazioni normative sollecitate dai disegni di legge 1492, 1548 e 1979 pongono con chiarezza all'attenzione del Parlamento, della comunità scientifica e dell'opinione pubblica le questioni più rilevanti che investono nel nostro paese il processo di bilancio e il complessivo governo dei conti pubblici.

Si tratta di sollecitazioni importanti, tese a rendere il bilancio dello Stato uno strumento ancora più efficace di indirizzo e controllo dell'intervento pubblico, in un migliorato quadro di leggibilità e trasparenza – in primo luogo nei confronti dei cittadini – del bilancio stesso.

Gli interventi sulle regole contabili e sul governo del bilancio, è ben noto, sono assai delicati. Soprattutto quando la normativa oggi in essere in tema di contabilità e di bilancio è stata sottoposta nel recente passato a cambiamenti molto sensibili di cui occorre osservare con attenzione le conseguenze e gli inevitabili assestamenti provocati dall'esperienza concreta e nel momento in cui è possibile sostenere che l'impianto di regole costruito nel tempo attorno alla Legge 468 del 1978, con le fondamentali correzioni adottate nel 1988, è apparso capace di "reggere" e forse anche di agevolare, un lungo processo di risanamento finanziario di enorme portata.

Tali osservazioni, naturalmente, non intendono minimamente mitigare l'urgenza di interventi migliorativi della stessa Legge 468. Esse invitano, tuttavia, a una attenta selettività delle misure da adottare fondata, a sua volta, su una rigorosa analisi dei maggiori problemi che le regole attuali sembrano comportare, soprattutto se viste nella prospettiva di attuazione del nuovo Titolo V, Seconda Parte, della Costituzione, anche allo scopo di evitare "scossoni" troppo frequenti su ambiti normativi che, spesso, hanno molto da guadagnare dalla stabilità della legislazione.

Le considerazioni che l'ISAE propone all'attenzione della V Commissione riguardano tre aree di potenziali interventi: la metodologia e la "qualità" dei conti pubblici, l'efficienza del processo di bilancio, le regole di governo della finanza pubblica in un contesto di forte devoluzione di poteri e di risorse finanziarie verso i livelli decentrati di governo.

2. Metodologia e "qualità" dei conti pubblici

Per quanto concerne il primo aspetto – la "qualità" dei conti pubblici - , è opinione dell'ISAE che l'obiettivo principale da perseguire sia quello di una maggiore trasparenza – se si vuole, "leggibilità" – dei conti dello Stato e delle Amministrazioni Pubbliche. Si tratta di una maggiore trasparenza di cui ha necessità il Parlamento, nel momento in cui sancisce la destinazione di ingenti risorse verso il finanziamento di specifiche funzioni pubbliche, di cui hanno bisogno sia l'opinione pubblica sia i mercati, al fine di una migliore valutazione – seppure per motivi diversi – della politica finanziaria dello Stato. Ma si tratta anche di una maggiore trasparenza di cui beneficerebbe anche l'Esecutivo, sul piano gestionale e, soprattutto, sul piano dell'attuazione dei provvedimenti incorporati sia nella Legge Finanziaria sia in quella sorta di "cumulata" di Leggi Finanziarie passate che è oggi, in parte, il bilancio dello Stato.

Tale trasparenza dei bilanci, in modo particolare, dovrebbe coinvolgere in misura assai superiore a quella attuale la fase della rendicontazione nella quale Esecutivo, Parlamento e contribuenti dovrebbero avere la possibilità di conoscere in modo lineare e più immediato la destinazione precisa dei fondi stanziati e impegnati, la loro percentuale di utilizzo effettivo, il rapporto con gli obiettivi preventivamente fissati.

Rispetto al requisito della trasparenza, l'attuale situazione dei conti pubblici appare molto complessa. Innanzitutto, esiste una pluralità di soggetti istituzionali che

producono con regolarità statistiche essenziali per la definizione del quadro di finanza pubblica. Tale attività viene svolta in modo puntuale e con alta professionalità da Banca d'Italia, Istat e, naturalmente, Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tali istituzioni "generano" diversi tasselli di un mosaico finanziario del settore pubblico oltretutto con la partecipazione, in momenti diversi della produzione di dati, di organismi di supervisione e controllo, giuridico e metodologico, quali la Corte dei Conti e l'Eurostat. La diversa origine dei dati pone questioni di interpretazione di alcuni indicatori (si pensi alla quantificazione del fabbisogno del settore statale) soprattutto in fase di monitoraggio e rendicontazione. Meno acuto appare, da questo punto di vista, il problema nella fase di impostazione e approvazione del bilancio, più saldamente sotto il controllo del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Non appare pertanto ridondante ricordare, anche nell'autorevolezza di questa sede, l'importanza di strette forme di collaborazione, anche sul piano delle definizioni metodologiche, tra le istituzioni preposte alla produzione di dati di finanza pubblica. Dopotutto, si tratta di proseguire e di intensificare fruttuose iniziative di cooperazione già in atto tra Ragioneria Generale dello Stato, Banca d'Italia e Istat, o tra tutte e tre le istituzioni qui richiamate all'interno della "Alta Commissione", creata allo scopo di analizzare in profondità le diverse quantificazioni del fabbisogno.

2.1. L'armonizzazione dei conti pubblici

In questo contesto, la necessità di una maggiore armonizzazione dei conti pubblici, richiamata anche dal ddl 1492, va ancora una volta sottolineata, soprattutto in una fase di transizione verso assetti istituzionali maggiormente decentrati. Più in particolare, con riferimento alla proposta di inserire una norma che stabilisca la puntuale identificazione degli enti facenti parte del settore "Amministrazioni pubbliche" attraverso la lista degli stessi ed il suo aggiornamento annuale (si veda l'art. 3 del ddl 1548), è da sottolineare l'utilità di tale disposizione. Essa risiede, a valle del processo di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, in una più

efficiente gestione dello stesso da parte degli organi competenti, ma è soprattutto a monte di tale processo che la norma si rivela opportuna. Infatti, le singole amministrazioni, centrali o locali, possono correttamente contabilizzare le operazioni di bilancio solo se ciascuna di esse conosce esattamente il contenuto dei settori di contropartita, con i quali cioè intrattiene rapporti economico-finanziari, e se l'aggiornamento della classificazione degli enti è costantemente ad esse reso noto in modo ufficiale.

La partecipazione, in termini di corresponsabilizzazione, al conseguimento degli obiettivi concordati a livello nazionale e vincolanti in sede europea (argomento che sarà affrontato più avanti) implica anche una attenzione individuale dei singoli enti pubblici agli aspetti della classificazione. Solo se viene garantita correttezza ed omogeneità di classificazione, e tali caratteristiche si consolidano progressivamente nel tempo, è possibile accrescere il grado di attendibilità (ed alla fine anche di tempestività) dell'informazione sulla finanza pubblica. Se un ente pubblico classificasse erroneamente un trasferimento (corrente o in conto capitale) effettuato a favore di soggetti terzi, si potrebbe avere una sottovalutazione del fabbisogno e dell'indebitamento netto della PA (se il soggetto destinatario venisse classificato "Amministrazione Pubblica" quando era invece da considerare un operatore esterno alla PA) oppure, ancora, una sopravvalutazione dello stesso (nel caso opposto). Il medesimo ragionamento, *mutatis mutandis*, vale per i trasferimenti ricevuti. Nella migliore delle ipotesi, errori nelle classificazioni possono essere neutralizzati a posteriori dagli organi tecnici responsabili del monitoraggio e costruzione dei conti aggregati: in tale ipotesi, tuttavia, poiché è comunque necessaria una difficile opera di analisi dei dati elementari che richiederebbe l'acquisizione di informazioni aggiuntive che solo l'ente pubblico fornitore dei dati originari detiene, il processo di costruzione delle informazioni ne risulterebbe rallentato e il livello di qualità delle stesse sarebbe, in ogni caso, meno elevato. In definitiva, l'intero processo soffrirebbe di forme di inefficienza che, fra l'altro, si ripercuoterebbero negativamente

sugli stessi soggetti detentori delle informazioni di base che verrebbero sollecitati a continui rilasci di spiegazioni e dati aggiuntivi.

La tematica dell'adozione di una classificazione omogenea e condivisa si estende oltre la questione del campo di definizione delle unità istituzionali e della loro collocazione nei settori. Essa riguarda infatti l'intera struttura dei bilanci e conti consuntivi delle Amministrazioni e le regole di contabilizzazione. A questo proposito, i riferimenti fondamentali sono alla classificazione economica delle entrate e delle spese ed a quella funzionale delle spese. Su tali aspetti, a nostro avviso centrali per il processo di riorganizzazione dei documenti di bilancio ai fini della valutazione da parte di Parlamento delle politiche pubbliche e della manovra di bilancio, si ritornerà fra breve. In prima battuta preme sottolineare l'esigenza "a priori" di procedere più speditamente verso una sostanziale armonizzazione delle classificazioni di bilancio adottate dai diversi enti della PA. Si tratta di una condizione preliminare per dare efficienza a tutto il processo di monitoraggio della finanza pubblica, di costruzione armonica degli obiettivi e dei quadri tendenziali e programmatici, di costruzione a posteriori dei conti consuntivi settoriali e del conto consolidato.

La direzione di marcia intrapresa con la Legge di riforma 94/97 ed il decreto legislativo 279/97 è certamente quella giusta. Il bilancio dello Stato ha adottato classificazioni economiche e funzionali aderenti a quelle fissate a livello internazionale dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC95. Nonostante la fase applicativa sia stata lunga e complessa, i risultati che ad oggi sono stati conseguiti in termini di più immediata, e quindi comprensibile, conversione dei dati di bilancio in dati di contabilità nazionale sono significativi. Si tratta di un processo tuttora in corso che deve ancora andare completamente a regime al fine di dispiegare completamente i suoi effetti positivi. Il modello acquisito dalla contabilità di Stato può, anzi deve, essere rapidamente e progressivamente esportato alle altre amministrazioni pubbliche, segnatamente

a quelle locali. Ciò vale tanto per le classificazioni economiche delle entrate e delle spese, quanto per quella funzionale che consente di rappresentare quantitativamente le politiche pubbliche.

Un'idea circa la situazione attuale può derivare dall'esame del collegamento esistente, per i dati di consuntivo, fra i bilanci degli enti pubblici ed i conti settoriali corrispondenti di contabilità nazionale. E' chiaro che i problemi interpretativi e di trasparenza impliciti nell'attuale organizzazione del sistema di costruzione delle statistiche dei conti consolidati di contabilità nazionale si ripropongono, con anche maggiore rilievo, nelle fasi di definizione dei quadri previsionali ed in quelle del monitoraggio in corso d'anno.

In linea di principio, le nuove classificazioni accolte nel bilancio dello Stato consentono di analizzare quest'ultimo e le corrispondenti statistiche di contabilità nazionale secondo una stessa chiave di lettura e comprendere quindi con più facilità i reciproci nessi. La classificazione funzionale del bilancio coincide fino al terzo livello con la COFOG (*Classification of Functions of Government*), quella economica è altrettanto aderente alla classificazione dei conti nazionali con l'eccezione di alcune poste (come quelle correttive) proprie dell'ottica del bilancio ma non di quella dei conti nazionali. Rispetto a quanto accadeva prima dell'entrata in vigore della Legge 94, c'è quindi da attendersi maggiore semplicità e chiarezza nei collegamenti. Come detto, tuttavia, il processo di avvicinamento non è stato lineare perché difficoltà di ordine gestionale ed amministrativo ne hanno ritardato una esaustiva applicazione. L'Istat pubblica regolarmente il quadro di raccordo fra il bilancio statale ed il conto non finanziario dello Stato secondo il SEC95 e, a parte la problematica concernente il passaggio alle valutazioni per competenza economica (di cui viene riferito in seguito), esso appare ancora eccessivamente complesso. Ma la tendenza è positiva ed il processo deve essere incoraggiato.

Per quanto riguarda gli altri enti dell'Amministrazione Pubblica i problemi di collegamento fra le classificazioni sono maggiori e diversificati.

Per quanto riguarda gli enti territoriali, se è vero che le stime di contabilità nazionale sono fondate su un sistema informativo che consente di operare al massimo livello di dettaglio (Amministrazioni regionali), o ad un livello sufficientemente analitico (Amministrazioni comunali, provinciali, Comunità montane) anche se non sempre esauriente, è anche vero che tale processo è complesso e non immediatamente esplicitabile.

Per le Regioni, le elaborazioni sono effettuate a partire dai singoli capitoli di bilancio, utilizzando un raccordo fra la classificazione standard che ogni amministrazione dovrebbe adottare e quella corrispondente di contabilità nazionale. Se, da un lato, questo approccio consente di ottenere stime attendibili, dall'altro lato, esso non permette di avere chiara cognizione e di esplicitare in modo semplice il collegamento fra i bilanci originari e la contabilità nazionale. Il decreto legislativo 76 del 2000, in continuità e coerenza con la Legge 94 del 1997, dispone che anche le Amministrazioni regionali dovranno procedere all'adozione di schemi contabili analoghi a quelli dello Stato con riferimento alle classificazioni economica e funzionale, al fine di consentirne l'armonizzazione ed il coerente assemblaggio secondo i criteri della contabilità nazionale. E' una disposizione normativa di grande importanza perché fissa esattamente ciò che riteniamo debba essere applicato anche per le altre Amministrazioni: erige, cioè, la struttura del bilancio dello Stato a modello contabile da seguire da parte delle altre Amministrazioni (per quanto riguarda le classificazioni) in quanto essa stessa uniformata ai criteri internazionali dettati dal SEC95. Il decreto legislativo 76 del 2000 prevede l'emanazione di un atto di indirizzo e coordinamento da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'adeguamento dei bilanci regionali. A questo fine l'Istat, il Ministero dell'Economia ed alcune regioni hanno svolto uno studio per predisporre un piano di fattibilità e procedere alla relativa sperimentazione.

L'obiettivo finale è quello di giungere a schemi contabili che minimizzino (ed ove possibile annullino) la distanza fra bilancio dello Stato, bilanci regionali e contabilità nazionale per quanto riguarda gli aspetti classificatori. Ciò non significa che le regioni non possano adottare lo schema contabile che più risponde alle esigenze conoscitive loro proprie. Significa invece che, nell'interesse della collettività ma anche nel loro stesso interesse (per le opportunità di comparazioni significative fra regioni e di controllo reciproco che si dischiuderebbero), esse devono esporre i dati di bilancio e di conto consuntivo anche secondo schemi funzionali alla rappresentazione contabile generale dell'intera Pubblica Amministrazione. L'atto di indirizzo e coordinamento non è stato ancora emanato e la sperimentazione effettuata ha incontrato resistenze e ritardi. Anche in virtù del nuovo dettato costituzionale, che prevede fra le materie di legislazione concorrente l'armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117), è auspicabile che i lavori sino ad oggi effettuati trovino rapidamente una concreta espressione in disposizioni che assicurino l'armonizzazione con le classificazioni del bilancio dello Stato.

Gli attuali schemi di bilancio adottati dai Comuni e dalle Province costituiscono un miglioramento significativo rispetto alla situazione precedente l'anno 1997. Essi sono il portato dell'entrata in vigore del decreto legislativo 77 del 1995, che prevede che il conto economico sia articolato in titoli, funzioni, servizi ed interventi, sino ad arrivare all'esposizione delle spese sostenute per centro di costo, con un'implementazione notevole, quindi, del grado di dettaglio a cui lo schema di bilancio standard si è spinto rispetto al passato. Il certificato del conto di bilancio consente di disporre dell'analisi incrociata per funzione e voce economica con un dettaglio congruo rispetto alle esigenze informative dei conti nazionali. Anche nel caso dei Comuni e delle Province, però, va osservato che le classificazioni adottate non sono immediatamente convertibili in quelle di contabilità nazionale, e quindi in quelle proprie di un sistema di conti consolidati armonizzati. Tuttavia il raccordo è molto più lineare di quello che è necessario effettuare nel caso delle Regioni.

Il problema della classificazione riveste un'importanza minore nel caso degli altri enti pubblici (in particolare Aziende Sanitarie Locali ed Aziende ospedaliere, Enti previdenziali, altri enti pubblici centrali e locali) specie con riferimento all'incrocio economico-funzionale, poiché generalmente l'attività svolta da tali amministrazioni è di tipo monofunzionale. Progressi importanti sono stati fatti nel caso delle ASL ed Aziende Ospedaliere per le quali è in vigore un nuovo schema di rendicontazione che prevede sia una più fine classificazione per voce economica, sia una più significativa analisi funzionale, particolarmente utile ai fini dell'elaborazione delle analisi interne all'attività di spesa per servizi e prestazioni sanitarie. Per quanto riguarda gli enti previdenziali e gli altri enti pubblici, una maggiore aderenza delle classificazioni economiche delle entrate e delle spese ai criteri classificatori del bilancio dello Stato (e di CN) sembrano tanto possibili quanto auspicabili.

La breve esposizione delle problematiche concernenti le classificazioni ora fatta mette in evidenza come sia ancora complesso il ruolo che gli organi tecnici, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Istat per le rispettive competenze, sono chiamati a svolgere. Ma ancora di più emerge, da tale quadro, la difficoltà che si incontra in sede di valutazione degli andamenti di finanza pubblica e di predisposizione delle politiche che tali andamenti mirano a modificare e su cui il Parlamento è chiamato ad esprimersi.

In tal senso, il discorso sull'efficienza dei meccanismi di monitoraggio e di costruzione dei quadri tendenziali e programmatici si salda con la questione di quali debbano essere gli strumenti conoscitivi di cui il Governo ed il Parlamento devono disporre per esercitare nel modo più efficace e consapevole le rispettive funzioni. Si salda anche con un'ulteriore esigenza: quella di disporre di valutazioni coerenti dei conti (previsionali, programmatici e di consuntivo) delle Amministrazioni locali e di quelle centrali, al fine di consentire la definizione degli obiettivi di finanza pubblica

che il Governo centrale e le Amministrazioni locali devono assumere come propri, dichiarandosene, quindi, responsabili.

2.2. Monitoraggio e rendicontazione

Come si accennava in precedenza, la riforma del bilancio posta in essere dalla Legge 94/97 ha promosso miglioramenti non secondari sia sul piano della lettura dei documenti di bilancio sia della loro gestione concreta, soprattutto tramite la creazione di un rapporto più stretto tra centri di costo - così come individuati dalle unità previsionali di base - e dirette responsabilità amministrative. E tuttavia, l'attuale struttura del bilancio appare ancora uno strumento di insufficiente flessibilità una volta che si desidera avere piena contezza degli indirizzi che sono chiamati a fornire sia il bilancio dello Stato nel suo insieme sia la Legge Finanziaria nei suoi interventi di modifica degli andamenti tendenziali di entrate e spese. Appare pertanto assai opportuna l'indicazione che entrambi tali documenti di bilancio rendano esplicite - non necessariamente sostituendo *in toto* le attuali modalità di presentazione di dati e di aggregazioni - le "macro-funzioni" identificate dal Governo nell'attuazione del proprio programma e dal Parlamento. All'interno di tali aggregati funzionali potrebbero poi trovare collocazione idonea - facilitando in modo incisivo la piena lettura e comprensione dei documenti - i dettagli legati alle specifiche modifiche degli andamenti di entrate e spese.

Una soluzione di questo tipo potrebbe consentire anche un salto di qualità nella capacità di monitoraggio e di verifica dell'attuazione, in modo particolare, della Legge Finanziaria. Da lungo tempo, infatti, Governo, Parlamento e opinione pubblica sono in possesso di scarsissime informazioni sull'effettivo grado di attuazione e di impatto - anche semplicemente contabile-finanziario - della manovra di bilancio. Poco o nulla è dato sapere su quanto gli specifici obiettivi di contenimento (o anche aumento) delle spese pubbliche o di espansione (riduzione) del gettito fiscale - così come costruiti dalle singole norme della Legge Finanziaria - vengano avvicinati o

raggiunti. Si tratta di una mancanza di informazioni che, in linea di principio, potrebbero rivelarsi molto preziose in una definizione più precisa, più accorta, delle singole misure componenti le complessive manovre di risanamento e di sviluppo da parte del Governo. Per ovviare all'attuale impossibilità a costruire una "memoria" degli interventi espansivi o di contenimento di carattere finanziario, l'esplicitazione all'interno delle macro-funzioni degli specifici interventi di riferimento – con un inevitabile raccordo con le unità previsionali di base e con i singoli capitoli di bilancio – faciliterebbe la possibilità di seguire sul piano dei risultati finanziari ogni misura proposta dal Governo e votata dal Parlamento. Un documento di accompagnamento di analisi contabile riferito ai provvedimenti di fine anno per i quali è previsto un impatto sui saldi finanziari potrebbe far parte della complessiva attività di rendicontazione consuntiva o, forse anche più opportunamente, accompagnare la presentazione del nuovo DPEF.

Sembra essenziale che tale documentazione consenta una lettura del bilancio di previsione da approvare, prima, e di quello consuntivo, poi, per approssimazioni successive, con un approccio dal generale al particolare, a partire dalla quantificazione delle grandi politiche e delle funzioni allocative, di stabilizzazione e sviluppo, di redistribuzione che, da una parte, il Governo intende attuare chiedendo l'approvazione del bilancio al Parlamento o che, dall'altra parte, deve a consuntivo dimostrare di avere attuato. Ad avviso dell'ISAE, il legislatore, in sede di Commissione o in aula, deve poter valutare prima di tutto il significato profondo della Legge di bilancio, dei provvedimenti collegati e della finanziaria proposta dal Governo: cioè come, a seguito dei singoli provvedimenti sottoposti all'approvazione e che devono essere la concreta applicazione degli indirizzi delineati nel DPEF, si modifica l'intervento pubblico (in particolare dello Stato) e quali funzioni risultano alla fine sostenute, quali ridimensionate dal bilancio su cui il Parlamento è chiamato ad esprimersi. Solo in questo modo è possibile evitare il rischio, troppe volte rivelatosi fondato, che si perdano di vista i collegamenti fra la struttura del bilancio (la sua

“qualità”) ed i singoli provvedimenti inseriti nei collegati e nella finanziaria, che cioè non si abbia piena consapevolezza, al di là dei saldi complessivi, degli effetti delle disposizioni approvate. Ciò è tanto più vero in sede di rendicontazione e monitoraggio in corso d’anno, quando gli effetti dei singoli provvedimenti possono essere osservati e quantificati e se ne deve quindi valutare la rispondenza agli obiettivi e l’efficacia relativa: tali effetti si traducono, a fine esercizio, nella modifica della struttura qualitativa del bilancio e devono essere valutati in termini prima specifici (per apprezzare l’efficienza/efficacia del singolo intervento) poi complessivi ed aggregati al fine di giudicare l’operato del Governo e dell’Amministrazione statale rispetto ai grandi obiettivi fissati ed ai risultati conseguiti.

A questi fini appare sempre più imprescindibile poter fondare le fasi di approvazione del bilancio e quelle di monitoraggio e rendicontazione sulla analisi e valutazione delle funzioni obiettivo, che dovrebbero costituire il riferimento costante del processo decisionale. Tuttavia, soprattutto con l’ulteriore implementazione del decentramento fiscale ed amministrativo ed a nuova Costituzione attuata, è inevitabile che gran parte delle politiche pubbliche in passato, ed ancora oggi, prevalentemente gestite dal centro, divengano materia di intervento delle Amministrazioni locali. E’ essenziale garantire coerenza e contestualità alla definizione delle politiche dei diversi centri decisionali, ed è quindi necessario implementare l’armonizzazione e la standardizzazione dei bilanci delle principali amministrazioni pubbliche, come si è in precedenza argomentato. L’esigenza dello sviluppo di una visione integrata e coordinata della finanza pubblica discende direttamente, del resto, dal nuovo titolo V della Costituzione, e richiede forme di corresponsabilizzazione vincolanti per tutti gli attori del sistema policentrico da esso prefigurato. Corresponsabilizzazione e condivisione degli obiettivi da parte di ciascuno dei soggetti istituzionali cardine del nuovo sistema implicano esatta conoscenza quantitativa del ruolo svolto da ciascuno di essi e degli impegni ad essi attribuiti:

ancora una volta *conditio sine qua non* per una efficiente ed efficace messa in opera di una gestione coordinata della finanza pubblica è l'armonizzazione degli strumenti di rappresentazione contabile dell'attività, prevista o realizzata, dei diversi livelli di governo.

I disegni di legge 1492 e 1548, in forme e con proposte diversamente articolate, danno rilievo normativo alle questioni sin qui esposte. In particolare il disegno di legge 1492 nell'art. 2 esplicita l'esigenza di modificare, con apposita delega, la Legge 468/78 al fine di pervenire al pieno coordinamento, consolidamento e uniformità dei principi sottostanti la compilazione dei bilanci da parte dei vari enti pubblici e, nell'art. 3, prevede una delega al Governo per l'adozione di decreti volti a riorganizzare i conti di tesoreria per renderli coerenti con i flussi di bilancio. Il disegno di legge 1548, all'art. 1, dispone la modifica della Legge 468/78 proponendo l'articolazione, nel DPEF, del conto programmatico delle amministrazioni pubbliche al primo livello dell'analisi economica e, per la spesa, al primo livello della classificazione funzionale, nonché l'analisi delle previsioni tendenziali e programmatiche distintamente per i settori delle amministrazioni centrali, locali e degli enti di previdenza. Nell'art. 3 lo stesso disegno di legge dispone la "normalizzazione dei conti degli enti appartenenti alle amministrazioni pubbliche" attraverso la loro armonizzazione ai "criteri di contabilità nazionale adottati in sede comunitaria" (conseguendo per questa via anche il necessario adeguamento con il bilancio dello Stato). Tutte queste indicazioni, a parere dell'ISAE, sono da condividere e sostenere in via prioritaria.

Per rendere il quadro ancora più pregnante e funzionale alla definizione di processi decisionali sempre più consapevoli, sia per il Governo che per il Parlamento nei rispettivi ruoli, oltre a garantire la coerenza e integrazione fra conti di tesoreria e flussi di bilancio (come da disegno di legge 1492, art. 3 e da

disegno di legge 1548 art.4, primo comma¹), sarebbe opportuno che la riforma del sistema di contabilità prevedesse l'esplicitazione analitica dei flussi di spesa e di entrata, a livello sia previsionale che consuntivo, dei fondi attualmente gestiti con contabilità extra-bilancio. A titolo puramente indicativo si può menzionare la gestione degli interventi nelle aree depresse effettuata attraverso il Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica istituito presso il Ministero per le attività produttive. Nel bilancio statale vengono registrate le uscite a favore di detto Fondo, ma quelle effettivamente da erogare (o erogate) nell'esercizio ai beneficiari finali non sono note nei tempi e con le modalità necessarie. Inoltre il Fondo gestisce interventi anche per finalità differenti per cui non è agevole discernere fra queste ultime e quelle volte al sostegno delle aree depresse. Tutto ciò rende non solo poco significativi gli importi registrati in bilancio, ma anche impossibile identificare, e quindi valutare, l'intervento complessivo previsto o realizzato dallo Stato per le aree depresse (sia attraverso il Fondo sia attraverso interventi contabilizzati nelle unità previsionali di base "aree depresse"). La soluzione consiste nel riportare in bilancio la contabilizzazione degli interventi attualmente gestiti fuori bilancio o, alternativamente, nel dare esplicita contestuale dimostrazione degli stessi in allegato al bilancio. Ciò che è essenziale è che il sistema informativo sia alimentato dai dati elementari di tutti gli interventi previsti o eseguiti e che al Parlamento (oltre che al Governo ed al cittadino) venga messa a disposizione una documentazione esaustiva e tempestiva. Se il sistema informativo del bilancio dello Stato fosse organizzato in modo da gestire tutti i dati delle

¹ Di fondamentale importanza, in questo contesto, è anche quanto previsto dal comma 2 dello stesso articolo 4 al fine di "*dare separata evidenza ai conti alimentati soltanto con mezzi provenienti dal bilancio dello Stato e a quelli nei quali confluiscono entrate proprie degli enti e delle amministrazioni interessate*". Ciò, in particolare, consentirebbe di ridurre drasticamente la commistione fra le componenti che determinano la formazione del fabbisogno e quelle che confluiscono nella sua copertura, permettendo una più precisa quantificazione del debito pubblico. A questo proposito si suggerisce, per evitare confusioni, di sostituire l'espressione "*degli enti ed amministrazioni interessate*" con la seguente "*dei soggetti titolari dei conti*", per includere con certezza tutti gli operatori, pubblici e privati, che detengono rapporti con la tesoreria.

contabilità fuori bilancio ad esso collegate, un secondo importante obiettivo potrebbe essere conseguito: leggere il bilancio integrato (e consolidato) secondo l'analisi funzionale (le funzioni obiettivo) e, contestualmente, utilizzare chiavi di lettura trasversali, proprio come può avvenire nel caso degli interventi nelle aree depresse. La variabile "territorio", infatti, è una variabile tipicamente trasversale, che può intersecare funzioni e politiche di diversa natura: agricoltura, industria, fonti di energia, protezione dell'ambiente, protezione sociale ecc. E' quindi possibile organizzare, attraverso gli archivi informatici, un sistema di rappresentazione flessibile in grado di soddisfare in tempo reale le diverse esigenze informative a supporto del processo decisionale: In sostanza, alla rappresentazione funzionale possono aggiungersene, in modo complementare, altre più mirate a mettere a fuoco particolari obiettivi (nell'esempio qui fatto il sostegno alle aree depresse) consentendo al legislatore di avere piena consapevolezza degli effetti della manovra, e dei singoli provvedimenti in cui essa si articola, sui diversi piani rilevanti per la decisione di bilancio.

2.3. Cassa, competenza e riforma della Tesoreria

Altri aspetti di particolare rilevanza affrontati in sede di dibattito sulla riforma della contabilità riguardano il bilancio consolidato della P.A., la questione bilancio di competenza-bilancio di cassa, la creazione di un supporto telematico capace di "mettere in rete" l'attività finanziaria delle Amministrazioni centrali e di quelle locali.

Per quanto concerne il primo aspetto, anche in assenza di una piena definizione dei criteri di attuazione della riforma del Titolo V, Seconda Parte, della Costituzione Repubblicana o di altri provvedimenti di impostazione federale all'attenzione del Parlamento, appare opportuno, se non oramai necessario, che Legge di bilancio, la Legge Finanziaria e il DPEF siano corredati quanto meno di tutti i principali saldi (indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche ovviamente

incluso) e delle più importanti grandezze di finanza pubblica nonché, possibilmente (ma nel caso del DPEF necessariamente), sia di un bilancio consolidato della P.A. sia, separatamente, dei conti delle Autonomie Locali (Regioni, Province, Comuni) e dell'intera Amministrazione Locale, nonché di quelli degli enti previdenziali.

Con riferimento alla questione competenza economica-cassa, è opinione convinta dell'ISAE che i due conti – seppure da collegare con maggiore trasparenza soprattutto con riferimento ai rispettivi saldi, indebitamento netto e fabbisogno – vadano inevitabilmente considerati in modo complementare. La questione non può essere affrontata in modo eccessivamente astratto nel momento in cui uno dei problemi della nostra finanza pubblica è ancora la presenza di un elevato debito pubblico. Se il bilancio di competenza può fornire tutti gli elementi per una migliore valutazione sul piano strutturale della politica di bilancio, nondimeno – come del resto in tutte le aziende a proprietà privata – la gestione della liquidità e del debito a breve o lungo termine, appare egualmente essenziale. Soprattutto quando il complessivo stock di debito pubblico è alimentato proprio dal fabbisogno di cassa del settore statale e, più in generale, delle Amministrazioni pubbliche. Pertanto ambedue gli strumenti conoscitivi sono essenziali ai fini della valutazione in chiave prospettica degli andamenti della finanza pubblica, dell'impostazione delle politiche e della verifica dei risultati. La necessità di disporre di entrambi i tipi di informazioni è confermata a livello europeo dal SEC95 e dalla stessa procedura sui deficit eccessivi di cui al protocollo annesso al trattato di Maastricht. Infatti, da un lato, il SEC95 dispone la costruzione dei conti non finanziari secondo criteri di competenza economica (*accrual*), per cui il saldo complessivo degli stessi, l'indebitamento netto, è espressione di tale principio di valutazione dei flussi; dall'altro lato, nei conti finanziari, coerenti ed integrati con quelli non finanziari, stabilisce che siano esposti i c.d. "*other accounts receivable and payable*", che sono quei crediti e debiti che rappresentano proprio gli sfasamenti temporali fra momento di registrazione dell'operazione economica e la sua regolazione monetaria, cioè le differenze fra competenza economica e cassa. La procedura sui deficit eccessivi, a sua volta,

prevede che, nella notifica che ciascun Paese deve effettuare semestralmente alla Commissione UE, vengano non solo indicati i valori dell'indebitamento netto e del debito al valore nominale, ma tutti gli elementi di raccordo fra tali grandezze, di cui i richiamati "*other accounts*" costituiscono una parte importante.

La terza questione, la creazione di un efficiente supporto telematico, affronta il problema di una diffusione tempestiva dei dati di entrata, di spesa e, quindi, di fabbisogno di tutti i "terminali" della Pubblica Amministrazione. All'interno di tale problema, è opportuno subito ricordare che l'art. 28 della Legge Finanziaria per il 2003 prevede che tutti gli incassi e i pagamenti e i dati di competenza economica della P.A. devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale, pena la non accettazione delle disposizioni di pagamento da parte delle banche e degli uffici postali. Inoltre, da diversi mesi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze è stato istituito un apposito gruppo di lavoro al fine di monitorare in tempo reale le spese delle Amministrazioni. L'obiettivo è di avere una contabilità parallela e congruente con l'attuale contabilità pubblica, che rimane comunque il pilastro del nostro ordinamento. Si vuole costruire una contabilità pubblica "ristretta", che abbia le seguenti caratteristiche:

- a) sia uno strumento di gestione aggiuntivo e non sostitutivo di quelli esistenti;
- b) riguardi soltanto i movimenti di cassa, e, tra questi, solo quelli che attraversano nelle due direzioni il "perimetro di Maastricht"; cioè registri ogni singolo flusso in entrata o in uscita, da o per l'economia reale, e non prenda in considerazione alcun movimento contabile interno alla Pubblica Amministrazione;
- c) si appoggi ai sistemi informativi delle banche e in particolare alla rete interbancaria, nell'ipotesi essenziale, perché il meccanismo funzioni, che siano proibiti i pagamenti in contanti e che, quindi, i pagamenti avvengano con bonifici per via telematica attraverso i soggetti bancari o le Poste;

- d) registri i pagamenti solo a condizione che siano specificati, oltre ai codici fiscali caratterizzanti i due soggetti (chi paga e chi incassa), anche un codice di causale, valido tassativamente per tutto il territorio nazionale e per ogni amministrazione.

La contabilità “ristretta” si realizza operativamente, introducendo una copia telematica di ogni pagamento o incasso in un *data base* relazionale centrale, ma consultabile via internet da ogni soggetto istituzionale interessato, con la produzione, quasi in tempo reale, di tutte le sintesi opportune. L’operazione di caricamento delle informazioni, completamente automatica, verrebbe effettuata dai sistemi informatici delle banche o delle Poste.

Presso il sito del Ministero dell’Economia e delle Finanze e’ già presente, ancora in fase di utilizzo sperimentale, un esempio coerente con la realizzazione della contabilità sopra delineata. Si tratta del sito che rilascia il codice unico di progetto (CUP), che identifica in modo biunivoco ogni progetto di investimento che comporti l’utilizzo di denaro pubblico. Si tratta del terzo dei tre codici previsti (la cosiddetta causale del pagamento), nel caso di un investimento finanziato in tutto od in parte con denaro pubblico.

A quanto risulta all’ISAE, lo sviluppo della metodologia, in particolare delle classificazioni, è avvenuto con la fattiva collaborazione di tutte le Amministrazioni Pubbliche. L’obiettivo finale è disporre di un *data base* ove ogni amministrazione interessata possa leggere tutti i dati riguardanti gli investimenti pubblici di suo interesse. In particolare, per ogni singolo progetto in corso, sarebbe così disponibile la situazione amministrativo-procedurale e quella contabile (inclusa una scheda contabile, con tutti i pagamenti avvenuti per quel singolo progetto), con ogni possibile opportuna aggregazione per area amministrativa, geografica, o di settore.

Nel contesto del miglioramento delle informazioni riferite alla gestione della liquidità da parte dello Stato, uno dei punti ripresi sia nei disegni di legge in esame sia nelle Risoluzioni delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato riguarda il sistema della Tesoreria. Si propone, infatti, di riprendere l'argomento già trattato nella Legge 94/97 e, in particolare, nel decreto legislativo 279 del 1997 in cui veniva prospettata l'integrazione tra flussi di bilancio e di Tesoreria e la riorganizzazione del Conto riassuntivo del Tesoro, al fine di facilitare il raccordo tra il conto del Settore Statale e quello delle Amministrazioni Pubbliche.

Si tratta di ridefinire il ruolo della Tesoreria nel sistema finanziario pubblico, in vista del graduale superamento del sistema della Tesoreria unica durante il processo di attuazione del federalismo, in cui si assisterà a un ridimensionamento del bilancio dello Stato e a un contestuale ampliamento dei bilanci delle Autonomie Locali.

La Tesoreria "riformata" dovrebbe comunque rimanere una importante fonte di informazione per la valutazione dell'andamento dei conti pubblici. L'obiettivo, anzi, dovrebbe essere proprio la creazione di un nuovo sistema informativo integrato, che recepisca anche i dati delle tesorerie degli Enti decentrati.

La costruzione di una Tesoreria telematica integrata², tramite l'estensione del "mandato informatico" e quindi la informatizzazione di tutti i pagamenti pubblici, deve rappresentare un determinante obiettivo da perseguire, seppure in modo necessariamente graduale nel tempo. Del resto, il citato monitoraggio finanziario disposto dall'articolo 28 dell'ultima Legge Finanziaria rappresenta un passo significativo in tale direzione.

² Per una analisi dettagliata di tali aspetti, cfr. Ferro P., "La riforma del bilancio e la Tesoreria statale", in Bassi M. L. (a cura di) *Le nuove regole del bilancio statale*, Franco Angeli, Milano, 2001.

La connessione dei sistemi informativi delle varie amministrazioni attraverso la rete unitaria della Pubblica Amministrazione e la sua “fusione” con la rete nazionale interbancaria gestita dalla Banca d’Italia, dovrebbero consentire, a medio termine, di poter disporre di un apparato integrato di reti a cui sono collegati le Amministrazioni, la Banca d’Italia, l’Istat, la Corte dei Conti e il sistema bancario e postale.

L’informatizzazione dei flussi contabili e la conseguente disponibilità, quasi in tempo reale, di informazioni circa la fase specifica di attuazione della spesa pubblica consentirebbero un adeguato e attendibile monitoraggio, permetterebbero tempestive azioni correttive e, comunque, un più efficiente sistema di pagamenti. Tale monitoraggio agevolerebbe l’individuazione dei settori verso cui “graduare” più correttamente l’entità finanziaria dell’intervento pubblico, grazie alla chiara evidenziazione delle norme di legge sottostanti ai flussi contabili.

Il nuovo, più efficiente, sistema dei pagamenti porterebbe, col tempo, a un avvicinamento tra la contabilità di cassa e quella di competenza giuridica – con una conseguente più agevole gestione dei conti pubblici - grazie alla concreta possibilità di evitare l’accumulazione di ampie giacenze di Tesoreria nonché la formazione di elevati residui passivi. Il nuovo sistema di reti costituirebbe anche un importante strumento ai fini del coordinamento della finanza pubblica “centrale e decentrata” e consentirebbe di mediare tra il riconoscimento della piena autonomia degli Enti territoriali (superamento della Tesoreria unica) e le necessità del Governo di monitoraggio e controllo dei flussi contabili della intera Pubblica Amministrazione

3. L'efficienza del processo di bilancio

La discussione in sede parlamentare e il dibattito scientifico hanno affrontato anche in tempi recenti la questione della adeguatezza del complessivo processo di bilancio. L'iter procedurale del bilancio sembra essersi assestato su una prima fase di programmazione dei grandi aggregati e dei principali saldi di finanza pubblica (Dpef), su un secondo momento di definizione delle correzioni agli andamenti spontanei – a legislazione vigente – delle entrate e delle spese e su una terza fase di rendicontazione. Il tutto, oramai, sotto l'ombrello dei vincoli assunti in sede comunitaria, che spesso – tramite la presentazione alla Commissione Europea del Programma di Stabilità – possono anticipare, anche rispetto alla presentazione del Dpef, la traiettoria programmata dei *target* di bilancio.

Nell'insieme, lo scheletro procedurale – ovviamente assai più dettagliato di quanto appena richiamato – della manovra di bilancio appare adeguato. Alcune osservazioni più dettagliate possono comunque essere proposte all'attenzione di codesta Commissione.

3.1. Tempi del processo di bilancio e contenuti della Legge Finanziaria

Per ciò che concerne i tempi complessivi del processo di bilancio, non sembra esistano molti margini per una riduzione significativa dell'intero iter. Dopotutto, le risoluzioni parlamentari sul Dpef previste per la fine del mese di luglio non appaiono particolarmente distanti dall'avvio della sessione di bilancio. Inoltre, nonostante tra il “passaggio” del Dpef e l'approvazione della Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) sia presente uno spazio temporale nel quale possono mutare le condizioni macroeconomiche alla base degli scenari di finanza pubblica, sembra opportuno che Parlamento, forze sociali e opinione pubblica abbiano piene contezza già dalla fine del mese di giugno degli andamenti tendenziali e

programmatici delle principali grandezze del bilancio pubblico. Per ciò che concerne i tempi della sessione di bilancio – in considerazione delle diverse letture del testo del disegno di legge Finanziaria alla Camera e al Senato – essi sono nei fatti inferiori ai tre mesi e non appaiono ragionevolmente comprimibili.

Molta attenzione è stata dedicata anche di recente ai contenuti e alla ampiezza della Legge Finanziaria. Si tratta di un tema particolarmente complesso, come dimostrano le oscillazioni percorse dal legislatore nel corso degli anni. L'interrogativo di fronte al Parlamento è oramai ben noto: all'esigenza di un testo "sobrio" e strettamente legato alla manovra correttiva dei saldi si contrappongono necessità – soprattutto per l'Esecutivo – di poter disporre, sia per le misure di sostegno allo sviluppo sia per innovazioni di carattere ordinamentale, di uno strumento legislativo caratterizzato dalla rapidità del proprio percorso parlamentare.

E' opinione dell'ISAE che all'interno della Legge Finanziaria possano continuare a trovare spazio adeguato norme di indirizzo riguardanti le politiche di sviluppo. Queste ultime, infatti, possedendo un legame molto stretto – quantomeno sul piano programmatico – con l'evoluzione del quadro reale dell'economia, sono in grado di incidere sull'andamento delle principali poste del bilancio, condizionando, pertanto, il tragitto che conduce al raggiungimento dei *target* finanziari. Tali considerazioni, tuttavia, vanno affiancate da due osservazioni molto importanti. La prima riguarda la necessità di una più puntuale quantificazione – soprattutto nella prima fase di programmazione - rispetto a quanto di norma accade, degli interventi di sostegno della crescita, proprio perché destinati nelle intenzioni a incidere sull'evoluzione dei saldi programmatici . La seconda si riferisce all'esigenza di recitare con severità la materia delle politiche di sviluppo, evitando, come si vedrà meglio poco più avanti, il proliferare di norme microsettoriali e di carattere meramente locale.

Nella discussione sui contenuti e sulla struttura della manovra di bilancio, va anche aggiunto come i “collegati di settore” previsti dalla Legge 208/99 possano utilmente affiancare l’attuazione della manovra di bilancio, a condizione, tuttavia – con modifica della attuale normativa – che la loro presentazione coincida con quella della Legge Finanziaria e che la loro approvazione trovi un limite temporale adeguato che, a parere dell’ISAE, non dovrebbe oltrepassare il mese di giugno, come anche sostenuto in posizioni espresse recentemente in sede di discussione parlamentare.

3.2. Emendabilità della Legge Finanziaria

Un altro argomento di notevole complessità, per i risvolti sull’attività e sui poteri effettivi del Governo in termini di attuazione del suo programma e del Parlamento con riferimento alla funzione legislativa che gli è propria, riguarda, al tempo stesso, i confini dei contenuti e l’emendabilità della Legge Finanziaria. Nonostante gli argini normativi eretti per preservare tale legge da interventi legislativi di carattere microsettoriale o localistico, la difesa della coerenza del suo testo è, non da oggi, molto affannosa. Il risultato, in particolare a partire dalla Finanziaria per il 2001, è il ritorno a qualcosa di molto simile alla cosiddetta Finanziaria “omnibus” che aveva caratterizzato gli anni dal 1978 in avanti, fino all’approvazione della Legge 362/88. In questo contesto, è comprensibile l’esigenza – presente anche all’art 1, c. 2, del ddl 1492 – di circoscrivere con maggiore precisione l’ambito proprio della Finanziaria così come definito dall’art. 11 della 468/78 e successive modifiche.

Inoltre, per quanto riguarda il potere emendativo, anche in relazione a materie più prossime agli interventi di correzione e di sostegno allo sviluppo nazionale, sembra condivisibile l’idea di concentrare maggiormente le proposte di cambiamenti del testo della Finanziaria in sede di Commissione parlamentare.

In particolare, l'ISAE valuta degna di attenzione e di approfondimento l'idea di agire sul duplice versante dei rapporti, da un lato, tra Commissione Bilancio e Commissioni di settore, rendendo più efficace, pertanto, il ruolo di queste ultime, ad esempio mediante pareri rafforzati o la loro trasformazione in veri e propri emendamenti, e, dall'altro, tra Commissione Bilancio e Aula (delimitando l'ambito della discussione da parte di quest'ultima mediante l'irrobustimento del divieto di introdurre materie nuove e riservando alla fase di Commissione l'esame delle modifiche di dettaglio). Ciò ai fini della predisposizione di un testo, rispetto al quale l'Assemblea potrebbe esaminare solo emendamenti che costituiscano testi alternativi a quello licenziato dalla Commissione.

Sulla base di questa visione di fondo, è stato più volte ribadito l'assoggettamento a tali più stringenti vincoli di tutti gli "attori" nel processo parlamentare di esame del bilancio, in particolare quindi anche il Governo e il relatore di maggioranza, che potrebbero quindi proporre in Assemblea solo testi alternativi a quelli approvati dalla Commissione (prendendo verosimilmente come unità di misura il singolo articolo). Appare ugualmente condivisibile, poi, al fine di limitare il numero di emendamenti in Assemblea e nello stesso tempo di renderne qualitativamente più significativo il contenuto, prevedere la loro sottoscrizione da parte del Presidente del gruppo parlamentare, nell'ottica di una precisa assunzione di responsabilità politica.

In sostanza, si tratta di proposte che enfatizzano, parallelamente ma anche a prescindere dalla possibilità di una modifica della vigente normativa contabile, una revisione delle procedure parlamentari di esame della manovra di finanza pubblica, con il preciso obiettivo di restituire razionalità ed efficienza, e con esse maggiore significatività, all'esame parlamentare dei documenti di bilancio.

4. Federalismo e equilibri di bilancio

Nel dibattito e nelle decisioni che hanno accompagnato negli ultimi anni i maggiori provvedimenti a orientamento federalista nel nostro Paese, il problema della compatibilità tra decentramento dei poteri e delle funzioni e mantenimento di un forte controllo sulle complessive grandezze di bilancio (sui saldi, in particolare) è stato ben presente. Lo testimonia il tentativo, compiuto a partire dal 1999 di disciplinare l'andamento dei conti pubblici a livello decentrato con lo strumento del Patto di Stabilità Interno (PSI)³. La difficoltà a contenere, in modo particolare, le spese sanitarie ha condotto il legislatore a frequenti cambiamenti delle regole riguardanti il PSI con esiti, in gran parte dei casi, ancora da indagare e comunque difficili da verificare con precisione.

Da ultimo, in attesa della piena attuazione della riforma costituzionale, la necessità di far sì che tutti gli ambiti della P.A. concorrano al processo di risanamento delle finanze pubbliche nazionali ha condotto, con la Legge Finanziaria per il 2003, all'irrobustimento dei vincoli sulle dinamiche di entrata e di spesa delle Autonomie Locali. L'evidente contraddizione tra un processo *in itinere* (la messa a regime del nuovo dettato costituzionale) e il principale provvedimento in materia economico-finanziaria, cessa di essere tale se si riflette sul paradosso, ancora esistente, di un Governo chiamato a dar conto in sede internazionale del rispetto di una serie di vincoli di bilancio che riguardano l'intera P.A., in un quadro in cui è evidente la difficoltà a disciplinare i comportamenti finanziari degli enti decentrati.

Detto questo, non vi è alcun dubbio che l'orientamento fortemente federalista del nuovo Titolo V della Costituzione (a cominciare dal principio dell'equiordinamento dell'art. 114) rimuova radicalmente dall'orizzonte un modello di controllo gerarchico "top-down" dello Stato nei confronti delle Autonomie Locali, anche per ciò che

³ Introdotta con l'art. 28, comma 1, della legge 2 dicembre 1998, n. 448 (provvedimento collegato alla legge Finanziaria per il 1999), regola la riduzione del disavanzo e del debito degli enti decentrati.

riguarda la finanza pubblica. Con l'intensità di federalismo fiscale disegnata dall'intera riforma e con l'esplicitazione, all'art. 119, del principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, il legislatore costituzionale ha palesemente scelto un modello di controllo dei conti delle Autonomie Locali basato pressoché esclusivamente sulla autonoma responsabilizzazione delle singole amministrazioni, seppure in un quadro di norme generali definite dalla legislazione statale.

4.1. Il Titolo V, Seconda Parte della Costituzione e gli equilibri di bilancio

In sintesi, quali sono gli elementi della Costituzione riformata riferibili direttamente o indirettamente al rispetto degli equilibri di bilancio? Il nuovo Titolo V prevede che, nel contesto della citata, piena autonomia finanziaria, l'insieme delle risorse autonome (tributi ed entrate propri, compartecipazioni, risorse provenienti dal fondo perequativo) consente "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche" assegnate alle Autonomie Locali. Una formulazione di questo tipo – seppure in maniera un po' ellittica – suggerisce che il volume delle entrate nei bilanci regionali e degli Enti Locali deve "coprire" in modo completo le spese connesse all'esercizio dei compiti affidati ai livelli decentrati di governo. Sembrerebbe, quindi, che i primi quattro commi dell'art. 119 concorrano a definire un quadro in cui ciascun livello di governo decentrato è sottoposto a un vincolo costituzionale di pieno equilibrio di bilancio. Una tale interpretazione fa salva, naturalmente, la possibilità che una determinata Regione (o Provincia o Comune) – sostenuta dal principio dell'autonomia finanziaria – possa scegliere i livelli desiderati di entrata e di spesa; quella Regione, possedendo significative libertà in campo di volume di specifici programmi di spesa e di "leve" di finanziamento, dovrebbe quindi limitarsi ad assicurare il rispetto di un saldo di bilancio pari a zero.

Questa interpretazione, tuttavia, deve fare i conti con altri aspetti della nuova Costituzione che, in qualche modo, sembrerebbero correggere (e smorzare in parte)

la severità della disciplina di bilancio che i primi commi dell'art. 119 parrebbero prefigurare.

Innanzitutto, sebbene si tratti di materia assai controversa, le Autonomie Locali, al pari dello Stato, sarebbero chiamate al rispetto dei “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali” (art. 117 della Costituzione, comma 1). Tutti i livelli di governo (tutte le articolazioni della Repubblica declinate al nuovo art. 114) dovrebbero cioè essere vincolati da quanto previsto – in un numero molto ampio e significativo di materie – in sede di Unione Europea⁴. Ciò significa che i vincoli quantitativi individuati dal Trattato di Maastricht e dai suoi Protocolli nonché i successivi accordi raggiunti a livello comunitario in tema di disciplina comune di bilancio con il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) siano da “importare” a tutti i gradini dell'ordinamento istituzionale italiano, chiamando, pertanto, gli enti decentrati al rispetto dei parametri in tema di disavanzo e debito pubblico.

La questione è, va da sé, molto intricata (si pensi solo alla necessità di disporre tempestivamente di dati riferiti ai disavanzi, ai debiti pubblici e ai PIL regionali, per non parlare di quelli provinciali e comunali per i quali gli indicatori di Maastricht appaiono quasi privi di senso economico oltre che di difficile diffusione nel breve termine) e resa ancora più complessa dal forte salto che la nuova Costituzione compie verso la piena autonomia finanziaria degli enti decentrati. In un sistema di tipo centralistico o in uno federale in cui i rapporti finanziari tra Stato, da una parte, e Autonomie Locali, dall'altra, siano già stati chiariti, non dovrebbero presentarsi eccessivi problemi: lo Stato Centrale eserciterebbe una sorta di funzione di rappresentanza a livello comunitario e internazionale, facendosi pienamente carico del rispetto dei risultati complessivi di bilancio, andamenti di finanza pubblica degli

⁴ In verità, l'art. 117 si riferisce alla “potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali” (ns. sottolineatura).

enti decentrati compresi. Tuttavia, nel caso le relazioni intergovernative non siano ancora state ben definite (è senz'altro l'esperienza italiana degli ultimi anni), il pieno rispetto del Trattato di Maastricht e del Patto di Stabilità e Crescita da parte di Regioni ed Enti Locali rimane in parte una questione aperta.

Il secondo elemento presente nella nuova Costituzione, che mitiga le apparenti asprezze della prima parte dell'art. 119, si riferisce alla possibilità (art. 119, comma 6) per Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di "ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento". Come interpretare tale indicazione e come renderla compatibile con quella sorta di principio del pareggio di bilancio, di cui sopra si è discusso, che parrebbe aver ispirato il nostro legislatore costituzionale?

Per l'esperto di finanza pubblica, la flessibilità di gestione del bilancio dal lato del finanziamento delle uscite per investimenti tramite indebitamento significa che vige una *golden rule*: vale a dire che le entrate non è necessario che coprano le spese per investimenti, in quanto, per esse, la Regione o l'Ente Locale sono autorizzati a ricorrere o a un prestito bancario o a una emissione obbligazionaria, il disavanzo complessivo di bilancio venendo "depurato" dall'ammontare di tali uscite in conto capitale finanziate con il ricorso a risorse esterne. Una interpretazione plausibile⁵ è che, a questo punto, i conti dovrebbero risultare in pareggio per tutto ciò che riguarda la parte corrente ed i trasferimenti in conto capitale (in entrata⁶ ed in uscita). All'interno di tale ottica è comunque da valutare come opportuna la norma, prevista dal comma 3, art. 2 del disegno di legge 1548, secondo cui "*l'accensione di*

⁵ Si consideri, tuttavia, alla luce di quanto sopra esposto sul peso – anche a livello regionale e locale – dei vincoli di finanza pubblica del Trattato di Maastricht e del Patto di Stabilità e Crescita che essi, al momento, non prevedono la flessibilità derivante dall'applicazione della *golden rule*. È lecito chiedersi, in un orizzonte di tre o quattro anni, quando cioè il bilancio pubblico del nostro Paese sarà, auspicabilmente, in pareggio se prevarranno le regole europee o quelle, apparentemente più morbide, della nuova Costituzione. Un interrogativo simile, peraltro, potrebbe già porsi a proposito della Germania, la cui *Grundgesetz* contempla il principio della *golden rule*.

⁶ Dalle entrate in conto capitale dovrebbero essere esclusi i contributi agli investimenti ricevuti (da altri livelli di governo o dalla UE) che sono finalizzati a finanziare spese per investimenti diretti le quali, come detto, in ipotesi di *golden rule* non incidono sul saldo finale.

debiti a medio e lungo termine è consentita ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, esclusivamente per fare fronte a nuove o maggiori spese per investimento". Peraltro, assumendo un punto di vista maggiormente critico sull'art. 119 del nuovo Titolo V, non appare inutile una riflessione attenta sull'impossibilità, per le Amministrazioni Locali, di poter contrarre debiti, anche a breve termine, per il finanziamento delle spese, correnti e non. Tale vincolo, certamente capace di rendere più probabile il conseguimento dei macro-obiettivi di finanza pubblica, appare comunque molto stringente e forse eccessivamente penalizzante dal punto di vista della gestione della liquidità in corso d'anno.

Esiste anche un'altra interpretazione del comma 6 dell'art. 119, altrettanto plausibile e maggiormente compatibile con una visione più rigida del principio dell'equilibrio di bilancio: Regioni e Enti Locali, cioè, potrebbero per motivi ben noti (e assai diffusi anche nelle aziende private) servirsi in alcune situazioni di forme di indebitamento esterno per i propri investimenti (specie se implicano programmi di spesa pluriennali), pur in un quadro di complessivo equilibrio di bilancio. Nell'ottica di un vincolo di pareggio di bilancio e, ovviamente, in un'ipotesi emendativa dell'art. 119, potrebbe trovare anche spazio una più flessibile gestione della liquidità – recuperando la possibilità di ricorso all'indebitamento a breve termine.

Un'ottica in parte riconciliativa delle due interpretazioni potrebbe valutare la prima parte dell'art. 119 come la configurazione di una situazione "normale", di lungo periodo, dalla quale ci si può solo momentaneamente allontanare per specifiche esigenze di finanziamento di infrastrutture pubbliche o di altre spese per investimento. Non c'è dubbio, tuttavia, che in fase di legislazione attuativa, Governo e Parlamento dovranno compiere lo sforzo di chiarire con più precisione a quali grandi regole si debba ispirare la gestione del bilancio delle Autonomie Locali.

4.2. Vincoli europei e Patto di Stabilità Interno

Il problema, assai complesso e delicato, della coerenza che dovrà necessariamente crearsi tra vincoli finanziari stabiliti in sede europea e andamento dei saldi di bilancio delle Autonomie Locali comincia a porsi, negli scorsi anni, nel momento in cui viene attribuita agli enti decentrati maggiore indipendenza in campo di spesa e nel momento in cui inizia ad aumentare la loro capacità di contare su un flusso crescente di risorse proprie. Risulta subito evidente già da allora – siamo nel periodo 1998-99 - che senza un chiara struttura di incentivi e sanzioni nei confronti degli enti interessati, e in assenza di un sistema preciso e tempestivo di monitoraggio e di controllo dei conti pubblici decentrati, il Governo centrale – responsabile dei saldi complessivi di bilancio in sede europea e internazionale – è condannato a “prendere il vento per la coda”; vale a dire a cercare di inseguire un equilibrio di finanza pubblica allorquando i conti sono già “deviati” rispetto alle previsioni (e difficilmente possono essere ricondotti nel breve termine sui sentieri prefissati) e, comunque, con un insieme di strumenti amministrativi – il citato Patto di Stabilità Interno (cfr. tabella allegata) con Regioni, Province e Comuni, in primo luogo - che solo in parte sembra rispondere al conseguimento degli obiettivi di disciplina della dinamica delle spese decentrate. In particolare, è utile qui ricordare che l’art. 28 del “collegato” alla Legge Finanziaria per il 1999 contiene l’indicazione di una ripartizione dell’eventuale sanzione comminata a livello europeo, in caso di apertura della procedura per disavanzo eccessivo, tra gli enti che ne siano risultati responsabili. La definizione delle modalità di ripartizione di tale onere doveva essere effettuata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e di Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali. Essa, tuttavia, non è stata ancora realizzata.

In questo contesto, appare pertanto pressoché inevitabile che, nel periodo di transizione verso la piena attuazione del federalismo fiscale, il Governo centrale eserciti una incisiva funzione di contenimento sulle uscite delle Autonomie Locali,

così come accade nelle norme che le riguardano, presenti nella Legge Finanziaria per il 2003.

La frequenza di revisioni cui è stato sottoposto il Patto di Stabilità Interno può essere, del resto, considerata indice della difficoltà di un efficace controllo delle dinamiche di spesa e dei risultati di bilancio delle Autonomie Locali. Ne sono testimonianza, ad esempio, i mutamenti dei criteri di definizione – oltretutto assai complessi – dei saldi e degli aggregati finanziari da tenere sotto controllo, in un quadro nel quale il legislatore – nel corso di un periodo quasi quinquennale – ha dato solo a tratti sufficiente enfasi al ruolo degli strumenti sia sanzionatori verso gli enti poco rispettosi degli equilibri di bilancio, sia di incentivazione al raggiungimento dei risultati programmati per quelli “virtuosi” (prima introdotti e poi sostanzialmente scomparsi).

Ai fini del controllo dei vincoli di bilancio, la riforma federale pone con maggiore pressione la questione delle difficoltà di monitoraggio connesse alla complessità del nostro sistema di contabilità pubblica.

Oltre alla implementazione di una contabilità analitica per centri di costo, che evidenzia correttamente benefici e svantaggi effettivi delle decisioni di spesa, risulta assolutamente indispensabile, come affermato in precedenza, una armonizzazione dei principi contabili – coerente con la metodologia del sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC95) adottato all’interno dell’Unione Europea – che consenta di superare la situazione di disomogeneità, incompletezza e non tempestività che ancora caratterizza i dati dei diversi Enti Pubblici.

In questo contesto, trasparenza e omogeneità della rendicontazione non appaiono, infatti, in contraddizione con il concetto di autonomia contabile, che evidentemente sembra riferibile alla potestà di gestire efficientemente le risorse di bilancio, senza tuttavia la pretesa dell’adozione di schemi classificatori individualistici

e, spesso, incomparabili. L'obiettivo dovrebbe essere quello di costruire un sistema dei conti che possa soddisfare le esigenze di peculiarità funzionale di ogni tipologia di ente, ma anche, al tempo stesso, di omogeneità complessiva. Oppure, in alternativa ed in subordine, come ricordato nel paragrafo 2, nel caso in cui per una data categoria di enti si avvertisse, per motivi di operatività, l'esigenza di particolari forme di rappresentazione contabile che comportassero l'adozione di schemi non omogenei a quello standard, poiché quest'ultimo dovrebbe comunque essere salvaguardato, potrebbe essere lasciata facoltà di implementare una contabilità aggiuntiva (o integrativa) ma non sostitutiva di quella generale. In questa ipotesi, i problemi da affrontare da un punto di vista gestionale sarebbero di importanza secondaria perché, nella gran parte dei casi, la riconduzione da uno schema all'altro potrebbe avvenire in modo automatico attraverso matrici di corrispondenza tra diversi codici di classificazione, consentendo di disporre simultaneamente di due formati di presentazione contabile coerenti fra loro. Come si è argomentato in precedenza nel caso del bilancio dello Stato, anche per l'Ente Locale l'elemento importante risiede nel fatto che l'approvazione del bilancio di previsione e la rendicontazione successiva siano realizzate nella piena consapevolezza, da parte degli organi consiliari ed esecutivi, degli effetti che le decisioni assunte e la loro gestione determinano in termini di schemi (e quindi aggregati e saldi) comuni, consentendo in questo modo la formulazione di obiettivi comuni, la formalizzazione del concorso individuale (e quindi l'assunzione individuale di responsabilità) rispetto al loro conseguimento, il loro costante monitoraggio.

4.3. Legge Finanziaria e "Legge di Stabilità"

La modifica del Titolo V della Seconda parte della Costituzione impone una ridefinizione dell'area di intervento della Legge Finanziaria, al fine di evitare, da un lato, sconfinamenti da parte del Governo centrale nell'ambito delle competenze costituzionalmente riservate alle Regioni e agli Enti Locali e, dall'altro, assunzioni di

iniziative di spesa – o di rimodulazione delle fonti di entrata - al di fuori di un quadro di compatibilità finanziaria generale.

È, infatti, noto che le evidenze empiriche disponibili – sostenute anche dalla teoria economica – sembrano indicare, pur con risultati non univoci (a cominciare, del resto, proprio dall'osservazione dell'esperienza italiana), che un miglior controllo dei saldi pubblici sia avvenuto nei paesi in cui il processo di bilancio appare più centralizzato.

Gli studi empirici relativi a tali problematiche erano orientati, in un primo periodo, soprattutto alla verifica dell'importanza rivestita dagli obiettivi quantitativi⁷, disposti nell'elaborazione e attuazione del bilancio, per le grandezze di finanza pubblica.

Successivamente, l'analisi è stata spostata dalle regole numeriche a quelle procedurali che contraddistinguono le varie fasi del processo di bilancio. Queste ultime possono essere distinte nella fase della formulazione della proposta governativa di bilancio, in quella della presentazione e approvazione in Parlamento e in quella dell'attuazione da parte dell'Amministrazione. In riferimento ad esse, alcuni autori⁸ propongono l'individuazione di due tipi di istituzione, una "*hierarchical*" e una "*collegial*". La prima - raccomandata per riforme istituzionali riguardanti paesi con un elevato rapporto debito/PIL in quanto in grado di rafforzare il vincolo di bilancio - è caratterizzata dall'attribuzione, nell'ambito delle negoziazioni per la predisposizione del bilancio, di forti poteri al Primo Ministro (o alternativamente al Ministro delle Finanze o del Tesoro) rispetto ai Dicasteri della spesa e dalla limitazione della facoltà di emendamento delle proposte governative da parte del Parlamento.

⁷ Ad esempio, rapporti al PIL del disavanzo e delle spese/entrate, tassi di variazione della spesa, valori assoluti del disavanzo o della spesa.

⁸ Cfr. Alesina, A. e R. Perotti, "Budget deficits and budget institutions", *NBER Working Papers*, n. 5556, 1996, in particolare, il paragrafo relativo alle regole procedurali, pagg. 6-8.

L'istituzione di tipo *collegial* persegue un processo di bilancio più "democratico" con maggiore attenzione ai diritti delle minoranze, ma è probabilmente meno in grado di evitare ampi e persistenti *deficit* e di attuare prontamente aggiustamenti fiscali.

La centralità del ruolo di coordinamento del Governo ai fini di una buona *performance* di finanza pubblica – dati i vincoli del PSC – appare allora ancora più necessaria in una prospettiva di forte ampliamento del decentramento.

Secondo la proposta iniziale, prospettata dal Ministro Tremonti e dal Sottosegretario Vegas nell'audizione del febbraio 2002, la nuova "Legge di stabilità" (tale sarebbe la definizione modificata della Finanziaria) non dovrebbe limitarsi alla definizione dei saldi di bilancio, ma fissare il tetto complessivo delle entrate e delle spese e definire, tra l'altro, il riparto di responsabilità circa il rispetto del PSI tra lo Stato e gli altri enti. Tale legge prospetterebbe, inoltre, una esclusione delle materie di competenza esclusiva delle Regioni, ma anche una limitazione dell'area di emendabilità del contenuto delle norme. A fronte del maggiore potere attribuito al Governo, potrebbe essere costituito un sistema di garanzie, di controllo delle iniziative ministeriali e a vantaggio del Parlamento, sull'esempio del Congressional Budget Office (CBO) statunitense⁹.

Dopo la proposta iniziale, il dibattito parlamentare tenutosi presso le Commissioni Bilancio in seduta congiunta si è concluso con la presentazione delle Risoluzioni delle Commissioni stesse in cui sono evidenziati i punti di un ampio programma di interventi in materia di contabilità pubblica ripresi, in parte, nei disegni di legge attualmente all'attenzione del Parlamento.

⁹ Il CBO offre al Congresso una valutazione indipendente del bilancio proposto dal Presidente e una valutazione dell'intera politica fiscale; esso è riconosciuto come giudice ufficiale nella valutazione dell'impatto globale delle proposte di bilancio.

Riguardo alle ipotesi di riforma della contabilità pubblica, appare importante la proposta secondo cui, nell'ambito di una Legge Finanziaria (poi Legge di Stabilità) limitata nella sua portata normativa dal divieto di norme microsettoriali e localistiche e soggetta a una più ristretta possibilità di emendamenti¹⁰, dovrebbe essere stabilito l'inserimento, anno per anno, di norme di coordinamento della finanza pubblica per tutti gli enti delle Amministrazioni Pubbliche, al fine di raggiungere gli obiettivi esterni del PSC. Lo Stato, infatti, come segnalato, ha competenza esclusiva in materia di impegni europei (art. 117, comma 2, Cost.) e, al tempo stesso, deve fissare i principi fondamentali nella materia concorrente (art.117, comma 3, Cost.) del coordinamento finanziario. L'accento andrebbe posto sulla necessità di una chiara (e poi verificabile a consuntivo) scomposizione della manovra di finanza pubblica in interventi correttivi da attribuire ai vari sottosettori della P.A. e da inserire anche tra le norme del PSI, dopo il parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali. In tale quadro, sembra importante la richiesta, nel progetto di riforma prospettato dalle Commissioni, di indicare nel DPEF le previsioni tendenziali e programmatiche riferite alle Amministrazioni Centrali, a quelle Locali e agli Enti di Previdenza. Come è da sottolineare la rilevanza della norma, inserita nel disegno di legge "La Loggia", che attribuisce alla Corte dei Conti¹¹ la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio degli Enti Territoriali, anche in relazione al PSI e ai vincoli con l'Unione Europea.

Più in generale, sembra assolutamente necessaria, con riferimento alla verifica del rispetto delle regole del PSI, l'applicazione di adeguate sanzioni in caso di inadempienza, tra cui, ad esempio, misure di controllo delle giacenze sui conti di Tesoreria, tagli ai trasferimenti futuri, sostituzioni del governo locale da parte di quello centrale nella gestione dei programmi di spesa o nella determinazione delle

¹⁰ Tra i punti delle Risoluzioni delle Commissioni Bilancio è evidenziata, infatti, la necessità di una procedura più rigorosa per gli emendamenti da presentare a nome del Governo nel corso dell'esame parlamentare, con la previsione di un passaggio in Consiglio dei Ministri delle proposte emendative.

¹¹ L'art. 5 del disegno di legge integra le sezioni regionali di controllo della Corte con due componenti designati, rispettivamente, dal Consiglio Regionale e dal Consiglio delle Autonomie Locali, salvo diversa previsione dello statuto della Regione.

aliquote dei tributi locali, con conseguente riduzione del livello di autonomia territoriale. Il sistema sanzionatorio dovrebbe essere integrato in un sistema più ampio di verifica che preveda anche meccanismi incentivanti. In merito, come misura incentivante, il disegno di legge 1548 (art. 3) propone la concessione, con onere a carico dello Stato, di una riduzione delle spese per interessi passivi. La proposta è interessante ma è concepita solo in termini premiali. A parere dell'ISAE, affinché il meccanismo possa operare in modo efficiente, è necessario che esso sia applicato 1) in modo automatico, e quindi non discrezionale, 2) in modo simmetrico, 3) a tutti gli enti locali su base individuale per evitare fenomeni di *free riding*.

A questo proposito, si potrebbe pensare a forme di riconoscimento delle performance di tipo progressivo, modulate per scaglioni, con sanzioni più pesanti nei casi di rilevanti scostamenti negativi dagli obiettivi, più lievi per gli scostamenti più ridotti, e con premi di entità tanto maggiore quanto più i risultati conseguiti superano i target fissati. A puro titolo di esempio, nello spirito del nuovo art. 27-*sexies* della Legge 468 prefigurato dal disegno di legge 1548, il sistema potrebbe utilizzare come veicolo gli oneri per interessi passivi che le amministrazioni devono sostenere per nuove iniziative di investimento. Potrebbe essere creato un fondo di compensazione, una sorta di fondo rotativo, presso la tesoreria centrale inizialmente alimentato dal bilancio dello Stato. Le sanzioni potrebbero consistere in un differenziale aggiuntivo sui tassi di interesse da corrispondere sui mutui accesi o da accendere nell'esercizio successivo presso la Cassa Depositi e Prestiti o presso altri istituti di credito per il finanziamento di nuovi programmi di investimento: tale differenziale verrebbe versato dall'ente inadempiente al fondo, incrementandone la consistenza. Al contrario, i premi consisterebbero in un contributo agli interessi erogato, prelevando dal fondo, alle amministrazioni con performance superiore ai parametri-obiettivo concordati. Le amministrazioni in linea con i target prefissati non sarebbero incise dal meccanismo di versamento / prelievo. La consistenza del fondo, in caso di conseguimento dell'obiettivo aggregato fissato a livello nazionale, poiché i versamenti si compenserebbero con i prelievi, resterebbe immutata a fine

esercizio senza alcun onere per lo Stato in quanto lo stanziamento iniziale rimarrebbe giacente in tesoreria. Funzionando come una sorta di fondo perequativo orizzontale fra enti locali, il meccanismo non sarebbe visto da questi ultimi come uno strumento utilizzato dallo Stato centrale per riaffermare la sua supremazia (una sorta di diritto di ingerenza) che potrebbe incrinare l'approccio di tipo cooperativo alla gestione della finanza pubblica, ma la via per applicare regole condivise e per sviluppare l'attenzione e l'interesse di ciascuno di essi ad una verifica rigorosa dei risultati, propri e delle altre amministrazioni, ed al loro effettivo conseguimento. Naturalmente l'esempio ora ipotizzato è, per l'appunto, solo un esempio, ma i principi ispiratori da esso sottesi dovrebbero essere tenuti in considerazione nella definizione del sistema di controllo del raggiungimento degli obiettivi, in particolare nella prospettiva di completa attuazione del titolo V della Costituzione.

4.4. Processo di bilancio e istituzioni federali

Appare evidente che, in questo processo di rielaborazione delle norme della contabilità pubblica, l'aspetto centrale è la necessità di assicurare il concorso di tutti i livelli di governo ai momenti decisionali e di verifica successiva e che, pertanto, appaia necessario riqualificare l'intero sistema delle Conferenze.

Tale sistema potrebbe, infatti, divenire sede istituzionale di raccordo con il Governo centrale e di unificazione delle prerogative locali, pur nel rispetto della differenziazione che la riforma del Titolo V va delineando. In particolare, la Conferenza Stato-Regioni dovrebbe amplificare il rapporto di collaborazione tra centro e periferia, ma anche farsi carico di una più ampia assunzione di responsabilità, prefigurando, quindi, un più importante ruolo rispetto a quello sinora assunto di mediatore prevalentemente sulle questioni relative alle funzioni amministrative regionali.

Allo stesso tempo, sembra necessario, in un contesto di bicameralismo perfetto come quello attuale, un rafforzamento della Commissione parlamentare sulle questioni regionali, peraltro ipotizzato nella Legge Costituzionale di modifica del Titolo V (art. 11, Legge Costituzionale n. 3/2001), che prevede l'integrazione della Commissione con rappresentanti delle Regioni, delle Province Autonome e degli Enti Locali. Ciò appare una soluzione transitoria, in una prospettiva di più lungo periodo, della trasformazione della seconda Camera in un'istituzione di rappresentanza delle Regioni, come di norma accade nei paesi ad impostazione federale.

Nella prospettiva di attuazione del Titolo V, le considerazioni appena svolte possono essere meglio apprezzate se riferite a un iter complessivo di bilancio nel quale il ruolo delle Regioni e degli Enti Locali diventa inevitabilmente più pervasivo di quello attuale nella definizione dei *target* di bilancio. Tale ruolo è destinato a rafforzarsi soprattutto in sede di predisposizione del Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef).

Appare plausibile ritenere che al Ministero dell'Economia e delle Finanze – assolvendo ai compiti di coordinamento assegnatigli in materia dall'art. 117 del nuovo Titolo V - spettino la definizione del quadro economico generale, delle ipotesi macroeconomiche relative all'andamento di PIL, occupazione, inflazione, nonché di una prima ipotesi degli obiettivi di finanza pubblica compatibili con i vincoli del PSC.

Sembra evidente che la partecipazione delle Autonomie Locali alla costruzione del Dpef non possa più limitarsi a un semplice parere della Conferenza Unificata prima che il Dpef stesso riceva la copertura parlamentare tramite le risoluzioni di Camera e Senato. Nel quadro del Titolo V riformato, infatti, Stato e Autonomie Locali devono poter concordare i principali *target* finanziari, ripartire in modo chiaro l'onere del risanamento (o anche della definizione dei macro-interventi

a favore dello sviluppo) tra le diverse articolazioni della Repubblica, stabilire i criteri del monitoraggio annuale.

Pertanto, il Dpef, più prossimo a un ruolo di strumento di programmazione a medio-termine degli obiettivi di crescita e di bilancio in un sistema policentrico, dovrà contenere, con più regolarità di dettagli (ad esempio, con la presentazione dei dati sia tendenziali che programmatici) l'intero conto della P.A., un conto del settore statale, un conto consolidato delle A.L. (oltre ai conti separati per gli aggregati di Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane quando esisteranno), i conti degli enti di previdenza.

In tal modo emergerebbe il "contributo" di ciascun livello di governo al conseguimento degli obiettivi di bilancio. In questo contesto cooperativo, Stato centrale e Autonomie Locali potrebbero utilmente fissare ulteriori obiettivi finanziari oltre ai principali saldi (indebitamento netto e fabbisogno di cassa delle P.A.): ad esempio, tetti di crescita alle spese, o anche un obiettivo di pressione fiscale complessiva.

Vi è quindi anche da riflettere, se il Dpef, oltre a ricevere una sanzione formale da parte del Parlamento tramite le risoluzioni, debba anche essere approvato in modo chiaro dagli organismi di rappresentanza delle Regioni e degli Enti Locali; ciò nell'ipotesi che continui a mancare una "Camera delle Regioni".

In tale quadro, le esperienze di federalismo estere possono essere molto utili al fine di suggerire alcuni assetti istituzionali tesi al mantenimento di un minimo grado di coerenza e di compattezza della politica economica.

Ispirandosi al modello della Germania, potrebbe essere valutata l'ipotesi della creazione di un Consiglio di Programmazione Finanziaria, composto da Stato e

Autonomie Locali, all'interno del quale condividere la pianificazione dei flussi finanziari più rilevanti, coerente con gli obiettivi di equilibrio del bilancio pubblico, e assicurare uno scambio continuo di informazioni tale da garantire un vero monitoraggio delle entrate e delle spese di Stato e Regioni. Così come si può pensare all'istituzione di una Commissione del Debito Pubblico, ugualmente composta da rappresentanti delle diverse articolazioni della Repubblica, alla quale affidare il delicato compito di gestire, in un quadro ordinato e coerente di emissioni di titoli e di altri interventi sul mercato finanziario, la politica del debito pubblico dei vari livelli di governo.

**PRINCIPALI MODALITÀ DI CONTRIBUZIONE DELLE AUTONOMIE LOCALI
AGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA**

Legge n.663/1996	<p>Tagli ai trasferimenti (circa 2.000 mld di lire)</p> <p>Controllo diretto dei flussi di cassa attraverso:</p> <p>a) limiti all'impegnabilità delle dotazioni di competenza; b) taglio delle "autorizzazioni di cassa"; c) vincoli ai prelievi di tesoreria; d) vincoli ai pagamenti finali</p>
Legge n.450/1997	<p>Estensione dei controlli sui flussi di cassa.</p> <p>Limite alla crescita del "fabbisogno finanziario", aggregato specificamente definito che non può superare il livello del 1997 e nel biennio 1999-2000 deve crescere nei limiti del tasso programmato di inflazione</p>
Legge n.449/1998	<p>Introduzione del Patto di Stabilità Interno</p> <p>Effetto aggregato: 2.200 mld di lire di cui: Regioni SO e sanità: 1000; Regioni SS e sanità: 380; Comuni: 700; Province: 100; Comunità montane: 20</p>
Legge n.488/1999	<p>Revisione del Patto di Stabilità Interno</p> <p>Aggiustamenti nella definizione dell'aggregato da controllare e rafforzamento del sistema degli incentivi</p> <p>Effetto aggregato: 3.300 mld di lire di cui: 2.200 in conto 2000; 1.100 in conto 1999 (recupero mancati risparmi)</p>
Legge n.388/2000	<p>Vincolo alla crescita della spesa corrente primaria (al netto della sanità)</p> <p>I pagamenti effettivi del 2001 non devono superare gli "impegni" a carico dei bilanci 1999 incrementati del 3%; per il biennio 2002 e 2003 l'incremento annuo è vincolato al tasso programmato di inflazione (1,2%).</p> <p>Effetto aggiuntivo sul deficit pubblico: 2.500 mld di lire sia nel 2001 che negli anni successivi</p>
Legge n.448/2001	<p>Revisione del Patto di Stabilità Interno</p> <p>Obbligo per le Regioni SO di mantenere il complesso delle spese correnti per l'esercizio 2002 al livello degli impegni relativi all'esercizio 2000 aumentati del 4,5%</p> <p>Obbligo per Province e Comuni con più di 5.000 abitanti di incrementare le spese correnti in misura non superiore al 6% degli impegni di spesa assunti nel 2000.</p> <p>Effetto complessivo sulle spese: -1.498 milioni di euro</p>
Legge n.289/2002	<p>Revisione del Patto di Stabilità Interno.</p> <p>Obbligo di mantenere il disavanzo finanziario di ciascun Comune con più di 5.000 abitanti pari a quello del 2001 (escludendo alcune spese). Per le Province, lo stesso saldo di riferimento migliorato del 7%.</p> <p>Riduzione del 2,3% dei trasferimenti correnti agli Enti Locali sostituiti da compartecipazione al gettito IRPEF del 6,5% per i Comuni e dell'1% per le Province.</p> <p>Manovra sulle economie dei mutui.</p> <p>Effetto complessivo per le AA.LL.: 2.250 milioni di euro.</p>

