

***La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto
al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche
del coordinamento della finanza pubblica***

di Guido Rivosecchi *
(8 giugno 2009)

1. Si fa oggi un gran parlare della necessità di procedere ad una sostanziale armonizzazione dei sistemi di contabilità tra i diversi livelli di governo, come necessaria premessa per il conseguimento della fondamentale funzione di coordinamento della finanza pubblica e, ora, dopo l'approvazione della legge n. 42 del 2009, per l'attuazione del federalismo fiscale.

Il disegno di "legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica, nonché di delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli", approvato dalla Commissione bilancio del Senato il 27 maggio scorso (XVI legislatura, A.S. 1397-A), tenta di mettere insieme – come risulta da un titolo forse non troppo snello – diversi profili inerenti al governo dei conti pubblici, sotto la spinta dei vincoli europei e della (annunciata) "riforma federale della Repubblica", come si legge nella Relazione illustrativa al Ddl.

Il testo si muove lungo quattro direttrici fondamentali: coordinamento della finanza pubblica; armonizzazione dei sistemi contabili; riforma degli strumenti di governo dei conti pubblici; ridefinizione del sistema dei controlli.

2. Sotto il primo profilo, la riforma verrebbe opportunamente a superare il tradizionale perimetro del bilancio dello Stato per ricollocare le norme di contabilità della legge n. 468 del 1978 nella prospettiva più ampia dell'intero comparto delle pubbliche amministrazioni, tentando di colmare quel problematico sganciamento tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria, che tanti problemi ha da tempo creato alla luce della normativa comunitaria sulle modalità di calcolo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (cfr., in particolare, il Titolo VII del Ddl, "Tesoreria degli enti pubblici e programmazione dei flussi di cassa"). Infatti, mentre negli ordinamenti contabili degli altri paesi dell'Unione

europea il calcolo del disavanzo procede direttamente dalla verifica dei bilanci dello Stati, nel caso italiano quest'ultimo rappresenta soltanto una minima parte dell'andamento complessivo dei conti pubblici, su cui Governo e Parlamento possono incidere soltanto indirettamente (cfr. P. De Ioanna – C. Goretti, *La decisione di bilancio in Italia. Una riflessione su istituzioni e procedure*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 89 ss.).

Viene, in tal modo, avvalorata una concezione ampia del coordinamento della finanza pubblica, finalizzata, tra l'altro, ad una rappresentazione contabile complessiva del "saldo di cassa del settore statale", come "risultato del consolidamento tra flussi di cassa del bilancio dello Stato e della Tesoreria statale" (art. 43, comma 1, Ddl).

Da questo punto di vista, il provvedimento sembra finalmente esprimere la consapevolezza che un'effettiva valorizzazione del controllo parlamentare nella decisione finanziaria passa anzitutto per il raccordo con le regole di contabilità dell'Unione europea, per la redazione del bilancio in termini di cassa (con indicazione separata della competenza) e per la ridefinizione delle modalità di classificazione per missioni e programmi (cfr. artt. 21 e 25, Ddl), come premessa per garantire una sistematica attività di analisi e di valutazione della spesa (c.d. *spending review*), già a suo tempo sperimentata dall'ultima legge finanziaria del secondo Governo Prodi.

3. Positiva pare anche la ridefinizione del ciclo annuale della decisione di bilancio, finalizzato al conseguimento effettivo della programmazione degli obiettivi di finanza pubblica ed incentrato su una consistente semplificazione degli strumenti della programmazione finanziaria tra Governo e Parlamento. Quest'ultima si esprimerebbe, in estrema sintesi, nei seguenti elementi: introduzione della Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, che aggiorna le previsioni di finanza pubblica per l'anno in corso, avviando il ciclo annuale della programmazione; istituzione della Decisione quadro di finanza pubblica, in luogo del Documento di programmazione economico-finanziaria; sostanziale "compressione" della sessione di bilancio; sostituzione della legge finanziaria con la "legge di stabilità", che dovrebbe contenere esclusivamente "norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato

dal bilancio pluriennale” (art. 10, comma 3, Ddl), con una consistente semplificazione delle tabelle allegate; tentativo di scorporare gli interventi per lo sviluppo e di ricollocarli in appositi disegni di legge “collegati”. Sotto questi ultimi tre profili, il progetto – tutto sommato in linea con le suggestioni più recenti del dibattito sulla riforma degli strumenti della programmazione finanziaria (cfr., in particolare, la proposta Astrid-Cnel, pubblicata in *Per far funzionare il Parlamento*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 123 ss., spec. pp. 145 ss.) – potrebbe comportare qualche significativo progresso sotto il profilo della trasparenza e del controllo democratico sulle decisioni di bilancio, nel faticoso processo di riallineamento ai vincoli europei (cfr. G. Rivosecchi, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, *passim*, spec. pp. 388 ss.).

4. E’ paradossalmente proprio dal punto di vista più sbandierato del rapporto tra coordinamento della finanza pubblica e armonizzazione delle procedure contabili che il provvedimento desta invece delle perplessità, a partire dalla genericità dei principi e criteri direttivi (art. 2 Ddl), specie sul passaggio – definitivo “in via sperimentale” – al sistema di contabilità finanziaria, a cui si aggiunge qualche lacuna nell’ulteriore “delega al Governo per la riforma e il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa” (art. 49 Ddl).

Si tratta di due aspetti centrali per disporre di dati certi sulla finanza dei diversi livelli di governo nel quadro dei vincoli europei al governo dei conti pubblici e delle norme comunitarie di contabilità, anche al fine di garantire compiuta attuazione dell’art. 119 Cost. e, più in generale, del Titolo V. Ora, anche a prescindere dalla quanto meno discutibile tecnica redazionale – in odore di incostituzionalità, ponendo il disegno di legge delega principi e criteri direttivi che, a quanto sembra, dovrebbero valere anche per i decreti attuativi della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale (art. 8, comma 2, Ddl) – nel primo caso si pone un problema di lesione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, mentre, nel secondo, non sembrano sufficientemente articolati i principi e i criteri direttivi, che dovrebbero necessariamente vedere un più incisivo coinvolgimento del Parlamento che,

legiferando sempre meno, non può integralmente spogliarsi quanto meno anche della legislazione di principio sul sistema dei controlli.

In particolare, dal primo punto di vista, desta non poche perplessità la riaffermazione di una visione sostanzialmente “statalista” del coordinamento della finanza pubblica in un provvedimento che dovrebbe garantire l’adeguamento della legge di contabilità alla (futura?) riforma federale della Repubblica. Una concezione – è bene ricordarlo – che a volte è stata avvalorata anche dalla giurisprudenza costituzionale sia sul lato dell’entrata, che su quello della spesa (cfr., da ultimo, A. Brancasi, *Continua l’inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 1235 ss.), al fine di preservare quelle imprescindibili istanze di unità e garantire quella fondamentale funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (cfr., sotto diversi profili, sentt. C. cost. nn. 296/2003; 37/2004; 162/2007; 102/2008; 289/2008). Tale compressione dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, però, si spiegava alla luce dell’inerzia del legislatore e della conseguente necessità da parte della Corte di compensare il vuoto normativo. E’ quindi discutibile che un’analoga lettura venga ora in parte riproposta in questo disegno di legge dopo l’approvazione della legge generale di coordinamento in attuazione dell’art. 119 Cost.

Il provvedimento sembrerebbe infatti limitare sia la potestà legislativa concorrente delle regioni, sia la facoltà di regioni ed enti locali di determinare i propri obiettivi di bilancio (art. 8 Ddl) – secondo quanto comporterebbero i principi di autonomia e responsabilità finanziaria di cui all’art. 119 Cost. – sostanzialmente rimessi alla “Decisione quadro di finanza pubblica” e ai mutevoli obiettivi delle manovre annuali di bilancio (in definitiva, allo Stato come “decisore di ultima istanza” sulla potestà tributaria e, soprattutto, come “pagatore di ultima istanza”).

Il coordinamento della finanza pubblica dovrebbe invece necessariamente partire dalla preventiva costruzione di strumenti di misurazione e di informazione dei dati finanziari e tributari che siano effettivamente omogenei tra i diversi livelli territoriali, in grado di garantire un adeguato livello di trasparenza in merito ai processi di prelievo e di trasferimento di risorse finanziarie, e che vedano, soprattutto, forme di incisivo raccordo con il Parlamento e con i consigli regionali,

senza rimanere appannaggio soltanto del Ministero dell'economia e degli organi di raccordo degli Esecutivi.

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" – grivosecchi@virgilio.it.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali