Prima breve riflessione in ordine al disegno di legge A.S. n. 1397 recante "Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli".

di Stefano Brighi

Il Senato della Repubblica, il 24 giugno 2009, ha approvato, rinviandone l'esame alla Camera dei Deputati, l'A.S. n. 1397 recante "Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli".
Emblematicamente, l'ultima riforma organica in materia risale alla legge 25 giugno 1999, n. 208 "Disposizioni in materia finanziaria e contabile"[1], inoltre, nel corso delle ultime tre legislature la questione relativa alla riforma delle norme di contabilità pubblica si è sempre limitata al mero dibattito e ad interventi normativi frammentari.
L'attuale proposta[2], innova però, con un approccio ampio e sistematico, la normativa della contabilità pubblica adeguando, pur non intervenendo sulla Costituzione vigente, le regole del governo della finanza pubblica ai mutamenti istituzionali in atto (federalismo fiscale abbinato alla riforma federale della Repubblica) e ai sempre più stringenti vincoli esterni di finanza pubblica (ad esempio rispetto delle regole europee codificate nel Patto di stabilità e crescita).
Tale atto ben si colloca in un momento, come quello attuale, di profonda trasformazione del Paese; vige, infatti, uno stretto legame tra assetti istituzionali e regole contabili.
Allo stato dei lavori, il clima *bipartisan* contribuisce a realizzare l'obiettivo del Governo di una rapida approvazione e dell'applicazione delle nuove norme già dalla prossima sessione di bilancio.
Pur non escludendo ulteriori profonde modifiche emendative al disegno di legge (come, ad esempio, l'inaspettata approvazione di un emendamento al Senato volto a modificare profondamente il patto di stabilità interno dei Comuni[3]) l'impianto complessivo della legge quadro sembra assumere una fisionomia ben precisa.
In primo luogo emerge la volontà di far fronte all'esigenza di un coordinamento contabile tra le amministrazioni pubbliche collocate ai diversi livelli di governo che,

[1] Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 151 del 30 giugno 1999.
[2] D'iniziativa parlamentare del Senatore Azzolini ed altri, presentato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 24 febbraio 2009 ed annunciato nella seduta pomeridiana n. 157 del 24 febbraio 2009.
[3] Seduta Senato 17 giugno 2009 n. 222 (antimeridiana). Atti consultabili in www.senato.it.

considerato il processo federale in atto, saranno titolari di una potestà di spesa sempre più ampia e, in prospettiva, sempre più coinvolte nella gestione diretta delle risorse pubbliche.
Da una rapida lettura del testo traspare, inoltre, la necessità di adottare strumenti contabili standardizzati che consentano l'attenta pianificazione e controllo della spesa per poter contenere il disavanzo pubblico senza ulteriori incrementi della pressione fiscale.
Enfasi è posta, infine, all'attenzione sui risultati dell'azione pubblica attraverso la costruzione di un adeguato sistema di indicatori che valuti il grado di raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalle politiche pubbliche.
Il testo in esame, per alcune tematiche indica espressamente le ipotesi di intervento, per altre, prevede il rinvio a provvedimenti di delega di cui sono definiti principi di ordine generale.
La portata innovativa del provvedimento legislativo è notevole.
Con il Titolo I si interviene sui principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e sull'armonizzazione dei sistemi contabili.
Con il Titolo II si interviene sull'intero ciclo di programmazione degli obiettivi di finanza pubblica.
Con il Titolo II si disciplina ex novo l'intero sistema di monitoraggio dei conti pubblici. Con il Titolo IV si riscrivono le regole contabili di copertura delle leggi.
Con il Titolo V sono introdotti i nuovi principi contabili in tema di bilancio dello Stato (bilancio di previsione, classificazione delle entrate e delle spese, rendiconto generale).
Con il Titolo VI si ridisegna il servizio di tesoreria degli Enti pubblici e la programmazione dei flussi di cassa.
Con il Titolo VII viene data delega al Governo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli[4].
Preliminarmente, considerato che l'attuale sistema contabile delle amministrazioni pubbliche è caratterizzato da eterogeneità, la proposta di legge prevede che le nuove regole contabili abbiano come ambito di applicazione l'intero comparto della pubblica amministrazione. Tutti i soggetti che fanno parte di tale aggregato dovranno necessariamente armonizzare gli schemi contabili e di bilancio assicurando la coerenza delle rilevazioni contabili con i sistemi e gli schemi adottati in ambito europeo (ad esempio il SEC95 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità).

[4] Peraltro, significativamente riformati con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, da leggi finanziarie successive (ad esempio la legge finanziaria 2007 che ha conferito ulteriori compiti agli Uffici Centrali di Bilancio del Ministro dell'Economia e delle Finanze) e dall'entrata in vigore della legge 4 marzo 2009, n. 15 che, all'art. 1, comma 1, lettera c) prevede, tra l'altro, la delega per l'introduzione nelle pubbliche amministrazioni di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità.

Del resto, il governo unitario della finanza pubblica è uno dei temi centrali nel perseguimento degli obiettivi di bilancio definiti a livello delle Amministrazioni pubbliche. Il rafforzamento in atto dell'autonomia di entrata e di spesa degli enti decentrati richiede un contestuale rafforzamento del coordinamento delle azioni dei diversi livelli di governo. La continua evoluzione del processo di decentramento, da un lato, esige l'intensificarsi delle attività di monitoraggio e controllo sugli equilibri della finanza decentrata da parte dello Stato, dall'altro, impone una maggiore partecipazione delle amministrazioni territoriali ai diversi aspetti che caratterizzano la gestione delle finanze pubbliche nel loro complesso.

Tutto ciò richiede omogeneità e coerenza tra i dati di bilancio delle diverse amministrazioni ed una rilevazione e rappresentazione che utilizzi le medesime metodologie ed i medesimi criteri contabili[5].

Tra le numerose novità in via di introduzione nell'ordinamento giuridico, di particolare evidenza, a giudizio di chi scrive, è la trasformazione della Legge Finanziaria annuale in "Legge di contabilità" e l'accresciuta responsabilità decisionale dei dirigenti pubblici.

Nel ridisegnare l'intero ciclo dei documenti di finanza pubblica (relazione unificata entro il 15 aprile, decisione quadro entro il 20 settembre, disegni di legge di bilancio annuale e triennale a legislazione vigente e finanziaria entro il 15 ottobre, collegati entro il 15 novembre, aggiornamento del programma di stabilità alle scadenze stabilite dall'Unione europea) il processo di ridefinizione del ruolo del disegno di Legge Finanziaria, anche alla luce del consolidato utilizzo distorto di tale istituto negli anni precedenti (c.d. "assalto alla diligenza"), appare uno degli aspetti più significativi del disegno di legge quadro.

Come evidenziato anche dalla Corte dei Conti[6] la nuova Legge Finanziaria è resa uno strumento contabile leggero (ribattezzato Legge di stabilità e privo delle attuali norme ordinamentali e organizzatorie, di deleghe e di misure di sostegno allo sviluppo) attraverso cui sarà possibile attuare un indirizzo-controllo sui grandi aggregati economici. Ad essa sarà assegnato il compito di ricondurre le previsioni tendenziali agli obiettivi per l'intero triennio di programmazione della Decisione Quadro di finanza pubblica.

Ciò è coerente con la nuova fisonomia del bilancio pubblico che sarà elaborato per funzioni e non più per centri di costo.

In particolare, il bilancio sarà articolato (sulla base di quanto realizzato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in via sperimentale dal 2008) secondo una

[5] Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato – Audizione del Ragioniere Generale dello Stato del 1° aprile 2009 presso la V Commissione permanente del Senato in ordine all'indagine conoscitiva sul nuovo assetto della contabilità pubblica.

[6] Corte dei Conti – Audizione dell'8 aprile 2009 presso la V Commissione permanente del Senato in ordine all'indagine conoscitiva sul nuovo assetto della contabilità pubblica.

struttura idonea a rappresentare le finalità per cui le risorse sono allocate e spese (34 missioni e 164 programmi di spesa).
Da ciò e derivata la scelta di attribuire ai programmi la natura di unità di voto parlamentare (attualmente rappresentata dal macroaggregato) quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa da ciascun Ministero.
Ciò consentirà di focalizzare l'attenzione del Parlamento, nella fase di allocazione delle risorse con il voto sulla legge di bilancio (e sulla Legge Finanziaria ora definita di Stabilità) sulle finalità dell'intervento pubblico piuttosto che sulle strutture preposte alla gestione delle risorse ad esso assegnato.
E' da evidenziare, però, come la realizzazione di ciascun programma sia affidato ad un unico responsabile (denominato centro di responsabilità amministrativa). Tutto ciò accresce la responsabilità decisionali dei dirigenti e pone, parallelamente, in condizione il Parlamento di controllarne l'operato.
Corollario a tale disegno è la prevista valutazione dei risultati e l'impiego delle risorse pubbliche attraverso l'introduzione di un sistema di indicatori di performance confrontabili basato su principi e metodologie comuni a tutte le amministrazioni pubbliche.
Una interessante novità è l'istituzione presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze di una banca dati unitaria in cui tutte le amministrazioni pubbliche inseriranno i dati riguardanti i bilanci di previsione e le relative variazioni, i conti consuntivi, le operazioni gestionali e tutte le informazioni necessarie all'attuazione della legge. Tale previsione (art. 8) risponde all'esigenza di disporre di strumenti informativi necessari a sostenere l'analisi ed il monitoraggio dei flussi di finanza pubblica che transitano al di fuori del bilancio dello Stato.
A giudizio di chi scrive, qualsiasi scelta che il legislatore effettuerà in ordine al soggetto titolare ed alla tipologia del controllo amministrativo-contabile da attuare, non potrà prescindere, alla luce della progressiva frammentazione del processo di spesa in atto nel nostro Paese, dall'avere accesso ad una simile base informativa. Tale *know-how* avrà, però, una valenza strategica tanto più sarà alimentato da un flusso costante di dati aggiornato e veritiero.
Allo stato dei lavori è in corso (attraverso la presentazione e l'approvazione di proposte emendative) una riflessione giuridica in ordine alla redazione del bilancio dello Stato, oggi costruito secondo il criterio della competenza giuridica, secondo il solo criterio della cassa.
Tale scelta non potrà tenere conto del tipo di contabilità adottato che è legato, da sempre, alla funzione che il bilancio dello Stato deve assolvere.
In tal senso, l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria (con funzione meramente autorizzatoria) di un sistema di contabilità economico-patrimoniale

consentirà di cogliere la correlazione tra le fonti di finanziamento e gli impieghi (risorse utilizzate ed *output* generati) facilitando così la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della gestione.
Sul punto, al momento, i lavori parlamentari in atto sembrano far emergere una volontà riformatrice che non tiene conto delle motivazioni con cui la stessa Ragioneria Generale dello Stato si è espressa negativamente[7] all'abbandono del criterio della competenza giuridica.
A giudizio dello scrivente non si può non tenere conto del disposto dell'articolo 81 della Costituzione.

[7] Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, cit., p. 20.