



IL COINVOLGIMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI NELLE SESSIONI DI BILANCIO: LA GOVERNANCE MULTILIVELLO.

di Giorgio MACCIOTTA

Ai tre temi che caratterizzano la proposta di legge presentata dall'onorevole CAUSI ne va aggiunto, a mio modo di vedere, un quarto di cui parlerò. C'è, innanzitutto, l'esigenza di introdurre bilancio di cassa; agganciata al bilancio di cassa c'è la previsione di entrate e spese in termini di bilancio pluriennale, non come orpello, ma come condizione per il superamento del respiro corto delle politiche nazionali e per la predisposizione al respiro lungo delle riforme che, appunto, può non essere decennale, ma deve avere una qualche proiezione verso il futuro e non avere funzione puramente esemplificativa. C'è poi l'aspetto della complessiva riforma dell'amministrazione - naturale conseguenza della redazione di un bilancio per missioni e programmi - che apre alla flessibilità, rispetto ad una prassi di definizione rigida delle risorse.

Io aggiungerei un quarto aspetto innovativo della iniziativa legislativa del CNEL, che riprendo dalle ultime parole del professor Fiorillo: occorre *tenere insieme, in una governance multilivello, la responsabilità di tutti i soggetti che sono titolari della spesa* e che lo resteranno. Anche se passerà la parziale

ricentralizzazione dei poteri prevista dalla proposta di riforma della Costituzione, in corso di esame, non è eludibile il fatto che nell'amministrazione e nella gestione concreta delle spese sul territorio le responsabilità andranno a soggetti locali di spesa, dall'Ente locale - ed io spererei in una semplificazione di quel livello di governo attraverso unioni di Comuni che siano qualcosa di corposo e di consistente - alle Regioni, da un altro punto di vista.

A me sembra che queste siano le caratteristiche della proposta che punta a coinvolgere nella responsabilità del mantenimento degli equilibri di finanza pubblica il complesso dei soggetti che hanno poteri di decisione degli obiettivi e che poi hanno poteri di decisione delle concrete politiche di spesa e di prelievo. Da questo punto di vista ci giova non solo, come è stato ricordato nell'introduzione di Manin Carabba, il fatto che ci sia una riapertura del cantiere della delega per la riforma della contabilità, ma anche, vorrei dire, giova avere uno sguardo alla riforma costituzionale che è in corso di discussione perché, forse, nella prospettiva di una riforma incisiva del governo dei conti pubblici, qualche aggiustamento, visto che stiamo producendo una riforma costituzionale, va fatto anche negli articoli che riguardano questa materia.

E' evidente che il processo che si vuole metter in piedi è un processo che cambia in modo radicale la cultura dell'amministrazione, la pratica del Parlamento. Per non parlare male solo degli altri, avendo fatto per lungo tempo il decisore politico, faccio l'autocritica: in Parlamento si guarda fundamentalmente allo stanziamento di competenza dell'anno immediatamente successivo, tutto il resto è carta straccia, perché si sa che delle decisioni per gli esercizi successivi al primo verrà fatta carta straccia in occasione della discussione del bilancio successivo. Quindi tanto vale non occuparsene. Ci si occupa in particolare dello stanziamento di competenze relativo al primo esercizio e questo poi apre praterie sterminate a chi di fatto, nel controllare il rapporto tra competenze e cassa, il rapporto tra cassa e Tesoreria e il rapporto tra prelievi dai conti di Tesoreria, decide effettivamente quali sono i flussi reali di spesa.

Il Parlamento è espropriato, perché la fase di decisione non ha nessuna corrispondenza con la concreta politica che si può attuare manovrando la cosiddetta "massa spendibile".

Il passaggio alla sola cassa, quindi, ha questo obiettivo, quello di eliminare quella divaricazione che non si è riusciti ad eliminare con tutti i tentativi che sono stati fatti nel corso degli anni a partire dal 1978: la 362, poi la 94 e così via, non sono riuscite a rendere fisiologici gli scarti tra gli stanziamenti di competenza e le spese effettive. Forse, ragionando sulle cose che ci diceva Paolo De Ioanna, si può vedere se si può introdurre qualche elemento di ulteriore correzione, però io debbo dire che sono molto sensibile all'esigenza di tagliare i nodi in modo radicale.

Per tagliare i nodi in modo radicale, naturalmente, bisogna sapere che il processo è di lunga durata. Occorre riconoscere che il passaggio dai capitoli alle UPB non fu un'operazione condotta con grande razionalità, furono accorpati una certa quantità di capitoli, a spanne, senza scendere dentro e vedere cosa c'era in quei capitoli. Non vorrei che la stessa operazione si ripetesse ora, accorpendo una certa quantità di UPB per trasformarle in programmi e missioni.

E' chiaro che occorre smontare le UPB e rimontarle per renderle coerenti e per evitare che poi, attraverso magari le missioni ed i programmi multiministero, si riproduca come nuova la vecchia struttura. Questo mi pare essenziale.

La seconda cosa che mi pare essenziale è un cambio di passo nella gestione del coordinamento della finanza pubblica, così come è stata prevista [dall'articolo 5 della legge 42 del 2009 sul federalismo fiscale](#). Se c'è una *governance* multilivello, gli obiettivi vanno in qualche modo costruiti insieme, almeno occorre tentarlo. Questo tentativo non si può attuare con la prassi di attuazione dell'Art.5 che è stata sin qui realizzata. Il DEF, che è quel mezzo metro cubo di carte di cui parlava Morando, viene trasmesso alle Regioni il 10 Aprile e le Regioni devono esprimere un parere in tempi compatibili a consentire al Parlamento di decidere e

mandare il DEF a Bruxelles entro il 30 Aprile. E' evidente che è un esame formale cui segue una decisione analogamente formale.

Questo, naturalmente, esalta quella che io chiamo la vocazione sindacalistica di Presidenti di Regione e Sindaci e la loro deresponsabilizzante. Essi vanno dal "signor padrone" e gli dicono: "Signor padrone dammi un po' più di soldi e consentimi un po' più di spese!".

Se non sono coinvolti nella fase ascendente della formazione degli obiettivi e della fase ascendente della formazione dei saldi, le Regioni continueranno in questa totale deresponsabilizzazione e quest'ultima sarà accentuata se quel cambiamento delle spettanze degli Enti Locali e delle Regioni, che è naturale si possa introdurre con la legge Finanziaria, si trasforma da "eventuale e straordinario" in "ordinario". Con una simile prassi il respiro pluriennale introdotto dalla porta viene cancellato dalla finestra.

Se, di fatto, agli Enti Locali e alle Regioni si dice: "Voi saprete quanto vi spetta, anno per anno, il 27 Dicembre", è del tutto evidente che si fornisce un alibi straordinario per la deresponsabilizzazione di medio/lungo periodo ai vertici degli Enti Locali e delle Regioni.

Occorre la consapevolezza che si tratta di un processo complicato da congegnare ed è facile parlarne qui in un Convegno e poi scriverlo in norme, ma è molto più difficile realizzarlo. Il rischio è di assumere scorciatoie.

Nella [riforma dell'articolo 81 della Costituzione](#) c'è una formulazione impropria nel 1° comma. Il 1° comma continua a parlare di bilancio dello Stato come se fosse ancora il bilancio onnicomprensivo delle Pubbliche Amministrazioni, compatibile con la formulazione del regime *precedente alla definizione del nuovo articolo 114 della Costituzione*. Ma oggi lo Stato è solo un pezzo dell'architettura della Repubblica, ed è, dunque, chiaro che la responsabilità dei conti della Pubblica Amministrazione - nella loro coerenza con le regole europee - è della Repubblica, di cui il bilancio dello Stato è strumento di chiusura

finale, ma quel bilancio dello Stato può essere strumento di chiusura finale se è stata rispettata una prassi di costruzione democratica degli obiettivi.

Nella riforma costituzionale in corso, nella nuova formulazione della lettera e) del 2 comma dell'articolo 117 della Costituzione, si aggrega alla funzione “armonizzazione dei conti pubblici”, prevista dalla nuova formulazione della legge n 1 del 2012, anche il coordinamento della finanza pubblica. Non vorrei che il coordinamento della finanza pubblica fosse un modo per dire che il bilancio degli Enti locali è sostanzialmente annuale, perché sub specie coordinamento ogni anno si fa la manovra di aggiustamento dei conti.

Questa sarebbe una copertura costituzionale di una prassi perversa che renderebbe, però, vana qualsiasi discussione, tipo quella che stiamo oggi facendo.

27 giugno 2014