



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

INDAGINE CONOSCITIVA
nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 2555
di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica

AUDIZIONE DEL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO
presso la V Commissione
(Bilancio, tesoro e programmazione)
della Camera dei Deputati

23 settembre 2009

Considerazioni generali

La riforma del bilancio dello Stato e della normativa primaria in materia di contabilità e finanza pubblica rappresenta il momento conclusivo di un intenso dibattito che nel corso degli ultimi anni ha interessato tutti i principali aspetti della nostra legislazione contabile.

Le riflessioni che ne sono scaturite e la necessità di adeguare la legge n. 468 del 1978 al mutato quadro delle esigenze connesse all'evoluzione del sistema economico, alle regole derivanti dall'adesione all'Unione monetaria e all'assetto istituzionale del nostro paese, hanno determinato nel corso del tempo l'adozione di interventi di aggiornamento e adeguamento dei contenuti della stessa legge.

Tali modifiche non sembrano più sufficienti a garantire la piena rispondenza alle molteplici esigenze che si pongono in materia di contabilità e finanza pubblica e necessitano di essere integrate e raccordate in un complessivo disegno normativo che disciplini la programmazione, la gestione e la rendicontazione dell'operato delle Amministrazioni pubbliche.

Da tempo, infatti, è in atto un cambiamento del ruolo dello Stato, in particolare nella ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo e sempre più rilevante risulta essere la quota di risorse gestita a livello decentrato. Una particolare attenzione è, inoltre, riservata alla sostenibilità dei conti pubblici e alla realizzazione degli obiettivi di bilancio derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione monetaria europea. E' mutato lo scenario economico e sociale in cui lo Stato opera e più forte appare la domanda di una maggiore qualità dell'intervento dello Stato nel sistema economico.

In questo contesto le regole che presiedono alla formazione e alla gestione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche devono favorire l'efficace programmazione delle risorse pubbliche e la loro efficiente gestione nel rispetto delle

scelte compiute dal legislatore. Tali regole devono, inoltre, garantire che l'impiego delle risorse avvenga in modo che sia assicurato il miglior livello di trasparenza delle informazioni che i bilanci pubblici forniscono agli organi di controllo e all'opinione pubblica.

La proposta di legge che attualmente il Parlamento sta esaminando affronta in maniera coordinata queste tematiche nell'ambito di un unico provvedimento. Le modifiche apportate dal Senato non hanno alterato l'impianto della riforma. Si è, inoltre, tenuto conto di alcuni suggerimenti che avevo avuto modo di formulare in occasione della precedente audizione presso la 5^a Commissione Bilancio del Senato.

Restano, tuttavia, ancora alcune questioni rispetto alle quali risulta necessario un ulteriore approfondimento.

La Ragioneria Generale dello Stato conferma la propria disponibilità a partecipare a incontri tecnici, coordinati dagli Uffici della Camera dei Deputati, con tutti i soggetti istituzionali interessati e gli studiosi della materia al fine di individuare le soluzioni più appropriate, in particolare in materia di bilancio di cassa e di copertura degli oneri recati dai provvedimenti legislativi, su cui mi soffermerò in seguito.

Nel richiamare le principali considerazioni svolte nella mia precedente audizione sulle innovazioni più rilevanti che il testo introduce rispetto alla legge n. 468 del 1978, mi soffermerò, in particolare, sulle modifiche apportate dal Senato al disegno di legge.

1. Coordinamento tra legge di riforma della contabilità pubblica e legge sul federalismo fiscale

Una delle novità di maggiore rilievo introdotte dal disegno di legge in esame consiste nell'estensione dell'ambito di applicazione delle norme di contabilità e finanza pubblica all'intero settore delle amministrazioni pubbliche, superando la frammentazione che oggi caratterizza il panorama normativo in materia di bilancio per i

diversi soggetti che compongono questo aggregato. La proposta di riforma prevede che siano individuati i sistemi e gli schemi contabili che le Amministrazioni pubbliche dovranno adottare al fine di rendere più agevole la lettura, la confrontabilità ed il consolidamento dei dati di bilancio.

In tal modo, inoltre, risulteranno meno complesse anche le procedure di costruzione e consolidamento dei conti pubblici con un miglioramento della tempestività delle informazioni aggregate di finanza pubblica ai fini del monitoraggio e del controllo dell'evoluzione dei relativi saldi.

Tutto ciò appare necessario per garantire un contesto unitario e condiviso di governo della finanza pubblica e sviluppare un effettivo e completo monitoraggio dei conti pubblici dopo l'entrata a regime della riforma federalista. L'adozione di regole comuni in materia di bilanci pubblici garantisce inoltre al Parlamento la possibilità di svolgere al meglio il proprio ruolo decisionale, di indirizzo e controllo.

Ritengo, peraltro, che gli interventi necessari a garantire l'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili possano essere realizzati senza dar luogo a particolari difficoltà rispetto al quadro costituzionale posto a tutela dell'autonomia riconosciuta agli enti territoriali nelle materie loro riservate. L'esigenza di una maggiore armonizzazione è peraltro comune agli obiettivi perseguiti con la legge n. 42 del 2009 che in tale ambito dispone una apposita delega, da attuare entro dodici mesi, che definisca i principi a cui gli enti territoriali devono ispirarsi nella definizione dei propri sistemi contabili.

Tuttavia, anche se le due norme rispondono alla medesima finalità, differenze significative si colgono per quanto riguarda le *modalità* attraverso le quali realizzare l'armonizzazione e i *tempi di attuazione* delle due deleghe.

Riguardo alle *modalità*, mentre la riforma contabile indica già nel testo del provvedimento i criteri e i principi ai quali i sistemi contabili e gli schemi di bilancio

devono conformarsi, la riforma sul federalismo fiscale prevede che essi siano definiti nei decreti legislativi da adottare entro maggio del 2010.

Relativamente all'*attuazione delle deleghe*, il tempo che potrebbe risultare ancora necessario per l'approvazione definitiva di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica rende molto limitato il margine per un reale e proficuo rapporto consultivo e di confronto tra il Comitato per i principi contabili e la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale.

Al fine di realizzare il necessario coordinamento tra le due normative, nel corso dell'esame al Senato, sono state inserite alcune disposizioni di raccordo con la legge di attuazione del federalismo. In particolare, esse hanno riguardato:

- l'articolo 1, comma 4, il quale stabilisce che *le disposizioni recate dalla legge di contabilità nonché dalle norme di attuazione del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119 della Costituzione;*
- l'articolo 2, comma 6, che stabilisce *il reciproco raccordo tra il Comitato per i principi contabili, istituito per la predisposizione dei decreti legislativi relativi all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, e la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale, istituita dalla legge n. 42 del 2009 al fine di procedere all'attuazione della delega relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici.*

Il processo di armonizzazione dei sistemi contabili dovrà essere in grado di garantire una base informativa omogenea nella definizione delle grandezze di bilancio e nelle loro modalità di rappresentazione per l'insieme dei soggetti rientranti nel perimetro delle amministrazioni pubbliche.

In questo senso, l'adozione di regole contabili uniformi, nonché l'adozione di schemi comuni di bilancio che, seguendo l'articolazione in missioni e programmi, siano

coerenti con la classificazione economica e funzionale (COFOG) stabilita a livello comunitario, rappresentano elementi imprescindibili per la gestione e il monitoraggio della finanza pubblica.

Strumentale al raggiungimento di questi risultati, ma anche al conseguimento di un efficace monitoraggio ed un più agevole consolidamento dei conti pubblici, è la creazione di una banca dati unitaria che raccolga tutte le informazioni relative ai bilanci e alle connesse operazioni gestionali.

2. Coordinamento delle politiche fiscali tra i diversi livelli di governo

Il coinvolgimento e la piena responsabilizzazione dei diversi livelli di governo è presupposto essenziale per il raggiungimento degli obiettivi fiscali e di bilancio indicati dal Governo nei documenti di programmazione, nonché per assicurare la sostenibilità dei conti pubblici nel lungo periodo. Questa esigenza appare ulteriormente rafforzata dagli emendamenti introdotti nel corso della discussione parlamentare. In particolare, aumenta il livello di coinvolgimento delle Amministrazioni locali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Nell'ambito della procedura per la definizione degli obiettivi di bilancio della Decisione di finanza pubblica viene individuato il quadro di riferimento normativo per il Patto di stabilità interno, attraverso il quale - in coerenza con l'articolazione degli obiettivi nazionali definiti nella stessa sede - sono definiti gli interventi necessari al conseguimento dei predetti obiettivi per Regioni, Province e Comuni.

Il disegno di legge in esame stabilisce, inoltre, che la Decisione di finanza pubblica e la Legge di stabilità individuino la quota di indebitamento per il complesso delle amministrazioni locali, nonché la successiva articolazione su base regionale della quota relativa al complesso degli enti locali. Tale articolazione viene effettuata sentita la Conferenza unificata. Va segnalata, infine, la possibilità per gli enti locali di modulare il

proprio ricorso al debito per il finanziamento della spesa in conto capitale attraverso meccanismi di compensazione tra gli enti territoriali appartenenti alla stessa regione. Le modalità di compensazione e di scambio delle quote di indebitamento vengono coordinate dalle Regioni al fine di consentire l'ottimizzazione della distribuzione territoriale della spesa per investimenti. Le regioni possono, inoltre, adattare le regole del Patto di stabilità interno e i vincoli imposti dalla legge nazionale per gli enti locali del proprio territorio, garantendo comunque il rispetto degli obiettivi fissati a livello aggregato.

I margini di flessibilità, previsti dalle norme richiamate, nella gestione delle quote di indebitamento tra diversi enti della stessa Regione, mettono a sistema un principio di mutualità tra gli enti locali di una stessa Regione introdotto dal decreto legge n. 112 del 2008: in tal modo si codifica in via strutturale una importante novità nell'ambito della normativa di bilancio che consente, nell'ambito della stessa Regione e nel rispetto dell'obiettivo complessivo di bilancio, di considerare le specificità territoriali, economiche e sociali di ciascun Ente locale nella definizione dei vincoli all'indebitamento.

Le segnalate novità appaiono di rilievo e sembrano assicurare la possibilità di introdurre, nella definizione del percorso di risanamento dei singoli enti, quegli elementi di flessibilità che consentiranno di tenere conto delle peculiarità di ciascuno di essi pur nel rispetto dei vincoli di carattere generale. Le novità introdotte richiederanno, tuttavia, un certo tempo affinché si possano assestare i meccanismi che la governano ed esplicitare a pieno i benefici ad essa connessi.

3. Contenuti dei documenti di programmazione

La struttura del nuovo ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio è stata sostanzialmente confermata dall'esame del Senato. Sono stati comunque aggiunti alcuni contenuti alla decisione di finanza pubblica che muovono nella direzione di una

informativa più completa sui parametri qualitativi del quadro tendenziale e programmatico, in linea anche con la natura degli obblighi da assumere per il rispetto degli accordi di bilancio connessi al Trattato di Maastricht. È infatti richiesta esplicitamente la rappresentazione della evoluzione, sia tendenziale che programmatica, al lordo e al netto dei fattori non strutturali, delle principali grandezze economiche e di bilancio. È più dettagliata anche la definizione degli obiettivi di bilancio. È prevista, infine, una nota metodologica che illustri i criteri con cui sono formulate le previsioni tendenziali.

In merito all'inclusione dei saldi strutturali tra gli elementi informativi tipici della Decisione di finanza pubblica, occorre evidenziare che questi sono già contenuti nei documenti di programmazione economica e finanziaria predisposti negli ultimi anni: tale indicazione è, peraltro, prevista solo a fini conoscitivi.

Riguardo all'introduzione della pressione fiscale tra gli obiettivi della programmazione, a parte l'indeterminatezza della locuzione "*di massima*", non risulta chiaro il riferimento alla coerenza "*con il livello massimo di spesa corrente*", non essendo quest'ultimo un obiettivo di bilancio. Tale schema sembrerebbe, invece, essere più coerente con un sistema in cui operi la determinazione della evoluzione della spesa attraverso l'individuazione di limiti o tetti annuali o pluriennali, come previsto, per il bilancio dello Stato nella delega di cui all'articolo 43.

Si osserva, peraltro, che una estensione alle altre Amministrazioni, e in particolare agli enti territoriali, di limiti qualitativi di spesa e di un livello massimo di pressione fiscale potrebbe confliggere con uno dei principi cardine dell'attuazione del federalismo fiscale, cioè quello dell'autonoma responsabilità gestionale di ciascun ente.

In questa sede, inoltre, è il caso di segnalare che il disegno di legge di riforma prevede, tra i contenuti della decisione quadro di finanza pubblica, la costruzione di un duplice quadro previsivo macroeconomico, uno tendenziale e uno programmatico. Tuttavia, come osservato dal Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e

delle finanze, la prassi più recente con riferimento al ciclo della programmazione finanziaria si basa su un unico quadro di previsione macroeconomica corrispondente a quello programmatico.

4. Il bilancio dello Stato

Le modifiche apportate alle norme sul bilancio dello Stato sono intese a rafforzare il ruolo del documento contabile come strumento di allocazione e gestione delle risorse, nonché a favorire la trasparenza e migliorare la rappresentazione e la leggibilità dei dati che esso fornisce, anche attraverso la revisione dei contenuti dei documenti ad esso allegati. Per realizzare questi obiettivi vengono rivisti e integrati i contenuti di alcuni documenti allegati al bilancio e istituzionalizzate, esplicitandole, le categorie attraverso cui le voci del bilancio sono classificate. Viene, inoltre, previsto il completamento della revisione della struttura del bilancio secondo la rappresentazione per Missioni e Programmi in modo che si evitino sovrapposizioni di competenze e responsabilità nella gestione delle risorse.

Per migliorare l'efficienza della gestione delle risorse pubbliche e rendere la valutazione sul loro impiego parte integrante del processo di formazione del bilancio viene prevista una sistematica e strutturale attività di verifica dei programmi e delle relative attività sottostanti, nonché un'attività di analisi e valutazione della spesa attraverso la costituzione di appositi gruppi di lavoro. In materia, nel corso dell'esame al Senato, sono state introdotte alcune novità di rilievo.

Viene introdotta, sia per il bilancio di previsione che per il rendiconto, in sostituzione delle attuali note preliminari, la cosiddetta "Nota integrativa" agli stati di previsione dei Ministeri, con un contenuto articolato in due sezioni: la prima, per le previsioni, costituisce a tutti gli effetti il piano degli obiettivi di ciascun Programma, mentre, per il consuntivo, viene previsto il rapporto sui risultati; la seconda sezione illustra i contenuti dei Programmi di spesa, dei relativi stanziamenti, dei criteri e dei

parametri utilizzati per la loro previsione, nonché, a consuntivo, delle risorse utilizzate e degli scostamenti rispetto agli obiettivi. Le modifiche introdotte con il testo in esame consentono di assicurare al Parlamento un adeguato livello di informazione relativamente a contenuti e finalità dei Programmi di spesa individuati quali nuove unità di voto del bilancio.

Sono state istituzionalizzate le informazioni derivanti dalla contabilità economica analitica con l'inclusione, tra gli allegati al disegno di legge di bilancio, dei documenti di budget e di consuntivazione dei costi relativi alle amministrazioni centrali dello Stato, fornendo al Parlamento informazioni economiche a completamento del quadro informativo generale sul bilancio finanziario.

E' stato perfezionato e reso permanente il meccanismo di cui all'articolo 60, comma 3 del D.L. 112 del 2008. La nuova formulazione consente la rimodulazione delle spese nell'ambito dei programmi di una stessa Missione nella fase di formazione del bilancio. Essa amplia i margini di flessibilità delle amministrazioni attraverso la possibilità di proporre al Parlamento la rimodulazione anche delle spese classificate tra i fattori legislativi, senza più vincoli percentuali nelle variazioni tra i diversi macroaggregati. Resta ovviamente fermo il divieto dell'utilizzo di spese in conto capitale per finanziare spese correnti. Un ulteriore passo potrebbe essere quello di valutare la possibilità di estendere alle Missioni il meccanismo di flessibilità. Tale facoltà, potrebbe essere concessa entro determinati limiti (ad esempio per una percentuale stabilita dello stanziamento) e sarebbe comunque sottoposta alla valutazione del Parlamento in sede di esame del disegno di legge di bilancio.

Una ulteriore misura di razionalizzazione del bilancio dello Stato è rappresentata dalla previsione che la "realizzazione" di ciascun Programma venga affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa e, in prospettiva, che l'intero Programma sia "affidato" ad un unico responsabile. Va segnalato, tuttavia, che l'efficacia di tale

previsione potrebbe risultare limitata in assenza di una contestuale riorganizzazione delle strutture amministrative.

5. Analisi e valutazione della spesa

Di particolare rilievo sono le disposizioni che individuano i presupposti necessari all'avvio e alla sistematizzazione di una attività di analisi della spesa che miri a migliorarne efficienza ed efficacia. Tale attività andrà realizzata insieme alle amministrazioni attraverso la costituzione di appositi nuclei. I risultati delle analisi così condotte potranno essere di supporto alle stesse Amministrazioni, sia nella fase di formazione del bilancio per la quantificazione delle risorse necessarie al finanziamento dei compiti loro assegnati, sia nella fase di gestione delle risorse stesse.

Detta attività prevede la verifica dell'articolazione dei programmi che compongono le missioni, delle autorizzazioni di spesa e delle relative disposizioni legislative. Il miglioramento del livello di efficienza dell'Amministrazione statale e l'incremento delle conoscenze che da queste analisi possono essere ottenute mira a favorire, a parità di spesa, l'incremento quantitativo e il miglioramento qualitativo dei servizi offerti, nonché l'effettiva rispondenza degli stanziamenti di bilancio alle reali esigenze delle amministrazioni.

L'attività di analisi troverà rappresentazione, insieme a proposte di miglioramento nell'utilizzo delle risorse, in un apposito Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato che la Ragioneria Generale dello Stato dovrà elaborare ogni tre anni.

6. Il bilancio di cassa

La delega per il passaggio al bilancio di cassa ha subito nel corso dei lavori condotti al Senato modifiche che riguardano sia la tempistica relativa alla sua attuazione, sia il ruolo che, nell'ambito di questo schema, sarebbe assegnato alle figure dirigenziali responsabili dei diversi programmi del bilancio.

Con riferimento alla opportunità di adottare un bilancio redatto in termini di sola cassa va sottolineato, innanzitutto, che l'attuale sistema, basato sia sulla cassa che sulla competenza giuridica, consente di apprezzare i vantaggi di entrambi i criteri contabili, attenuandone, nel contempo, le criticità. Rinunciare alla doppia rilevazione significherebbe, a parere della Ragioneria Generale dello Stato, privarsi di una parte di informazioni utili per una corretta programmazione e per una efficiente gestione delle risorse pubbliche.

La combinazione dei due sistemi di cassa e di competenza giuridica, affiancati da un sistema di rilevazioni economico-patrimoniali, consente di poter disporre di un patrimonio informativo utile per molteplici scopi (programmazione, gestione, controllo interno ed esterno, valutazione delle performance, predisposizione dei dati di contabilità nazionale).

E'indubbio che un bilancio di sola cassa potrebbe risultare di più semplice lettura e gestione da parte dei responsabili dei programmi, ma tale obiettivo va perseguito assicurando comunque le necessarie informazioni per garantire un'adeguata programmazione delle risorse ed un effettivo monitoraggio degli obiettivi di finanza pubblica (espressi in termini di indebitamento netto calcolato secondo i criteri SEC95). Tale semplificazione va realizzata, da un lato, attraverso un più immediato e trasparente raccordo tra il bilancio e le regole contabili assunte a livello europeo e, dall'altro, rimuovendo le cause che portano ad una eccessiva divaricazione tra programmazione, realizzazione e liquidazione degli interventi.

Con riferimento alle conseguenze derivanti dall'adozione del bilancio di cassa si evidenzia la necessità di una revisione dell'intero impianto normativo del testo in esame che avverrebbe, peraltro, in sede di attuazione della delega conferita. Rispetto a tale adempimento il termine di un solo anno per l'esercizio della delega non consente di disporre di margini sufficienti per la predisposizione e conseguente attuazione delle necessarie modifiche alla legge e al regolamento di contabilità generale dello Stato.

Inoltre, nell'ottica della omogeneizzazione dei sistemi contabili di tutte le Amministrazioni pubbliche, che costituisce principio cardine della riforma della legge di contabilità, l'adozione di un bilancio di cassa dovrebbe estendersi anche ai bilanci di tutte le Amministrazioni pubbliche.

L'adozione di un bilancio di cassa richiederà importanti modifiche al processo di programmazione della spesa, nonché, relativamente all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, in materia di responsabilità di chi effettua i pagamenti.

Data l'entità delle modifiche richieste è necessario che il passaggio al bilancio di cassa sia preceduto da un congruo periodo di sperimentazione. Tale periodo dovrebbe consentire di individuare le modifiche normative necessarie a consentire il passaggio, limitando al massimo eventuali problematiche gestionali ovvero connesse al cambiamento delle regole contabili per i dirigenti responsabili.

Qualche osservazione si impone, poi, con riferimento agli specifici criteri direttivi per l'attuazione della delega previsti dall'articolo 43.

La previsione che la gestione della spesa venga condotta dal responsabile del programma attraverso un *“continuo monitoraggio che garantisca sotto la sua responsabilità, contabile ed amministrativa, l'equilibrio delle disponibilità e delle spese, nel presupposto che ordini e paghi le spese sulla base di un programma, da lui predisposto”* pone seri problemi in merito alla possibilità di esercitare un effettivo controllo preventivo nel corso della gestione, sia per quanto riguarda la legittimità del

suo operato, sia per quanto riguarda gli eventuali effetti sui conti pubblici delle sue decisioni. Infatti, dal tenore della norma sembra essere il dirigente responsabile, nell'ambito della sua autonomia e sotto la sua diretta responsabilità, a operare le scelte che ritiene più opportune senza alcun tipo di vincolo se non quello di cassa.

Al fine di approfondire le problematiche rappresentate e le conseguenze derivanti dall'adozione di un bilancio di sola cassa per le Amministrazioni pubbliche, sarebbe opportuno costituire dei tavoli tecnici di confronto tra i soggetti coinvolti nell'applicazione della predetta normativa. In questa ottica si potrebbe modificare l'attuale norma prevedendo prima dell'adozione della delega (di cui sarebbe auspicabile un prolungamento dei termini, al fine di condurre i predetti necessari approfondimenti) un periodo di sperimentazione che consenta di far emergere tutte le possibili implicazioni, anche relative ai profili della gestione e delle responsabilità, connesse all'applicazione di detta disciplina che dovrà anche comportare un sostanziale cambiamento dei comportamenti delle amministrazioni.

7. La copertura dei provvedimenti legislativi.

a) La copertura delle leggi sul saldo netto da finanziare, sul saldo di cassa e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni

La valutazione degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi è un punto di estrema rilevanza per il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. La natura e le metodologie di valutazione degli obiettivi di finanza pubblica assunti con il Programma di stabilità impongono di esaminare gli effetti finanziari delle politiche di bilancio con riferimento all'indebitamento netto e al saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni, quest'ultimo fondamentale per il controllo dell'evoluzione del debito pubblico.

Nell'evoluzione degli attuali sistemi contabili, una riflessione attenta andrebbe svolta circa l'opportunità di interpretare in modo estensivo l'obbligo costituzionale di copertura non limitandola al solo saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, ma riferendola anche ai saldi espressi in termini di competenza economica (SEC95) e di cassa. Tale obbligo di copertura, ad avviso della Ragioneria Generale dello Stato, avrebbe dovuto trovare esplicita formalizzazione nel testo della riforma della legge di contabilità in modo da assicurare l'effettiva neutralità finanziaria delle iniziative legislative.

In questo senso, l'attuale testo del disegno di legge comporta, di fatto, un indebolimento rispetto all'attuale prassi. Ciò in quanto sia le quantificazioni che le eventuali compensazioni in termini di indebitamento sono affidate a meri giudizi sulla loro prevedibilità.

Diverse possono essere le implicazioni derivanti dalla mancata previsione della copertura sui tre saldi. Cito qualche esempio:

- 1) Gli interventi di riduzione di entrate o di incremento della spesa di enti diversi dallo Stato, finanziati attraverso l'utilizzo di eventuali avanzi di amministrazione.

Sulla base della normativa contenuta nella nuova legge di contabilità la valutazione e quantificazione di tali effetti è puramente discrezionale: infatti non vi sono effetti negativi sul saldo netto da finanziare, in riferimento al quale è limitato l'obbligo di copertura. Al contrario, tale tipo di intervento comporta un peggioramento del saldo di cassa, dell'indebitamento netto e del debito delle pubbliche amministrazioni con compromissione dei relativi obiettivi. Nella prassi attuale ciò non è consentito.

- 2) Le compensazioni di interventi nell'ambito del bilancio dello Stato utilizzando a copertura stanziamenti con impatto non corrispondente in

termini di indebitamento netto e di settore saldo di cassa. Anche questa operazione, nell'attuale prassi non è consentita.

Peraltro, non risulta logica, in assenza di vincolo giuridico della copertura sui tre saldi, la previsione dell'obbligo della clausola di salvaguardia, come disciplinata nel testo in corso di approvazione. Infatti, la clausola di salvaguardia ha senso solo nella misura in cui sia stata preventivamente garantita la copertura finanziaria della disposizione.

La mancata previsione della copertura sui tre saldi non appare del tutto in linea con l'impianto della riforma in esame che muove nella direzione di un necessario, ampio rafforzamento del ruolo degli indicatori di bilancio (indebitamento netto, anche strutturale, e debito pubblico) - definiti secondo le norme comunitarie - nella programmazione delle politiche economiche e fiscali.

La rilevanza dei saldi richiamati è rafforzata dalla considerazione che tutti i Paesi europei sono tenuti a predisporre i documenti previsivi di finanza pubblica uniformandosi alle regole SEC95. In questo senso non può non rilevarsi un'asimmetria tra le norme che definiscono l'obbligo di copertura degli oneri derivanti dalle nuove disposizioni legislative in termini di saldo netto da finanziare e il processo che porta alla definizione degli obiettivi del bilancio pubblico, definiti con la Decisione di finanza pubblica, espressi sia in termini di bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare) sia di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (nominale e strutturale) e di debito pubblico.

Ciò premesso, una modifica dell'articolo 18 nel senso di prevedere l'istituzionalizzazione dell'obbligo di copertura delle iniziative legislative anche in termini di indebitamento e di saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche, sarebbe stata quanto mai necessaria al fine di disporre di un adeguato strumento a presidio degli equilibri di finanza pubblica e della piena convergenza tra interventi legislativi e obiettivi finanziari della politica di bilancio.

b) Alcune particolarità sulle modalità di copertura delle leggi ordinarie di spesa

Nel corso dell'esame presso il Senato della Repubblica è stata modificata la norma, contenuta del disegno di legge originario, che rendeva indisponibili i proventi derivanti dalle dismissioni di beni immobili e dai condoni fiscali e contributivi, per la copertura di nuove iniziative legislative, destinandoli di fatto al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Le modifiche apportate consentono, invece, l'utilizzo di dette entrate straordinarie per la copertura di oneri in conto capitale. In proposito non può non ricordarsi che tale utilizzo comporterebbe effetti negativi sul saldo strutturale del conto delle pubbliche amministrazioni, che è uno degli obiettivi da rispettare per il Programma di stabilità. Tali risorse potrebbero, invece, essere utilizzate per finanziare interventi, sia di parte corrente che di conto capitale, considerati secondo le regole stabilite dalla Commissione europea, non aventi carattere strutturale.

E'condivisibile, infine, la disposizione che prevede la copertura degli oneri, non immediatamente quantificabili, recati da una legge delega esclusivamente in norme contenute in altre leggi. L'esame parlamentare ha, infatti, modificato le testo iniziale della riforma che stabiliva la possibilità di rinviare la copertura di tali oneri ai decreti delegati.

c) La copertura della legge di stabilità

Il disegno di legge all'esame della Camera dei Deputati non prevede più un obbligo di copertura degli oneri correnti disposti dalla legge di stabilità. La soppressione di tale vincolo riconduce i nuovi o maggiori oneri correnti derivanti dalla citata legge al solo limite rappresentato dal valore del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato coerente con gli obiettivi programmatici. Ciò significa che sarebbe potenzialmente possibile una manovra espansiva anche per le spese correnti oggi limitata alle sole spese in conto capitale.

Conseguentemente, nel corso dell'esame parlamentare della legge di stabilità, ne potrebbero derivare emendamenti che introducono oneri correnti con coperture in conto capitale, dequalificando in tal modo la spesa. In merito, si potrebbe valutare la possibilità di reinserire, nel testo in esame, la disposizione che prevede l'obbligo di copertura degli oneri correnti disposti dalla richiamata legge di stabilità.

Mi sembra, infine, necessario ricordare che il nuovo testo sulla contabilità e la finanza pubblica non contiene più l'attuale comma 4, dell'articolo 11, della legge 468 del 1978. Questa mancata riproposizione, unitamente alla modifica della disciplina della copertura finanziaria delle leggi, non consente più l'utilizzo di eventuali maggiori entrate a legislazione vigente a copertura di oneri previsti da nuove leggi di spesa. Ciò significa che tali maggiori entrate non potranno che essere destinate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.