



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

AUDIZIONE DEL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO

Presso la V Commissione
(Bilancio tesoro e programmazione)
della Camera dei Deputati

14 luglio 2010

La gestione della finanza pubblica costituisce senz'altro una delle questioni cruciali e direi, per certi versi, anche più critiche nella vita di un Paese. La nuova legge di contabilità e finanza pubblica è intervenuta anche su questo tema storicamente caratterizzato da una dialettica tra Parlamento e Governo, potenziando gli strumenti attraverso i quali si esplicano i poteri di indirizzo e di controllo esercitati dal primo, rispetto al complesso di attività finalizzate alla realizzazione di un determinato indirizzo politico poste in essere dal secondo.

Credo che a nessuno sfugga la difficoltà insita nella ricerca di un punto di equilibrio ben definito tra le prerogative del Governo - che deve essere messo nella condizione di poter attuare le sue scelte politiche - e quelle degli organi parlamentari - che devono poter disporre di adeguati strumenti conoscitivi a supporto di una attività di controllo che abbia un contenuto effettivo, sostanziale e non soltanto nominale.

Il potenziamento della strumentazione conoscitiva, cui accennavo prima, ha riguardato, in buona sostanza, da un lato, la possibilità di accesso alle banche dati gestite da pubbliche amministrazioni, dall'altro, la trasmissione al Parlamento di una serie di documenti tra i quali, in particolare, la relazione tecnica posta, a corredo dei provvedimenti legislativi che comportino conseguenze finanziarie, che dovrà risultare amplificata nei suoi contenuti necessari e arricchita di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari derivanti da ciascuna disposizione sui saldi di finanza pubblica.

La legge n. 196 del 2009, in relazione al primo aspetto (banca dati), prevede la realizzazione di una Banca Dati Unitaria che dovrà rappresentare il luogo nel quale convogliare tutti i dati in possesso dei soggetti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche, funzionali allo svolgimento dei processi di monitoraggio, controllo, consolidamento dei conti pubblici, di attuazione e rafforzamento del federalismo fiscale e di analisi e valutazione della spesa. La circostanza che le informazioni in essa contenute siano accessibili a tutte le amministrazioni pubbliche rende, inoltre, la banca dati uno strumento utile al confronto e alla trasparenza tra le stesse amministrazioni che la alimentano.

Lo sviluppo della banca dati unitaria costituirà, inoltre, l'occasione per procedere alla razionalizzazione degli strumenti di raccolta delle informazioni disponibili, nell'ottica di una semplificazione degli adempimenti connessi all'inserimento dei dati da parte degli enti competenti.

La Ragioneria Generale dello Stato, individuata quale soggetto responsabile sulla base di un apposito decreto, ha avviato le attività per la realizzazione della banca dati unitaria anche attraverso l'instaurazione, in forma strutturata, di una collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte. Per quanto riguarda la fruizione delle informazioni in essa contenute, in un'ottica di implementazione progressiva e incrementale, sarà previsto l'accesso informatico ai dati anche a partire dalle fasi di parziale realizzazione. In particolare, verrà assicurato alle Camere, secondo modalità tecniche da individuare di comune intesa, l'accesso in formato elettronico elaborabile ai dati acquisiti man mano che questi verranno resi disponibili.

Obiettivo finale di tale processo di potenziamento della strumentazione conoscitiva è quello di delineare, secondo modalità attuative condivise tra Governo e Parlamento, nuove regole procedurali e strumenti più idonei per assicurare significativi avanzamenti in materia di quantificazione e verifica degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi.

A tal fine, la legge 196 prevede, inoltre, l'arricchimento delle informazioni contenute nei principali documenti di finanza pubblica, l'elaborazione di note esplicative sulle metodologie di costruzione delle previsioni tendenziali, la redazione di allegati informativi sull'efficacia delle manovre di finanza pubblica e sull'evoluzione in corso d'anno delle entrate, delle spese e del conto consolidato di cassa delle

amministrazioni centrali. I documenti di bilancio, sia in fase di previsione che di rendicontazione, sono arricchiti mediante un ampliamento delle informazioni in essi contenute e sono affiancati da ulteriori e specifici documenti, anch'essi aggiornati nel corso dell'anno. Le maggiori informazioni riguardano anche l'effettivo impiego delle risorse e i risultati raggiunti con il loro utilizzo. È previsto che gli stessi documenti siano resi disponibili in formato elaborabile sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per quanto riguarda la predisposizione delle relazioni tecniche, la legge di riforma della contabilità e finanza pubblica, nel confermare il ruolo fondamentale di tale strumento, ne ha potenziato la funzione informativa. In particolare, viene previsto che, ai fini della definizione della copertura finanziaria, la relazione tecnica che accompagna i provvedimenti legislativi comportanti conseguenze finanziarie (disegni di legge, schemi di decreto legislativo, emendamenti di iniziativa governativa) evidenzia gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, illustrando i criteri per la determinazione degli oneri e della relativa compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria.

Si tratta, in sostanza, del principale strumento per la verifica dei profili finanziari connessi ai nuovi provvedimenti di spesa a garanzia degli equilibri di finanza pubblica e, quindi, del rispetto sostanziale dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Sono di tutta evidenza la valenza e la portata conoscitiva del documento, la cui redazione e verifica costituiscono una condizione di procedibilità amministrativa imprescindibile nel contesto di un procedimento legislativo improntato sulla dialettica democratica tra Governo e Parlamento. Il processo di quantificazione e copertura degli oneri connessi alle innovazioni normative si inserisce in maniera centrale nelle procedure di decisione legislativa e prende l'avvio proprio dalla predisposizione della relazione tecnica, che, sottolineo, avviene a cura dell'Amministrazione competente per materia, passa attraverso la verifica della Ragioneria Generale dello Stato ed è sottoposta al vaglio delle Commissioni e dei Servizi parlamentari del Bilancio. La legge di contabilità e finanza pubblica, all'articolo 17, reca tuttavia alcune rilevanti modifiche in materia di disciplina della copertura finanziaria delle leggi e di predisposizione delle relazioni tecniche.

Relativamente ai disegni di legge, agli schemi di decreto legislativo e agli emendamenti di iniziativa governativa - nel caso in cui essi comportino conseguenze finanziarie - il comma 3 del citato articolo 17 dispone l'obbligo che siano corredati di una relazione tecnica predisposta, sottolineo ancora una volta, a cura delle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze. La relazione quantifica le entrate e gli oneri recati da ciascuna disposizione e individua le relative coperture, con la specificazione:

- a) per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme;
- b) per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti.

La citata disposizione prevede, inoltre, come già detto, che alla relazione tecnica venga allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini della determinazione del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Quanto al contenuto necessario della relazione tecnica viene stabilito che nella medesima siano indicati:

- i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione;
- le relative fonti per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai rispettivi Regolamenti;
- il raccordo, in termini differenziali, con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nella Decisione di finanza pubblica ed eventuali successivi aggiornamenti. Tale operazione andrà

effettuata rapportando l'incidenza degli effetti derivanti da nuovi provvedimenti con i tendenziali a legislazione vigente indicati nell'ultimo documento programmatico disponibile al fine di verificarne la neutralità rispetto ai saldi di finanza pubblica concordati a livello europeo. Ai sensi della nuova legge di contabilità, la nota metodologica esporrà i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di uscita articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche (amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza), del saldo di cassa del settore statale e delle amministrazioni pubbliche, del debito delle amministrazioni pubbliche (nel loro complesso e per sottosettori) e del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato.

Ricordo, inoltre, che nell'ipotesi di oneri valutati e quindi in presenza di una norma con funzione di clausola di salvaguardia - che indichi misure di riduzione delle spese, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, o di aumento delle entrate tali da compensare gli scostamenti tra gli oneri previsti e quelli effettivi - occorre fornire i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia medesima.

Infine, come accennato in precedenza, la nuova legge dispone che, con particolare riferimento alla definizione della copertura finanziaria, la relazione tecnica evidenzii anche gli effetti delle disposizioni - che comportino conseguenze finanziarie - sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, ai fini della verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica indicando i criteri per la loro quantificazione e compensazione.

L'attività di verifica, affidata alla Ragioneria generale investe, quindi, due profili: quello del riscontro della coerenza interna della quantificazione e quello del rispetto della compatibilità finanziaria degli schemi di provvedimento rispetto ai vincoli di finanza pubblica. La presenza di più saldi di riferimento ha fortemente inciso sulle procedure imponendo uno sforzo ulteriore di analisi e raccordo tra i quadri relativi al bilancio dello Stato, i conti di cassa del settore pubblico e il conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni. Le difficoltà di tale delicata operazione di raccordo sono evidenti se si considera la molteplicità dei criteri di costruzione dei diversi aggregati e dei soggetti istituzionalmente deputati alla loro definizione e applicazione, a partire da quelli relativi alla perimetrazione dello stesso aggregato di riferimento. Il raccordo tra i saldi in sede di quantificazione degli effetti connessi a nuove disposizioni di entrata e spese è reso evidente nella predisposizione dei prospetti riepilogativi che, con l'entrata in vigore della riforma contabile, per espressa previsione di legge devono accompagnare la relazione tecnica.

Per le altre proposte legislative ed i relativi emendamenti all'esame delle competenti Commissioni parlamentari, viene riconosciuta a queste ultime la facoltà di richiedere al Governo la relazione tecnica (ossia alle Amministrazioni competenti) ai fini della verifica da parte della RGS della quantificazione degli oneri recati e della relativa copertura. Innovando rispetto alla precedente normativa, si dispone che la relazione tecnica venga trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni, sottolineo, dalla richiesta. Qualora il Governo non fosse in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico.

Disposizioni specifiche sono, poi, dettate con riferimento ai disegni di legge di iniziativa regionale e del CNEL e alle disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego.

Vorrei esporre ora qualche breve considerazione in merito all'atto di indirizzo parlamentare in corso di esame.

A mio avviso, il richiamo alla necessità che si debba provvedere alla predisposizione delle relazioni tecniche riguardanti gli emendamenti presentati dal relatore, in tempi compatibili con lo svolgimento dei lavori parlamentari, risulta del tutto coerente con il quadro complessivo delineato, anzi ritengo che tale indicazione costituisca un presupposto indispensabile per un suo corretto funzionamento.

Sulla base degli elementi illustrati, è, inoltre, avviso della Ragioneria generale dello Stato che occorra procedere alla predisposizione di un nuovo schema tipo di relazione tecnica standard, aggiornato rispetto a quello già predisposto nel 2005, che tenga conto dell'ampliamento dell'obbligo informativo imposto dalla

legge di riforma. Il modello standard dovrà contenere gli elementi essenziali volti a garantire tutte le informazioni richieste dalla norma, in assenza delle quali, peraltro, risulterebbe particolarmente gravosa la procedura di verifica delle quantificazioni degli oneri.

In relazione a questo, colgo l'occasione per informarvi che è già in fase avanzata la predisposizione di un'apposita bozza di circolare che verrà, quanto prima, messa a disposizione anche di codesta Commissione, ai fini dell'acquisizione del relativo parere.

Del resto, la stessa normativa di riforma contabile prevede, poi, espressamente una procedura di aggiornamento della Relazione tecnica all'atto del passaggio del provvedimento tra i due rami del Parlamento e alla trasmissione di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del testo approvato. Tale procedura va senz'altro svolta con la dovuta tempestività.

Pertanto, le Amministrazioni di volta in volta competenti dovranno provvedere a fornire le necessarie indicazioni con riferimento sia alle disposizioni recate dai testi originari dei provvedimenti, sia alle disposizioni scaturenti da proposte emendative che sono presentate durante l'iter parlamentare: in particolare, ci si riferisce ad emendamenti che possono introdurre sia nuove norme, sia modifiche di disposizioni già presenti nel testo originario del provvedimento, al fine di consentire alla Ragioneria Generale dello Stato di effettuare le richiamate verifiche nei tempi richiesti.

Ciò, in particolare, si rende quanto mai necessario per quei provvedimenti la cui complessità (si pensi, ad esempio, ai maxi emendamenti alle manovre correttive) richiede l'effettuazione di analisi e valutazioni particolarmente accurate.

Si condividono, inoltre, le esigenze richiamate nell'atto di indirizzo in discussione circa la opportunità di provvedere alla redazione della relazione tecnica anche nei casi in cui il provvedimento legislativo non produca conseguenze finanziarie, sebbene munito dell'apposita clausola di neutralità finanziaria, ovvero sia comunque da attuare con risorse già disponibili a legislazione vigente, in modo da rendere espliciti tutti i dati e gli elementi che giustifichino l'ipotesi di una assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione di risorse già presenti in bilancio (o in tesoreria), utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.

In ogni caso, tale obbligo è previsto per gli schemi di decreto legislativo, che devono essere corredati di relazione tecnica anche nell'ipotesi in cui alla corrispondente legge di delega non sia ascritto alcun effetto finanziario.

Qualora, invece, in sede di conferimento della delega, a ragione della complessità della materia trattata, non fosse stato possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, tale operazione andrà effettuata al momento dell'adozione dei singoli provvedimenti attuativi e la relativa copertura degli eventuali oneri dovrà essere prevista da uno specifico provvedimento; pertanto, i decreti legislativi potranno essere emanati solo successivamente all'entrata in vigore del relativo provvedimento recante la copertura finanziaria.

In merito alla trasmissione in via telematica delle relazioni tecniche e dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi la Ragioneria Generale si dichiara, fin d'ora, disponibile all'attivazione degli strumenti e delle procedure informatiche necessarie a garantire l'attivazione di tale flusso informativo.

Sono in corso di svolgimento le opportune iniziative per consentire, rispettivamente, l'inoltro dei suddetti documenti - corredati del timbro di verifica - all'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché la successiva pubblicazione sul sito istituzionale del MEF. Per semplificare lo scambio informativo ai fini del controllo parlamentare sulla finanza pubblica la legge di riforma ha previsto, inoltre, la pubblicazione sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze in formato elettronico elaborabile dei disegni di legge e delle leggi di bilancio, di stabilità, di assestamento, di approvazione del rendiconto generale dello Stato, nonché dei decreti di variazione di bilancio. E' di tutta evidenza come questa modalità di condivisione delle informazioni contabili espanda il loro grado di conoscibilità, garantendo l'accesso a tali informazioni.

Sotto il profilo più strettamente operativo, per quanto concerne le variazioni di bilancio, posso dirvi che il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sta provvedendo a pubblicare sul proprio sito istituzionale, in un'apposita sezione, i decreti emanati a decorrere dal 1° gennaio 2010 in applicazione di provvedimenti legislativi approvati nel corrente anno che siano stati registrati dalla Corte dei conti.

Nell'ambito della relazione tecnica una attenzione particolare meritano poi i profili connessi all'adozione, nei casi richiesti, della clausola di salvaguardia. Tale strumento trova conferma, con alcune innovazioni, nella nuova legge di contabilità, sebbene la sua disciplina venga profondamente rivista, prevedendo che nel caso in cui una legge comporti nuovi o maggiori oneri valutati venga disposta, nell'ambito della copertura, una clausola di salvaguardia che indichi misure di riduzione delle spese, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, o di aumento delle entrate, tali da compensare gli scostamenti tra gli oneri previsti e quelli effettivi. La clausola deve essere:

- effettiva (cioè individuare, ad esempio, le misure di intervento sulla copertura: come aumento di entrate - tributarie e contributive - o riduzioni di spesa; ovvero di eventuale riduzione dell'onere; attraverso la ridefinizione dei requisiti per l'accesso alla prestazione, la rideterminazione della sua misura, ecc.);
- automatica (cioè non richiedere ulteriori provvedimenti di natura legislativa per essere attuata, ma solo atti di natura amministrativa);
- e garantire, anche temporalmente, la corrispondenza tra l'onere e la relativa copertura. Corrispondenza che deve essere garantita per tutta la durata della legge.

Si ricorda inoltre che, come per la copertura finanziaria, la clausola di salvaguardia deve essere idonea a compensare lo scostamento per tutti i saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziare, saldo di cassa e indebitamento delle amministrazioni pubbliche).

Sulla base delle precedenti considerazioni risulta evidente la complessità di immaginare la costruzione di uno schema standard di clausola di salvaguardia senza incorrere nel rischio di trasformare la stessa in una norma priva di reale efficacia. La sua definizione deve tenere conto sia delle "caratteristiche" dell'onere previsto, sia della sua copertura. In proposito, una prima rilevante distinzione riguarda la possibilità di definire la clausola di salvaguardia:

- nell'ambito dello stesso onere previsto dalla norma, prevedendone la riduzione: ad esempio rivedendo l'ammontare della spesa o della prestazione a favore del singolo soggetto interessato, oppure riducendo la platea dei beneficiari ridefinendo in maniera più stringente i requisiti di accesso al beneficio, ecc.;
- ovvero al di fuori dell'onere previsto dalla norma attraverso un incremento della copertura: rafforzando quella prevista nella clausola finanziaria o ricorrendo a diversa modalità. In quest'ultimo caso, la clausola di salvaguardia può agire nell'ambito dello stesso settore economico in cui opera il provvedimento ovvero in un altro settore, attraverso l'incremento di entrate o la riduzione di spese, eventualmente nell'ambito della stessa amministrazione/missione/programma.

A ciascuna di queste alternative sono evidentemente associati vantaggi e svantaggi - quali, ad esempio, l'incentivo ad elaborare previsioni affidabili degli oneri connessi alle norme, a contenere la gestione entro la previsione di spesa, a non modificare l'allocazione delle risorse inizialmente prevista - che vanno opportunamente considerati in sede di definizione della clausola di salvaguardia. Considerata quindi la complessità del meccanismo di definizione della clausola di salvaguardia ritengo che lo schema tipo di relazione tecnica debba contenere, nel caso di oneri valutati, una apposita sezione che dia conto dei suoi meccanismi di funzionamento nell'eventualità della sua attuazione.

Alla luce del processo di federalismo avviato con la riforma del Titolo V della Costituzione, in materia di copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, occorre inoltre porre attenzione alle norme che impongono anche alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'obbligo di indicare la copertura finanziaria delle proprie leggi, utilizzando le metodologie di copertura previste per le leggi dello Stato. In particolare, si ritiene che anche le autonomie regionali, nell'espletamento delle funzioni legislative loro riconosciute, debbano corredare i disegni di legge regionale con relazioni tecniche che riportino i dati e

gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e, cioè, non solo con riferimento al saldo del proprio bilancio, ma anche con riferimento agli effetti sul fabbisogno di cassa delle pubbliche amministrazioni e sull'indebitamento netto. Ciò sarebbe utile anche per la corretta programmazione della gestione economico-finanziaria della regione ai fini del rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno.

Mi avvio alle conclusioni, ma prima vorrei abbandonare - sia pure per poco - l'approccio "formale", direi quasi strettamente istituzionale, alla materia in discussione, basato sulle regole più o meno codificate per la redazione delle relazioni tecniche.

Nel corso di un intero anno, personalmente, vedo un numero, credo abbastanza significativo, di relazioni tecniche che vengono verificate - la maggior parte positivamente - dalla Ragioneria generale, all'esito di un attento esame effettuato da parte dei suoi uffici.

Questa attività di verifica costituisce per l'Istituto non solo uno dei momenti in cui esso si esprime nell'esercizio di una forma tra le più rilevanti di attività amministrativa e che coincide con una delle mie assunzioni di responsabilità più gravose, ma anche una circostanza in cui la Ragioneria generale si trova, di fatto, ad operare, spesso con uno stretto margine di tempo, in una situazione di massima esposizione rispetto all'azione del Governo e all'evoluzione del dibattito parlamentare in corso. Livello di esposizione di cui talvolta è possibile cogliere gli echi perfino sui mezzi di stampa.

Credo sia doveroso da parte mia, in pieno spirito di servizio e non solo per amor di verità, sottoporvi anche qualche considerazione che emerge dalla quotidiana realtà operativa.

Alla Ragioneria generale e di conseguenza alle competenti commissioni bilancio della Camera e del Senato vengono sottoposte relazioni tecniche talvolta lacunose, tal'atra qualitativamente scadenti.

Alcune relazioni tecniche contengono informazioni e dati sufficienti ad acquisire una ragionevole certezza in ordine agli effetti finanziari, altre presentano elementi di dettaglio che a volte possono risultare anche eccessivi e ridondanti. Non sempre si rinvergono nella relazioni tecniche dimostrazioni idonee a suffragare senza ombra di dubbio le affermazioni in esse contenute.

Ci si domanda se non sia preferibile cercare di ottenere una accuratezza maggiore fornendo e richiedendo alle amministrazioni ulteriori chiarimenti, ovvero se in alcuni casi non sia consigliabile attestarsi ad un livello informativo essenziale. Dubbi che sorgono, senza richiamare poi il dibattito relativo alle valutazioni sull'assenza o meno di effetti indiretti sulla finanza pubblica.

Individuare un giusto punto di equilibrio che sia il frutto di un bilanciamento imparziale fra opposte esigenze, entrambe meritevoli di riconoscimento - quella di una completezza delle informazioni che non rappresenti tuttavia un ostacolo strumentale solo ad un rinvio del processo decisionale - spesso è francamente molto complesso! Soprattutto quando il tempo a disposizione per farlo è molto ridotto. Del resto, come è giusto che sia, spetta solo al Parlamento assumere ogni definitiva decisione in proposito.

Come primo rappresentante della Ragioneria generale posso solo riferire la serietà dell'impegno profuso ed il costante sforzo improntato ad un canone di obiettività nelle valutazioni espresse da parte di tutti gli uffici, con indipendenza, senso dello Stato ed imparzialità.

Non bisogna poi dimenticare che in qualche caso possono esservi anche incertezze sulle valutazioni tecniche e sulle possibili interpretazioni delle norme nonché sulle ipotesi sottostanti alla stima delle principali voci di entrata e di spesa.

Imprecisioni e lacune, che, sia pur raramente, sono presenti già nella fase di individuazione degli obiettivi e di progettazione delle iniziative normative e che non possono non riverberare i loro effetti sul livello qualitativo delle relazioni tecniche sotto il profilo della chiarezza e dell'eshaustività dell'esplicitazione dei criteri e dei metodi delle quantificazioni.

La validità delle quantificazioni e delle relative coperture e compensazioni dipende poi anche dall'accuratezza delle previsioni di entrata e di spesa; accuratezza che a sua volta è condizionata dai livelli di

governo e di decisione interessati, dal numero di passaggi istituzionali, dal livello più o meno ampio di autonomia finanziaria e di spesa dei soggetti coinvolti. E non solo. Essa dipende in qualche caso anche dalla possibilità di prefigurare l'effetto della disposizione che si esaminano sui comportamenti dei soggetti interessati e, quindi, dalla possibilità di calcolare gli effetti "indotti" dalla nuova normativa e come dicevo di quelli "indiretti" che, spesso, non sono del tutto misurabili e possono alterare in modo significativo le stime effettuate.

E' evidente che il nostro compito è quello di individuare strumenti e metodi adeguati di previsione, ma è anche vero che spesso questi possono scaturire solo dall'operare giorno per giorno, attraverso un approccio più empirico e induttivo che codificato.

L'individuazione dei criteri da adottare per la stima degli effetti finanziari sono demandati innanzitutto alle amministrazioni proponenti, le quali, tuttavia, spesso intendono tale compito come un semplice adempimento burocratico, confidando sul ruolo di supporto, se non addirittura di supplenza, che nel tempo ha assunto la Ragioneria Generale.

Potenziare le strutture amministrative delle Amministrazioni preposte alla valutazione degli effetti finanziari e la condivisione di pratiche e metodologie rappresenta il primo fondamentale passo per migliorare la qualità delle relazioni tecniche.

Diventa importante, in tale contesto, un momento di verifica e confronto sulle metodologie utilizzate in maniera così frammentata, il che non potrà che basarsi su rilevazioni e risultati di esperienze di lungo periodo.

L'introduzione di nuovi schemi tipo di relazioni tecniche, la standardizzazione del metodo di produzione e della compilazione della relativa modulistica potranno essere senz'altro utili oltre che necessarie, ma non è detto che tali adempimenti saranno da soli in grado di assicurare un prodotto finale migliore sotto il profilo dell'ampiezza del patrimonio informativo in esso contenuto.

L'obiettivo primario sul quale è concentrato l'impegno della Ragioneria generale dello Stato è quello di consentire una conoscenza affidabile delle conseguenze finanziarie e degli effetti sugli andamenti tendenziali di finanza pubblica delle decisioni normative, basata sui dati e sui metodi migliori per effettuare la stima ex ante e la verifica ex post di tali effetti.

Per realizzare tale obiettivo diventa essenziale l'integrazione tra le regole che presiedono alla redazione ed alla verifica delle relazioni e quelle sulle quali si basano le previsioni di finanza pubblica. Queste ultime in particolare rispondono a regole e sistemi esterni al nostro ordinamento contabile, imposte dal processo di integrazione europea e basate su logiche e su un lessico non codificati.

Il nostro compito non è facile; siamo chiamati a far convivere "pacificamente" i criteri europei di convergenza e l'obbligo costituzionale di copertura creando una cornice solida di vincoli per garantire l'equilibrio dei conti pubblici.

L'esperienza di questi anni della Ragioneria Generale rappresenta un patrimonio di conoscenza difficilmente percepibile all'esterno, costruito anche imparando da errori, imprecisioni, inesattezze e tentativi che ci hanno talvolta esposto a giudizi non positivi; giudizi che ritengo immeritati per i motivi suddetti, ma che sono stati in ogni caso considerati anche più preziosi delle codificazioni e degli schemi formalizzati.