



Riforma del Bilancio e della PA:

La proposta del passaggio al bilancio di cassa nella prospettiva degli EELL^{1*}

di Fabio FIORILLO

Introduzione

La proposta di legge depositata sia alla Camera dei Deputati C. 1999/2014 che al Senato S. 1266/2014 si inserisce nella lunga storia che affonda le radici nella discussione sul bilancio pubblico contenuta nel Rapporto della Commissione Economica per l'Assemblea Costituente (Ministero per la Costituente, 1946). Sin da allora si discuteva su quale fosse la miglior rappresentazione e quali le miglior procedure per la redazione del bilancio pubblico. Se fino agli anni '60 del secolo scorso la scelta del bilancio di competenza non è messa in discussione perché ritenuta più veritiera, alla fine di quel periodo storico i problemi legati al trattamento dei residui passivi e quindi il difficile uso del bilancio come strumento di programmazione fanno cominciare la discussione circa l'opportunità utilizzare un bilancio di cassa, tanto che con la L. 468/1978 tale bilancio affianca la redazione del bilancio di competenza. Una bella analisi delle ragioni che spingono ad adottare nel bilancio pubblico criteri di cassa la si trova nel rapporto della Ragioneria Generale dello Stato (2011; si vedano anche Pedone, 2008; Pisauro e Visco, 2008).

Con la proposta di legge C. 1999/2014 – S 1266/2014 i proponenti mirano a integrare la legge rafforzata 243/2012 con tre obiettivi:

1 L'autore ringrazia per gli utili commenti Agnese Sacchi, Carlo Rossi e i partecipanti al seminario "Riforma del bilancio e della pubblica amministrazione" promosso da: Gruppo PD Camera dei deputati - Nuova etica pubblica - IRPA, il 27 giugno 2014, presso Camera dei Deputati, Sala della Mercedes - Palazzo Marini, Roma. Quanto qui espresso è responsabilità esclusiva dell'autore.

a) formulare “documenti di programmazione e di bilancio esclusivamente in termini di cassa e sulla base di una programmazione pluriennale con carattere vincolante, per evitare sia la progressiva riproduzione dello scarto patologico tra competenza e cassa che rende tali documenti scarsamente significativi sia l'orizzonte corto dei soli impegni annuali non coerente con una valutazione dell'impatto pluriennale delle misure assunte e della loro sostenibilità nel tempo”;

b) definire, attuare e valutare le politiche pubbliche;

c) “orientare i modelli organizzativi e procedurali dell'attività amministrativa verso la soddisfazione della domanda dei cittadini e l'efficacia ed efficienza delle prestazioni finali delle pubbliche amministrazioni agli utenti.”

Questi obiettivi vogliono essere perseguiti con la formulazione di documenti contabili annuali e pluriennali esclusivamente di cassa (art. 2), tra i quali il bilancio strategico pluriennale che ripartisce le risorse (art. 3), a cui segue la predisposizione da parte di ogni amministrazione pubblica (art. 4) di un piano strategico pluriennale “al fine di assicurare il coordinamento tra la programmazione finanziaria e la programmazione delle prestazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, attraverso il collegamento tra l'assegnazione e l'utilizzo delle risorse finanziarie e la previsione e il conseguimento delle finalità e degli obiettivi assegnati alle rispettive funzioni”. Nell'art. 4 tale collegamento viene esplicitato nell'individuazione di finalità e obiettivi sia generali, per missioni e programmi, sia specifici, per azioni. Il tutto viene specificato di anno in anno nel Piano di Prestazioni che impone la quantificazione contabile delle finalità, l'individuazione delle risorse e degli indicatori di prestazione.

L'obiettivo ultimo dei proponenti è quello di eliminare “il freno più grave all'innovazione e all'efficienza ed efficacia dell'agire dei pubblici poteri” che per loro “è identificabile in un assetto procedurale dominato da categorie giuridico-contabili che non riescono mai a coniugarsi con una valutazione degli obiettivi e dei risultati, né in sede programmatica né in sede di misurazione ex post.”

Rispetto a tale proposta, l'ottica del mio lavoro sarà quella degli Enti Locali che in quanto amministrazioni pubbliche sono pienamente interessate da tale proposta. La ragione di tale scelta è che una parte importante del peso dell'aggiustamento agli obiettivi europei è sopportato da Regioni ed EELL attraverso i meccanismi del Patto di Stabilità Interno e la proposta, agendo sulla legge rafforzata agisce anche sul modo con cui la PA è tenuta al rispetto dei vincoli europei. Inoltre gli Enti Locali sono già coinvolti un processo di riforma delle procedure di costruzione dei bilanci pubblici, per cui questa nuova proposta integra un processo già in atto.

Poiché la proposta è volta ad integrare e a rafforzare la legge (L. 243/2012) che attua la modifica costituzionale dell'art. 81 (L.Cost. 1/2012) introdotta per rispettare gli accordi contenuti prima nel "Six Pack", poi nel "Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria", occorre capire qual è l'impatto di tali trattati sulla capacità di fissare obiettivi di politica economica da parte del Sistema Paese e degli EELL. Il primo punto che toccherò sarà quindi il ruolo degli obiettivi di medio termine stabiliti negli accordi europei (Medium term objective, MTO) cercando di capire se la considerazione di tali obiettivi espropria effettivamente il Parlamento, il governo nazionale e gli EELL, dalle loro competenze, costringendo il Sistema Paese a subire decisioni eteronome.

In secondo luogo, cercherò di approfondire la proposta di legge, provando a capire quali sono i benefici del passaggio ad un bilancio di cassa. Anticipo che dal mio punto di vista il passaggio ad un bilancio di cassa non è strettamente necessario per raggiungere gli obiettivi di orientare l'azione amministrativa ai risultati. Tale obiettivo è contenuto nella serie di leggi che si sono succedute, non ultima la legge rafforzata, in sé una riforma del bilancio nell'anno in cui i nuovi principi contabili dovrebbero diventare legge per tutti gli EELL può non essere necessaria e potrebbe aggiungere incertezza ad una normativa che per essere operativa ha bisogno di stabilità e non di continue riforme. Tuttavia occorre riconoscere che il passaggio al bilancio di cassa potrebbe avere da un lato un effetto di semplificazione e di maggior trasparenza nelle decisioni di bilancio (Ragioneria Generale dello Stato, 2011; Pedone, 2008; Pisauro e Visco, 2008), inoltre tale passaggio potrebbe avere un effetto di enforcement sulla classe politica e sulla pubblica amministrazione.

Il terzo punto su cui mi soffermerò sono gli eventuali costi, o meglio i colli di bottiglia, che può incontrare questa proposta di riforma, come molte delle proposte di riforma che si sono succedute nel nostro Paese con lo scopo di orientare la pubblica amministrazione al ottenimento dei risultati sostanziali piuttosto che al rispetto formale della normativa. A mio avviso questi sono da rintracciarsi nell'impatto che la proposta presumibilmente avrà se la stessa è scollegata dal non ancora concluso processo di federalismo fiscale.

Nelle conclusioni infine riprenderò alcune delle idee di Alessandro Petretto (2013, 2014) circa la ripartizione degli obiettivi di medio termine tra Stato Centrale ed Enti Locali, proposta che se adottata potrebbe chiudere il summenzionato processo e dare la necessaria certezza delle entrate agli Enti Locali che renderebbe praticabile la proposta di passare ad un bilancio di cassa.

Occorre sottolineare come rispetto al momento in cui l'intervento è stato illustrato al seminario "Riforma del bilancio e della PA" tenuto a Roma il 27 giugno scorso alcune delle riforme per le quali nel mio intervento lamentavo le battute di arresto hanno fatto dei passi avanti, in particolare

per gli Enti Locali sono stati pubblicati i risultati relativi ai fabbisogni standard e si stanno definendo tempi e modi di applicazione dei nuovi principi contabili. Accanto a questo si sta procedendo ad una riforma della Pubblica Amministrazione e ci sono una serie di iniziative sia a livello nazionale che a livello europeo volte a superare i vincoli del patto di stabilità. Di questo occorre tener conto nella scrittura di questo lavoro che pertanto non sarà la riproposizione dell'intervento fatto a Roma, ma pur mantenendone la struttura e le idee di fondo tiene conto dell'evoluzione degli ultimi mesi.

I vincoli europei, gli obiettivi di medio termine e la legge rafforzata

Il 20 aprile del 2012, per rispettare gli accordi contenuti prima nel "Six Pack", poi nel "Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria", sotto il governo Monti viene promulgata la Legge Costituzionale LC 1/2012 che inseriva il pareggio di bilancio direttamente in Costituzione. A tale legge costituzionale fa seguito la legge L. 243/2012 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione." conosciuta come legge rafforzata dato che i contenuti di tale legge sono definiti nella legge costituzionale e la sua modifica richiede la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Con questa modifica normativa ci si dota di una vera e propria legge di bilancio (Cost. Art. 81 comma 4) in cui "lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico." (art. 81 comma 1). Inoltre "Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali."

I contenuti della legge di bilancio sono dettagliati nella legge rafforzata, in particolare all'art. 3 della L. 243/2012 si specifica che l'equilibrio di bilancio corrisponde all'obiettivo di medio termine o MTO (comma 2): "I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio" devono prevedere "per ciascuna annualità del periodo di programmazione, obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosettori, tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo nei casi previsti dagli articoli 6 e 8." Gli articoli 4 e 5 stabiliscono, rispettivamente, le regole sulla sostenibilità del debito e le regole di evoluzione della spesa pubblica. L'art. 6 definisce le regole di scostamento dal MTO, questo è permesso solo per eventi eccezionali che includono anche "periodi di grave recessione economica" (comma 2 lettera a) come quello che il nostro Paese sta vivendo.

In caso di scostamento dagli obiettivi di medio termine (comma 3) “Il Governo, ... sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi di cui al comma 2. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento per tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.”

La legge rafforzata, poi, stabilisce (art. 9) le regole per l'equilibrio di bilancio degli enti substativi, per il loro ricorso all'indebitamento (art. 10), per il contributo di Regioni ed EELL alla sostenibilità del debito pubblico (art. 12) e per il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. Il Sistema Paese per rispettare gli accordi Europei, quindi ridefinisce la normativa di bilancio e definisce le regole generali per ripartire il peso tra Governo Centrale, Regioni ed EELL.

I vincoli imposti dal nuovo trattato rispetto a quelli legati al vecchio patto di stabilità e crescita sono contemporaneamente più stringenti e meno automatici. Meno automatici perché non prevedono automatismi per chi si discosta dagli obiettivi di medio termine, più stringenti perché, sin dal momento in cui lo scostamento è deciso, chiamano alla responsabilità politica e finanziaria governi e parlamenti. Infatti, contestuale alla richiesta di allontanarsi dall'obiettivo a medio termine deve essere anche la proposta del piano di rientro. Il Parlamento viene cioè investito di una serie di competenze circa l'autorizzazione al Governo ad allontanarsi dall'obiettivo di medio periodo e circa la valutazione della bontà del piano di rientro. Per svolgere tale ruolo le Camere sono coadiuvate da un ufficio indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio (artt. 16, 17, 18 e 19).

In base alla legge rafforzata, la legge di bilancio può essere utilizzata come strumento anticiclico, ma può diventare tale solo se diventa pluriennale e solo se assume nei fatti una programmazione che nei fatti adotta criteri di cassa, è costruita per procedure, con programmi, missioni, obiettivi, indicatori di valutazione, documenti di programmazione strategica. Dal punto di vista degli EELL, poi l'utilizzo anticiclico del bilancio pubblico permetterebbe il ricorso ad un fondo straordinario (art. 11) con cui finanziare i livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti

ai diritti civili e sociali. Tale ricorso verrebbe controbilanciato dalla ripartizione del debito pubblico (art. 12) tra livelli di governo.

Su questo processo il ruolo del Parlamento e quindi delle politiche nazionali non è, a mio avviso ridotto dai vincoli europei, ma semmai è rilanciato. Tuttavia affinché tale rilancio sia effettivo occorre che la programmazione economica, necessaria per utilizzare in maniera anticiclica lo strumento della legge di bilancio, sia credibile e quindi le competenze della classe politica e della pubblica amministrazione a tutti i livelli di governo devono essere riorientate e passare da criteri giuridico amministrativi a criteri basati sull'efficienza e l'efficacia del risultato.

Il passaggio al bilancio di cassa e i vantaggi della proposta di legge

Per quanto si è detto sin qui, molti dei contenuti e degli obiettivi della proposta di passaggio al bilancio di cassa sono già contenuti nella legge rafforzata. Inoltre l'approvazione dei nuovi principi contabili impone ai bilanci pubblici il rispetto degli equilibri di cassa. Il passaggio da un bilancio di competenza² basato sul sistema dei conti SECS regolato da principi contabili che impongono l'equilibrio di cassa attraverso il differente trattamento dei residui e la definizione di spese vincolate alle entrate, ad un bilancio completamente di cassa può essere più formale che sostanziale. Almeno a livello di Enti Locali i nuovi principi contabili già prevedono il rispetto di criteri volti al mantenimento dell'equilibrio di cassa. Ad ogni modo, tale passaggio avrebbe il pregio di semplificare la contabilità pubblica e ben più importante potrebbe essere il volano per affrontare la sfida di tipo programmatico che, come si usa dire per ridurre le responsabilità nella nostra classe amministrativa, “l'Europa ci impone”.

Parte della crisi economica attuale italiana è stata accentuata da una carenza nella capacità di programmazione di lungo periodo della pubblica amministrazione, dalla scarsa qualità delle istituzioni, dalle rigidità burocratiche. Tale carenza di capacità, che i proponenti della proposta di legge indicano come necessità di una amministrazione pubblica che superi la regolarità giuridico contabile per trasformarsi in una PA orientata ai risultati è stata l'ispiratrice di una serie di riforme, l'ultima delle quali è DL 90/2014 (Riforma Madia). Allo stesso obiettivo ideale possono essere ascritti i tentativi di riforma che si sono succeduti negli anni, sia con l'obiettivo di riformare la PA (DL 150/2009) sia con l'obiettivo di attribuire maggiore responsabilità politica in primo luogo, ma anche amministrativa, agli enti di governo substatali con il tentativo di avvicinare il sistema italiano ad un sistema quasi federale (L. Cost. 3/2001; L. 42/2009; D. Lgs 216/2010; D. Lgs 23/2011; D.

² Nella proposta di legge si prevede (C 1999/2014 art. 2 comma 3) che il MEF rediga un bilancio di competenza economica annuale “distintamente per lo Stato e per il settore pubblico, considerando l'area coperta dal conto consolidato delle pubbliche amministrazioni nella contabilità economica nazionale.”

Lgs 68/2011); la stessa riforma dei principi contabili (D. Lgs 118/2011) può essere attribuita al perseguimento di tale obiettivo.

Come sottolineano i promotori della proposta, nonostante gli obiettivi di “orientamento dei modelli organizzativi e procedurali dell'attività amministrativa verso la soddisfazione della domanda dei cittadini e verso l'efficacia ed efficienza delle prestazioni finali delle pubbliche amministrazioni”, i “processi di riforma del bilancio e dell'amministrazione, pur tracciati dalle norme sin dagli anni novanta, non hanno determinato il miglioramento atteso dell'effettiva esperienza amministrativa.”

In particolare, almeno per quanto riguarda gli Enti Locali si è assistito ad una diminuzione della capacità programmatica degli stessi e anche della loro stessa autonomia. La contemporanea attribuzione di competenze nuove agli EELL e il taglio, prima dei trasferimenti, poi della stessa capacità di applicare imposte locali, ha impedito l'investimento in capitale non solo fisico ma anche umano da parte degli EELL, minando alla base la tanto invocata autonomia locale e quindi la capacità di programmazione. Di fronte alla asfissia programmatica degli Enti Locali, lo Stato Centrale non ha certo svolto un ruolo di supplenza, ma anzi ha aumentato il passaggio di compiti agli Enti Locali aggravandone la situazione. L'effetto finale è stato quello di considerare la spesa per investimenti non come spesa di lungo periodo ma come spesa comprimibile e quindi sacrificabile nel breve periodo.

Imporre a tutte le amministrazioni pubbliche il passaggio ad un bilancio di cassa può, negli obiettivi dei proponenti, essere l'enforcement necessario per imporre alla classe politica e alla classe amministrativa l'acquisizione delle competenze necessarie per la programmazione economica.

Il passaggio al bilancio di cassa diventa un vincolo ulteriore al comportamento della pubblica amministrazione che si troverebbe costretta a lavorare con gli strumenti programmatici già previsti nel dlgs 150/2009, ovvero con “indicatori di prestazione e livelli di servizio”, con bilanci strategici pluriennali e piani di esecuzione, con budget assegnati legati a missioni e programmi. Tale vincolo forzerebbe lo sviluppo della pubblica amministrazione e per questa via potrebbe legare contabilità e amministrazione che nel nostro Paese sono ancora considerati come mondi separati.

E come se i proponenti, da un lato preso atto dei vincoli europei e del fatto che per farvi fronte è necessario che tutti i livelli di governo si dotino di un forte impianto programmatico, dall'altro considerata la tradizione giuridico amministrativa che nel nostro Paese rifugge da programmazioni contabili, volessero costringere a “giocare” con nuove regole, poiché con regole di cassa è molto più semplice realizzare la trasparenza nelle decisioni, attribuire risorse solo ai livelli di governo che effettivamente adotteranno meccanismi programmatici e per questa via realizzare sia gli obiettivi di risparmio di spesa che gli obiettivi di efficienza desiderati.

I costi, ovvero i colli di bottiglia della proposta di riforma

Da quanto detto finora, risulta chiaro che la forza della proposta rappresenta anche la principale debolezza. Non è solo il rischio concreto di creare una impasse amministrativa legato al fatto che si stanno cambiando le regole del gioco. Tale rischio è insito in ogni proposta di riforma radicale.

I colli di bottiglia che si possono creare derivano dalle incongruenze con cui è stato portato avanti il processo di riforma in senso federale dello Stato italiano. Le mete dell'autonomia e della responsabilità degli Enti Locali non sono state perseguite in maniera lineare, ma hanno avuto un andamento contraddittorio, “a zig-zag”, che rischia di rendere la proposta C. 1999/2014 inefficace se non dannosa. Tra l'altro, la proposta di passare ad un bilancio di cassa coinvolge tutti gli enti di governo territoriale, ma nella proposta i temi del federalismo fiscale sono praticamente assenti.

Il rischio di tale proposta, ove non la si connetta con il processo di riforma in senso federale è quello di far seguire alla riforma del bilancio una serie di deroghe alla stessa il cui unico risultato è la paralisi del sistema. Gran parte dei “colli di bottiglia” si devono alla non chiara definizione delle entrate degli Enti Locali. In mancanza di tale chiarezza la proposta rischia di incepparsi sin dall'inizio.

Nonostante la legge 42/2009 e i decreti attuativi siano tutti promulgati, la definizione delle entrate di Regioni ed Enti Locali deve ancora trovare una sua sistemazione definitiva. La definizione delle entrate tributarie proprie ha subito continui cambiamenti in corsa. Il 2013 è stato paradigmatico della contraddittorietà del percorso, tanto che ai Comuni è stato concesso di presentare il preventivo riferito al 2013 alla fine di novembre dello stesso anno, con buona pace di ogni possibile programmazione. Contemporaneamente il combinato disposto che da un lato riduceva la possibilità di manovrare le aliquote locali, dall'altro tagliava i trasferimenti statali in nome della spending review³ ha azzerato la capacità di fare programmazione. A questo si aggiungono le difficoltà di cassa derivata dall'interazione tra i ritardi con cui lo Stato eroga i trasferimenti e le norme che obbligano gli Enti Locali al pagamento entro 60 giorni.

In questo contesto il passaggio al bilancio di cassa, mancando la certezza delle entrate, aggiungerebbe un nuovo vincolo bloccando ogni tipo di spesa locale. Secondo le indicazioni della proposta C 1999/2014 all'art. 2 comma 2 lettera d, “la gestione delle risorse autorizzate da parte del dirigente responsabile deve garantire l'equilibrio per cassa delle disponibilità e delle spese, anche sulla base di un cronoprogramma oggetto di monitoraggio mensile”.

In assenza di certezza delle entrate e tenuto conto che secondo la proposta (art. 2, c. 2, lettera f) “gli ordini di pagamento sono oggetto di controllo successivo della Corte dei conti con effetto impeditivo dell'efficacia in caso di carenza delle risorse di cassa”, gli Enti Locali non avrebbero alcuna capacità di garantire l'equilibrio di cassa delle disponibilità e delle spese, e rischierebbero la paralisi, costretti ad un bilancio di cassa senza che la norma stabilisca anche i rapporti tra livelli di governo in termini di quantificazione dei trasferimenti e certezza dei tempi di erogazione.

Sempre sul tema della certezza delle entrate è di fine luglio la pubblicazione sul sito del SOSE dei fabbisogni standard dei singoli Comuni su cui saranno parametrati i trasferimenti dal fondo di solidarietà nazionale. Tale pubblicazione è fondamentale per dare certezza alle risorse dei Comuni premiando i Comuni virtuosi e penalizzando quelli con spese più elevate. Tuttavia ancora i meccanismi non sono del tutto chiari e questo potrebbe comportare ulteriori difficoltà all'attività amministrativa dei Comuni.

Il tema dei fabbisogni standard è anche centrale per portare a chiusura il processo di decentramento (o federalismo) fiscale avviatosi con la modifica del Titolo Quinto della Costituzione. Questo tema, oltre che come benchmark contabile, va riconnesso al tema della definizione dei livelli essenziali e al più generale tema della ripartizione tra gli enti di governo degli obiettivi di finanza pubblica, in particolare degli obiettivi di medio termine.

Il grande assente, prima nella riforma dell'art. 81 della Costituzione, poi nella legge rafforzata, infine nella proposta di passare al bilancio di cassa, è il collegamento di tali leggi e proposte al faticoso percorso verso il federalismo fiscale iniziato già prima del 2000, percorso che in mancanza di tale collegamento potrebbe essere vanificato.

Conclusioni: ovvero come rendere praticabile la proposta di passare ad un bilancio di cassa anche per gli Enti Locali

La riforma della PA, come tentativo di efficientamento della macchina pubblica è una esigenza della Repubblica Italiana, occorre che si passi dal rispetto giuridico formale a meccanismi di raggiungimento di obiettivi quantificabili (e contabilizzabili). Tale esigenza è tanto più acuta quanto più accogliamo i contenuti dei trattati europei nella nostra legislazione. Da questo punto di vista il passaggio ad un bilancio di cassa, pur se non necessario poiché nei fatti già contenuto in molti dei processi di riforma avviati nel nostro Paese, rafforza i processi auspicati da tali riforme togliendo scappatoie ai vari livelli di governo. Tale punto di forza è anche la maggior debolezza della proposta, i costi della stessa potrebbero essere talmente elevati da costringere tutto il processo di riforma dentro un collo di bottiglia, strozzandolo.

A mio avviso il grande assente di questa proposta è il mancato collegamento della stessa al processo di autonomia e decentramento avviatosi con la riforma del Titolo Quinto della Costituzione e non ancora conclusosi. Mancando tale collegamento, la proposta, così come altre riforme rischiano di scaricarsi sull'azione amministrativa degli Enti Locali e quindi di far saltare o il processo di riforma in senso federale o la riforma della pubblica amministrazione. Tale collegamento tuttavia è possibile mettendo mano, secondo quanto suggerisce Petretto (2013, 2014), alla definizione della parte di indebitamento a carico degli EELL. Dal punto di vista della definizione ufficiale tutto l'indebitamento è attribuibile allo Stato Centrale, nulla agli EELL. Se così fosse, tuttavia non è chiaro per quale ragione i Comuni debbano avere un obiettivo di patto di stabilità interno misurato in termini di competenza mista. In realtà la prassi del patto di stabilità interno segue da vicino l'impostazione teorica di Giarda (2012) per il quale gli EELL ricevendo trasferimenti dallo Stato contribuiscono all'indebitamento nella misura dei trasferimenti ricevuti. In base a tale impostazione, gli EELL in aggregato devono contribuire alla copertura dell'indebitamento esattamente nella misura dei trasferimenti ricevuti che non vanno più a finanziare la mancata corrispondenza tra entrate e spese a livello locale e quindi la dipendenza dei governi sub-centrali dalle risorse di livelli superiori di governo, ma solo la perequazione.

Diversa è l'impostazione teorica proposta da Petretto (2014), per il quale i trasferimenti che lo Stato fa a Regioni e EELL per i livelli essenziali e per le funzioni fondamentali non sono attribuibili ai governi substatali e di conseguenza il contributo che questi devono dare agli MTO è minore di quello suggerito da Giarda (2012) e richiesto nella prassi del patto di stabilità interno. Tale proposta, misurando quanto le funzioni fondamentali e i livelli essenziali pesano finanziariamente, aiuterebbe a garantire una maggior certezza nelle entrate degli EELL chiudendo il percorso iniziato con la riforma del titolo V e nel contempo eliminando molti dei colli di bottiglia che altrimenti le riforme delle procedure del bilancio dovrebbero affrontare.

27 giugno 2014

Bibliografia

Giarda, P. (2012), "Le regole del patto di stabilità interno come misura della performance finanziaria", in F. Pizzetti e A. Rughetti (a cura di), *Guida Anci per l'Amministrazioni locali, Osservatorio Riforme 2012: a che punto siamo?*, Volume I.

Ministero per la Costituente (1946), Rapporto della Commissione Economica. V:Finanza.

Pedone, A. (2008), “Su alcune recenti proposte di riforma del bilancio pubblico”, *Economia Italiana*, 9-38.

Petretto, A. (2013), *L’articolazione per settori di intervento della manovra 2013: verso un Patto di stabilità interno “euro compatibile”?*, IRPET, Osservatorio regionale sull’attuazione del federalismo fiscale.

Petretto, A. (2014), “Finanza pubblica decentrata, coordinamento e norme costituzionali”, Riunione Intermedia SIEP. 13 giugno, Roma

Pisauro, G., Visco, V. (2008), “Note sulle procedure di bilancio”, *Politica Economica* (2), 141-158.

Ragioneria Generale dello Stato (2011), *Il bilancio di cassa – primi approfondimenti*. Roma.