

La riforma del bilancio dello Stato

1) *La densità dell'intervento legislativo nel 2016: una lettura in positivo*

Il processo di riforma di bilancio che attende il legislatore nel 2016 deve affrontare e risolvere questioni che devono rispondere a **due diverse linee di intervento: la prima** derivante da una esigenza di completamento posta fin dall'origine dalla legge di contabilità 196/2009, la cui effettuazione è poi stata, forse con eccessiva superficialità, di volta in volta rinviata (ma con una forte attenuante: nel 2011, alla originaria scadenza di alcune delle deleghe la cui attuazione è stata poi rinviata, il legislatore contabile avvia ben più pressanti urgenze in presenza della crisi economico-finanziaria); la **seconda** derivante dalla necessità di disciplinare i nuovi contenuti della legge di bilancio previsti dall'articolo 15 della legge n.243 del 2012: necessità ormai divenuta pressante, atteso che le nuove regole dovranno consentire la predisposizione dei documenti di bilancio per l'esercizio finanziario del 2017.

Si tratta di un incrocio di compiti che potrebbe creare non poche difficoltà, per la evidente **complessità** di un processo di **ridefinizione legislativa** di tale ampiezza, e non a caso sul punto ci si è soffermati nel documento conclusivo dello scorso novembre approvato dalle Commissioni bilancio delle due Camere al termine dell'apposita indagine conoscitiva. Ma per altro punto di vista questo sovrapporsi di compiti potrebbe anche essere **letto in positivo**, ove si consideri che la validità del ridisegno del **nuovo assetto istituzionale** del "governo finanziario" e l'efficacia delle **nuove regole di contabilità** e di finanza pubblica **dovranno misurarsi sotto due diversi profili**, il primo costituito dalla capacità di favorire un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche in relazione alle scelte politiche ed ai bisogni dei cittadini, il secondo dalla necessità di assicurare l'equilibrio dei conti, in un significato del termine che tenga conto anche del contesto congiunturale (ciclo economico).

Così delineato, si **tratta di un ridisegno** che **ha bisogno**, per essere realizzato, **di entrambe le leve legislative** che ora vengono a scadenza, vale a dire:

- quella costituita dal **completamento/manutenzione della legge di contabilità**, in particolare con l'attuazione delle due deleghe¹ per la revisione e la struttura del bilancio dello Stato, che consentiranno di rendere più efficiente l'attuale articolazione per missioni e programmi, rendendo più visibili e trasparenti le politiche sottostanti e meglio

¹ Va rammentato che nelle conclusioni dell'indagine conoscitiva si prefigura l'eventualità che il Governo rinunci, sotto il profilo formale, all'esercizio delle deleghe, riversando (per il profilo sostanziale) il contenuto dei due decreti legislativi in un unico disegno di legge che rechi anche l'unificazione bilancio/stabilità ai sensi ex articolo 15 L.243.

monitorabili i loro effetti e, quanto in particolare al potenziamento del bilancio di cassa, consentire una più immediata comprensione dell'azione pubblica (concentrata sull'effettivo utilizzo delle risorse piuttosto che sul momento giuridico del sorgere dell'obbligazione), avvicinando anche, in tal modo, il legame tra decisione parlamentare di allocazione delle risorse e risultati dell'azione amministrativa che ne segue;

- quella attuativa dell' **articolo 15 della legge 243**, che concentrando la manovra annuale in una unica legge di bilancio valorizza nella fase della decisione politica la funzione allocativa del bilancio: in tal modo questa assume ora valore sostanziale, consentendo una migliore conoscibilità sulle scelte del legislatore sulla dimensione complessiva delle risorse pubbliche e, nel contempo, assicurando una maggiore organicità al procedimento di esame parlamentare della manovra annuale.

Si tratta, com'è evidente di **due leve che devono necessariamente dialogare tra loro**, ed il cui concentrarsi in unico periodo decisionale se da un lato è suscettibile di produrre un ostico surriscaldamento dell'impegno del legislatore, d'altro lato potrebbe, in termini economici, condurre a importanti economie di scala, agevolando la (non facile) coerenza del nuovo assetto delle regole contabili.

2) **“Equilibrio” di bilancio e non pareggio di Bilancio**

Una seconda riflessione attiene agli obiettivi che vanno posti alla nuova legge di bilancio, obiettivi che forse è possibile **leggere in una chiave diversa dal pareggio numerico** inteso come la (rozza) eguaglianza tra entrate e spese, interpretandoli piuttosto, come recentemente osservato nella riflessione economica² in un **vincolo-guida per la sostenibilità** delle finanze pubbliche.

Va rammentato a tal fine come l'addensamento a partire dal 2008 di regole fiscali comunitarie sempre più minute e cogenti si sia prodotto, in sostanza, come risposta difensiva politico-istituzionale al manifestarsi ed al permanere della crisi economica. Da ciò è derivato, nell'esperienza che ne è seguita nel nostro Paese (ma anche in altri) **l'inserimento** direttamente nel **tessuto costituzionale** di temi e definizioni normative derivanti dalle **discipline economiche**, quali fasi avverse e favorevoli del ciclo economico, sostenibilità del debito ed altre. Ciò ha prodotto l'introduzione nelle decisioni di finanza pubblica di **procedure** ed **elementi** che— in quanto introdotti da una legge costituzionale e poi da una legge “rafforzata” — sono ora resistenti alle modifiche mediante procedimento legislativo ordinario, ma che all'infuori di ciò **non pongono vincoli numerici o nominali** alle decisioni

² Il riferimento è, ad esempio, al Rapporto CER n.2 del 2015.

di finanza pubblica. Ciò ha **diretti riflessi** sul tema della **riforma del bilancio** in questione.

Come recita l'articolo 15, il nuovo bilancio, infatti, oltre alle le previsioni di entrata e di spesa reca "*disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a **realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria***". Obiettivi, questi ultimi, che devono essere **coerenti con il principio dell'equilibrio** del bilancio dello Stato che, come sancito dall'articolo 14 della legge rinforzata, corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare tale da assicurare- qui l'articolo 14 rinvia al comma 3 dell'articolo 3 - **il conseguimento dell'obiettivo** di medio termine "**ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento** a tale obiettivo" nei casi in cui se ne rendano necessari scostamenti.

Si tratta di un aspetto che è importante sottolineare: in **nessun punto** del nuovo sistema normativo derivante dalla legge cost.1/2012 e dalla legge attuativa 243 del medesimo anno si **richiama il pareggio nominale** di bilancio. Sembra pertanto potersi (doversi?) ritenere che il pareggio di bilancio cui si riferiscono i titoli delle due leggi citate **approssimi soprattutto il perimetro dell'equilibrio di bilancio**, inclusivo delle fasi avverse e fasi favorevoli del ciclo espressamente nominate nel secondo comma dell'art.81 Cost.

Si tratterebbe pertanto, **nella redazione della cornice legislativa** che andrà definita per l'implementazione della legge 243 e per il completamento della riforma delle norme contabili richieste dalla legge n.196/2009, di essere consapevoli che il sistema risultante dovrà consentire di attuare l'equilibrio di bilancio e i criteri e gli strumenti decisionali e procedurali per la **sostenibilità del debito pubblico** – obiettivo questo sì più volte espressamente richiamato nelle norme in commento – nel cui ambito trova necessariamente spazio una **quota di indebitamento ulteriore a quella funzionale al ciclo** (costituita dall'indebitamento netto strutturale). E' chiaro che tale quota dovrà nel tempo incrociare, giustapponendosi, con quella dell'indebitamento strutturale, ma si tratta di un percorso nel cui ambito **il valore costituzionale da realizzare non è il pareggio di bilancio, ma l'equilibrio** dello stesso, e l'equilibrio, a sua volta, è quello necessario all'obiettivo della sostenibilità del debito.

Si tratta di un obiettivo che carica il legislatore di una responsabilità importante e che, in quanto verificabile tempo per tempo, costituisce un criterio di misurazione della razionalità delle scelte decisionali dello stesso. Per quanto rileva in questa sede è però un criterio da tener sempre in primo piano nelle decisioni che aspettano il legislatore contabile in questo 2016.

Come da molti commentatori da tempo già rilevato, questa linea di lettura dei nuovi vincoli di bilancio posti dalla nuova disciplina costituzionale non appare agevolmente esportabile sul piano delle **amministrazioni locali**, per le quali il

Capo IV della legge 243 orienta il vincolo dell'**equilibrio** dei bilanci sul **piano nominale**, con l'attivazione di trasferimenti compensativi dallo Stato. Su questo punto non si può che rimandare alle criticità esposte nel citato documento delle Commissioni bilancio. Quello che è però importante sottolineare è che - in disparte qui la questione delle province - l'introduzione del vincolo del pareggio operato per le regioni con la scorsa legge di stabilità è stato oggetto di un fitto **dialogo tra Stato e regioni** in occasione della legge di stabilità 2016, dando luogo in questa a risposte, più o meno condivise, che mantengono il tema all'attenzione del legislatore. Quanto ai **comuni**, in presenza dell'introduzione nel 2016 di un vincolo di equilibrio su otto saldi, la legge di stabilità ne ha sostanzialmente effettuato un rinvio, imponendo l'applicazione del vincolo su un unico saldo di competenza, meno stringente dei previgenti vincoli del patto di stabilità. Si tratta pertanto di un tema di assoluta attualità, e sul quale si procederà quanto prima ai necessari approfondimenti.