

## **COPERTURA SUI TRE SALDI DI FINANZA PUBBLICA E RICADUTE SULLE PROCEDURE PARLAMENTARI.**

di Renato Loiero \*

*Negli ultimi anni, un approccio di finanza pubblica “multiscopo” ha progressivamente dato importanza ad indicatori diversi dal saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato (SNF), con ciò attribuendo sempre maggiore importanza prima al fabbisogno di cassa del settore statale, per la sua ovvia rilevanza per la gestione del debito pubblico e della tesoreria, e poi all'indebitamento netto della P.A. prevalso a partire dagli anni '90. La norma inserita nel decreto legge 112/08, poi rivista dal maxiemendamento sottoposto al voto di fiducia, ha creato però perplessità notevoli tra gli “addetti ai lavori” per le sue ricadute procedurali.*

Nelle discipline economico-quantitative, l'utilizzo di diversi indicatori per il monitoraggio di una situazione rappresenta all'un tempo, come è ovvio, fattore sia di ricchezza informativa che di complessità metodologica. Nella finanza pubblica, in particolare, i passaggi tra i saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziare, fabbisogno di cassa del settore statale, indebitamento netto delle PP.AA.), nelle varie versioni, sono stati in anni recenti oggetto di intensi scambi informativi tra le diverse istituzioni (MEF, Banca

---

\* Le opinioni espresse impegnano solo l'Autore.

d'Italia, Istat) chiamate a definirli, anche al fine di rendere trasparenti le modalità di costruzione di tali aggregati. Tant'è che in un recente documento metodologico elaborato dalla R.G.S. (*MEF, RGS, Servizio Studi, I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi, luglio 2008*), si legge nelle premesse che *"non è sufficiente impiegare più indicatori per garantire la qualità dell'informazione alla base delle decisioni pubbliche; occorre anche assicurare la piena trasparenza delle relazioni che intercorrono tra di essi e la coerenza tra le rispettive elaborazioni"*.

Il decreto-legge n. 112 del 2008, all'articolo 60, comma 7, estende infatti ai tre saldi di finanza pubblica l'obbligo di copertura di ogni disposizione normativa, così come attualmente sembra discendere dal dettato dell'articolo 81 della Costituzione, con riferimento però al solo saldo netto da finanziare del bilancio dello stato.

L'innovazione del decreto-legge, seppure radicalmente rivista in sede di maxi emendamento interamente sostitutivo del testo, rappresenta comunque l'occasione per riflettere sulla portata della sempre maggiore importanza dell'uso di più indicatori, anche nell'ottica della trasparente e consapevole assunzione delle scelte pubbliche. L'innovazione pone ovviamente difficoltà notevoli, questione che si accompagna al fatto che, ad oggi, è sempre complesso ricostruire i passaggi logici e le metodologie sottostanti alla costruzione dei tendenziali di finanza pubblica: lo dimostra il fatto che è sempre difficile misurare l'impatto *ex post*, in termini di variazione dei tendenziali, della manovra finanziaria dell'anno precedente.

Ma il tema della sussunzione a principio di copertura dell'esame degli effetti d'impatto di nuove norme sui saldi di finanza pone una serie di ulteriori interrogativi che vanno ben aldilà delle questioni di stretta portata metodologica e pongono un problema con notevoli riflessi sulle procedure parlamentari.

Il testo iniziale riproponeva, in realtà, un'ormai ampiamente dibattuto tema nella contabilità pubblica: la possibilità di elevare a principio di copertura quello che invece è sempre stato considerato come momento di mera attuazione della procedura contabile, cioè il momento della realizzazione del comando di spesa / entrata dettato dalla norma, nei suoi effetti sulla cassa.

In altri termini, la novella auspicava il superamento del principio di copertura tradizionale come discendente dal dettato dell'articolo 81 della Carta costituzionale, riflesso unicamente nel contenuto proprio della competenza in senso giudico-finanziario, per valutare gli effetti *ex ante* delle nuove norme, anche in termini di impatto sulla effettiva gestione di cassa dello Stato (fabbisogno del settore statale), nonché, da ultimo – per effetto della transizione alla contabilità economica nazionale in sede UE – dedurre elementi sull'impatto che esse producono sul conto economico della P.A.

Va da sé che la novella in commento costituisce, tra l'altro, un aspetto procedurale fortemente innovativo, con sensibili ricadute nella stessa disciplina dei rapporti tra esecutivo e legislativo. Tali momenti condizionano peraltro decisamente l'impianto costituzionale della finanza pubblica, attorno a cui si svolge una delle fasi più acute dei

delicati rapporti di forza tra i poteri costituzionali rappresentativi e di governo.

In proposito, dal punto di vista metodologico, occorre rammentare che, mentre a livello statale e regionale le assemblee legislative approvano bilanci di competenza finanziaria, a livello comunitario gli accordi prevedono che la programmazione e il giudizio sugli esiti di finanza pubblica siano realizzati solo con riferimento a statistiche costruite utilizzando le regole rilevanti per la costruzione della contabilità nazionale (competenza economica). Questa esigenza nacque, in ambito comunitario, allorquando si decise che il raggiungimento degli obiettivi finanziari da parte di un paese fosse valutato sulla base di informazioni diverse da quelle oggetto della decisione da parte del Parlamento sui provvedimenti legislativi di cui alla nostra “sessione di bilancio”.

La circostanza genera, quindi, inevitabilmente, una discrasia tra il *policy making* interno e le valutazioni di *compliance* finanziaria previste per la partecipazione alla UE a livello europeo.

Ben aldilà della portata della norma rispetto alle procedure vigenti e allo stesso impianto concettuale che ad esse è sotteso, va da sé che i differenti effetti assunti ai fini dei saldi, in virtù della diversa ottica (competenza giuridica, cassa, competenza economica) e del diverso ambito di riferimento (il bilancio statale, il settore statale, il conto economico consolidato delle PP.AA.) in base alla quale vengono stimati, richiederebbero, in ogni caso, anche l’assunzione di criteri trasparenti da utilizzare nella quantificazione degli effetti finanziari, sia per le spese che per le entrate.

Tale esigenza aveva in realtà già trovato una prima conferma, sul versante amministrativo, nella nota Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri che a suo tempo aveva introdotto la c.d. “relazione tecnica *standard*” alla quale avrebbero dovuto conformarsi le relazioni tecniche relative a ciascun provvedimento che comporti effetti finanziari. Tale modello di relazione tecnica prevede, infatti, in primo luogo, che gli effetti finanziari siano valutati non solo in termini di saldo netto da finanziare, ma anche in termini di fabbisogno e di indebitamento netto e, in secondo luogo, che qualora vi siano differenze di effetti nei tre aggregati, siano fornite le motivazioni alla base delle predette differenze.

Sul punto, va però ricordato un ovvio presupposto: mentre i saldi diversi da quelli di competenza finanziaria dovrebbero essere, a rigore, il frutto della gestione delle grandezze di finanza pubblica e della loro classificazione *ex post*, il comando legislativo avviene necessariamente *ex ante*: il che spiega il motivo per cui, quasi all'unanimità, l'obbligo di copertura è sinora sempre stato considerato in termini di stretta competenza finanziaria (attenendo alla responsabilità dell'esecutivo le modalità con cui viene dato seguito al dettato legislativo). Una prima constatazione attiene pertanto al fatto che, nel proporre la novella, potrebbe non essere stata tenuta adeguatamente in conto la circostanza che l'innovazione avrebbe avuto alcuni evidenti ed importanti riflessi sul lavoro parlamentare, attesa la incerta conoscibilità preventiva da parte del Parlamento dell'impatto sui saldi di finanza pubblica; con l'ulteriore conseguenza in termini di

carezza di trasparenza degli effetti, influenzando la stessa qualità della decisione del Parlamento stesso in ordine ad una data spesa o entrata.

Difatti, sul piano dell'*iter* parlamentare, l'elezione della stima dell'effetto dell'impatto sui saldi di finanza pubblica quale principio di regolazione della corretta copertura finanziaria, lungi da porsi quale mero complemento metodologico come attualmente, avrebbe finito per modificare la stessa concreta attuazione della copertura di nuove norme, nel senso di dover, d'ora innanzi, porre attenzione anche all'osservanza di una serie di principi contabili, talvolta privati di considerazione, a partire dal rispetto della coerenza tra natura economica della copertura e tipologia della nuova spesa, che si intende autorizzare (es. la spesa corrente vs. quella in conto capitale). Come noto, infatti, le due casistiche presentano un diverso profilo cronologico nella realizzazione degli effetti d'impatto, su cassa e competenza economica.

Inoltre, non si può poi tacere che il conferimento di validità giuridica a parametri diversi da quelli propri della contabilità finanziaria imporrebbe, a rigore, che anche i relativi obiettivi, al pari di quelli di contabilità finanziaria, venissero però fissati con norma (pur tenuto conto del fatto che questi vengono indicati nella risoluzione approvativa del DPEF), soluzione, questa, che se, per un verso, appare necessitata ai fini della assunzione di un parametro di copertura giuridicamente vincolante, pone per altro verso problemi di ordine metodologico, data proprio l'evidenziata natura gestionale e statistica dei parametri diversi da quelli propri della contabilità finanziaria.

In definitiva, il sistema dei principi intorno alla decisione sulla coerenza tra mezzi e copertura, come discende dall'articolo 81 della Costituzione, risponde non solo al problema della definizione della coerenza tra mezzi ed oneri, ma, più in generale, all'equilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo intorno all'esercizio del potere legislativo: ragion per cui, qualsiasi innovazione sul terreno procedurale che determini un'alterazione degli equilibri tra i citati soggetti a pro di un miglioramento nella gestione delle risorse dovrebbe misurarsi con l'esigenza di conferire certezza (*ex ante*) ed obiettività agli effetti sui saldi di finanza pubblica, la qual cosa appare, invero, assai problematica e lungi da una piena realizzazione per i profili di cui si discorre.