

UN (NUOVO)
GUARDIANO DELLA TRASPARENZA DEI CONTI PUBBLICI?

di Giancarlo Salvemini e Claudio Virno

JEL Classification: D70, H60

Keywords: Trasparenza conti pubblici

UN (NUOVO) GUARDIANO DELLA TRASPARENZA DEI CONTI PUBBLICI?*

di Giancarlo Salvemini e Claudio Virno

giugno 2006

Abstract

Il presente lavoro, dopo aver esaminato i problemi relativi alla trasparenza dei conti pubblici e agli attuali limiti all'operare dei "guardiani del bilancio", si muoverà lungo una ipotesi intermedia tra due diverse linee di azione proposte nel dibattito: 1) quella di rafforzare gli attuali "guardiani", in particolare all'interno dell'esecutivo e del legislativo; 2) quella di creare una nuova *Authority*. Linea intermedia nel senso che si ritiene che debbano essere rafforzati gli attuali guardiani, ma che ciò è possibile solo con una profonda rinascita nei loro ruoli, modi di operare e organizzazioni.

In particolare, agli Autori sembra fondamentale che venga rafforzata la trasparenza nella presentazione dei conti pubblici (nella fase di previsione e preconsuntivo) e nella quantificazione relativa alle conseguenze finanziarie delle decisioni normative (nella fase preliminare alle decisioni, ma anche nel monitoraggio *ex post*). Questo richiede volontà politica, collaborazione amministrativa, ma anche innovazioni istituzionali.

JEL Classification: D70, H60

Parole chiave: Trasparenza dei conti pubblici

* Il lavoro, frutto del dibattito tra gli Autori, espone una conclusione comune nel § 5. Ovviamente solo degli Autori, e non delle Istituzioni per le quali lavorano, è la responsabilità di quanto scritto, che viene attribuita specificatamente a G. Salvemini per i §§ 2, 3 e l'Appendice e a C. Virno per i §§ 1 e 4.

INDICE

1. **Premessa: il dibattito in corso**
2. **Una soluzione all'interno dell'esecutivo**
3. **Una soluzione all'interno del legislativo**
4. **La proposta di una Autorità/Agenzia indipendente: contorni generali**
 - 4.1 *Una "Agenzia" indipendente*
 - 4.2 *Modelli di riferimento*
 - 4.3 *La questione della indipendenza e il rapporto tra politici e tecnocrati*
 - 4.4 *Obiettivi e funzioni dell'Agenzia indipendente*
5. **La proposta: aspetti pratici**
 - 5.1 *Modalità di funzionamento e organizzazione del lavoro*
 - 5.2 *Un abbozzo di organizzazione*

APPENDICE: Una Authority presso il Quirinale?

1. *Un potenziamento dell'attuale ruolo dell'Unità di valutazione*
2. *Un organismo autonomo presso la Presidenza della Repubblica*

BIBLIOGRAFIA

1. Premessa: il dibattito in corso

È assai diffusa l'incertezza sullo stato effettivo dei conti pubblici italiani. Ciò è dovuto anche allo **scarso e inefficiente utilizzo di tecniche valutative** applicate alle principali voci di bilancio, alle manovre economiche e agli altri provvedimenti legislativi.¹

L'assenza di indicazioni sulle ipotesi tecniche alla base delle stime sulle principali voci di spesa e di entrata e, in generale, il modesto peso attribuito alla valutazione in relazione al quadro di previsione tendenziale di finanza pubblica, la scarsa cura posta nell'individuazione degli effetti delle misure proposte a livello programmatico in sede di manovra finanziaria, la cattiva qualità delle relazioni tecniche allegate ai nuovi provvedimenti legislativi e la loro trascurabile valenza ai fini del controllo *ex post* di spesa ed entrate, sono tutti fattori determinanti dell'insoddisfazione che si prova nei confronti degli organismi responsabili dei processi valutativi in materia di bilancio pubblico.

Il Governo, da parte sua, può avere interesse a **non rendere trasparenti determinati meccanismi relativi alla valutazione delle grandezze di finanza pubblica** per evitare che attraverso l'uso di elementi di natura tecnica vengano avanzate critiche al suo operato.

È pertanto comprensibile che, con una certa insistenza, da qualche mese a questa parte, il tema di un **organismo indipendente di valutazione**, verifica o vigilanza dei conti pubblici sia stato iscritto nell'agenda politica del nostro paese.

La valutazione degli effetti delle leggi di spesa e di entrata e la previsione dei conti pubblici è oggi affidata in via quasi esclusiva al Governo in carica, che, oltre ad avere il **monopolio dell'informazione**, ha una **eccessiva discrezionalità** sia nella scelta dei metodi da adottare nella formulazione di stime sia nel rendere pubblici e trasparenti i risultati a cui si perviene.² Non esistono dunque veri e propri "guardiani del bilancio"³ che siano al tempo

¹ Sull'argomento, in contemporanea alla stesura di questo lavoro è apparso un *paper* (C. Monticelli, *L'insufficiente trasparenza dei conti pubblici in Italia. Cause e rimedi*, Assonime, Note e studi, 2006), che verrà qui commentato in alcune note e che sposa, con molta più convinzione di quanto fatto in questo lavoro, l'ipotesi della creazione di una autorità indipendente.

² Naturalmente non vanno sottovalutati i problemi informativi che attualmente ostacolano la valutazione degli effetti di determinati interventi, indipendentemente dal soggetto che effettua tali valutazioni. Si veda in proposito quanto affermato dal presidente dell'Istat nel corso di una audizione (7 aprile 2004) presso la Commissione bilancio della Camera nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sull'andamento dei saldi di finanza pubblica: "per effettuare valutazioni di impatto sufficientemente precise - non, per così dire, a naso, ma basate su dati adeguati -, occorre implementare appositi sistemi informativo-statistici per ogni tipologia di intervento. Per esemplificare, nei campi delle spese sanitarie, delle pensioni, della riduzione delle tasse, occorrerebbe disporre non solo delle odierne informazioni - comunque utili per seguire l'andamento dei suddetti fenomeni - ma anche di sistemi informativi che consentano di fare ipotesi alternative; ovvero sistemi che consentano di fare, come suole dirsi, la valutazione di impatto di decisioni alternative; solo così, date le ipotesi alternative elaborate dai vari interlocutori, dal Governo o da qualsiasi policy

stesso indipendenti, dotati di personale qualificato per svolgere questo ruolo e autorizzati ad accedere alle fonti informative rilevanti.⁴

Non tutti sono ovviamente del parere che sia necessario un nuovo guardiano del bilancio.

Una voce discordante rispetto a coloro che sostengono l'esigenza di costituire una *Authority* (anche eventualmente accorpendo e rafforzando organismi esistenti) viene, ad esempio, dalla Corte dei conti (cfr. riquadro).

RIQUADRO

Secondo la Corte, per garantire il monitoraggio della finanza pubblica e verificare la corrispondenza tra previsioni, obiettivi e risultati è sufficiente restare nell'alveo del sistema costituzionale, che prevede appunto un ruolo specifico della Corte dei conti anche in termini di garanzia di imparzialità.⁵ Da questo punto di vista la Corte ritiene inopportuno che siano elaborate incerte costruzioni ordinamentali, che, *“proprio in ragione della loro ipotizzata composizione, non si situano in posizione di neutralità e terzietà.”*⁶

La Corte dei conti, preposta costituzionalmente (art. 100) al controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e a quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, non ha alcun ruolo nelle varie fasi previsionali del processo di bilancio, né, d'altra parte, ha le

maker, si potrà verificare a priori quale sia l'impatto e, a posteriori, fornire l'informazione non solo al Parlamento, ma, altresì, ai cittadini, che hanno diritto di effettuare un controllo sociale sulla attuazione delle politiche.” A chi scrive pare evidente che la costituzione di un organismo indipendente con finalità valutative dovrebbe contribuire indirettamente alla diffusione delle informazioni statistiche finalizzate a tali valutazioni di impatto. Per converso, l'attuale monopolio governativo dell'informazione rappresenta probabilmente un ostacolo all'affinamento del sistema informativo.

³ L'espressione è stata coniata o almeno rilanciata dall'omonimo volume a cura di Giancarlo Salvemini (che peraltro deve il titolo a Sergio Ristuccia, presidente del Consiglio italiano per le Scienze Sociali, *sponsor* della pubblicazione del volume), che esamina tutti i soggetti che svolgono un ruolo di controllo e valutazione degli effetti dei provvedimenti legislativi.

⁴ Si veda a questo proposito il giudizio di Guido Tabellini sul Sole 24 Ore del 4 gennaio 2006, riportato di seguito: *“Oggi questo ruolo di ‘guardiano’ è svolto da diverse istituzioni, ma sempre in modo imperfetto. La Ragioneria generale dello Stato è l'organo burocratico più informato sul vero stato dei conti pubblici. Ma non è abbastanza indipendente, e inevitabilmente vede il suo ruolo come quello di assistere le decisioni del Governo in carica piuttosto che di informare correttamente l'opinione pubblica. Un discorso analogo vale per gli Uffici di bilancio di Camera e Senato, con l'aggravante che sono meno informati della Ragioneria. In un sistema parlamentare, i partiti di Governo hanno la maggioranza in Parlamento e ciò impedisce agli Uffici di bilancio di svolgere un ruolo veramente indipendente. L'Istat e la Corte dei conti intervengono a cose fatte, quando ormai è troppo tardi. La Banca d'Italia in passato ha cercato di svolgere questo ruolo, ma ciò esula dal suo compito”*. In una intervista precedente alle elezioni del 9 aprile 2006 (Corriere della Sera del 7 marzo 2006), Romano Prodi ha dichiarato: *“All'Istat, alla Ragioneria e alla Corte dei conti, a cui debbono restare le attuali competenze e che noi vogliamo rafforzare tanto nelle loro capacità operative quanto nella loro indipendenza, intendiamo affiancare un organismo pienamente indipendente dall'esecutivo, responsabile di fronte al Parlamento e presieduto da una personalità del più alto prestigio e nominata con procedure che coinvolgano e garantiscano l'opposizione. Ad esso conferiremo il compito di elaborare le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica che costituiscono il quadro entro il quale si deve muovere l'esecutivo e la valutazione dell'impatto a breve, medio e lungo termine sui conti dello Stato dei principali provvedimenti presentati in Parlamento. A questo organismo affideremo anche il mandato di agire come guardiano del patto di stabilità interno che deve legare le Regioni e gli Enti locali ad una gestione responsabile ed equilibrata delle loro finanze.”*

⁵ Si veda P. Maltese e A. Scudieri, *Chi deve vigilare sui conti pubblici?*, maggio 2005, www.amcorteconti.it/articoli/vigilare_sui_conti.htm.

⁶ Documento approvato dal Consiglio direttivo dell'Associazione magistrati della Corte dei conti, novembre 2005.

competenze necessarie per svolgere analisi e valutazione di efficienza economica, come avviene negli *Audit Office* dei paesi anglosassoni.⁷

Questa attività di *audit*, ricollegabile alla *policy analysis* svolta principalmente negli Stati Uniti dal General Accounting Office (GAO), nel Regno Unito dal National Audit Office (NAO), ma anche dalle Corti dei conti francese e olandese, che si pone a un livello diverso e più interdisciplinare rispetto al controllo amministrativo e allo stesso controllo di gestione, non è oggetto di questo lavoro, anche se si ritiene che le competenze in materia dovrebbero essere potenziate nell'ambito della Corte dei conti.⁸

Questo punto di vista è stato adottato anche dalla Commissione bilancio della Camera nel corso della discussione sullo schema di decreto legislativo recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.⁹

Ugualmente il Comitato per il monitoraggio e il controllo della spesa pubblica presso la Commissione bilancio della Camera ha concluso i propri lavori nella XIV legislatura esprimendo contrarietà all'istituzione di una *authority* o altro organismo preposto alla verifica dei conti pubblici e al controllo della spesa. In particolare, secondo il suo presidente Santanché, un “*errore da non commettere è infatti quello di creare nuovi soggetti o autorità esterne di controllo le cui competenze andrebbero ad accavallarsi a quelle di cui già dispongono gli enti esistenti, generando confusione, conflitti di attribuzione, ulteriore incertezza in una materia già complessa.*”¹⁰

Anche se i fautori della creazione di un nuovo organismo non ne hanno ancora tratteggiato i contorni, in base a quanto finora emerso dal dibattito pubblico, una futura Authority/Agenzia dei conti pubblici potrebbe essere impostata sul modello del *Congressional Budget Office* (CBO) degli Stati Uniti. In quest'ottica, secondo alcuni,

⁷ In tali paesi gli *Audit Office* sono emanazione del Parlamento e pertanto sono funzionali in modo più immediato e diretto all'attività dell'organo legislativo (rispetto a paesi a noi più vicini per ordinamento giuridico nei quali la Corte dei conti è un organo autonomo e indipendente dal potere legislativo).

⁸ Cfr. I. Borrello - G. Salvemini, *Il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche nella riforma amministrativa*, “Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze”, n. 2, 1999.

⁹ Nelle premesse al proprio parere la Commissione bilancio rileva che: “*un efficace sistema di accountability può realizzarsi esclusivamente attraverso il coinvolgimento partecipe e attivo degli enti e delle istituzioni interessate e mediante forme di collaborazione interistituzionale, che si avvalgano delle competenze già disponibili. Per questo motivo occorre evitare soluzioni improvvisate, quale si dimostrerebbe l'istituzione di nuovi organismi o autorità che si sovrapporrebbero alle istituzioni esistenti, ingenerando esclusivamente incertezze e alterando sfere di responsabilità di rango costituzionale. Si tratta, quindi, di evitare confusioni quanto alla responsabilità del Governo di fornire dati credibili e verificabili, ai compiti di controllo riservati alla Corte dei conti e alle valutazioni finali in ordine alla responsabilità politica del Governo che spettano esclusivamente al Parlamento*”.

¹⁰ MF del 6/4/2006. Occorre osservare che tale giudizio si basa su due assunti: in primo luogo la possibilità di superare l'inerzia (e la contrarietà) delle amministrazioni ad attivare efficaci controlli di gestione efficienti e sistematici, e a individuare le cause di scostamento rispetto alle previsioni iniziali; in secondo luogo si ritiene che le amministrazioni siano sufficientemente indipendenti rispetto al potere politico, cosa che appare alquanto dubbia nel panorama italiano.

andrebbero potenziati e unificati gli uffici bilancio di Camera e Senato,¹¹ dando loro pieno accesso ai dati raccolti e gestiti dal Ministero dell'economia e dall'Istat.

Inoltre, come è stato osservato, poiché la trasparenza della politica di bilancio deve essere garantita nel rapporto tra Governo, da un lato, e opinione pubblica dall'altro, il “*luogo ovvio nel quale collocare un centro indipendente di verifica tecnica della politica di bilancio è, quindi, il Parlamento.*”¹² Questa e altre proposte di rafforzamento e/o costituzione di una nuova struttura avrebbero tra l'altro lo scopo di introdurre un **fattore di concorrenza** con le valutazioni e le previsioni formulate dal Ministero dell'economia.

L'opportunità o la necessità di costituire una nuova struttura potrebbe emergere anche dalla constatazione che **alcune funzioni non sono attualmente svolte (o sono svolte in maniera completamente insufficiente) presso gli organismi esistenti** e che non possono essere svolte in modo indipendente all'interno degli stessi.

A titolo esemplificativo possono essere ricordate alcune di tali funzioni:

- a) il confronto tra valutazioni *ex ante* ed *ex post* sia sul bilancio sia sui provvedimenti approvati in corso d'anno, con una analisi di dettaglio delle cause di eventuali significativi scostamenti e dei rimedi da porre in essere.
- b) gli approfondimenti e le verifiche sulla spesa a livello di programmi, di settori e di aree territoriali;
- c) l'individuazione di “valori di riferimento” relativi a determinate categorie di spese e di entrate allo scopo di disporre di *benchmark* utili per avviare eventuali correzioni e migliorare in particolare l'efficienza della spesa pubblica.

Per quanto riguarda le esigenze di trasparenza e l'opportunità di favorire la **dialettica tra strutture governative e non**, va ricordato che uno degli aspetti più significativi del processo di bilancio riguarda la costruzione delle **previsioni tendenziali a legislazione vigente** sulla cui base si provvede a impostare il quadro programmatico.

Le previsioni tendenziali presuppongono l'uso di tecniche valutative e un insieme di ipotesi *ad hoc*.

¹¹ Secondo E. Morando, la trasparenza dei conti pubblici può essere assicurata dalla “*costruzione di un Servizio del bilancio unificato di Camera e Senato – perfettamente autonomo dal Governo e dotato delle risorse umane e finanziarie necessarie – che abbia sistematica disponibilità delle informazioni e dei dati in possesso della Ragioneria*” (L'Unità del 4 novembre 2005).

¹² G. Pisaro, *Lavori in corso*, www.lavoce.info, 11 novembre 2005.

Il Governo non rende pubbliche le metodologie utilizzate per la costruzione di tali previsioni e pertanto non è possibile effettuare alcuna verifica né sulle tecniche né sui calcoli effettuati.¹³

L'esigenza di una **certificazione**¹⁴ dello stato dei conti pubblici in sede di previsioni tendenziali e programmatiche e di successiva valutazione a consuntivo è dunque innegabile ed è stata anche di recente ribadita dalla missione del Fondo monetario internazionale.¹⁵

2. Una soluzione all'interno dell'esecutivo

In questo paragrafo si auspica un rafforzamento della struttura dell'esecutivo dedicata in senso lato al budgeting e una maggiore trasparenza nel suo operare.

Nel volume *I guardiani del bilancio* l'esame del ruolo del “guardiano” Governo partiva dal riconoscimento di “*un vulnus interno derivante da una voluta mancata chiarificazione dei rapporti tra Governo e Amministrazione, tali da disincentivare sia l'esplicitazione dei criteri e dei metodi utilizzati [nelle relazioni tecniche ai disegni di legge], che una attività valutativa «oggettiva» svolta dall'organo tecnico. Le «pressioni» esercitate dal Governo sulle burocrazie ministeriali tenderebbe cioè a scoraggiare l'esercizio di procedure valutative sofisticate o comunque rigorosamente regolamentate*”.¹⁶

Questa constatazione potrebbe essere un punto di partenza sia per chi ritiene necessario costituire una Autorità dei conti pubblici effettivamente indipendente con significativi compiti di garanzia in materia, sia per chi ritiene necessario potenziare il ruolo tecnico della Ragioneria generale dello Stato, rendendola più indipendente dal potere politico.

¹³ Come rilevato da più parti, si rende necessaria la redazione di una articolata relazione tecnica per il bilancio a legislazione vigente.

¹⁴ In questo contesto, per “certificazione” non si intende ovviamente un atto formale o notarile, né tanto meno con una qualche valenza giuridica, ma la dimostrazione che applicando i medesimi criteri e metodi utilizzati dagli analisti governativi si ottengano le stesse stime relative ai conti pubblici (certificazione = verifica della riproducibilità dei risultati ottenuti inizialmente). Il termine certificazione è qui utilizzato esclusivamente con questo significato.

¹⁵ Secondo il capo missione Leopold, il FMI, in generale, consiglia di affidare il controllo dei conti pubblici ad esperti indipendenti, ma in Italia tale raccomandazione è ancora più forte in considerazione dell'accertata opacità di alcuni aspetti del bilancio.

¹⁶ C. Virno, *Ruolo del Governo*, pagg. 31-32, in G. Salvemini (a cura di), *I guardiani del bilancio*, Marsilio, 2003. Nell'opera l'analisi continuava approfondendo e criticando i ruoli delle singole amministrazioni, degli uffici presso la

In questo secondo caso, per alcuni, sarebbe sufficiente collocare la Ragioneria presso la Presidenza del Consiglio, rafforzando così il suo *status* e di conseguenza (?) la sua indipendenza. In realtà non si capisce quale potrebbe essere il vantaggio di operare così un depotenziamento del ruolo di controllo dei conti pubblici del Ministero dell'economia (contrariamente a quanto fatto in quasi tutti i paesi per gli omologhi ministeri delle Finanze o del Bilancio), quasi che il Presidente del Consiglio avesse una “naturale” predisposizione a privilegiare l'equilibrio del bilancio rispetto al potenziamento di vari settori produttivi e/o di spesa sociale.¹⁷

Se nel caso di un ruolo di controllore si può ben ipotizzare che esso possa essere demandato ad un organo tecnico (che pur sempre dovrebbe riferire, in un sistema democratico, a una istituzione politica rappresentativa), appare certamente incongruo ipotizzare che le scelte allocative (alla base della cui correttezza è posta la tutela dell'art. 81 della Costituzione), addirittura anche nella fase della predisposizione del bilancio pubblico, possano essere affidate a una tecnocrazia indipendente.

In pratica, affidando alla Ragioneria generale dello Stato un ruolo indipendente di controllo (sia pure nell'ambito governativo)¹⁸, sarebbe necessario istituire una nuova Ragioneria generale dello Stato che possa fedelmente (pur sempre nel rispetto dell'art. 97 della Costituzione sul buon andamento e sull'imparzialità dell'amministrazione pubblica) coadiuvare il potere politico nelle sue scelte di politica di bilancio. E come verrebbero risolti gli inevitabili conflitti tra le due Ragionerie?

É quindi necessario, senza effettuare fughe in avanti, prendere atto che la **Ragioneria non può e non deve essere un organismo indipendente, ma necessariamente il “braccio tecnico” del Governo**, che deve raccogliere, rendere disponibili ed analizzare correttamente i dati necessari alle valutazioni *ex ante* ed *ex post* dei conti pubblici. **Per potenziare il ruolo di “guardiano del bilancio” svolto dal Governo stesso e dai suoi uffici**, nel citato

Presidenza del Consiglio e della Ragioneria generale dello Stato, ma con lo scopo ultimo di stimolare un miglioramento nella stesura delle relazioni tecniche e quindi del controllo del bilancio.

¹⁷ Negli Stati Uniti, l'organizzazione omologa, per i compiti qui discussi, della Ragioneria generale dello Stato, ossia l'Office of Management and Budget (OMB), lavora direttamente per il Presidente (tra l'altro dei suoi circa 520 dipendenti, circa 30 sono di nomina politica temporanea). Ma ciò deriva dalle caratteristiche del sistema presidenziale americano: cfr. S. Tanaka, J. O'Neal, A. Holen, *'Above the Fray': the Role of the US Office of Management and Budget*, in “Controlling Public Expenditure. The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?” (Wanna J., Jensen L., de Vries J. eds.), Edward Elgar, 2003.

¹⁸ Per prassi, più che per legge, un ruolo “indipendente” è affidato al Ragioniere generale dello Stato nel verificare le relazioni tecniche ai disegni di legge di iniziativa governativa (e agli schemi di decreti legislativi) preparate dalle amministrazioni competenti. Questa “bollinatura” potrebbe essere negata anche in contrasto agli indirizzi politici.

volume si propone, da un lato, di **imporre la stesura delle relazioni tecniche di cui all'art. 11-ter della legge 468//78 anche per il bilancio a legislazione vigente** (modo sintetico per richiedere trasparenza nei conti pubblici sia per l'amministrazione centrale sia per quelle locali), dall'altro, **più specificatamente**, dato l'argomento ivi trattato, di:

1. aumentare il ruolo delle Relazioni tecniche (strumento per valutare in modo trasparente gli effetti finanziari dei provvedimenti presentati);
2. costituire uffici specializzati presso i ministeri e la Ragioneria generale dello Stato;
3. standardizzare, a un livello di minimo, le Relazioni tecniche;
4. redigere un manuale metodologico per la predisposizione delle Relazioni tecniche;
5. affidare alla Ragioneria generale dello Stato il compito di aggiornare le Relazioni tecniche al passaggio del provvedimento tra un ramo e l'altro del Parlamento;
6. confrontare tali Relazioni tecniche aggiornate con gli esiti del provvedimento, in fase di gestione;
7. riunire in un massimario le principali critiche dei Servizi parlamentari e della Corte dei conti, le sentenze della Corte costituzionale in materia, nonché le motivazioni dei rinvii presidenziali;
8. potenziare la già esistente collaborazione tra i vari organismi tecnici operanti presso i guardiani del bilancio (essi stessi guardiani del bilancio).¹⁹

L'istituzione Governo è certamente la più vicina alla produzione dei dati necessari al controllo dei conti pubblici (spesso è l'unica che sa quello che ha fatto), qualsiasi controllo da parte di enti tecnici sarà debole se non si rafforza innanzitutto quello all'interno dell'esecutivo stesso. Logicamente questa è una preconditione per qualsiasi scelta si voglia perseguire circa la costituzione di una Autorità indipendente dei conti pubblici; nella pratica

¹⁹ L'attuazione di quanto qui suggerito richiede un ampio cambiamento di mentalità nella Ragioneria generale dello Stato, che ancora molto spesso non riconosce la trasparenza come bene pubblico che essa deve produrre a beneficio del Governo, del Parlamento e della società civile. Per il resto non sembra che tale contributo richieda grandi modifiche normative della legislazione riguardante questa struttura (D.lgs. 5/12/1997, n. 430; DPR 20/2/1998, n. 38, art. 3; DPR 28/4/1998, n. 154, art. 2; D.M. del Ministro del tesoro, del bilancio e della P.E. dell'8/6/1999). In particolare, la Ragioneria generale dello Stato ha competenza, secondo l'art. 3, lett. *b* del D.lgs. citato, nelle: *"politiche, processi e adempimenti di bilancio, con particolare riguardo alla formazione e gestione del bilancio dello Stato, compresi gli adempimenti di tesoreria e la verifica dei relativi andamenti e flussi di cassa, assicurandone il raccordo operativo con gli adempimenti in materia di copertura del fabbisogno finanziario previsti dalla lettera a), nonché alla verifica della quantificazione degli oneri derivanti dai provvedimenti e dalle innovazioni normative ed al monitoraggio della spesa pubblica, coordinandone e verificandone gli andamenti e svolgendo i controlli previsti dall'ordinamento"*. L'organizzazione interna della Ragioneria è specificata nel DM e nell'ultimo DPR citati.

può essere utile a questo sviluppo anche lo stimolo proveniente dal controllo parlamentare o di un'altra autorità di garanzia.

Concetto diverso dall'indipendenza è quello della trasparenza. Mentre può non essere necessario nell'ambito dell'esecutivo l'istituzione di una agenzia indipendente (è più giusto parlare di "agenzia" governativa piuttosto che di "autorità" governativa), **è sicuramente indispensabile che l'attività in materia di finanza pubblica e di conti pubblici sia svolta dal Governo e dai suoi uffici al livello di massima trasparenza**, come ad esempio richiesto dal Fondo monetario internazionale nel *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*.²⁰ Trasparenza fiscale significa: 1) rendere disponibili informazioni sulle intenzioni del Governo in materia di politica fiscale e sulle previsioni di base; 2) pubblicare dati dettagliati e comprensibili sul bilancio dello Stato, delle altre amministrazioni pubbliche e delle imprese "pubbliche"; 3) regolare con chiarezza i comportamenti dell'amministrazione e pubblicare i risultati delle varie procedure di *auditing*. La trasparenza è chiaramente associata al "buon governo".²¹ La trasparenza nell'attività di governo può essere stimolata, ma non sostituita, da una agenzia/autorità, questa sì indipendente, responsabile di attività di *auditing* e di analisi dei conti pubblici e dell'efficienza amministrativa.

Il Fondo monetario internazionale ha reso pubblico un primo *Report of the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module* per l'Italia nell'ottobre 2002; in esso, dopo una attenta descrizione del sistema italiano in materia di procedure di bilancio, si riconosceva che l'Italia rispettava gli *standards* del *Code* da molti punti di vista, tuttavia: la qualità dei dati fiscali era al disotto degli *standards*, la tempestività e la qualità dei dati riguardanti le amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato erano carenti, era difficile ricostruire la concordanza tra dati provenienti da diverse fonti, l'attenzione nel processo di bilancio, nel controllo e nell'*audit* era più rivolta al rispetto legale delle procedure che a quello di una efficiente allocazione delle risorse. Nei successivi aggiornamenti del *Report*, nel novembre 2003 e nel febbraio 2006²², si riconoscevano alcuni sforzi compiuti (in realtà più *in fieri*, che realizzati), riguardanti una accentuazione dei poteri del Ministero dell'economia in situazioni di *stress* dei conti pubblici, la produzione da parte

²⁰ La versione del *Code* aggiornato al 28 febbraio 2001 è contenuta nelle prime pagine di IMF, *Manual on Fiscal Transparency*, Fiscal Affairs Department, 2001.

²¹ G. Kopits – J. Craig, *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper 158, Jan. 1998.

dell'Istat di serie trimestrali in termini di competenza economica per le Amministrazioni pubbliche²³, la predisposizione di un sistema informativo RGS – Banca d'Italia sui flussi di cassa degli enti decentrati di spesa²⁴, la riduzione delle discrepanze non spiegate tra dati di competenza e dati di cassa. Continua però a essere richiesta maggiore trasparenza e tempestività nei dati forniti, nei rapporti con imprese di fatto pubbliche, nella valutazione delle conseguenze economiche e finanziarie di tutti i progetti proposti a qualsiasi livello di governo.

La trasparenza nell'attività di bilancio, pur essendo un bene pubblico di cui il primo beneficiario è il Governo stesso, difficilmente può essere imposta per legge. Tuttavia, come minimo, l'obbligo di stesura delle relazioni tecniche (a prescindere dalla qualità delle stesse) dovrebbe essere verificato a valle nei successivi passaggi procedurali e, nel caso di inosservanza, determinare la sanzione, in questi casi dell'organismo tecnico, non di quello politico, di improcedibilità per i successivi esami, almeno per un determinato periodo di tempo. In pratica, al Consiglio dei ministri non dovrebbero pervenire disegni di legge non verificati dalla Ragioneria generale dello Stato, alla Presidenza della Repubblica non dovrebbero pervenire disegni di legge senza relazione tecnica (né il Presidente potrebbe generalmente autorizzarne la presentazione al Parlamento), il ramo del Parlamento che esamina per secondo un provvedimento legislativo non dovrebbe procedere nell'esame in assenza di relazione tecnica aggiornata.

Per migliorare la qualità dei conti pubblici e delle scelte allocative dei politici, è comunque necessario un potenziamento di tutti i “guardiani del bilancio” e non di uno solo di essi (sia esso presso l'esecutivo o presso il Parlamento o in altra collocazione autonoma).

²² Cfr. <http://www.imf.org/external/pubs/scr/2006/cr0664.pdf>.

²³ La necessità di assicurare la piena trasparenza delle statistiche delle Amministrazioni pubbliche, l'indipendenza, l'integrità e l'*accountability* degli istituti di statistica nazionali (e dell'Eurostat) è stata riconosciuta con forza al momento della riforma del Patto di stabilità e crescita, in sede Ecofin, nel marzo 2005.

²⁴ Per le Amministrazioni locali *“l'assoggettamento a regole di trasparenza e a standard comuni di rendicontazione non rappresenta quindi una deminutio della «sovranità», ma un prerequisito per la sua legittimazione”* (F. Balassone, M. Degni, G. Salvemini, *Regole di bilancio, patto di stabilità interno e autonomia delle amministrazioni locali*, “Rassegna parlamentare”, n. 3, 2002). Da questo punto di vista, il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), che riguarda la rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri delle Amministrazioni pubbliche e che è in fase di sperimentazione dal 2005, dovrebbe rappresentare una occasione da sfruttare e potenziare per garantire autonomia degli enti decentrati e rispondenza degli enti pubblici alle condizioni previste dalla legislazione comunitaria.

3. Una soluzione all'interno del legislativo

In altra sede è stata fatta una analisi approfondita del *modus operandi* dei Servizi bilancio della Camera e del Senato.²⁵ Pur nel riconoscimento del ruolo di qualità svolto da tali Servizi, si concludeva che essi mancano di una dimensione necessaria per svolgere completamente il procedimento di verifica delle quantificazioni e di analisi degli equilibri di bilancio. Si auspicava, già in quella sede, l'istituzione di un servizio parlamentare bicamerale, rafforzato sotto il profilo quantitativo e qualitativo, più attento ai risvolti economici, funzionale anche in ipotesi di riforma dell'attuale bicameralismo perfetto.

La natura bicamerale del Servizio permetterebbe, anche in base all'esperienza svolta da analogo organismo presso il Congresso degli Stati Uniti, l'esplicitarsi della sua indipendenza e della natura *nonpartisan*, più che due uffici inseriti nell'ambito delle strutture serventi ciascun ramo del Parlamento.

Peraltro, le caratteristiche di questo servizio parlamentare rinforzato non sono differenti da quelle auspicabili per una *Authority*/Agenzia indipendente di controllo dei conti pubblici pur sempre collocata presso il Parlamento, per cui per le relative analisi e gli approfondimenti, anche organizzativi, si rimanda al successivo paragrafo.

4. La proposta di una Autorità/Agenzia indipendente: contorni generali

Questo paragrafo riguarda struttura, organizzazione e problematiche connesse alla nascita di una Autorità/Agenzia indipendente per il controllo e la valutazione dei conti pubblici. Apparentemente propone quindi la linea "più estrema" volta a creare una nuova Authority, piuttosto di quella di rafforzare gli attuali "guardiani del bilancio" all'interno dell'esecutivo (§ 2), del legislativo (§ 3) o con compiti di garanzia presso la Presidenza della Repubblica (cfr. Appendice).

Peraltro parte delle analisi svolte in questo paragrafo, e la stessa proposta presentata di allocare questa Agenzia indipendente presso il Parlamento, anche se con forti garanzie affinché non possa essere condizionata dalla maggioranza parlamentare, possono essere di specifico interesse per chi ritiene sufficiente la costituzione di un Servizio bilancio

²⁵ Cfr. Degni M., Paradiso M., *Ruolo del Parlamento*, in G. Salvemini, *op.cit.*

unico tra i due rami del Parlamento e con caratteristiche simili al Congressional Budget Office americano.

4.1 Una “Agenzia” indipendente

In questo paragrafo, e nei successivi, si propone la costituzione di una **Agenzia non governativa, indipendente dalla sfera politica e votata all'imparzialità**, finanziata pubblicamente attraverso il bilancio di Camera e Senato opportunamente incrementati allo scopo.

Tale Agenzia²⁶ non deve essere confusa né con le attuali *Authorities*, per le quali per altro non è chiara la collocazione nell'ordinamento costituzionale,²⁷ né con le *executive agencies*, ossia le agenzie amministrative presenti in particolare nell'esperienza degli USA che si trovano in condizioni di relativa autonomia strutturale, pur restando assoggettate agli indirizzi politici governativi.

Ad ogni modo, tale Agenzia è parzialmente assimilabile ad un'*authority* per i seguenti tratti distintivi:

- “separatezza” dal Governo
- neutralità di giudizio
- garanzia del contraddittorio con altre strutture e organismi,

ma non lo è per il fatto di non avere particolari compiti di vigilanza o ispezione e perché non ha alcuna delega per svolgere funzioni spettanti al decisore pubblico.

D'altra parte l'organismo proposto si differenzia dalle agenzie governative, pur rilevandone il nome, per una maggiore imparzialità,²⁸ in quanto ad esso non si applica la

²⁶ Si è preferito utilizzare il termine “Agenzia” anziché quello di “Autorità” perché quest'ultimo, oltre a richiamare un problema di inquadramento costituzionale, si riferisce abitualmente ad un organismo deputato all'assunzione di decisioni pubbliche e dotato di poteri di vigilanza e/o di ispezione. D'altra parte, si è ben consci del fatto che attualmente il termine Agenzia è quasi esclusivamente utilizzato per strutture governative o in qualche modo dipendenti dai governi. Si è comunque stabilito (in maniera del tutto convenzionale), nell'ambito della proposta avanzata nel testo, di dare una preferenza al termine “Agenzia” affiancando ad esso (o presupponendo) la qualifica di “indipendente”.

²⁷ Come afferma Pinelli, la “necessità di assicurare un fondamento costituzionale alle Autorità deriva, in primo luogo, dalle deroghe al principio di separazione dei poteri determinate dalla loro struttura e dai loro compiti. Dalla loro struttura, perché l'indipendenza (anche) dal potere politico collide col principio di legalità tradizionalmente inteso. E dai loro compiti, che spesso consistono come sappiamo in una combinazione di funzioni normative, esecutive e quasi-giurisdizionali.” (C. Pinelli, *La disciplina delle Autorità indipendenti*, ASTRID-Rassegna, n. 1 del 2006, p. 2).

²⁸ Spesso si assume (o è invocata) l'imparzialità di istituzioni come la Ragioneria generale dello Stato. Tuttavia, la sua collocazione e il suo incardinamento nel Ministero dell'economia (non certo l'assenza di autonomia dei suoi componenti) non permettono una simile qualificazione. A conferma di quanto detto sono particolarmente istruttive le

fattispecie della responsabilità ministeriale che corrisponde a un rapporto di supremazia o, almeno, “di condizionamento che si esplica in direttive, atti di indirizzo, controllo degli atti, approvazione dei bilanci.”²⁹

L’Autorità/Agenzia non governativa che si propone dovrebbe rispondere del suo operato al Parlamento e all’opinione pubblica, ma pur essendo organismo ausiliario del Parlamento non dovrebbe in alcun modo da esso *dipendere*.

La diretta dipendenza dalle Commissioni bilancio o dalla Presidenza delle due Camere renderebbe, infatti, tale organismo facilmente soggetto ai condizionamenti e alle pressioni politiche della maggioranza parlamentare del momento che potrebbe ritenere di avere il “comando” di tale organismo e/o di poter definire specifici indirizzi (non generalmente riferibili alla *mission*) di una struttura al “proprio servizio”.

Vi sono, dunque, problemi di **cattura** ben noti agli economisti³⁰ che sono stati recentemente ricordati da Cassese con riferimento alle autorità indipendenti (ma potrebbero riguardare facilmente anche il caso in esame).³¹

Si coglie qui l’esigenza di coniugare da un lato il bisogno di delegare alcune mansioni tecniche e scientifiche molto precise (ad alta specializzazione tecnica)³² e quindi di garantire l’indipendenza di questo organismo, e dall’altra parte di lasciare la responsabilità delle decisioni al Parlamento, che non può condizionare i lavori dell’Agenzia ma può ovviamente utilizzare o meno le sue conclusioni (fermo restando il fatto che tali risultanze sono e devono essere di pubblico dominio e non riservate al Parlamento).

recenti audizioni del Ragioniere generale dello Stato Canzio presso la Commissione bilancio della Camera nelle sedute del 10 e del 15 novembre 2005.

²⁹ F. Durante, *La legittimazione delle autorità indipendenti ad essere parte nei conflitti di attribuzione*, www.ambientediritto.it.

³⁰ Su questo punto si rinvia a A. Boitani e A. Petretto, *Independent regulatory agencies: economic theory and institutional evidence*, in V. Dardanoni e G. Sobrio (a cura di), *Istituzioni politiche e finanza pubblica*, Angeli, Milano 2000, e relativa letteratura citata nel testo.

³¹ “Bisognerebbe garantire la funzionalità e l’autorevolezza dell’autorità, prevedendo un organo direttivo composto da un numero massimo di cinque membri, scelti con un meccanismo che ‘disintermedi’ sia il governo che il Parlamento nel momento della scelta, non della nomina: è necessario, infatti, che il soggetto che propone sia sottratto al meccanismo della politica. Infine, occorrerebbe definire un sistema di accountability incentrato sul Parlamento. In questa prospettiva, il Parlamento dovrebbe esercitare nei confronti delle autorità due poteri: quello di definire il quadro giuridico del settore considerato e quello di controllarne l’operato. Per far ciò, è importante che non sia il Parlamento a scegliere i membri dell’autorità: in caso contrario, infatti, esse non saranno più accountable, per il semplice fatto che costituiranno una *longa manus* dell’assemblea legislativa.” S. Cassese, *L’attuale situazione delle autorità indipendenti*, Relazione al convegno organizzato dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni su “Funzionamento e organizzazione delle *authorities*: esperienze a confronto, Forum P.A. 2004, Roma 10 maggio 2004, p. 3. Di Cassese si veda anche *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in S. Cassese e Franchini (a cura di), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna 1996.

³² Specializzazione tecnica per la quale sono richieste un livello molto elevato di conoscenze e garanzia di continuità, di credibilità e di visibilità dell’azione pubblica.

L’Agenzia ipotizzata si differenzia, pur andandoli a sostituire, dai Servizi bilancio delle Camere non solo perché svolge le proprie funzioni in via **non esclusiva per il Parlamento** e diffonde al pubblico i propri pareri e le proprie valutazioni, ma soprattutto per il fatto che non si limita a fornire “note di verifica” alla Commissione bilancio al fine di chiedere chiarimenti al Governo in merito agli aspetti tecnico-finanziari dei testi normativi³³, bensì **effettua proprie valutazioni indipendenti confrontabili con quelle prodotte dal Governo e con quelle effettuate da altri soggetti.**

Come si vede, i materiali prodotti dall’Agenzia hanno come scopo principale quello di valutare l’impatto dei provvedimenti e non quello, assai più limitato, di favorire il dibattito parlamentare e in particolare di costituire un “sostegno” al relatore di turno della Commissione bilancio.³⁴ Pertanto, l’attività dell’Agenzia è parzialmente svincolata dall’attività parlamentare, anche se ovviamente il Parlamento può utilizzare in tutte le varie fasi i risultati dei pareri e delle valutazioni e può avanzare specifiche richieste che l’Agenzia è tenuta ad esaudire.

La struttura ipotizzata dovrebbe basarsi (e pertanto tessere) una **rete permanente di relazioni e comunicazioni** con gli interlocutori istituzionali e professionali.³⁵ Al tempo stesso la struttura dovrebbe disporre di un accesso facilitato a tutte le fonti di informazione che rendono possibile l’uso diretto di tecniche valutative da parte della struttura stessa (e in ogni caso che consentono una verifica informata delle valutazioni effettuate da altri).

In questo senso l’indipendenza della struttura non va concepita come isolamento dal contesto rilevante.

In quest’ottica l’Agenzia dovrebbe aprire un sito *web* mettendo a disposizione del pubblico e delle altre istituzioni operanti nel settore tutto il materiale definitivo prodotto (ad

³³ Il Servizio bilancio della Camera così si autolimita nel retro di copertina delle note di verifica delle quantificazioni: *“L’analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.”*

³⁴ Nell’ambito della presente proposta, il lavoro di supporto alle Commissioni bilancio potrebbe continuare ad essere svolto in maniera più “snella” e funzionale all’attività delle Commissioni stesse da funzionari parlamentari dedicati a tali commissioni e provenienti dagli attuali Servizi, che potrebbero costituire l’interfaccia con l’Agenzia indipendente.

³⁵ L’Agenzia non governativa con funzioni di garanzia troverebbe ulteriore campo di analisi con riferimento agli impegni internazionali del paese per il rispetto dei principali parametri di finanza pubblica stabiliti a livello comunitario (trattato di Maastricht e Patto di stabilità e crescita).

eccezione di quello richiesto con il vincolo della riservatezza, a fini di **consulenza** specifica)³⁶.

4.2 Modelli di riferimento

Come si è detto, l’Agenzia in esame può e deve essere considerata una **forma anomala** di Autorità.³⁷ Di seguito si esemplificano alcuni possibili modelli di riferimento.

Congressional Budget Office (CBO)

Come hanno sottolineato molti osservatori, uno dei possibili modelli di riferimento potrebbe essere il CBO degli USA.

La missione del CBO consiste nel fornire al Congresso analisi obiettive e *nonpartisan* funzionali alle decisioni economiche e di bilancio, nonché informazioni e stime richieste nell’ambito del processo di bilancio.

Va ricordato che i principali compiti dell’agenzia americana consistono in:

- a) elaborare e trasmettere le informazioni relative al bilancio a tutti i comitati di entrambi i rami del Congresso con priorità data alle esigenze dei *Committees on the Budget* e dei *Committees on Appropriations, Ways and Means, and Finance*;³⁸
- b) preparare diverse proiezioni di bilancio ogni anno;³⁹

³⁶ In generale, la capacità metodologica di analisi macro, *meso* e *micro*, si dovrebbe sviluppare anche con la partecipazione al dibattito “accademico” dei propri funzionari, con pubblicazioni e interventi a seminari e convegni. La capacità dell’Autorità di svolgere un ruolo di verifica e lettura trasparente dei conti pubblici e di quantificazione di manovre finanziarie su singoli settori della spesa e delle entrate pubbliche si esprime innanzi tutto attraverso trasparenza e pubblicità dei propri contributi.

³⁷ E’ interessante osservare che nel panorama italiano esiste già un simile organismo “anomalo” – l’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici – che, sebbene il nome possa indurre in errore, non può essere considerata una vera e propria Authority. I confini giuridici di questa Autorità sono stati definiti dalla Corte costituzionale in occasione di un giudizio promosso da alcune Regioni. Secondo la Corte, si tratterebbe di “*un nuovo organismo collegiale di alta qualificazione, chiamato ad operare in piena autonomia rispetto agli apparati dell’esecutivo ed altri organi di ogni amministrazione (...) Le attribuzioni dell’Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo: esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l’indipendenza dell’organo*” (sentenza n. 482 del 1995). Occorre precisare che l’Autorità per la vigilanza dei lavori pubblici è citata ai nostri fini solo per la fase costitutiva e per l’attività svolta nella fase iniziale, in quanto, nel corso del tempo, tale Autorità non si è rivelata particolarmente “indipendente” e attualmente sembra essere una sorta di “appendice” del Ministero delle infrastrutture, con funzioni quindi più simili alle tradizionali agenzie governative. Tutto ciò tenderebbe a dimostrare quanto esile sia la linea di confine tra l’indipendenza e la subalternità di tali strutture.

³⁸ Alla fine di gennaio di ogni anno il CBO pubblica un rapporto che include le stime sul livello di spese e di entrate per i prossimi 10 anni sulla base della legislazione vigente. Questo *budget baseline* viene utilizzato come *benchmark* sulla base del quale i membri del Congresso possono misurare gli effetti della nuova legislazione. Nel corso dell’estate il CBO aggiorna le sue proiezioni, incorporando sia le nuove previsioni economiche disponibili sia gli effetti delle nuove leggi approvate nella passata sessione di bilancio.

- c) mettere a punto studi e analisi su questioni relative a specifiche politiche e programmi riconducibili al bilancio;⁴⁰
- d) predisporre stime dei costi e delle entrate conseguenti ai nuovi provvedimenti.⁴¹

Infine, il CBO prende in esame – in coincidenza con ogni nuovo Congresso - un insieme di opzioni (derivanti da varie fonti) in merito a cambiamenti nelle spese o nelle entrate e ne analizza i potenziali effetti.

Il CBO normalmente utilizza le fonti informative ufficiali disponibili presso le agenzie governative, a cui ha pieno accesso.

Tutte le stime e gli studi sono resi disponibili ai membri del Congresso e al pubblico e vengono pubblicati sul sito *web*.

La cultura della valutazione nell'esperienza dei governi anglosassoni e il modello UE

Come è noto, nei paesi anglosassoni, in ambito governativo sono assai diffuse le tecniche valutative. Ad esempio nell'esperienza della Gran Bretagna vi sono numerosi manuali normalmente utilizzati dai funzionari e dagli analisti dell'amministrazione.⁴² Questi

³⁹ La struttura provvede annualmente anche a fornire una stima indipendente della proposta di *budget* del Presidente. Tale stima è trasmessa al Congresso un mese dopo la presentazione del *budget*.

⁴⁰ Vengono prodotti anche degli appositi *background papers* che descrivono i metodi e le ipotesi sottostanti a vari aspetti delle analisi svolte. Un recente *paper* (marzo 2006) pubblicato ha il seguente titolo *The uncertainty of budget projections: a discussion of data and methods*.

⁴¹ Il CBO predispone normalmente delle stime sugli effetti delle nuove spese ed entrate contenute nelle specifiche proposte legislative, al fine di favorire le decisioni delle Commissioni del Congresso. Ai fini di una più profonda comprensione del *modus operandi* del nostro "modello di riferimento" può essere utile riportare per esteso le procedure seguite dal CBO: "When undertaking a cost estimate, CBO analyst contact the staff of the committee of jurisdiction and, when applicable, the staffs of the Member sponsoring the proposal and the Member requesting the estimate to gather background information and discuss the schedule for completing the estimate. Budget and mandate cost estimates are based on the text of the proposed legislation. CBO analyst consult with the staff of the committee of jurisdiction (for a reported bill) or the sponsoring Member (for an introduced bill or amendment) when questions of interpretation arise, but they draw their own conclusions on an impartial and objective basis.

CBO analysts contact the appropriate staff members if a forthcoming CBO estimate shows direct spending costs, mandates that exceed the legislative thresholds, or other significant findings. However, CBO does not make judgments about the application of any procedural objections (points of order) that could be raised in the legislative process on the basis of those findings". In termini più specifici:

"CBO provides full explanations of the critical assumptions and methodologies underlying its cost estimates and analytic studies. (...)

CBO delivers its cost estimates and analyses to all interested parties simultaneously. Requests for confidentiality are honoured only for cost estimates for legislative proposals that have not been made public. (...)

CBO staff may provide informal cost estimates at various stages of the legislative process as Members or committees evaluate proposals. Informal estimates are preliminary because they do not undergo the same review procedures required for formal estimates." (Congressional Budget Office, *CBO's policies for preparing and distributing its estimates and analyses*, sito *web* del CBO).

⁴² A titolo esemplificativo, si vedano: HM Treasury, *Evaluation and appraisal for Government (The Green Book)*, 16 January 2003, London; Cabinet Office, *Guidance notes for policy evaluations and analysis (The Magenta Book)*, July 2003, London. Per la visione di tali documenti si rinvia al sito www.polcyhub.go.uk.

manuali rappresentano un punto di riferimento anche per analisti e valutatori che agiscono fuori dal Governo.

Nel caso italiano non vi è alcuna tradizione relativa allo svolgimento di queste attività nell'ambito del Governo e dell'amministrazione. E' pertanto difficile, o forse impossibile, correggere questa tendenza e inserire all'interno dell'amministrazione il "corpo estraneo" delle unità di valutazione funzionali ad un esame della politica di bilancio e dei suoi effetti. **E' più probabile invece che la costituzione di una Agenzia non governativa con compiti valutativi rappresenti un contributo allo sviluppo di queste attività anche in ambito governativo.**

A livello di Commissione europea esiste una sperimentata struttura di valutazione del bilancio UE (presso la *DG Budget*), che si avvale di una rete che fa capo alle singole direzioni generali.

Una apposita unità di valutazione fornisce gli *input* valutativi per il processo di bilancio e per la programmazione strategica, consistenti in:

- sistematico scrutinio degli atti legislativi e di altri *proposal* che hanno implicazioni sul bilancio, nonché valutazione del bilancio annuale;
- interventi valutativi in vari stadi del ciclo della programmazione strategica, incluso il sostegno alle funzioni valutative svolte nei vari dipartimenti operativi;
- altre valutazioni o studi mirati a sostegno dell'intero impianto valutativo.

Le regole di base relative all'uso della valutazione sono contenute nel *Financial Regulation*.⁴³

Dal punto di vista operativo, "*all proposals for programmes or activities occasioning expenditure or a reduction in revenue for the budget*" devono essere soggette a una valutazione *ex ante*,⁴⁴ che tende a identificare:

- i fabbisogni necessari nel breve e lungo periodo;

⁴³ "In order to improve the decision-making, institutions shall undertake both *ex ante* and *ex post* evaluations in line with guidance provided by the Commission. Such evaluations shall be applied to all programmes and activities which entail significant spending and evaluation results disseminated to spending, legislative and budgetary authorities." (art. 27).

"Any proposal submitted to the legislative authority which may have an impact on the budget, including changes in the number of posts, must be accompanied by a financial statement and the evaluation provided for in the article 27" (art. 28).

"The Commission shall attach to the preliminary draft budget information on the achievement of all previously set objectives for the various activities as well as new objectives measured by indicators. Evaluation results shall be consulted and referred to as evidence of the likely merits of a proposed budget amendment." (art. 33).

⁴⁴ A proposito della valutazione *ex ante* si veda in particolare *Ex ante evaluation: A practical Guide for preparing proposals for expenditure programmes* (2001).

- gli obiettivi da realizzare
- i risultati attesi e i relativi indicatori per misurarli
- i rischi connessi e le opzioni alternative
- la copertura finanziaria necessaria
- il sistema di monitoraggio e di valutazione *ex post* (le attività finanziate su base annuale devono essere soggette a valutazione almeno ogni sei anni)

In assenza di un vero e proprio Governo europeo, la struttura di valutazione non sembra avere le caratteristiche proprie degli organismi *dipendenti* dalle direttive governative. In considerazione di ciò e dei numerosi scambi che detta struttura ha con la rete di esperti dei singoli Stati e con altre organizzazioni o società che si occupano di problematiche valutative, essa può essere assunta a modello di riferimento (con i dovuti aggiustamenti) per una costituenda Agenzia italiana.

4.3 La questione della indipendenza e il rapporto tra politici e tecnocrati

L'effettiva indipendenza di un organismo come quello proposto può essere realizzata solo attraverso il riconoscimento di **specifiche caratteristiche organizzative e funzionali idonee a permettere una posizione di terzietà e di neutralità rispetto a quegli interessi esterni che potenzialmente ne condizionano l'attività.**

Per garantire l'indipendenza della struttura può, ad esempio, essere opportuno attribuire autonomia organizzativa e contabile, nonché riconoscere alcuni poteri istruttori e/o sanzionatori.

Le **istruttorie** svolte dall'Agenzia dovrebbero permettere l'accesso integrale alle fonti informative di qualsiasi tipo e la possibilità di procedere ad audizioni dei funzionari delle amministrazioni pubbliche.

Nel nostro caso comunque possono essere individuati solo due tipi di **poteri "sanzionatori"**: sospendere l'efficacia dell'atto in attesa di un approfondimento istruttorio (i tempi e i modi della sospensione dovrebbero ovviamente essere ben delineati) oppure negare la "certificazione" di un atto.⁴⁵

⁴⁵ Si rinvia alla nota 15 per il significato da attribuire al termine certificazione. E' opportuno osservare che "negare una certificazione" vuol dire solo che svolgendo nuovamente le analisi a partire dal metodo utilizzato dall'estensore originario del documento esaminato non si ottengono risultati equivalenti. Diverso sarebbe il caso in cui si impostasse una nuova "valutazione" da parte dell'Agenzia, adottando eventualmente approcci alternativi rispetto a quelli adottati e

Occorre, comunque, osservare che, in ultima analisi, l'indipendenza della struttura dipende dalla sua **reputazione** e dalla sua **credibilità**, nonché dalla **qualità delle valutazioni e delle certificazioni prodotte**.

Recentemente un noto economista⁴⁶ ha posto la questione “*Is Government too political?*” e ha dato una risposta positiva, ritenendo che dovesse essere auspicabile un riequilibrio tra funzioni svolte dai tecnocrati e quelle tipicamente politiche a favore delle prime.⁴⁷

Naturalmente le affinità tra le riflessioni di Blinder e la proposta di un organismo indipendente privo di poteri decisionali sono molto ridotte, ma offrirebbero comunque argomenti a favore della sua esistenza. Ad esempio il fatto che l'operare di una tecnostruttura renderebbe più chiare le diverse opzioni politiche che i decisori si trovano davanti e tra le quali possono operare una scelta motivata. D'altra parte, se le argomentazione portate dall'autore conducono a ritenere legittima la delega a organismi tecnici di determinate funzioni politiche, a maggior ragione si può accettare l'idea che funzioni puramente tecniche che non prevedono la delega di poteri decisionali siano svolte da una struttura non governativa indipendente.

4.4 Obiettivi e funzioni dell'Agenzia indipendente

L'obiettivo generale da realizzare dovrebbe consistere nel **miglioramento della trasparenza e prevedibilità dei conti pubblici**.

L'Agenzia indipendente ha due fondamentali **compiti**:

- a) rendere trasparenti le decisioni di finanza pubblica e i loro effetti;⁴⁸

pervenendo quindi a diverse stime. La certificazione va dunque intesa come una verifica e non una valutazione. La negazione di una certificazione dovrebbe essere giudicata in sede politica (Parlamento), ma denota comunque un approccio inadeguato dal punto di vista tecnico.

⁴⁶ A. S. Blinder, *Is Government too political*, in “Foreign Affairs”, novembre-dicembre 1997.

⁴⁷ In sostanza, lo spunto per tale riflessione partiva dal fatto se non era possibile (e compatibile con la democrazia) estendere anche alla politica fiscale il grado di autonomia di cui gode la politica monetaria attuata tramite la Federal Reserve, che opera come un'Agenzia indipendente. Secondo Blinder, gli argomenti a favore dell'indipendenza della Banca centrale si applicano a molte altre aree della politica governativa, soprattutto dove le decisioni richiedono complesse valutazioni tecniche e dove le decisioni richiedono un orizzonte temporale di lungo periodo. Inoltre, vi sono alcune misure che offrono le dovute garanzie di compatibilità di tali organismi indipendenti con le società democratiche. Anzitutto gli obiettivi e le funzioni di queste strutture sono definite dal Parlamento, così come le nomine. Inoltre, le decisioni finali assunte da tali organismi indipendenti sono comunque reversibili e l'ultima parola spetta sempre al Parlamento.

⁴⁸ Si veda, ad esempio, F. Hameed, *Fiscal transparency and economic outcomes*, IMF working paper, dicembre 2005.

b) rappresentare uno strumento di aiuto alle decisioni per il Parlamento.

La stesura di pareri e valutazioni⁴⁹ da parte del nuovo organismo dovrebbe avere anche un effetto “indotto” di una certa rilevanza: **elevare la qualità delle analisi svolte in ambito governativo** sia in considerazione della “concorrenza” svolta dall’Agenzia stessa sia per la normale dialettica che si dovrebbe instaurare tra essa e gli uffici governativi in merito a specifiche questioni e/o agli approcci metodologici considerati idonei.

La **verifica delle previsioni di bilancio** ed eventuali valutazioni alternative condotte autonomamente dovrebbero rappresentare un concreto **aiuto alle decisioni da assumere in sede parlamentare**⁵⁰. Esso dovrebbe riguardare i seguenti aspetti:

- a) quantificare gli oneri connessi alle varie leggi e misurare l’adeguatezza della copertura finanziaria;
- b) verificare le stime contenute nel DPEF e nel programma di stabilità presentato alla UE;
- c) verificare le previsioni a legislazione vigente (e confrontarle con quelle a politiche invariate) e quelle programmatiche in sede di manovra di bilancio;
- d) formulare specifiche previsioni su singole voci di spesa e di entrata.

Di seguito sono precisate alcune funzioni-chiave spettanti all’Agenzia che andrebbero appositamente regolamentate nella legge di costituzione della struttura stessa.

Valutazioni sul costo e sulla copertura dei principali provvedimenti

Si tratta di un’attività continuativa ben nota e già parzialmente svolta attualmente dai Servizi bilancio di Camera e Senato. Allo stato attuale non vengono però fornite valutazioni alternative a quella governativa, né esistono approcci metodologici consolidati relativi a determinate voci di spesa e di entrata.

Certificazione del quadro tendenziale a legislazione vigente

É un’attività annuale di natura istituzionale che permette di accertare sia i criteri seguiti sia i risultati conseguiti in sede governativa nella formulazione delle previsioni a

⁴⁹ Nella esperienza del CBO degli USA ai fini di assicurare analisi obiettive e imparziali, i rapporti non devono contenere “*policy recommendations*”.

⁵⁰ Si noti che si propone che l’Agenzia effettui una *verifica*, una *analisi* delle previsioni ed ipotesi fatte dal Governo o da altri enti di ricerca, e non, come propone ad esempio C. Monticelli, *op. cit.*, la formulazione delle previsioni alle quali si dovrebbero adeguare Governo e Parlamento. In questo caso il riferimento all’attività di previsione del CBO è *misleading*. Negli Stati Uniti il Congresso approva il **suo** bilancio, spesso in gran parte sostitutivo di quello del Presidente: per cui deve far riferimento a previsioni formulate da un **suo** ufficio.

legislazione invariata. L’Agenzia può certificare tale quadro e/o rilevare l’esistenza di stime alternative relative a una o più grandezze.

In casi eccezionali, può essere richiesta la partecipazione dell’Agenzia una certificazione dello stato dei conti pubblici (*due diligence*)⁵¹.

Valutazione delle manovre economiche

Tali valutazioni presuppongono la “certificazione” del quadro tendenziale a legislazione vigente (vedi sopra), la valutazione delle correzioni proposte e la stima degli effetti indiretti della manovra.⁵²

Verifica di coerenza (ex ante) degli obiettivi di bilancio proposti dal Governo

Le Commissioni bilancio di Camera e Senato possono servirsi di tale verifica durante la sessione di bilancio.

Verifiche e valutazioni specifiche su richiesta delle Commissioni parlamentari o di un gruppo di almeno 20 parlamentari (in base alle risorse e al tempo disponibile)

Dovrebbe trattarsi di richieste episodiche che possono essere esaudite in base alle risorse disponibili.⁵³

Le richieste possono riguardare anche valutazioni finanziarie relativi a programmi di spesa (da avviare, avviati o già realizzati), effetti di misure *una tantum*, ecc. In questo caso, i tempi e le modalità di risposta devono essere preventivamente concordati caso per caso tra il committente (Commissioni o gruppo di parlamentari) e l’Agenzia.

La possibilità di richieste di pareri da parte del Governo dovrebbe invece essere esclusa. Il Governo ha i propri uffici *ad hoc*, che vanno potenziati, ai quali non è certamente interdetto un colloquio tecnico con l’Agenzia. Il carattere, anche non ufficiale, di tali pareri non sarebbe sufficiente a evitare che essi siano interpretati come una sorta di “autorizzazione a procedere”.⁵⁴

⁵¹ Una attività di *due diligence* è spesso richiesta quando si modifica la maggioranza parlamentare in seguito ai risultati elettorali: anche se l’auspicato aumento della trasparenza nell’attività di previsione e di preconsuntivo in sede governativa dovrebbe ridurne la necessità. Peraltro, un’attività del genere coinvolge innanzi tutto gli enti produttori delle statistiche di finanza pubblica (Istat, Ministero dell’economia, Banca d’Italia, Isae per le analisi congiunturali) e il loro coordinamento nell’attività di uno specifico Comitato tecnico. Responsabile in capo di questa attività dovrebbe essere l’Istat, e non certo il Ministero dell’economia (troppo parte in causa), e ai lavori del Comitato potrebbe partecipare anche un rappresentante dell’Agenzia indipendente particolarmente esperto.

⁵² L’Autorità sui conti pubblici dovrebbe sviluppare le analisi relative all’aspetto macroeconomico dei bilanci pubblici sia nella fase di previsione sia di consuntivo. Al riguardo sono di fondamentale importanza i rapporti con gli istituti di ricerca nazionali (ad esempio CER, Prometeia, REF-IRS, ISAE, Banca d’Italia, Università). Appare più opportuno dimostrare una capacità di analisi e mediazione sulle previsioni svolte da altri con modelli econometrici già esistenti, che cercare di sviluppare un ulteriore modello completamente autonomo “in casa”. Analoghi rapporti dovrebbero esistere con le istituzioni economiche europee e internazionali (Eurostat, Commissione europea, Fondo monetario internazionale, OCSE, etc.).

⁵³ Il tipo di richieste può includere anche valutazioni preventive – ossia prima di impostare un testo normativo – soprattutto laddove vadano affrontati problemi complessi sul calcolo degli effetti diretti e indiretti degli interventi e sulle relative modalità di copertura in presenza di diverse alternative.

⁵⁴ La stessa opinione è espressa in C. Monticelli, *op. cit.*, pagg. 74-75.

5. La proposta: aspetti pratici

Nel lavoro sono presenti due diverse linee di azioni possibili per una trasparente valutazione dei conti pubblici: la prima volta a rafforzare gli attuali “guardiani del bilancio”, la seconda volta a creare una nuova Autorità indipendente.

Si è argomentato che è necessario potenziare gli apparati tecnici dell’esecutivo, votandoli alla trasparenza nella fornitura dei dati di finanza pubblica, nella esplicitazione delle ipotesi e delle metodologie di previsione utilizzate. Ma anche per i fautori di una Autorità indipendente (che nessuno pensa di collocare nell’ambito governativo), un *by product* fondamentale della concorrenza nelle analisi dovrebbe essere un migliore operare delle strutture governative.

Si è argomentato che è necessario potenziare i servizi bilancio parlamentari, richiedendo che svolgano analisi sui conti pubblici tendenziali e programmatici, e affrontino la valutazione effettiva delle conseguenze economiche dei provvedimenti legislativi (e non solo diano indicazioni dei problemi esistenti). Al riguardo si è affermata la necessità della costituzione di un Servizio bicamerale. Ma anche chi sottolinea la necessità di una Autorità indipendente, riconosce che essa non può essere collocata nel vuoto, al di fuori delle procedure di decisione politica o almeno di garanzia costituzionale di queste, e quindi arriva a collocare l’Agenzia indipendente presso il Parlamento (o presso la Presidenza della Repubblica), con pratico assorbimento, a meno di non generare inefficienti duplicazioni, con le strutture ivi già esistenti.

La linea che va alla ricerca di una Autorità indipendente argomenta che questa non può essere la Corte dei conti (non vi sarebbe sufficiente discontinuità con il passato e la preparazione e tradizione quasi esclusivamente giuridica del suo personale complicherebbe la transizione verso una struttura di cui si ha un urgente bisogno). Ma questo non contrasta con la richiesta di potenziamento anche per la Corte dei conti implicita nell’altra linea di pensiero: esso sarebbe orientato, pur permanendo i compiti giuscontabili, alle attività di valutazione *ex post*, non delle scelte macroeconomiche, ma di quelle effettuate in specifici settori, organismi o provvedimenti di spesa, con attenzione verso i risultati (*output* e *outcome*) raggiunti.⁵⁵

⁵⁵ Naturalmente, anche in questo caso, il personale, iniziando da quello dei più alti livelli, dovrebbe avere una preparazione tecnica diversa dall’attuale.

In conclusione, il lavoro converge verso la soluzione di richiedere l'istituzione di una Agenzia bicamerale di valutazione dei conti pubblici, che lavori in sinergia con la piccola unità esistente presso il Quirinale, e rappresenti un valido interlocutore (“contraltare”) per gli uffici governativi competenti in materia (presso le varie amministrazioni), ma soprattutto nei riguardi del guardiano governativo per eccellenza (la Ragioneria generale dello Stato). Dopo tutto il controllo dei conti pubblici è un obiettivo importante, e non può non essere condiviso dalla gran parte dei contribuenti, dai beneficiari della spesa pubblica, dai loro rappresentanti e dal Governo da essi espresso.

Le modalità organizzative di seguito prefigurate per l'Agenzia bicamerale di valutazione dei conti pubblici, valevoli sostanzialmente sia per una agenzia indipendente “collocata nel vuoto”, sia per un ente collocato presso il Parlamento o la Presidenza della Repubblica, sono ovviamente solo a titolo esemplificativo. Tuttavia, si è ritenuto utile entrare nei “particolari” per evitare un eccessivo livello di astrazione del discorso e fornire qualche elemento in più al dibattito in corso.

5.1 Modalità di funzionamento e organizzazione del lavoro

La struttura dell'Agenzia bicamerale dovrebbe funzionare in base a due distinti *input*:

- a) **autonomamente**, in base ai compiti prescritti dalla legge e a un programma di lavoro annuale trasmesso al Parlamento⁵⁶;
- b) **su sollecitazione del Parlamento**, in base a richieste ben definite e di cui siano concordati i tempi di risposta (anche in considerazione delle risorse disponibili);

Essa procederebbe a un lavoro analitico su materiale documentale e/o aprirebbe, come si è detto sopra, una vera e propria **istruttoria** che preveda il coinvolgimento di altri soggetti, eventuali audizioni, ecc.

L'istruttoria può concludersi con **pareri positivi, negativi o sospensivi**. Ad esempio, nel caso che venga richiesta una certificazione di una relazione tecnica governativa, essa potrebbe essere rifiutata (la decisione finale del caso sarebbe comunque del Parlamento).

Una eventuale sanzione (oltre la **non certificazione**, di cui si è già detto), con funzioni di deterrente, potrebbe consistere nel giudizio di “**non validità**” di determinate valutazioni prodotte da altri soggetti. Un giudizio di questo genere (più drastico della non certificazione) potrebbe comportare come effetto la **sospensione** della decisione del Parlamento fino all’espletamento di un supplemento di istruttoria da parte del proponente.

Il **lavoro interno all’Agenzia** potrebbe riguardare due diversi aspetti:

- metodi e studi
- aspetti operativi (pareri, valutazioni, rapporti).

Ciascuno dei due aspetti si applica a quattro **linee di lavoro**:

- previsioni di finanza pubblica e/o relative “certificazioni” di previsioni derivanti da fonte governativa (o, in casi particolari, da altre fonti);
- valutazione (*ex ante* ed *ex post*) del costo dei provvedimenti e della relativa copertura;
- valutazione (*ex ante* ed *ex post*) dell’impatto economico dei provvedimenti più importanti;
- valutazione di alcuni programmi di spesa.⁵⁷

Il programma di lavoro dell’Agenzia dovrebbe essere sempre consultabile sul sito *web* della stessa, così come il suo stato di attuazione.

5.2 *Un abbozzo di organizzazione*

⁵⁶ Eccezionalmente, su sollecitazione di altri soggetti, in caso si renda necessario, per fini istituzionali, un parere indipendente su una questione controversa di notevole rilevanza.

⁵⁷ Il termine valutazione qui include sia la parte di *appraisal ex ante*, sia la parte di *evaluation ex post*. Si veda ad esempio, per l’esperienza inglese, le indicazioni contenute nel Green Book dell’HM Treasury che si riportano di seguito:

“*The Green Book will be useful for:*

- *Anyone required to conduct a basic appraisal or evaluation of a policy, project or programme; and,*
- *People seeking to expand their knowledge in this area.*

This guidance applies:

At the start ... to any analysis used to support a government decision to adopt a new policy, or to initiate, renew, expand or re-orientate programmes or projects, which would result in measurable benefits and/ or costs to the public. This is the appraisal part of the process.

And at the finish ... to retrospective analysis of a policy, programme or project at its completion, conclusion or revision.

This is the evaluation part of the process.

The ability to judge how effectively government resources have been expended is essential to their strategic long-term management. Planning for this evaluation should be considered at the time of appraisal.” (Green Book, p. 2).

Non è facile definire l'organico dell'Agenzia proposta (e similmente di una Autorità indipendente, sia essa completamente tale, ovvero costituita presso la Presidenza della Repubblica o il Parlamento), dati i vasti compiti alla quale è chiamata, che richiedono una organizzazione complessa e probabilmente per alcuni anni *in fieri*.

L'Agenzia deve operare su due filoni, che richiedono anche una dipartizione organizzativa: quello delle analisi macroeconomiche, in particolare di finanza pubblica; quello delle analisi settoriali, che riguardano anche verifiche *micro* degli effetti di singoli interventi.

In larga approssimazione si potrebbe pensare a circa 40 addetti: dovrebbero essere dedicati una ventina di ricercatori (tra *senior* e *junior*) a ciascuno di questi due dipartimenti, a loro volta organizzati rispettivamente in aree di analisti del quadro macroeconomico, delle entrate e le spese dei conti pubblici, e di esperti di settore secondo la classificazione funzionale della spesa, dei sistemi tributario e di sicurezza sociale.

Il raggiungimento dell'organico proposto dovrebbe avvenire in un periodo pluriennale (per permettere una opportuna formazione anche interna) e, specialmente per i primi anni, l'organico potrebbe essere costituito e integrato con ricercatori a contratto parziale, già esperti, provenienti dalle università e altri organismi di ricerca (inseriti tuttavia in un organismo, l'Autorità, che non ha compiti di pura ricerca, bensì di “manovalanza” statistica ed economica, volta alla trasparenza dei conti pubblici e a diffondere il “conoscere” di einaudiana memoria, quand'anche altri sono chiamati a “deliberare”).

L'Agenzia bicamerale di valutazione dei conti pubblici dovrebbe essere un organismo di diritto pubblico, le cui funzioni siano stabilite tramite legge.

Sull'esempio delle agenzie di regolamentazione a livello europeo, la struttura dell'organismo proposto potrebbe essere composta (ovviamente questa è una tra le tante possibili strutture ipotizzabili) da:

- a) un direttore, che è anche il rappresentante legale dell'Agenzia;
- b) un eventuale consiglio di amministrazione, che stabilisce gli orientamenti generali e adotta il programma di lavoro in base alla missione, alle risorse disponibili e alle specifiche richieste che pervengono dall'esterno;
- c) un eventuale comitato tecnico-scientifico, composto da esperti specializzati nel settore;

- d) una quarantina di esperti (analisti) di finanza pubblica e di tecniche valutative e previsionali, da inserire nei due “filoni” (e nelle linee di lavoro) sopra descritti;
- e) altrettante unità di personale impiegatizio, tra coadiutori alle ricerche e addetti di segreteria.

Uno degli aspetti più delicati riguarda ovviamente il **reclutamento** dei componenti (esperti), che dovrebbe essere fatto sulla base di criteri di elevata qualificazione professionale e/o di esperienze lavorative affini.

Tra i possibili sistemi di **selezione** il migliore sembra essere un **concorso nazionale per titoli**, con valutazioni fornite da un’apposita commissione.⁵⁸ In seguito gli analisti *junior* sarebbero assunti con modalità simili a quelle dei funzionari parlamentari, tra laureati in discipline economiche e statistiche.

La nomina del direttore (e dell’eventuale consiglio di amministrazione) dovrebbe essere del Presidente della Repubblica su proposta dei presidenti di Camera e Senato.⁵⁹

⁵⁸ Naturalmente possono essere immaginate altre modalità di assunzione. Tuttavia, occorre fare attenzione al fatto che permettano realmente l’assunzione di credibili esperti.

⁵⁹ Si ricorda che attualmente le autorità esistenti hanno differenziati criteri di nomina dei propri vertici (cfr. tav. 1). In base all’ultima riforma costituzionale (testo di legge costituzionale approvato il 16 novembre 2005, pubblicato nella GU n. 269 del 18 novembre 2005, ma sottoposto a *referendum* confermativo), i presidenti delle autorità indipendenti dovrebbero essere tutti nominati dal Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti delle due Camere. Non vi dovrebbero essere problemi ostativi per un mandato del direttore dell’Agenzia indipendente piuttosto lungo e rinnovabile.

CRITERI DI NOMINA DEI VERTICI DELLE ATTUALI AUTORITÀ INDIPENDENTI

Autorità	Presidente				Numero di altri membri
	nomina	proposta	anni	rinnovo per un secondo mandato	
Consob	P.d.R.	P.C.M.	5	sì	4
Autorità per l'energia elettrica e il gas	P.d.R.	Consiglio dei Ministri su proposta Ministro attività produttive	7	no	4
Isvap	P.d.R.	Consiglio dei Ministri su proposta Ministro attività produttive	5	sì	6 ^(*)
Covip	P.C.M.	Ministro del lavoro e della previdenza sociale sentito il Ministro dell'economia	4	sì	4
Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	P.d.R.	P.C.M.d'intesa con il Ministro delle comunicazioni	7	no	8 ^(**)
Autorità garante della concorrenza e del mercato	Presidenti del Senato e della Camera		7	no	4
Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici	Scelto dall'Autorità tra i propri componenti nominati dai presidenti del Senato e della Camera		5	no	4
Garante per la protezione dei dati personali	Scelto dall'Autorità tra i propri componenti nominati dal Senato e dalla Camera		4	sì	3 ^(**)

Legenda: P.d.R. = Presidente della Repubblica, P.C.M. = Presidente del Consiglio dei Ministri.

^(*) Il mandato degli altri membri dell'Autorità, nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro delle attività produttive, è di 4 anni e può essere rinnovato 2 volte.

^(**) Nominati con decreto del P.d.R. dopo elezione da parte del Senato e della Camera.

Nota. Si ricorda che il Governatore della Banca d'Italia è nominato dal P.d.R., sentito il P.C.M., su proposta del Consiglio superiore della Banca, per 6 anni. Il mandato può essere rinnovato per una volta.

UNA AUHORITY PRESSO IL QUIRINALE?

1. Un potenziamento dell'attuale ruolo dell'Unità di valutazione

In questo paragrafo si propone, quale spinta all'attendibilità dei conti pubblici (collegata al ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica), semplicemente un eventuale potenziamento della visibilità esterna del ruolo svolto dall'attuale Unità voluta dal Presidente Ciampi.

1.1 Nell'ambito della discussione sul rafforzamento del ruolo degli attuali “guardiani del bilancio”, quale ragionevole alternativa alla creazione di una Autorità indipendente per i conti pubblici, scarso è il peso che viene dato al potenziamento del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica e/o delle sue strutture.

Il motivo di questa “dimenticanza” può ascrivarsi a varie ragioni.

- A. La politica di bilancio compete sicuramente al Governo; per cui deve esistere un organo tecnico forte ed efficiente (la Ragioneria generale dello Stato), che la imposti e la controlli, evitando uno spezzettamento incoerente della stessa tra le singole amministrazioni pubbliche. E' quindi naturale la posizione di chi si mostra fautore di un rafforzamento di tale struttura o di una struttura simile. Il Presidente della Repubblica non ha invece un ruolo di governo.
- B. La politica di bilancio in un paese democratico deve essere sottoposta al controllo parlamentare (in una visione forte addirittura il Parlamento è il principale soggetto decisore della politica di bilancio); per cui deve esistere un organo tecnico forte ed efficiente (simile al *Congressional Budget Office* americano), coadiuvato o meno da una magistratura contabile nella fase di attuazione (Corte dei conti) o per interventi di ultima istanza (Corte costituzionale). L'attuale frammentazione tra le due Camere indebolisce l'organismo tecnico di controllo, di cui è naturale chiedere un rafforzamento. Il Presidente della Repubblica non ha invece un ruolo legislativo, ma solo di garanzia della correttezza costituzionale del provvedimento.
- C. Il ruolo di garanzia del Presidente opera “all'ingrosso” (non deve quindi esercitare né competenze giuridiche da Corte costituzionale, né competenze contabili da Corte dei conti, né competenze legislative e di governo) su singoli atti normativi: sarebbe una sicura ingerenza nei compiti politici la predisposizione da parte sua di un conto generale dell'operatore pubblico. Una Autorità per i conti pubblici dovrebbe avere invece compiti di analisi e di espressione di giudizi sia sugli aspetti macro della politica di bilancio, sia sulle conseguenze finanziarie delle singole scelte.
- D. L'esistenza presso la Presidenza della Repubblica di una Unità di valutazione finanziaria degli atti normativi (*in nuce* potenziale candidato per compiti di “guardiania”) non è abbastanza pubblicizzata e, se nota, è apprezzata anche per la sua piccola dimensione al servizio principalmente del ruolo di garanzia del Presidente.

Allo stesso tempo, chi potrebbe essere fautore di una Autorità indipendente in materia, senza però avere una concezione talmente illuministica da auspicare un mero

comitato di saggi, esterno al processo democratico-parlamentare di stesura delle leggi e di definizione della politica di bilancio, non dovrebbe trascurare i benefici che potrebbero derivare da un collocamento di questa autorità “vicino” alla figura del garante massimo previsto dalla Costituzione, (questa ulteriore possibilità viene approfondita nel paragrafo 2).

1.2 Il ruolo del Presidente della Repubblica di garante della Costituzione, anche per quel che riguarda i conti pubblici, si può esplicitare attraverso interventi: 1) al momento della promulgazione delle leggi e di emanazione dei decreti aventi valore di legge e dei regolamenti (art. 87, c. 5 della Costituzione); 2) al momento della “autorizzazione” alla presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa (art. 87, c.2).

Il ruolo di cui al punto 1) si può esprimere con un veto (sospensivo), in base all’art. 74 (“*Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione*”). Questo potere di rinvio, esercitato sempre con estrema cautela per i potenziali rischi di controversia tra supreme istituzioni, ha una potente valenza a garanzia dell’art. 81, c. 4, della Costituzione, in quanto le problematiche della quantificazione degli oneri e della conseguente copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi difficilmente possono essere tutelate in sede giudiziaria. Al mancato rispetto dell’art. 81 sono riferibili 38 provvedimenti dei 58 rinviati alle Camere durante i 58 anni successivi alla promulgazione della Costituzione.⁶⁰

Il ruolo di cui al punto 2) si esprime soprattutto con interventi di *moral suasion*, più o meno formalizzati⁶¹, in un momento precedente, contemporaneo o successivo, alla autorizzazione presidenziale per la presentazione al Parlamento.

I Presidenti della Repubblica nell’espletamento del loro ruolo di garanzia costituzionale al momento della promulgazione delle leggi sono stati coadiuvati dal Segretario generale alla Presidenza e da un ridottissimo numero di Consiglieri, supportati da un piccolo, ma efficiente Ufficio per gli affari giuridici e i rapporti costituzionali.

Per rendere più pregnante il citato ruolo del Presidente della Repubblica di garante della copertura delle leggi di spesa, è apparso opportuno al Presidente Ciampi un potenziamento della struttura di supporto al Presidente per le decisioni in materia, istituendo il 1° settembre 1999 una Unità di valutazione finanziaria degli atti normativi, formata da esperti in analisi economica. Ciò non tanto per aumentare il numero di provvedimenti da restituire alle Camere, quanto per costituire un deterrente, noto a priori, a non adeguate quantificazioni degli oneri di nuove leggi e previsioni della opportuna copertura.

Allo scopo è stata costituita una piccola struttura di economisti, integrata prima nell’Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali e poi, dal novembre 2001, posta sotto il coordinamento del Consigliere per gli affari finanziari, ricorrendo a ricercatori con esperienza presso la Banca d’Italia, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell’economia, la Commissione tecnica per la spesa pubblica, i Servizi Bilancio del Parlamento, o anche chiedendo la collaborazione di professori e ricercatori universitari.⁶²

⁶⁰ Per una analisi al riguardo, si veda G. Salvemini (a cura di), *I guardiani del bilancio*, capitolo 4, Marsilio, 2003.

⁶¹ Questi interventi possono assumere anche la forma scritta, con lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei ministri, addirittura tradursi in messaggi alle Camere, ai sensi dell’art. 87, c. 2, o più semplicemente tradursi in interventi tecnici degli stretti collaboratori del Presidente della Repubblica. Anche su questo punto, cfr. G. Salvemini, *op.cit.*

⁶² In corrispondenza a ciascun atto normativo sottoposto alla firma presidenziale, l’Unità, in aggiunta a quanto predisposto dall’Ufficio Affari giuridici, prepara una apposita scheda intitolata “Valutazione degli oneri e della

Nel periodo 1° settembre 1999 – 10 aprile 2006, l'Unità di valutazione finanziaria degli atti normativi ha esaminato (escludendo anche i provvedimenti di ratifica di accordi internazionali) 648 provvedimenti in fase di promulgazione o emanazione⁶³ (tra leggi⁶⁴, decreti-legge⁶⁵ e decreti legislativi⁶⁶); circa il 53 per cento di questi è stato oggetto di osservazioni tecniche. Osservazioni generalmente di natura non tale da sollecitare un intervento del Presidente di rinvio al Parlamento o al Governo dell'atto in esame, ma pur sempre indicative di debolezze nella quantificazioni degli oneri o nelle coperture⁶⁷. Gran parte delle osservazioni formulate sono imputabili a difetti nelle relazioni tecniche originarie, o in quelle integrative quando presenti.

Per i disegni di legge, la cui presentazione al Parlamento è autorizzata dal Presidente in quanto di iniziativa governativa, il caso della formulazione di osservazioni nelle relative schede è stato leggermente più frequente (con una percentuale del 54 per cento sui d.d.l. esaminati, 131, sempre al netto dei provvedimenti di ratifica). Il poco tempo a disposizione per l'analisi dell'Unità, in presenza di relazioni tecniche spesso povere di informazioni, ha suggerito normalmente una formulazione problematica delle osservazioni riguardanti la loro

copertura finanziaria". In essa, dopo aver riportato (spesso in una tabella) gli oneri e le coperture previsti dal provvedimento, in un paragrafo si analizza la quantificazione degli oneri e in un altro si commenta la copertura; infine, un paragrafo conclusivo sintetizza il giudizio ed, eventualmente, espone suggerimenti di azione. Le schede sono raccolte in un archivio informatico, opportunamente organizzato. Le schede predisposte dall'Unità sono servite per valutare il diverso grado di imperfezione di vari atti normativi e delle relative relazioni tecniche, e per predisporre alcuni interventi di *moral suasion*; comunque la sola esistenza dell'Unità potrebbe aver costituito, anche alla luce di riferimenti che sono più volte stati fatti nei dibattiti parlamentari e sulla stampa, un deterrente per una legislazione non rispettosa dei vincoli finanziari. Inoltre, l'Unità svolge analisi e studi riguardanti la metodologia della valutazione delle conseguenze finanziarie degli atti normativi, la situazione della finanza pubblica, la politica di bilancio.

⁶³ In genere, l'Unità non esamina provvedimenti che non presentano conseguenze finanziarie, ovvero è ipotizzabile che esse possano essere trascurabili; in particolare, non sono stati esaminati numerosi disegni di legge e leggi di ratifica di accordi internazionali (spesso in materie culturali e scientifiche) e decreti legislativi di tipo ordinamentale (tra cui quelli attuativi di direttive CE).

⁶⁴ La verifica dell'Unità in questo caso è agevolata dall'esame del provvedimento svoltasi in Parlamento e, in particolare, dalle apposite schede di lettura preparate dai Servizi Bilancio della Camera e del Senato.

⁶⁵ I decreti-legge sono stati, tra i vari tipi di provvedimento, quelli relativamente più soggetti alle osservazioni dell'Unità. Probabilmente ciò può imputarsi ai tempi stretti per la loro predisposizione; la necessità e l'urgenza spesso sono implicitamente divenute giustificazione per relazioni tecniche scarse e carenti da parte delle amministrazioni competenti, di verifiche approssimative da parte della Ragioneria generale dello Stato e, di conseguenza, e non solo per i tempi ristretti, da parte di questa Unità. Inoltre, il decreto-legge, dati i tempi certi in cui deve essere approvato, tende a divenire un veicolo particolarmente adatto per l'inserimento, da parte del Governo o della sua maggioranza, di nuove norme per le quali si vuole una celere approvazione. L'amplificarsi del fenomeno della decretazione d'urgenza deve essere visto con preoccupazione e la possibilità per il Governo di realizzare i propri programmi in tempi congrui deve avvenire con altre procedure legislative e non a scapito della trasparenza, finanziaria e non.

⁶⁶ In generale, lo strumento della legge delega e dei decreti legislativi ben si presterebbe a lasciare alla sede parlamentare la discussione dei principi generali, devolvendo all'esecutivo il compito di definire le norme di dettaglio, con miglioramento nell'efficienza legislativa sia dal punto della tecnica di predisposizione delle norme, sia nella tempistica con cui queste possono essere approvate e applicate. Anzi lo strumento della decretazione delegata potrebbe essere potenziato e usato più frequentemente, evitando l'inserimento di micro misure nei decreti-legge e nella stessa legge finanziaria, se esistesse: a) trasparenza nella quantificazione *ex ante* degli oneri, per cui la decisione parlamentare al momento dell'approvazione della legge delega e dell'espressione del parere sui decreti legislativi fosse correttamente informata; b) possibilità di controllo degli stessi *ex post*. Ciò non sembra verificarsi in Italia, per cui il Presidente della Repubblica è caricato di una troppo ampia responsabilità al momento dell'emanazione dei decreti legislativi. Anzi la situazione è peggiorata negli ultimi anni nei quali sono state approvate importanti riforme nel settore fiscale, previdenziale e dell'istruzione, per le quali nelle leggi delega non erano esplicitati oneri, la cui quantificazione era demandata a provvedimenti successivi (ovviamente da approvare prima dell'emanazione dei decreti legislativi e, in pratica, spesso inseriti nel *mare magnum* delle norme della legge finanziaria senza una accurata valutazione tecnica a dimostrazione).

⁶⁷ Le schede tecniche predisposte dall'Unità in questa fase di promulgazione o emanazione dei provvedimenti, in quanto parte dell'istruttoria che porta alle valutazioni finali del Presidente della Repubblica, hanno solo valenza interna e sono strettamente riservate.

valutazione. Inoltre, un rinvio formale, secondo parte della dottrina giuridica, non sarebbe possibile in quanto l'autorizzazione del Presidente apparterebbe alla categoria degli atti dovuti. Peraltro, nel passaggio dal disegno di legge alla legge si ha una attenuazione molto leggera delle carenze riscontrate.

Si ricorda che la riforma costituzionale recentemente approvata, sempre che non venga respinta dal *referendum* prossimo, ha sottratto al Presidente della Repubblica il compito di autorizzare la presentazione al Parlamento dei disegni di legge governativi; di conseguenza, in futuro potrebbe non esistere più questo tipo di attività presso l'Unità di valutazione.

1.3 In prospettiva, *rebus sic stantibus*, è importante sviluppare un *network* procedurale e di informazione tra Presidenza della Repubblica da un lato e Governo, Parlamento, Corte dei conti e Corte costituzionale, in modo che sia prestata la dovuta attenzione anche ai fattori sostanziali economici e agli equilibri della finanza pubblica.

Esiste già ovviamente un flusso di informazioni verso la Presidenza della Repubblica da parte del Governo, con riferimento ai disegni di legge da presentare al Parlamento e ai provvedimenti legislativi da promulgare (questi ultimi arricchiti dalle notazioni prodotte dal Parlamento durante il dibattito che ha portato all'approvazione dei provvedimenti). Tuttavia, difficoltà alla attività di verifica dell'Unità derivano proprio dal fatto che non è disponibile quasi mai una relazione tecnica applicabile al testo definitivo del provvedimento. Diverso sarebbe il caso se fosse obbligatoria per gli uffici governativi la compilazione di una nuova relazione tecnica al momento del passaggio del testo normativo da un ramo all'altro del Parlamento.

Le problematicità della procedura di valutazione degli atti normativi sembrano permanere pressoché costanti nel tempo, poco influenzate dal tipo di maggioranza di governo. Sembra rimanere come costante lo scarso rilievo politico che è attribuito a una trasparente e corretta quantificazione delle conseguenze finanziarie degli atti normativi: invece, l'attuale ritorno a situazioni vicine a quella di "disavanzo eccessivo" nei conti pubblici dovrebbe richiedere maggiore attenzione alle quantificazioni degli oneri, in quanto il controllo della spesa pubblica presuppone un netto miglioramento nella qualità delle relazioni tecniche.

In particolare il problema della debolezza metodologica e specifica delle relazioni tecniche, che devono accompagnare, in base all'art.11-ter della legge 468/78, i provvedimenti normativi che comportano conseguenze finanziarie, è piuttosto grave e sembra aggravarsi negli anni. La Relazione tecnica *standard* ai provvedimenti di spesa, nonostante gli auspici della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004, n. 22 con la quale è stata introdotta, su proposta anche del Quirinale, ha assunto un formato occupato da domande con risposte Sì/No e da ampi spazi vuoti, riservando poche righe all'illustrazione dell'esercizio di valutazione (che spesso diventa letteralmente illeggibile a meno di non usare strumenti ottici). Il concetto generale della Relazione tecnica *standard* è che essa dovrebbe realizzare un percorso guidato per il redattore della stessa, agevolare la verifica per le Istituzioni che hanno tale compito, essere strumento per un controllo prima *ex ante* e poi *ex post* della spesa pubblica. L'attività delle altre istituzioni "guardiane del bilancio" (Parlamento, Presidenza della Repubblica, Corte dei conti, Corte costituzionale) non si può esplicare efficacemente se il Governo non fa, a livello tecnico, la sua parte.

Inoltre, potrebbe essere opportuno potenziare un flusso inverso dalla Presidenza al Governo e al Parlamento in occasione dell'autorizzazione alla presentazione di disegni di legge governativi che a un rapido esame mostrassero rischi di non adeguata copertura (estendendo così una prassi di segnalazioni ufficiose, già sviluppatesi sotto vari Presidenti usualmente per aspetti di legittimità costituzionale): si tratterebbe di un *warning* fornito in anticipo, a cui potrebbe seguire un più attento esame in fase di promulgazione della relativa legge⁶⁸. Questi elementi problematici, posti in luce nelle analisi preliminari dell'Unità, potrebbero essere segnalati nei casi più significativi, in via tecnica e informale, alla Ragioneria generale dello Stato e ai responsabili dei Servizi bilancio della Camera e del Senato⁶⁹, al fine di migliorare e rendere più produttivo lo strumento delle relazioni tecniche. L'Unità potrebbe avere un ruolo di osservazione critico *super partes*, volto a migliorare preventivamente la produzione tecnico-normativa, proprio con il fine di evitare futuri e più "dolorosi" interventi presidenziali.⁷⁰

Lo sviluppo di questo ruolo "autonomo" dell'Unità, quasi *trait d'union* tra le autorità che controllano i conti pubblici a beneficio rispettivamente del Governo e del Parlamento, potrebbe spingersi fino alla "audace" proposta esaminata nel paragrafo 2 di questa Appendice.⁷¹ In assenza di un tale sviluppo, l'organico raggiunto dall'Unità di valutazione finanziaria degli atti normativi risulta ottimale.⁷²

⁶⁸ Analogamente, in casi di potenziale inadeguatezza della copertura, ma non tale da richiedere un rifiuto di promulgazione in assenza di una analisi più lunga e approfondita, le norme potrebbero essere poste all'attenzione della Corte dei conti, per un possibile intervento, se lo ritenesse necessario, davanti alla Corte costituzionale.

⁶⁹ L'invio in via continuativa delle osservazioni dell'Unità, sia pure alla sola Ragioneria dello Stato, potrebbe invece rappresentare una presenza degli uffici del Quirinale in un contesto non di loro pertinenza e apparire come una indebita ingerenza in campi nei quali si deve esplicitare la responsabilità del Governo prima e del Parlamento poi.

⁷⁰ La proiezione dell'Unità verso l'esterno, se si limita alla raccolta degli *input* (grezzi o rielaborati), risulta in gran parte sterile; viene a mancare la capacità di deterrenza, che si basa anche sulla riconosciuta qualità delle analisi svolte; viene a mancare la capacità di formazione, che si basa anche sulla elaborazione metodologica delle lezioni che si possano trarre dall'analisi dei singoli casi concreti. L'Unità può svolgere al meglio le sue funzioni se, anche grazie a un proficuo coordinamento con le altre istituzioni di valutazione, può contribuire a mettere a punto "regole" generali per la valutazione degli oneri, che vengano seguite in tutti i passaggi governativi e parlamentari.

⁷¹ Strettamente correlato allo svolgimento dell'attività istituzionale dell'Unità, che si è tradotta nelle schede di cui si è riferito, è stata la predisposizione di alcuni appunti per il Presidente. Al riguardo, l'interpretazione dei compiti dell'Unità è stata estensiva, ritenendo che una visione globale dell'andamento della finanza pubblica avrebbe permesso uno studio dei provvedimenti di tipo "economico" e non solo formalistico. Attenzione è stata rivolta anche agli aspetti metodologici della valutazione delle leggi di spesa, di entrata e delle agevolazioni fiscali. Alcuni appunti, a volte espressioni corale degli addetti dell'Unità, si sono tradotti in pubblicazioni scientifiche (ovviamente con esplicita esenzione da responsabilità delle istituzioni delle quali sono dipendenti e anche della Presidenza della Repubblica).

⁷² Ad aprile 2006, l'organico dell'Unità era formato dal responsabile dell'Unità, da un funzionario a tempo pieno, 5 ricercatori con incarico a tempo parziale. Attività di segreteria, archiviazione e supporto logistico era svolta da un impiegato; ampie sinergie operative si avevano con l'Ufficio affari giuridici. L'istituzionalizzazione dell'Unità nell'ambito dell'Ufficio per gli affari finanziari (avvenuta con Decreto presidenziale il 26 luglio 2005) potrebbe richiedere un aumento del personale a tempo pieno, pur senza rinunciare al vantaggioso strumento dei contratti a tempo parziale che hanno permesso l'utilizzazione di esperti molto qualificati (inclusi professori universitari), coprendo in modo efficiente i vasti campi dell'intervento pubblico nell'economia del Paese. Si ritiene che gli obiettivi che hanno portato all'istituzione dell'Unità potrebbero esser perseguiti con maggiore efficienza se fosse aumentata la visibilità dell'Unità verso l'esterno, sia nell'esame dei provvedimenti legislativi, ampliando le occasioni di dialogo con gli altri "guardiani del bilancio", sia nella discussione scientifica con gli altri cultori della contabilità pubblica.

2. Un organismo autonomo presso la Presidenza della Repubblica

In questo paragrafo si discute circa l'istituzione della Autorità indipendente presso il Quirinale, cercando di definire quali potrebbero essere i suoi rapporti sia con il Presidente della Repubblica sia con gli altri "guardiani del bilancio".

Chiari sono i motivi per i quali deve essere rafforzato il ruolo dei guardiani del bilancio presso l'esecutivo e presso il potere legislativo, in quest'ultimo caso anche unificando i Servizi bilancio dei due rami parlamentari.

Tuttavia, il potenziamento degli attuali guardiani del bilancio può non essere considerato sufficiente da chi propugna la costituzione di una Autorità veramente indipendente in questo campo, in sostituzione di alcuni degli attuali guardiani o che si affianchi ad essi.

Vantaggi della costituzione di tale Autorità presso la Presidenza della Repubblica sono: la possibilità di coniugare l'indipendenza delle scelte politiche con l'inserimento in un contesto istituzionale autorevole già esistente e di alto livello; l'esercizio di poteri di raccolta di informazioni già presenti presso l'istituzione "ospite" (anche se andrebbero potenziati, ad esempio da un punto di vista informatico); la possibilità di usufruire indirettamente (in via effettiva o solamente temuta) dei poteri di sanzione morale, ma anche tecnica per l'art. 74 della Costituzione, del Presidente della Repubblica.

Il ruolo di questa nuova Autorità dovrebbe riguardare non solo la copertura dei nuovi provvedimenti normativi, ma l'insieme dei conti pubblici. Naturalmente, vanno ben definiti i rapporti con gli attuali "guardiani".

2.1 Rapporti con il Presidente della Repubblica - Qui si propone con ampio beneficio di inventario la costituzione di una Autorità per i conti pubblici *presso* la Presidenza della Repubblica, non un rafforzamento del ruolo in questa materia del Presidente. Quindi occorre definire i rapporti con il Presidente in modo che i vantaggi accennati in questa collocazione non si trasformino in indesiderate conseguenze per la massima carica dello Stato.

Innanzitutto non vi devono essere ingerenze dirette né del Presidente sull'Autorità, né dell'Autorità sul Presidente. Al riguardo appare necessario che l'Autorità, pur essendo costituita presso la Presidenza, non sia inserita nel Segretariato generale della Presidenza della Repubblica (pur potendo usare alcune sue *facilities*).

In secondo luogo, per la parte di lavoro riguardante sia le previsioni, sia le analisi dei consuntivi dei conti pubblici, le relative note soggette a un regime trasparente di pubblicazione potranno essere inviate al Presidente (come vi possono andare documenti di qualsiasi fonte), anzi vi dovranno andare per opportuna conoscenza, ma questo non implica alcuna presa di posizione al riguardo del Presidente e la completa autonomia di giudizio dell'Autorità.

In terzo luogo, per quel riguarda i provvedimenti normativi presentanti o presentandi al Parlamento, le rapide note di lettura dell'Autorità dovranno essere pubbliche (e in questa veste potranno certamente andare al Presidente per opportuna conoscenza). Ovviamente questa attività apparirà ancora più "neutrale", se, come proposto nella Costituzione attualmente soggetta a *referendum*, al Presidente della Repubblica fosse tolto il potere di autorizzare la presentazione dei disegni di legge governativi al Parlamento. Peraltro, anche

se rimanesse tale potere in carico del Presidente, il suo ruolo certamente non è tecnico con riferimento alla quantificazione delle conseguenze finanziarie e continuerebbe a esplicitarsi nel caso di super evidenti mancanze di copertura, tali da poter porre su una falsa linea il successivo esame legislativo (caso difficile a verificarsi e comunque demandato al prudente e personale giudizio del Presidente).

Infine, per quel che riguarda le analisi sui provvedimenti giunti al momento della promulgazione⁷³, siamo di fronte al caso di più difficile soluzione nei rapporti fra Autorità e Presidente. Da un lato non sarebbe conveniente che il ruolo costituzionale in materia del Presidente non potesse servirsi delle *expertices* dell'Autorità, come al momento fa con quelle dell'Unità di valutazione finanziaria degli atti normativi, dall'altro sarebbe a dir poco spiacevole un contemporaneo giudizio diverso sul medesimo atto da parte dell'Autorità costituita presso la Presidenza e da parte del Presidente (anche se il ruolo tecnico dell'Autorità è diverso da quello politico di garante della Costituzione del Presidente).

Una possibile soluzione, secondo lo scrivente, potrebbe essere nel prevedere al riguardo la possibilità di appunti riservati per il Presidente e l'espressione del giudizio della Autorità solo in una sede successiva, evitando così anche un giudizio pubblico immediato su un atto approvato dal potere legislativo. Di fatto, l'esplicito riconoscimento che vi possano essere delle note riservate per il Presidente (e forse il potere di nomina dei vertici dell'Autorità attribuito a quest'ultimo) è un elemento qualificante rispetto alla creazione di una Autorità completamente indipendente. L'eventuale giudizio dell'Autorità sui singoli atti legislativi potrebbe essere inserito nel referto quadrimestrale sulla quantificazione e copertura dei provvedimenti, attualmente attribuito alla Corte dei conti dall'art. 11-ter, c. 6, della legge 468/78. La proposta attribuzione di tale attività di referto appare completamente congrua con il suo ruolo (anche se richiede una diversa specificazione dei compiti della Corte dei conti, che altrimenti sarebbero ridondanti con quelli dell'Autorità).

2.2 Rapporti con il Governo - I rapporti dell'Autorità con l'Esecutivo saranno soprattutto di tipo informativo. Dovrebbero essere inviati all'Autorità, a prescindere se essi vengano inviati anche al Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, tutti i documenti e relazioni ufficiali che riguardano i conti pubblici, i testi dei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa completi di relazioni tecniche, gli aggiornamenti e integrazioni alle stesse presentati al Parlamento.

L'Autorità dovrebbe avere il potere di richiedere informazioni alla Ragioneria generale dello Stato (anzi la collaborazione tra l'Autorità indipendente e l'Autorità governativa sui conti pubblici dovrebbe essere massima) e alle diverse Amministrazioni pubbliche competenti, nonché accesso al sistema informativo RGS-Corte dei conti e ad eventuali estensioni di questo all'intero sistema dei conti pubblici. Collaborazione massima vi dovrebbe essere con l'Istat.

Si potrebbe imporre l'obbligo al Governo di rispondere, con una nota inviata al Parlamento, alle osservazioni dell'Autorità da questa trasmesse al Parlamento all'inizio dell'*iter* legislativo dei provvedimenti di iniziativa governativa.⁷⁴

⁷³ Similare potrebbe essere il caso dei decreti-legge e dei decreti legislativi, soggetti all'emanazione presidenziale.

⁷⁴ Questo "contraddittorio" potrebbe anche avvenire in maniera riservata, ma gli effetti desiderati di trasparenza su tutta l'attività contabile pubblica sarebbero certamente perseguiti con minor efficienza, specialmente ai fini di un potenziamento duraturo di tutti i soggetti partecipi a questa attività di controllo.

Di fatto, nonostante il “fastidio” con cui qualsiasi attività di controllo è sempre vista dagli enti controllati, la collaborazione tra Autorità e almeno il Ministero dell’economia dovrebbe essere massima e garantita, dato l’obiettivo comune di avere conti pubblici trasparenti e sotto controllo.

2.3 Rapporti con le altre strutture di controllo e valutazione e con l’esterno - Si è già accennato a un flusso da parte dell’Autorità verso “il” Servizio bilancio parlamentare. Non vi è nulla da aggiungere circa un flusso dal Parlamento verso l’Autorità, in quanto l’attività parlamentare e quella dei suoi Servizi è già ampiamente trasparente e oggetto di pubblicazioni.

Si è pure accennato al possibile invio alla Corte dei conti (con modalità riservate?) di note riguardanti provvedimenti di cui sarebbe opportuno un approfondimento circa la costituzionalità della copertura, nonché dell’assunzione da parte dell’Autorità di un ruolo di referto sulla metodologia di quantificazione e copertura degli oneri, nonché di verifica dei dati dei conti pubblici. In pratica dovrebbe essere potenziato il ruolo di “magistratura” della Corte dei conti⁷⁵, di controllo contabile *a posteriori* del bilancio dello Stato e degli enti pubblici; non dovrebbe essere demandata alla Corte l’analisi economica dei conti pubblici e degli oneri dei provvedimenti. Se si istituisce una Autorità indipendente sui conti pubblici (in questo caso presso la Presidenza della Repubblica), lo stesso compito non può essere svolto anche dalla Corte dei conti (soprattutto avendo, inevitabilmente, già il Governo e il Parlamento delle proprie “Autorità” in materia).

In generale, con riferimento ai rapporti dell’Autorità con l’esterno, in particolare con gli istituti di ricerca, vale quanto già detto con riferimento a simile Autorità istituita presso il Parlamento.

⁷⁵ Peraltro, si ritiene non agibile, e non realmente efficace, un potenziamento del compito di controllo dei conti pubblici attraverso la via “giudiziaria”, che estendesse i ruoli in materia della Corte dei conti e della Corte costituzionale.

BIBLIOGRAFIA

- BALASSONE F., DEGNI M., SALVEMINI G. (2002), *Regole di bilancio, patto di stabilità interno e autonomia delle amministrazioni locali*, "Rassegna parlamentare", n. 3.
- BLINDER A. S. (1997), *Is Government too political*, in "Foreign Affairs", November-December.
- BOITANI A., PETRETTO A. (2000), *Independent regulatory agencies: economic theory and institutional evidence*, in Dardanoni V. e Sobrio G. (a cura di), *Istituzioni politiche e finanza pubblica*, Angeli, Milano
- BORRELLO I., SALVEMINI G. (1999), *Il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche nella riforma amministrativa*, "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", n. 2.
- CABINET OFFICE (2003), *Guidance notes for policy evaluations and analysis (The Magenta Book)*, July, London.
- CASSESE S. (1996), *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in S. Cassese e Franchini (a cura di), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna.
- CASSESE S. (2004), *L'attuale situazione delle autorità indipendenti*, Relazione al convegno organizzato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni su "Funzionamento e organizzazione delle authorities: esperienze a confronto", Forum P.A. 2004, Roma 10 maggio.
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (2006), *The uncertainty of budget projections: a discussion of data and methods*, marzo.
- DEGNI M., PARADISO M. (2003), *Ruolo del Parlamento*, in G. Salvemini (a cura di), *I guardiani del bilancio*, Marsilio.
- DURANTE F., *La legittimazione delle autorità indipendenti ad essere parte nei conflitti di attribuzione*, www.ambientediritto.it.
- HAMEED F. (2005), *Fiscal transparency and economic outcomes*, IMF working paper, December.
- HM TREASURY (2003), *Evaluation and appraisal for Government (The Green Book)*, 16 January, London (<http://greenbook.treasury.gov.uk>).
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2001), *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, in "Manual on Fiscal Transparency", Fiscal Affairs Department.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2002), *Italy: Report of the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, october 2002, november 2003, february 2006 (www.imf.org/external/pubs/scr/2006/cr0664.pdf).
- KOPITS G., CRAIG J. (1998), *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper 158, January.
- MALTESE P., SCUDIERI A. (2005), *Chi deve vigilare sui conti pubblici?*, maggio, www.amcorteconti.it/articoli/vigilare_sui_conti.htm.
- MONTICELLI C. (2006), *L'insufficiente trasparenza dei conti pubblici in Italia. Cause e rimedi*, Assonime, Note e studi.
- PINELLI C. (2006), *La disciplina delle Autorità indipendenti*, ASTRID-Rassegna, n. 1.

PISAURO G. (2005), *Lavori in corso*, 11 novembre, www.lavoce.info.

SALVEMINI G. (a cura di) (2003), *I guardiani del bilancio*, Marsilio, Venezia.

TANAKA S., O'NEAL J., HOLEN A. (2003), '*Above the Fray*': *the Role of the US Office of Management and Budget*, in "Controlling Public Expenditure. The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?" (Wanna J., Jensen L., de Vries J. eds.), Edward Elgar.

VIRNO C. (2003), *Ruolo del Governo*, in G. Salvemini (a cura di), *I guardiani del bilancio*, Marsilio.