

La nuova legge di contabilità e finanza pubblica

Marco Causi
Università Roma Tre

Riunione intermedia SIEP 2010
La programmazione e il controllo della finanza pubblica nella
riforma della legge di contabilità

Roma, venerdì 12 marzo 2010
Università Roma Tre, Facoltà di Economia “Federico Caffè”

La crisi della “democrazia di bilancio” in Italia

- Dal 2003 per cinque leggi finanziarie consecutive l’approvazione parlamentare è avvenuta con voto di fiducia su maxiemendamenti
- Dal 2008 è entrato in vigore un sistema transitorio fortemente discutibile, basato sull’uso continuato della decretazione d’urgenza in materia economico-finanziaria, con rilevante alterazione dell’equilibrio Governo-Parlamento (decreto 112 nel 2008 e decreto 78 nel 2009: quest’ultimo è il caso più clamoroso perché la manovra triennale ivi contenuta è stata corretta in corso d’opera con nuovo decreto correttivo sulla materia dello scudo fiscale, il 103)
- La legge finanziaria 2010 è un nuovo ibrido. Non è così “light” come l’avrebbe voluta il Ministro per l’economia, e il maxiemendamento è stato anticipato: non più in Aula, ma in Commissione bilancio

Aspetti politici e istituzionali della crisi

- Con le leggi esistenti e con i vigenti regolamenti parlamentari il Governo non è affatto sicuro di poter approvare in tempo utile misure per le quali la tempestività è cruciale al pari dei contenuti
- D'altra parte il ricorso anomalo alla decretazione d'urgenza altera l'equilibrio dei poteri
- E' urgente una soluzione che definisca un nuovo equilibrio
- Queste valutazioni sono ampiamente condivise, e hanno innestato un percorso di iniziativa parlamentare per la riforma della legge 468, che si è completato con l'approvazione della legge 196 del 31 dicembre 2009
- Si tratta, dopo la legge delega 42 del 5 maggio 2009 di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, di un secondo "pezzetto" di riforme che, nonostante il clima politico fortemente deteriorato, la XVI legislatura ha avviato
- Avviato, si badi bene. Ma di lunga e tortuosa attuazione: la 42 (cosiddetto federalismo fiscale) prevede l'emanazione di un numero imprecisato di decreti legislativi entro due anni, la 196 ne prevede sette da emanare in quattro anni

Caveat: per superare la crisi non sarà sufficiente la riforma della 468

- Attenzione però a non cadere nell'errore di pensare che una "moderna" riscrittura della 468 sia sufficiente a superare la crisi. Esistono almeno altre quattro dimensioni "extra legem":
 - Una dimensione politica (scarsa coesione delle maggioranze di coalizione in materia di bilancio, clima politico del paese intorno a coerenti comportamenti di rigore finanziario, crescente riferimento territoriale della rappresentanza parlamentare)
 - Una dimensione di politica economica, aggravata dalla crisi, legata all'insufficienza delle politiche di rango europeo, che sta rendendo sempre più difficile l'esercizio del circuito democratico (responsabilità del Governo, consenso dei cittadini) a livello di Stato nazionale
 - Una dimensione istituzionale (modifica dei regolamenti parlamentari)
 - Una dimensione connessa all'intero processo di costruzione e attuazione del bilancio, che comprende numerosi segmenti che stanno a monte e a valle della fase in cui è centrale l'interlocuzione Governo-Parlamento. Qui è coinvolta la responsabilità non solo della classe politica, ma di una più generale classe dirigente dell'intera PA, centrale e locale

Gli altri fronti della crisi della decisione di bilancio in Italia 1

- Bassa qualità del processo di formazione e attuazione delle scelte finanziarie pubbliche
 - Indice sintetico di qualità delle procedure di bilancio calcolato dalla Commissione Europea su sette dimensioni (trasparenza, orizzonte pluriennale, centralizzazione del processo di bilancio, centralizzazione dell'attuazione, top-down, prudenzialità, valutazione dei risultati): Italia è terz'ultima fra i 18 paesi esaminati
- Rapporto fra articolo 81 della Costituzione e Trattati europei
 - Questione della tripla copertura e proposte Pisauro-Visco e De Ioanna-Goretti

Gli altri fronti della crisi della decisione di bilancio in Italia 2

- Coordinamento fra decisioni di finanza pubblica centrale e locale
 - Gli enti decentrati sono responsabili per più di un terzo della spesa pubblica al netto degli interessi e per circa un quinto delle entrate
 - Riforma costituzionale del 2001 (incompiuta) ha rafforzato autonomia degli enti decentrati sul piano ordinamentale e giuridico, ma non ha sciolto tanti temi finanziari
 - PSI non si è mai stabilizzato su regole certe

Gli altri fronti della crisi della decisione di bilancio in Italia 3

- Concentrazione eccessiva della discussione pubblica sulle manovre correttive, mentre poco si discute del bilancio nel suo insieme
 - Anche perché i documenti contabili non sono redatti in modo da collegare poste finanziarie con azioni omogenee di politica pubblica, con relativa valutazione dei risultati conseguiti su obiettivi misurabili
- Certezza delle poste finanziarie in gioco e dei loro effettivi andamenti
 - Più volte negli ultimi anni le cifre sono state corrette in corso di esercizio, in fase di assestamento, o a esercizio concluso, non solo per l'inevitabile effetto del ciclo economico o delle nuove regole europee, ma anche per la scarsa omogeneità dei criteri contabili all'interno delle AP e per la scarsa tempestività nelle operazioni di acquisizione e consolidamento dei dati

First best: gli obiettivi ottimali 1

- Primo, superare una formulazione eccessivamente eterogenea ed estensiva della legge finanziaria
 - da una lato riportando maggiore centralità al bilancio (preventivo e consuntivo) articolato in missioni e programmi
 - dall'altro lato restituendo a sedi legislative proprie tanti contenuti che, nel corso degli anni, hanno trovato espressione solo approfittando del veicolo della legge finanziaria.
- Secondo, spostare l'attenzione politica, e la stessa attività del Parlamento, sui programmi del bilancio e sulle azioni pubbliche da cui sono composti, a loro volta derivanti da insiemi di norme di legge, migliorando la qualità della reportistica di monitoraggio e di valutazione e assegnando un ruolo più rilevante:
 - alle Commissioni di merito nell'analisi dei programmi di propria competenza
 - all'analisi del Rendiconto (dello Stato, così come delle altre pubbliche amministrazioni)

First best: gli obiettivi ottimali 2

- Terzo, ritrovare nei provvedimenti collegati la collocazione delle altre misure legislative prioritarie
 - Poiché attraverso questi provvedimenti il Governo ha la possibilità di attuare il suo programma per settori omogenei, è ineludibile la definizione di adatte procedure per il cammino parlamentare dei collegati
- Quarto, armonizzare i bilanci delle pubbliche amministrazioni
- Quinto, rendere più trasparenti e leggibili tutte le procedure con cui i bilanci vengono costruiti e modificati, e in particolare quelle per la definizione dei tendenziali e delle coperture
 - Superando l'asimmetria informativa che in questo campo il Parlamento subisce da parte del Governo, anche attraverso il rafforzamento di tecnostrutture indipendenti dal Governo stesso

First best: gli obiettivi ottimali 3

- Sesto, costruire un coordinamento fra finanza pubblica centrale e locale, intrecciando la “nuova” 468 con la legge 42 sul federalismo fiscale, e quindi:
 - Incardinare nella manovra di finanza pubblica gli adempimenti relativi al patto di stabilità interno e al patto di convergenza
 - Introdurre nel processo di costruzione della manovra di finanza pubblica le procedure di concertazione con Regioni ed enti locali
 - Definire modalità di monitoraggio e valutazione dell’andamento dei conti locali, affiancando all’intervento ex post (sanzioni) interventi di accompagnamento basati sulla condivisione degli obiettivi e sulla diffusione delle migliori pratiche:
 - esempio del Patto per la salute, codificato nella Finanziaria 2010 attraverso un insieme di regole e procedure che governano i piani di rientro dai deficit sanitari;
 - va in questa direzione una delle maggiori potenziali innovazioni della legge 42, quella contenuta nell’art. 18 e articolata intorno ai “piani per il conseguimento degli obiettivi di convergenza”

Second best: la legge 196/2009

- Contenuti dei documenti di bilancio
- Processo di bilancio e coordinamento della finanza pubblica
- Attività di armonizzazione, costruzione banche dati, monitoraggio, valutazione e controllo

Legge di stabilità

- La legge finanziaria, che d'ora in poi si chiamerà "legge di stabilità", comporrà insieme al bilancio la manovra triennale
- Le tabelle si riducono a tre: leggi di spesa permanente (C), leggi di spesa pluriennale in conto capitale (D+E+F), autorizzazioni legislative di spesa corrente (E solo parte corrente), con distinta e analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni
- Sarà corredata da disegni di legge collegati, i quali concorrono al raggiungimento degli obiettivi della Decisione di finanza pubblica anche attraverso interventi ordinamentali, organizzatori o di sviluppo dell'economia, esclusi dal contenuto della legge di stabilità

Riforma della struttura del bilancio

- Verrà completata, con delega da attuare entro due anni, la riforma della struttura del bilancio avviata nella precedente legislatura
- Il bilancio verrà riorganizzato per missioni e programmi, raccordabili alla classificazione COFOG e, per la spesa, in azioni in cui verranno raggruppate le leggi esistenti e le singole norme che afferiscono a ciascuna azione pubblica
 - L'occasione sarà eccellente per valutare la necessità di mantenimento o modificazione di tante norme legislative
 - La nuova struttura del bilancio verrà sottoposta al parere rafforzato non solo delle Commissioni bilancio ma anche delle Commissioni parlamentari di merito

Contenuti dei documenti di bilancio 1

- Nella fase transitoria precedente il completamento della riforma della struttura del bilancio, nello stato di previsione del bilancio verranno indicate in apposite schede allegate le spese rimodulabili di ciascun programma, su cui il Parlamento potrà esercitare un'attività emendativa
 - Si chiarisce che le spese non rimodulabili corrispondono a quelle definite come “oneri inderogabili”, di cui le spese obbligatorie costituiscono un sottoinsieme

Contenuti dei documenti di bilancio 2

- Il nuovo bilancio sarà più trasparente e più ricco di informazioni
 - E' previsto un aggiornamento semestrale della situazione relativa ai grandi fondi governativi su cui il Parlamento non riesce attualmente a esercitare un effettivo controllo, come ad esempio: Fondo interventi strutturali di politica economica, Fondo strategico per l'economia reale, Fondo per l'occupazione, Fondo infrastrutture strategiche, Fondo grandi eventi, ecc.
 - È prevista l'elaborazione di indicatori di risultato, collegati con gli indicatori introdotti dalla legge 15 di riforma della PA

Expenditure tax e utilizzo del risparmio pubblico

- Negli stati di previsione verranno riportati gli effetti connessi ai regimi di agevolazione su imposte e tasse, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti (proposta Pisauro)
- Si conferma l'obbligo di copertura degli oneri correnti recati dalla legge di stabilità, consentendo esplicitamente l'utilizzo del miglioramento del risparmio pubblico, ma solo a condizione che esso mantenga un valore positivo

Copertura finanziaria e relazione tecnica

- In materia di copertura finanziaria la nuova legge riproduce la disciplina già esistente, introducendo tre novità:
 - La spesa autorizzata per garantire la copertura finanziaria deve intendersi come limite massimo di spesa per ciascun anno
 - I provvedimenti che non possano indicare tale limite devono essere dotati di un'apposita “clausola di salvaguardia” , dove vengono indicate le misure di riduzione di spese o aumento di entrate da attivare nel caso si verificano scostamenti rispetto alle previsioni
 - Viene esteso l'obbligo di produrre, da parte del Governo, relazioni tecniche in Parlamento che attestino le coperture. L'estensione comprende gli schemi di decreti legislativi, i ddl e gli emendamenti di iniziativa governativa, l'aggiornamento della relazione tecnica nel passaggio da un ramo all'altro del Parlamento

Transizione al bilancio di cassa

- Incongruenza fra criterio della competenza giuridica adottato dalla contabilità pubblica italiana e criterio della competenza economica adottato dall'Unione Europea e dalla maggior parte dei paesi
- Il nuovo bilancio di cassa sarà basato non più sulla fase di impegno, ma su quello della liquidazione (quando è individuato con precisione il soggetto creditore e il quantum da corrispondere)
- Ciò dovrebbe consentire, fra l'altro, una maggiore attenzione dei dirigenti sull'effettiva evoluzione temporale dei fabbisogni finanziari dei programmi di cui sono responsabili, superando le distorsioni e le opacità derivanti da un'ipertrofica gestione dei residui
- Per l'esercizio della delega sono previsti tre anni, durante i quali il MEF-RGS potrà procedere ad apposite sperimentazioni

Governo-Parlamento: 1-1

- Il confronto formale fra la 468 e la 196 evidenzia un significativo spostamento a favore del Governo vs il Parlamento del baricentro della *governance* delle decisioni di finanza pubblica
- Nella sostanza, tuttavia, lo spostamento del baricentro si era già realizzato almeno a partire dal 2003, e in forme ancora più accentuate nel 2008 e 2009. Rispetto all'ultimo biennio, anzi, la 196 segna alcuni punti a favore del Parlamento:
 - Finanziaria “light”, ma non anoressica
 - Documenti di bilancio potenzialmente più ricchi e trasparenti (anche se tutto dipende dall'esercizio di deleghe complesse e il periodo di transizione non sarà inferiore a due anni) e nuove garanzie durante la fase di transizione
 - Aspetto politico: il Parlamento ha di fatto “bocciato” le procedure adottate dal Governo nel biennio 2008-2009
 - Documento Giorgetti, sottoscritto da tutti i gruppi parlamentari della Commissione bilancio Camera

Documento “Giorgetti”

- “È evidente come l'istituzionalizzazione della «finanziaria snella» ponga il problema di individuare strumenti legislativi alternativi per adottare le misure attuative della manovra finanziaria. Negli ultimi anni non sono certo mancati, anche prima della delimitazione del contenuto della legge finanziaria, provvedimenti legislativi di manovra e spesso si è trattato di decreti-legge, sui quali non di rado è stata posta la questione di fiducia”
- “È fuori di dubbio, tuttavia, che una manovra finanziaria ordinata e tale da assicurare un positivo apporto del Parlamento non possa che articolarsi in un congruo numero di disegni di legge da assegnare per l'esame alle Commissioni competenti per materia. **I decreti-legge in quest'ambito dovrebbero costituire l'eccezione e non la regola**”
- “Se i Regolamenti non sapranno intervenire con decisione al riguardo non potremo che assistere a una proliferazione di decreti-legge disomogenei da approvare senza possibilità di approfondire i contenuti e sovente a colpi di fiducia. Ciò sarebbe, si badi bene, del tutto contrario allo spirito della riforma che stiamo approvando”

Alcuni aspetti critici 1

- Non è prevista l'ammissibilità nella legge di stabilità delle norme che, pur avendo carattere ordinamentale, hanno impatti sui saldi finanziari
 - Restano così margini di discrezionalità nelle valutazioni di ammissibilità dei contenuti della legge e delle proposte emendative. Il caso recente del cammino della finanziaria 2010 non depone bene
- I collegati possono essere presentati entro il mese di febbraio, col rischio di trovarsi "slegati" dalla manovra
- Non è stata accolta la proposta di introdurre l'obbligo di relazione tecnica per gli emendamenti del relatore: si tratta di materia che potrà essere modificata solo insieme ai regolamenti parlamentari
- La delega sul bilancio di cassa prevede comunque un sistema di controlli preventivi e limiti all'assunzione di obblighi, mentre non sono state accolte le proposte che prevedevano maggiore libertà di gestione e responsabilizzazione del dirigente

Alcuni aspetti critici 2

- Clausola di salvaguardia per la copertura finanziaria delle leggi
 - Il Governo ha insistito su una formulazione che ripropone automatismi tipici dei “tetti di spesa”, non accogliendo proposte emendative che rendevano temporanea l’applicazione automatica del “taglia-spese” ma introducevano comunque regole per l’adozione di provvedimenti a fronte di sforamenti
- Tripla copertura: nessun passo avanti, il suo abbandono viene considerato potenzialmente “lassista”
- Non sono previsti meccanismi per garantire il finanziamento nel corso dell’anno di progetti di legge di iniziativa parlamentare

Processo di bilancio e coordinamento della finanza pubblica

- “Entro il 15 luglio il Governo, tenendo conto delle determinazioni assunte in sede di definizione del Patto di convergenza (...), invia alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi [della manovra] (...). Entro il medesimo termine del 15 luglio le linee guida sono trasmesse alle Camere. Alle Camere è altresì trasmesso il parere di cui al primo periodo” (art. 10, c. 5)
- Ne segue (implicitamente) che le “determinazioni assunte in sede di Patto di convergenza” devono essere note prima del 15 luglio

Decisione di finanza pubblica

- Lo schema di DFP viene presentato alle Camere entro il 15 settembre e contiene:
 - Gli obiettivi programmatici pluriennali di finanza pubblica
 - L'articolazione della manovra per almeno un triennio, con l'indicazione delle azioni da assumere nelle amministrazioni centrali
 - Il contenuto del patto di convergenza e del patto di stabilità interno. Le norme necessarie a garantire quest'ultimo trovano spazio nella legge di stabilità
 - Le misure atte a realizzare il percorso di convergenza, che possono trovare spazio nella legge di stabilità o in apposito disegno di legge collegato
 - L'indicazione dei disegni di legge che verranno collegati alla manovra

Legge di stabilità e altri strumenti di programmazione

- La legge di stabilità viene presentata alle Camere entro il 15 ottobre, insieme al disegno di legge del bilancio dello Stato
- La Relazione sull'economia e la finanza pubblica viene presentata alle Camere entro il 15 aprile
 - “Upgrading” di contenuto e di “peso” della ex RUEF, la quale darà altresì conto del parere UE sull'aggiornamento del Programma di stabilità
- Il disegno di legge di assestamento viene presentato alle Camere entro il 30 giugno, insieme al Rendiconto generale dello Stato
- L'aggiornamento del Programma di stabilità diventa strumento di programmazione e viene inviato al Parlamento

Nota di aggiornamento alla DFP

- Il Governo presenta alle Camere una Nota di aggiornamento della DFP
 - ogniqualvolta intenda modificare gli obiettivi della manovra
 - in caso di rilevanti scostamenti che rendano necessari interventi correttivi

Programmazione della finanza multilivello

- Viene per la prima volta introdotto un esplicito apparato normativo per regolare la relazione fra manovra di finanza pubblica centrale e locale, dando un ruolo ai processi di concertazione fra Stato e Regioni ed enti locali e dando anche un ruolo al Parlamento
- Il Parlamento italiano, infatti, dovrebbe sempre più comportarsi da Parlamento della Repubblica e non del solo Stato centrale
- Si noti, in particolare, che Regioni ed enti locali esprimono un “parere” sugli obiettivi della manovra che il Parlamento acquisisce ufficialmente. In caso di contrasti fra Governi centrale e locali, quindi, è il Parlamento la sede della valutazione e del confronto

Nota di aggiornamento e note informative

- La previsione di una Nota di aggiornamento alla DFP introduce una garanzia parlamentare a fronte dell'uso della decretazione d'urgenza in materia economica e finanziaria
- L'“upgrading” della ex RUEF e dell'aggiornamento del Programma di stabilità aumenta la frequenza delle informazioni ufficiali sull'evoluzione dei quadri di finanza pubblica
 - Primo esempio nel gennaio 2010. La Nota informativa allegata modifica i quadri previsivi della nota di aggiornamento Dpef del settembre 2009 (è una “prima volta” sfortunata, alla luce del consuntivo provvisorio 2009 pubblicato dall'Istat il primo marzo ...)

Alcuni aspetti critici 1

- Contrazione dei tempi del processo decisionale (15 settembre-15 ottobre) e abolizione della sessione estiva di programmazione a medio termine
 - Le motivazioni del Governo (dati su autotassazione)
 - I controargomenti delle opposizioni (manovre estive)
 - Lo scetticismo del Ministro dell'economia sulle previsioni a medio termine
 - Per una valutazione ponderata si ricordi però che il Parlamento ha ottenuto l'”upgrading” del Programma di stabilità e della ex RUEF, oltre alla Nota di aggiornamento

Alcuni aspetti critici 2

- La manovra per Regioni ed enti locali all'interno della legge di stabilità non viene anticipata rispetto al resto della manovra
 - Ciò comporta che non verrà superato l'annoso problema di Regioni ed enti locali, che non possono chiudere i loro bilanci preventivi entro la fine dell'anno
 - Questa innovazione era prevista nella proposta Prodi – Padoa Schioppa di attuazione del federalismo fiscale, e la stessa legge 42 era coerente con questo esito (patto di stabilità interno e patto di convergenza nel DPEF a luglio)
 - Nel contesto attuale ha prevalso il punto di vista del MEF. Le rappresentanze delle Autonomie hanno giocato un ruolo poco incisivo. E' chiaro che anche per loro, abituate al rapporto fra Governi nel sistema delle Conferenze, la relazione con il Parlamento resta tutta da sviluppare (primo vero caso di effettivo coinvolgimento è la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo)

Alcuni aspetti critici 3

- Le procedure per il patto di stabilità interno e per il patto di convergenza, che la legge 42 aveva intrecciato, vengono separate:
 - Il patto di stabilità viene riportato sotto l'unica regia del MEF-RGS
 - Il patto di convergenza mantiene una natura strutturale (costi e fabbisogni standard, obiettivi di servizio e livelli essenziali delle prestazioni)
- Nel caso del patto di stabilità interno non è prevista l'intesa con Regioni ed enti locali (come nella 42) ma solo il parere, con eventuale stanza di compensazione in Parlamento. Tuttavia, al confronto con le norme vigenti, ciò rappresenta comunque un passo avanti per il sistema delle Autonomie

Armonizzazione

- Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle AP: la legge stabilisce criteri generali uniformi e ne demanda l'attuazione
 - Per le AP centrali ad un nuovo Comitato per i principi contabili (delega entro un anno)
 - Per le AP locali alla Commissione tecnica paritetica prevista dalla legge 42 (entro due anni dal 5 maggio 2009)
 - Viene cambiata la tempistica prevista per l'esercizio della delega sul federalismo fiscale: la relazione sulle "quantificazioni" è spostata al 30 giugno 2010; i decreti su costi e fabbisogni standard e quelli sull'armonizzazione vengono spostati al 5 maggio 2011
 - I due organismi devono procedere "in reciproco accordo"

Criteri per l'armonizzazione

- Regole contabili uniformi e comune piano dei conti integrato
- Tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio
- Adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi
- Affiancamento a fini conoscitivi al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale
- Adozione di un bilancio consolidato delle AP con le proprie aziende, società o altri organismi controllati
- Definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio
- Nomenclatore che illustra le definizioni degli istituti contabili e le procedure finanziarie per ciascun comparto o tipologia di enti, a cui si conformano i regolamenti di contabilità

Valutazione

- La recente legislazione attiva tre processi di valutazione dell'azione pubblica:
 - Sui risultati della spesa pubblica, in base alla nuova legge di contabilità
 - Sugli obiettivi di servizio e sui fabbisogni standard, in base alla legge 42
 - Sui risultati delle AP, in base alla legge 15
- Non è chiaro come questi processi parleranno fra di loro e se cresceranno in modo integrato, anche dal punto di vista delle metodologie impiegate
- Comunque, nel testo della 196 sono state introdotte
 - norme per il raccordo fra le amministrazioni responsabili delle varie procedure
 - un preciso indirizzo per una reportistica congiunta in sede di Rapporto sullo stato di attuazione della nuova legge di contabilità

Banca dati delle AP

- La banca dati sui bilanci delle AP, necessaria per l'attuazione della nuova legge di contabilità e della legge 42, sarà istituita presso il MEF che, con suo decreto, individuerà la struttura dipartimentale che ne sarà responsabile
 - Sulle modalità di realizzazione della banca dati il MEF dovrà consultarsi con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, con il CNIPA e con l'Istat
- Intorno a questa banca dati si è combattuta una battaglia sanguinosa (26 milioni in gioco nel triennio), da cui comunque esce vittoriosa la RGS
 - Si prevede comunque che le risorse stanziare possano essere ripartite tra le diverse amministrazioni coinvolte nella realizzazione della banca dati

Controllo e monitoraggio dei conti pubblici

- Il MEF-RGS acquisisce nuovi poteri di controllo e monitoraggio
 - Verifiche di regolarità tramite i servizi ispettivi (escluse, però, le regioni). Pubblicità delle verifiche e loro utilizzabilità ai fini dei “piani” per il conseguimento degli obiettivi di convergenza della legge 42 (insegnamento tratto dal “caso Roma”)
- Estensione del SIOPE a tutte le AP, con trasmissione quotidiana dei dati concernenti incassi e pagamenti, fatta esclusione per gli enti di previdenza, che trasmettono mensilmente

Controllo parlamentare

- Rapporto sullo stato di attuazione della riforma, allegato alla Relazione sull'economia e la finanza pubblica
- La legge definisce una serie di specifici ambiti del controllo parlamentare:
 - Andamento della finanza pubblica e indicatori di risultato
 - Verifica dello stato di attuazione del processo di riforma
 - Analisi del contenuto informativo dei documenti elaborati dal Governo
 - Verifica delle metodologie utilizzate dal Governo per la copertura finanziaria delle spese nonché per la quantificazione degli effetti finanziari delle leggi
 - Analisi delle metodologie utilizzate per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica

Come si esercita il controllo parlamentare?

- Ipotesi del testo Senato: una Commissione bicamerale di garanzia
- Dinamica alla Camera: maggioranza contro bicamerale, con ampi consensi in Commissione bilancio (“bicamerale” percepita come riduttiva dei poteri delle Commissioni bilancio)
- Contro-proposta PD: Comitato paritetico delle due Commissioni bilancio con regole uguali al Comitato per la legislazione (rappresentanza paritaria maggioranza e opposizioni, presidenza a turnazione)
- Il testo finale della 196 prevede che i Presidenti delle due Camere “adottino intese volte a promuovere, anche in forma congiunta” le attività di controllo, “nonché la collaborazione tra le rispettive strutture di supporto tecnico”

Strutture di supporto tecnico

- Modello CBO. Ipotesi del testo Senato: “Gli elementi funzionali all’esercizio del controllo parlamentare della finanza pubblica sono forniti da un’unica, apposita struttura di supporto, istituita d’intesa tra i Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica”
- Dinamica alla Camera: forte opposizione delle tecnostrutture parlamentari (sia di Camera che di Senato) alla prospettiva dell’“unificazione”, considerata lesiva dell’autonomia parlamentare. Maggioranza e Governo accettano, e non fanno passare neppure emendamenti di compromesso delle opposizioni
- Al Senato sono stati presentati nuovi emendamenti per la tecnostruttura unificata, sia da parte del PD che da parte di senatori della maggioranza, tutti respinti

Alcuni aspetti critici 1

- Armonizzazione: rischio dei due canali separati e tempi lunghi
- Valutazione: rischio di “superfetazioni” valutative, anche alla luce dell'imperfetto coinvolgimento dell'Istat, che ad oggi è l'unica istituzione pubblica ad avere accumulato esperienza nella contabilità europa-compatibile (conti pubblici territoriali) e nella valutazione delle politiche (obiettivi di servizio)

Alcuni aspetti critici 2

- Banca dati: rischio della centralizzazione in una tecnostruttura del Governo centrale
 - con potenziali incompatibilità con il processo di attuazione del federalismo
 - con un problema di “apprendimento” da parte della RGS di metodi e tecniche che stanno al di fuori del suo DNA (al contrario, ad esempio, dell’Istat)
- Bocciaata, accanto a CBO, anche ipotesi di un’Autorità indipendente dei conti pubblici

Alcuni aspetti critici 3

- Riflessione su ruolo della RGS. Tre questioni vanno affrontate:
 - ruolo RGS in un assetto federale
 - sovrapposizione in RGS di ruoli di gestione e di controllo
 - evoluzione della cultura RGS dal “know how” puramente contabile e finanziario a quello della valutazione dei costi standard (quindi, dei processi di produzione) e dei risultati delle politiche

In conclusione

- Oggi prevalgono valutazioni troppo legate al breve periodo, poiché è chiaro che chi ha investito politicamente su questa riforma la considera un deterrente alla prosecuzione delle “cattive pratiche” del Governo nel 2008-2009 e al ruolo “eccessivo” del Ministro dell’economia e delle finanze (e potrebbe essere facilmente smentito, anche alla luce della gravità della situazione dell’economia e della finanza pubblica per effetto della crisi)
- La riforma contiene però diverse innovazioni che hanno a che fare con il medio più che con il breve periodo: su queste bisogna lavorare nei prossimi due-tre anni senza distrazioni per farle fiorire (armonizzazione, coordinamento centro-periferia e nuovo ruolo Parlamento, valutazione dei costi e dei risultati delle politiche pubbliche, evoluzione RGS, modifica regolamenti parlamentari, ...)