

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 35

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore EUFEMI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 APRILE 2006

Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468,
in materia di contabilità di Stato

ONOREVOLI SENATORI. -

Premessa

Il rispetto delle regole europee deve trovare un più forte momento di coesione tra tutti i livelli di governo.

Le ultime sessioni di bilancio hanno dimostrato l'urgenza di apportare interventi correttivi alla legge di contabilità (legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni), riprendendo il cammino riformatore.

Occorre avere la consapevolezza che il passaggio dalla legge finanziaria al consolidato di cassa, non deve essere solo un mutamento nominalistico o terminologico ma deve assumere il significato forte del passaggio ad una fase politica diversa, dopo il trattato di Maastricht, con i relativi vincoli europei e il patto di stabilità e crescita fissato dall'Unione europea.

Deve inoltre essere assicurato l'indispensabile coordinamento tra finanza nazionale e finanza locale, oltre gli interventi realizzati in questi ultimi anni attraverso il Patto di stabilità interno, dopo le modifiche intervenute con il novellato Titolo V della Carta costituzionale.

Devono essere posti inoltre più stringenti limiti finalizzati al contenimento e alla razionalizzazione dell'aggregato spesa pubblica. La creazione di buone regole di finanza pubblica è oggi un'esigenza imprescindibile, anche se non sufficiente per l'esistenza di una buona politica; ma buone politiche e buone regole sono essenziali per realizzare obiettivi di stabilizzazione e di sviluppo.

È stato più volte detto che il bilancio ha più padroni. È strumento di Governo, perché ad esso appartiene in quanto strumento della gestione finanziaria che è affidata alla Pubblica amministrazione; è strumento del Parlamento, perché strumento di decisione.

Il problema che oggi abbiamo di fronte non è quello di alterare questo rapporto, ma di affermare una vera ed autentica cultura del bilancio da tutti condivisa.

Rafforzare i vincoli di bilancio e chiamare tutti i soggetti ad una nuova stagione di responsabilità, rispetto alla quale nessuno può ritenersi estraneo, è l'obiettivo che ispira questa proposta di legge ed è altresì il contributo che si vuole portare al confronto parlamentare.

L'articolo 28 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), con l'avvio del progetto SIOPE (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici) rappresenta un indubbio passo avanti in questa direzione: viene infatti recepita quella indicazione che avevo formulato fin dalla finanziaria relativa al 2002 - legge 28 dicembre 2001, n. 448 - sulla necessità di creare una rete telematica che permetta una conoscenza in tempo reale dell'andamento dei flussi di finanza pubblica sia dello Stato sia degli enti decentrati, quindi dell'intera area pubblica, insieme ad efficaci sistemi di rendicontazione. Esso consente la rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери degli enti pubblici con operazioni codificate in modo uniforme su tutto il territorio nazionale ed una gestione operativa affidata alla Banca d'Italia. Ad oggi, sono attivi nel SIOPE, 2691 enti su una platea potenziale di 3113 enti così suddivisi:

- 21 su 22 regioni e province autonome di Trento e di Bolzano (manca la Sicilia);

- 580 su 593 comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e province;

- 64 su 64 università;

- 2026 su 2034 dipartimenti universitari censiti.

Dal 2007 entreranno i restanti enti: comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, ASL, enti di previdenza e ricerca.

A regime il SIOPE comprenderà circa 12.0000 soggetti, inclusi i dipartimenti universitari.

Solo muovendo da una puntuale conoscenza dei dati dell'intero perimetro delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale è possibile assumere orientamenti e decisioni coerenti.

Si intendano definire gli strumenti per la realizzazione del consolidato di cassa della pubblica amministrazione; è una esigenza eticamente, politicamente e gestionalmente necessaria, affiancando le procedure oggi in vigore con un meccanismo che porti direttamente a disaggregare le informazioni disponibili secondo le varie esigenze.

È il rendiconto il collante di ogni organizzazione, la madre di tutte le riforme istituzionali, l'unica che può portare i Parlamenti alla funzione originaria di controllo sul buon uso del denaro dei cittadini. Questo obbligo di rendicontazione ha ora dignità di norma sovranazionale con il trattato di Maastricht.

Abbiamo riscontrato come il complesso delle innovazioni nelle regole e negli strumenti non abbia ridotto la capacità di proposta emendativa. Occorre allora intervenire anche sul versante dei regolamenti parlamentari, accrescendo il ruolo della Commissione bilancio e recuperando il suo ruolo di filtro del lavoro istruttorio.

Proseguire nell'azione riformatrice sui diversi versanti, sia legislativi che regolamentari, potrà garantire rigore, razionalità procedurale e successo negli obiettivi per consolidare il traguardo nella integrazione europea.

Gli obiettivi della riforma proposta

1. La strada maestra dell'innovazione politica ed amministrativa passa per un nuovo modo di fare la legge finanziaria.

2. Il punto di svolta è il passaggio apparentemente tecnico, che è già nei fatti: il passaggio da una gestione di competenza ad una gestione di cassa.

3. Di fatto, con grande disordine e confusione, decreti «blocca-spese» ed altro, polemiche sul «fabbisogno» e sull'«indebitamento netto», siamo, da Maastricht in poi, dentro una logica che fa prevalere la gestione di cassa su quella di competenza: ciò che deve essere chiarito, ed ancora pochi hanno chiaro, è che questo passaggio ha implicazioni politiche ed amministrative di grande rilievo. Si tratta di profittarne.

4. In estrema sintesi, e semplificando moltissimo, abbiamo di fronte due alternative:

a) la gestione per «competenza». Detto con grande semplicità, è gestione basata sul concetto di affidare a ciascuno dei vari livelli di responsabilità politica ed amministrativa un «tesoretto» di «disponibilità futura di danaro» da spendere per scopi definiti, di fatto senza limiti di tempo. Le conseguenze negative sono tre:

a1) la concorrenza tra i vari soggetti politici ed amministrativi non è sull'efficienza oppure sull'efficacia della spesa misurate *ex post*. È invece *ex ante*, tutta politica, in sede di approvazione della legge finanziaria, attualmente con il solo vincolo del «patto di stabilità»;

a2) il «tesoretto» vale se «non viene speso», perché «può essere promesso a tanti se non viene speso per nessuno». Di qui l'assenza strutturale della cultura del rendiconto, nell'attuale sistema. Tutto è centrato sul controllo del «livello dei vari tesoretti»: di fatto nulla si sa del loro uso. La spesa pubblica tende a divenire strutturalmente inefficiente, a frantumarsi in rivoletti sempre più piccoli, a divenire «elemosina», in luogo di strumento di soluzione di problemi strutturali. I tempi di realizzazione delle varie «cose» da fare si dilatano sempre più, e così inevitabilmente il loro costo. Si allarga sempre più la «faglia istituzionale» tra i cittadini che pa-

gano e non vedono ritorni, e gli eletti che cercano di usare il danaro dei cittadini per massimizzare le proprie rendite politiche;

a3) la macchina amministrativa ha un alibi colossale a «non fare». La concorrenza tra le forze politiche alimenta continuamente questo alibi. Non c'è alcun incentivo a spendere presto e bene. Al contrario, si constata tutti i giorni l'esistenza di un formidabile incentivo a comportamenti opposti.

b) La gestione per cassa che si propone. Si tratta di dare forma giuridica ed istituzionale coerente a una strada di fatto già imboccata. Si tratta di porre in essere tre strumenti:

b1) un quadro macroeconomico di medio periodo, che sia allo stesso tempo «camicia di forza» *ex ante* all'uso del danaro pubblico e documento guida di politica economica;

b2) un *budget* di cassa mensile per ogni livello di governo, che cali la «camicia di forza» dell'obbligo e della cultura del rendiconto ben dentro la «macchina» della Pubblica Amministrazione;

b3) la concorrenza tra i vari livelli di governo e dell'amministrazione ad essere «più bravi». I «tesoretti» non sono «competenza», sono «cassa»: i danari non si possono tenere fermi. Chi li usa bene e per primo ha possibilità di concorrere ad usare i danari di chi continua a pensare di poterli «covare», come accade ora. Si apre naturalmente la strada ad una cultura politica ed amministrativa di «*zero budgeting*», che annulla ogni anno le rendite di posizione acquisite e riporta correttamente tutto ad una forma di concorrenza tra le amministrazioni basata sui risultati.

5. La legge finanziaria dovrebbe essere fondamentalmente un documento «non emendabile» con i contenuti del punto b1) precedente, e null'altro. Il Titolo V della Costituzione si applica costruendo, dentro i «palletti» della legge finanziaria, il budget di cui al punto b2).

Il contenuto del testo

1. Con l'articolo 1 del presente testo, redatto in forma di novella alla legge n. 468 del 1978, si definisce il quadro programmatico macroeconomico entro il quale deve svolgersi l'attività di tutta la Pubblica amministrazione. Sono dati di cassa e non di competenza, per i motivi già esposti in premessa. Sono dati di cassa perché impattano direttamente sul debito, la cui riduzione è l'obiettivo principale del risanamento della finanza pubblica. Sono dati di cassa, perché è la cassa (e non la competenza) che rappresenta da anni il limite superiore alla spesa pubblica. I dati relativi al personale (numero dei dipendenti pubblici e loro costo), insieme al numero dei pensionati e al loro costo, sono i parametri principali che determinano il valore della spesa pubblica. Il quadro macro deve includere le decisioni di politica fiscale e di politica della spesa che sono implicite nello stesso quadro: l'uno senza i contenuti di quelle sarebbe incomprensibile.

2. Sempre l'articolo 1, ai capoversi 2-ter e 2-quater, è diretta conseguenza di due fatti elementari ed incontestabili:

a) la necessità di dividere i poteri tra Governo e Parlamento: il potere esecutivo ai primi, il controllo ai secondi;

b) l'obbligo di portare rispetto al danaro, e quindi alla fatica, dei cittadini. Il Parlamento, con il proprio voto, sancisce un limite al prelievo del danaro dalle tasche dei cittadini, ed un limite al debito (che è danaro dei cittadini aggiuntivo, che dovrà in futuro essere prelevato dalle loro tasche per poter essere restituito ai creditori). Tali limiti devono essere tassativamente rispettati dai governi, centrale e periferici.

3. Il capoverso 2-septies meglio precisa gli aspetti di cui al punto 2. In particolare richiama il fondamento di qualsiasi progetto di riforma della Pubblica amministrazione e della legge finanziaria: uno strumento di contabilità di cassa in tempo reale, articolato

per livelli di governo. È esattamente quanto discende dall'applicazione dell'articolo 28 della citata legge finanziaria 2003, commi 3, 4 e 5.

4. L'articolo 3 indica esplicitamente il primo obiettivo di qualsiasi politica di risanamento strutturale della finanza pubblica: contenere la crescita annuale della spesa corrente al netto degli interessi al di sotto del tasso di inflazione. Il risultato è un suo calo in rapporto al PIL, e quindi un saldo attivo da destinare a tre scopi:

- a) riduzione del *deficit* annuale di cassa;
- b) crescita degli investimenti e quindi maggiore crescita annua;
- c) calo del debito, e quindi di nuovo maggior saldo annuale derivante da una minore spesa per interessi da destinare ai due scopi precedenti.

Il secondo obiettivo è bloccare la crescita del debito garantito e non garantito che discende da minore spesa conseguente a rinvio di pagamenti, e non da riduzione strutturale della spesa, oltre alla crescita del debito che discende da deficit annuali di cassa prolungati e eccessivi. Con questo provvedimento si costringono le amministrazioni a

vendere il patrimonio per abbassare il debito. L'esperienza prova che la vendita del patrimonio ha di solito due effetti positivi: migliora i conti della Pubblica Amministrazione, poiché spesso il patrimonio ha rendimenti negativi, e migliora la crescita economica in generale, poiché alza la produttività dell'economia. Il capoverso *2-septies* definisce il significato operativo del federalismo fiscale: la diffusione coerente, a livello di territori, e quindi di governi locali, dei limiti di utilizzo del danaro pubblico resosi disponibile fissati all'articolo 1.

L'articolo 3, comma 2, sancisce che la cosiddetta «esternalizzazione dei servizi» conviene alle amministrazioni se produce più efficienza. Non conviene, oppure diviene impossibile, se produce effetti nulli o negativi rispetto alla produzione interna di servizi.

5. L'articolo 4, infine, mira a creare concorrenza interna tra i territori e tra le amministrazioni. L'efficienza merita di essere premiata, in quanto fa rendere di più il danaro pubblico, e viceversa. Esso si propone, inoltre, di cambiare in meglio la cultura amministrativa del paese, come deve essere.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. La legge finanziaria ha la finalità di dare attuazione prioritariamente all'articolo 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea, nonché agli obiettivi di cui all'articolo 3, comma 2. A tal fine essa definisce annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi»;

b) dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

«2-bis. La legge finanziaria reca, in particolare, allegate a un apposito articolo, distintamente per l'anno di riferimento e per i quattro anni successivi:

a) la tabella delle autorizzazioni di cassa, espresse unitariamente per lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i comuni e ogni altra amministrazione ed ente pubblico, relative a:

- 1) spesa corrente al netto degli interessi;
- 2) spesa per interessi;
- 3) spesa per investimenti pubblici;
- 4) incassi;
- 5) saldo di cassa;
- 6) ammontare del debito pubblico garantito dallo Stato;

7) ammontare di altro debito pubblico;

8) ammontare del prodotto interno lordo;

9) numero e costo dei dipendenti;

10) numero e costo dei collaboratori esterni aventi un rapporto, anche *part time*; di durata superiore ai tre mesi complessivi per anno;

11) numero e costo delle pensioni che saranno pagate;

b) la tabella delle previsioni di cassa concernenti l'area delle partecipazioni pubbliche di diritto privato per gli anni predetti relative a:

1) numero dei dipendenti;

2) indebitamento e fatturato totali;

3) incassi totali da amministrazioni pubbliche, per contratti di servizio o aumenti di capitale o fatturato o altro;

4) incassi totali da amministrazioni pubbliche per contributo agli investimenti, totale «lavori interni», risultato finale di bilancio, quota di partecipazione pubblica totale;

c) una relazione, contenente la descrizione della politica fiscale e della politica della spesa implicita nella tabella delle previsioni di cui alla lettera a).

2-ter. I Presidenti delle Camere accertano se l'articolo della legge finanziaria di cui al comma 2-*bis* e i relativi allegati presentati dal Governo contengano disposizioni estranee al loro contenuto quale previsto dal comma predetto e, in caso positivo, ne dispongono lo stralcio. L'articolo di cui al comma 2-*bis*, con i relativi allegati, è approvato dalle Camere con unica votazione. Su di esso non sono ammissibili emendamenti, proposte di stralcio o richieste di votazione per parti separate.

2-quater. La legge finanziaria non può contenere:

a) norme di delega, o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio;

b) disposizioni recanti obbligo di effettuazione di investimenti;

c) contributi, erogazioni o benefici comunque denominati a qualsiasi titolo in denaro, beni o servizi a beneficio di enti pubblici, anche territoriali, persone fisiche o giuridiche, associazioni non riconosciute, italiane e straniere.

2-quinquies. L'assegnazione dei contributi, erogazioni o benefici di cui al comma 2-*quater*, lettera c), è competenza specifica ed esclusiva degli organi di governo degli enti competenti, nell'ambito della legge statale e regionale.

2-sexies. I dati contenuti nella tabella di cui al comma 2-*bis*, lettera a), individuano i limiti entro i quali le Pubbliche amministrazioni possono effettuare spese entro ciascun anno. Le disposizioni legislative recanti autorizzazioni di spesa in contrasto con i predetti dati si intendono abrogate.

2-septies. Le tabelle di cui al comma 2-*bis* definiscono unitariamente per lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e ogni altra Amministrazione pubblica, per ciascun anno, il numero massimo del personale dipendente retribuito, il limite massimo della spesa corrente e il limite massimo per la spesa per investimenti. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, emanato, entro il 28 febbraio di ogni anno, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, i predetti limiti massimi sono ripartiti fra lo Stato, le regioni e le province autonome. Con decreti dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, emanati entro il 31 marzo di ogni anno, i limiti massimi fissati per ciascuna regione o provincia autonoma sono ripartiti fra le Amministrazioni regionali, le province, i comuni e gli altri enti pubblici subregionali»;

c) al comma 3, alinea, le parole: «non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Essa» sono soppresse.

Art. 2.

1. Gli organi di governo dei comuni, delle province, delle regioni, degli enti pubblici, nonché delle società di diritto privato ove vi sia almeno il 5 per cento di partecipazione pubblica, presentano tempestivamente, ogni anno, alle assemblee elettive, agli organi controllanti ovvero all'azionista pubblico, il dettagliato rendiconto degli incassi e delle spese effettuati nell'anno precedente, con analitica illustrazione dell'impiego delle somme e dei risultati ottenuti. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le modalità tecniche, in conformità a quelle determinate ai sensi dell'articolo 28, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per la realizzazione di un sistema informatico per l'accesso ai dati relativi ai pagamenti e agli incassi relativi a tutte le amministrazioni, enti o società interessate, da parte di tutti i soggetti aventi titolo. Nell'attuazione del sistema è conferita specifica priorità alle assemblee elettive.

Art. 3.

1. Fino a quando il saldo annuale di cassa consolidato delle amministrazioni pubbliche, accertato in sede di consuntivo, non sarà positivo, gli obiettivi prioritari della manovra di finanza pubblica di cui all'articolo 3, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sono esclusivamente i seguenti:

a) la spesa corrente al netto degli interessi delle amministrazioni pubbliche non può, nel suo complesso, crescere annualmente oltre la metà del tasso annuale di inflazione programmata;

b) il debito pubblico garantito dallo Stato ed il restante debito pubblico in capo ad altre amministrazioni o società a controllo pubblico di diritto privato non possono superare complessivamente i 1.500 miliardi di euro.

2. Gli aumenti di capitale effettuati da amministrazioni pubbliche in società di diritto pubblico o privato, a qualsiasi titolo, sono comunque da conteggiarsi tra le spese correnti al netto degli interessi, così come qualsiasi altra somma di danaro pubblico ad esse erogata. Sono tassativamente proibiti crediti di firma o garanzie reali prestate ad ogni e qualsiasi titolo da amministrazioni pubbliche a creditori di società di diritto pubblico o privato. I crediti di firma o le garanzie eventualmente prestate sono nulle di diritto.

Art. 4.

1. Le amministrazioni pubbliche che conseguono risparmi di cassa nella spesa corrente, rispetto alla previsione, possono utilizzare le somme residue per investimenti aggiuntivi.

2. Le amministrazioni pubbliche che hanno spese eccedenti quelle programmate subiranno tagli equivalenti alle somme loro trasferite nell'anno successivo, pari alle eccedenze riscontrate. I dirigenti generali responsabili delle eccedenze di spesa di queste amministrazioni potranno essere licenziati in tronco, in deroga alle leggi vigenti.

3. Nei casi più gravi, le giunte e le assemblee elettive responsabili del mancato rispetto dei limiti della legge finanziaria potranno essere rispettivamente commissariate oppure sciolte.

